Edizioni dell'Assemblea

101

Studi

Barbara Taverni

La Regione prima della Regione

Il dibattito nella stampa toscana (1960-1970)

Prefazione di Pier Luigi Ballini

REGIONE TOSCANA

Consiglio Regionale

La Regione prima della Regione : il dibattito nella stampa toscana (1960-1970) / Barbara Taverni ; prefazione di Pier Luigi Ballini. – Firenze : Consiglio regionale della Toscana, 2015
1. Taverni, Barbara 2. Ballini, Pier Luigi

321.02309455
Regione Toscana – Storia – 1960-1970 - Saggi

CIP (Cataloguing in publishing) a cura della Biblioteca del Consiglio regionale

Consiglio regionale della Toscana
Settore Comunicazione istituzionale, editoria e promozione dell'immagine

Progetto grafico e impaginazione: Patrizio Suppa

Pubblicazione realizzata dalla tipografia del Consiglio regionale,
ai sensi della l.r. 4/2009

Volume pubblicato nell'ambito delle iniziative della Festa della Toscana 2012

Dicembre 2014

ISBN 978-88-89365-44-1

Sommario

Presentazione - *Alberto Monaci* 9

Prefazione - *Pier Luigi Ballini* 11

Nota introduttiva 17

Fondi archivistici 18

Abbreviazioni 19

INTRODUZIONE
1. La Regione dalla Resistenza al «centrismo» 23
2. Dalla «Regione truffa» alla «Regione aperta» 43
3. Vecchio e nuovo regionalismo a confronto 64
4. Primi studi sulla programmazione regionale 86
5. La Regione e la «via toscana allo sviluppo» 107
6. La «fase costituente» della Regione 141

APPENDICE
1. Risultati ufficiali delle prime elezioni regionali in Toscana, 7 giugno 1970 161
2. Composizione del primo Consiglio regionale e della Giunta 162
3. La regione Toscana nelle carte di Lelio Lagorio 164

ANTOLOGIA
SEZIONE I - L'IPOTESI TOSCANA DI REGIONE TRA GUERRA E DOPOGUERRA
1. *La mozione presentata dal CTLN al Governo* 185
2. Carlo Morandi, *Autonomie regionali* 188
3. Antonio Segni, *Un esperimento di autonomia regionale* 191
4. *I compiti dell'Ente Regione in un o.d.g. della Deputazione Provinciale* 195
5. Paolo Barile, *L'autonomia regionale* 198
6. Paolo Barile, *Stato, Regione, Provincia e Comune* 201
7. *Autonomia regionale. Cosa ne pensano i Sindaci toscani* 205

8. Enzo Allodoli, *Avremo la Regione?* 208
9. Mario Bracci, *Postille sulla Regione* 212
10. Ugo Coli, *La Regione* 216

Sezione II - Il «cantiere» politico della Regione
1. Romanello Cantini, *Le Regioni, ma vive* 225
2. Ivo Butini, *Le Regioni conquista della classe lavoratrice* 227
3. Fabio Lucatti, *Le Regioni subito* 230
4. La Direzione, *La Regione nella lotta politica. Una rivista che riprende* 233
5. Enzo Santarelli, *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi* 240
6. Rino Gracili, *Proibitivo il costo delle Regioni?* 262
7. Manin Carabba, *Appunti sulla «riforma dello Stato»* 269
8. Giovanni Spadolini, *Esperimento pauroso* 281
9. Silvano Tosi, *Regioni di serie A e Regioni di serie B* 282
10. *La lunga strada delle Regioni* 283
11. *Regioni, Stato e partiti* 285
12. *La Regione dal basso* 287
13. *Quale Regione. Verso una Regione «presidenziale»?* 288
14. Paolo Bagnoli, *La Regione: strumento unitario di contropotere* 290
15. Pier Luigi Ballini, *Il sesso delle Regioni* 293
16. Mario Ferrini, *Regioni senza «fair play»* 297
17. Politica liberale, *Un salto nel buio* 300
18. Marino Bon Valsassina, *Per un Esecutivo regionale stabile ed efficiente* 304
19. Ivo Butini, *Responsabilità dei cittadini di fronte alla Regione* 308
20. Federico Scianò, *Ancora sull'Ente Regione. Un pregio, un difetto, un rischio* 311
21. Marino Bon Valsassina, *Regionalismo demitizzato* 313
22. Giuseppe De Rosa, *Cosa sono le Regioni e a che cosa servono* 317
23. Enzo Enriques Agnoletti, *Una Regione rossa* 320
24. Arnaldo Sevesti, *Prospettive delle Regioni* 324
25. Lelio Lagorio, *I problemi delle Regioni. Regione Toscana* 327

Sezione III - Lineamenti della «politica di piano» in Toscana
1. [Giovanni Ginori Conti], *Per lo sviluppo economico regionale* 331
2. Manin Carabba, *Programmazione economica e Regioni* 336
3. Lapo Vanni, *Legge Sullo, pianificazione urbanistica e Regioni* 345

4. La Direzione, *Aspetti della pianificazione urbanistica in Toscana* 350
5. Lionello Giorgio Boccia, *Lineamenti di una politica di piano* 353
6. Unione Regionale delle Camere di Commercio, *I primi studi economici sulla pianificazione toscana* 385
7. Gilberto Casini - Ignazio Delogu, *Un piano regionale per il teatro* 387
8. Michele Cantucci, *L'istruzione professionale e le prospettive di sviluppo in Toscana* 414
9. *La programmazione regionale nell'agricoltura in un Convegno alla Camera di Commercio* 418
10. Roberto Bracco, *Monografie regionali per la programmazione economica* 421
11. *Studi e ricerche per il piano regionale toscano di sviluppo economico promossi dall'Unione delle Camere di Commercio della Toscana* 423
12. Silvano Gestri, *Programmazione e Regioni* 428
13. Romano Del Corona, *Realismo nella programmazione* 432
14. Antonio Andreani, *L'intervento della Regione nell'economia nel progetto di Statuto regionale della Toscana* 437

SEZIONE IV - LA REALTÀ TOSCANA NELLA PROSPETTIVA REGIONALE
1. Fabio Taiti, *L'economia toscana nei censimenti '51 e '61* 451
2. Silvano Filippelli, *Presente e futuro del sistema viario toscano* 463
3. La Direzione, *Agricoltura e mezzadria in Toscana* 474
4. Antonio Chiarelli - Riccardo Degl'Innocenti, *Superamento della mezzadria e prospettive dell'agricoltura* 479
5. Umberto Toschi, *Confini di regione e problemi interregionali* 492
6. Piero Barucci, *La Toscana regione artigiana* 495
7. Eugenio Garin, *Problemi e compiti della cultura toscana, oggi* 505

SEZIONE V - LA REGIONE NEL QUADRO NAZIONALE: RIFLESSI NELLA STAMPA TOSCANA
1. Oliviero Zuccarini, *La Costituzione tradita* 521
2. Luigi Preti, *Le Regioni* 535
3. Enzo Santarelli, *La riforma regionale* 538
4. Giorgio Mugnaini, *La Regione nei programmi elettorali* 546
5. Giovanni Malagodi, *I pericoli politici delle Regioni* 553
6. Mario Missiroli, *Economie regionali e forze centrifughe* 554
7. Panfilo Gentile, *Pericoli economici e politici* 555

8. Mario Ferrari, *Verso la dimensione regionale* 557
9. Mario Ferrari, *Controllo sulle Regioni, autonomia foglia di fico* 561

INDICE DEI NOMI 567

Presentazione

È una coincidenza significativa che la pubblicazione del presente volume, frutto di un'attività di ricerca prevista nell'ambito della 'Festa della Toscana', avvenga in un momento particolarissimo di profonda trasformazione dell'ordinamento istituzionale italiano, con una ridefinizione dei livelli istituzionali stessi ed una riorganizzazione delle stesse regioni, a quarantacinque anni dalla loro effettiva concretizzazione.

'La Regione prima della Regione' è un prezioso contributo conoscitivo ad un dibattito che forse, davvero, ha mancato di un aspetto, fondamentale: la comprensione del perché e del come nacquero le Regioni.

La tempesta delle 'spese pazze' in alcune regioni, soprattutto una certa idea di una funzionalizzazione dello Stato inderogabilmente consegnata ad una riduzione dei livelli istituzionali di decisione e di governo, con un riaccentramento di competenze e funzioni allo Stato centrale, ha indirizzato la via della riforma, attesa da decenni, grande o piccola che fosse, verso un ridimensionamento anche del ruolo di questi enti costituzionalmente garantiti, rispetto a quanto costruito a partire dalle riforme Bassanini della fine degli ani novanta del secolo scorso, ad oggi.

La rigorosa analisi e ricostruzione degli 'antefatti' nell'opera di Barbara Taverni mette tutte le caselle al loro posto, offrendosi pertanto - lo dico senza alcuna polemica - come utile strumento anche per gli operatori dell'informazione in un approccio migliore, più completo, alla narrazione del processo riformatore in atto al momento di queste mie considerazioni.

Qualunque aiuto a implementare la conoscenza di fatti e motivazioni, a presidio di scelte istituzionali prese nell'interesse di un'intera collettività nazionale, non può che essere infatti considerato che un regalo in termini di crescita della democrazia.

Ed io credo, convintamente credo, che 'La Regione prima della Regione' questo riesca a fare.

'Nulla questio', dunque, ad un processo che superi storture ed inefficienze delle Regioni, riconsegnando ai cittadini quel soggetto in nuce nel pensiero dei costruttori della libertà e della democrazia in Italia.

Processo dal quale non può però essere espunto l'elemento stesso della regionalizzazione di un sistema istituzionale unitario democratico, dove la prossimità del livello decisionale al bisogno territoriale è la miglior chiave di lettura per un processo riformatore che renda competitività e prospettive ad uno sviluppo omogeneo, sostenibile e solidale.

Alberto Monaci
Presidente del Consiglio regionale della Toscana

Prefazione

L'idea di Regione fu centrale nei programmi della Resistenza, in particolare in Toscana. Il progetto di uno Stato con un articolato sistema di autonomie e con l'istituzione delle Regioni caratterizzò infatti programmi e documenti del Comitato Toscano di Liberazione Nazionale (CTLN). I partiti che lo componevano (Partito Comunista Italiano, Partito Socialista di Unità Proletaria, Partito d'Azione, Democrazia Cristiana, Partito Liberale Italiano) sostennero fin dal 1944 che bisognava invertire la tendenza storica della centralizzazione fino ad allora prevalsa, «ricominciare dai Comuni», abolire l'istituto prefettizio simbolo dell'accentramento statale.

Nel *Memoriale* presentato dal CTLN al Governo Bonomi, all'inizio del novembre 1944, si chiedeva una «valorizzazione al centro» dei CLN regionali mediante la formazione di una «Assemblea rappresentativa e consultiva», il loro riconoscimento come «primo nucleo» per realizzare «un immediato e progressivo decentramento amministrativo nell'ambito della regione per alcuni rami di attività che [andavano] necessariamente decentrati (agricoltura, lavori pubblici, lavoro industriale, alimentazione, assistenza, ecc.)».

In questa prospettiva si inseriva il progetto del CTLN di un Comitato regionale per la ricostruzione industriale – costituito dai Comitati per la ricostruzione delle nove province –, la proposta di una «larga autonomia regionale basata sull'autogoverno», precisata nei documenti del CTLN e in uno della Deputazione provinciale fiorentina che indicava competenze, struttura, finanziamento dell'Ente Regione «attraverso sovrimposte e la redistribuzione perequativa di parte del gettito statale a favore delle zone più arretrate». «L'ipotesi toscana di fondazione della Repubblica».

Il movimento regionalista e i dibattiti degli anni successivi trovarono nelle idee costituzionali della Resistenza riferimenti obbligati. Li ripresero, ampliandoli e approfondendoli, le riviste, soprattutto fiorentine, che proposero i grandi temi della società del dopoguer-

ra, dell'economia e del diritto, delle istituzioni da rinnovare e che contribuirono ad alimentare uno stretto nesso fra cultura e politica. Da quegli anni, dai componenti la «nuova classe dirigente» protagonista della Resistenza, dai quotidiani e dai periodici antifascisti iniziano perciò motivatamente il saggio introduttivo e l'Antologia di Barbara Taverni, esito di una accurata ricerca su *La Regione prima della Regione* nella stampa toscana, nel decennio precedente le prime elezioni dei Consigli delle Regioni a Statuto normale, promossa dalla Fondazione Spadolini-Nuova Antologia, in particolare dal Presidente professor Cosimo Ceccuti, resa possibile dal sostegno del Consiglio Regionale della Toscana.

Dopo il dibattito nell'Assemblea Costituente che «introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, e che fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale» – come si legge nella sentenza n. 365/2007 della Corte costituzionale – il dibattito sull'attuazione delle previsioni costituzionali riprese già nel corso della I legislatura. Il rinvio dell'attuazione – nonostante l'approvazione della cosiddetta «legge Scelba» del 10 febbraio 1953 – scelto sostanzialmente per motivi politici, oltre che per i dissensi sui disegni di legge necessari per l'elezione dei Consigli regionali – che alcuni partiti volevano diretta, altri di secondo grado – e per il loro funzionamento, motivò le iniziative del Partito Socialista e soprattutto del Partito Comunista che rividero criticamente, almeno in parte, le posizioni assunte negli anni precedenti, antiregionaliste prima e ambivalenti poi, in Assemblea Costituente.

Anche in Toscana furono gli amministratori locali di sinistra a riproporre la questione regionale nel dibattito politico soprattutto dopo le elezioni politiche del 7 giugno 1953; un ruolo fondamentale fu svolto dall'Unione Regionale delle Province Toscane (URPT) costituita due anni prima.

La rivista «La Regione», che iniziò le pubblicazioni nel 1954, costituì lo strumento per un articolato esame della tematica del decentramento nei suoi vari aspetti, per approfondire e dibattere sui

caratteri dello sviluppo economico-sociale della Toscana; temi che insieme ad altri – riforma agraria, peso e riflessi politici dei monopoli sull'economia della regione, coordinamento dell'attività urbanistica a livello regionale – vennero ripresi, dal 1955, dalla nuova serie della rivista, anche con numeri monografici.

A sollecitare l'approvazione della legge per l'elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto normale fu poi, nel giugno 1957, l'Assemblea dei consiglieri provinciali della Toscana, convocata dall'URPT a Firenze, e soprattutto, nel 1960, il Comitato toscano di iniziativa per l'attuazione dell'ordinamento regionale, anche in relazione ai temi dello sviluppo. Negli anni Sessanta – gli anni della grande trasformazione del paese – questi stessi temi vennero analizzati e discussi a livello nazionale (come nei Convegni di San Pellegrino della Democrazia Cristiana, dell'Istituto Gramsci sulle tendenze del capitalismo e sui problemi di rinnovamento delle strutture statuali, o in quelli organizzati dal Partito Socialista su Stato moderno e crisi degli organi legislativi e su Regioni e Stato moderno in Italia).

In quegli stessi anni le Amministrazioni locali si fecero promotrici di studi e di convegni sulla riforma delle istituzioni, della democrazia rappresentativa, nei quali venne richiamato il rapporto fra problemi costituzionali, lotte di carattere economico e salariale e squilibri territoriali e sociali – come ricostruisce Barbara Taverni tenendo sempre presente il nesso fra vicende politiche nazionali, temi del dibattito politico e culturale, aspetti della lotta politica nella regione –.

La formazione dei governi di centro-sinistra e le riforme realizzate in quel periodo favorirono una attenzione crescente ai temi dell'economia e della programmazione, alle interconnessioni fra programmazione economica e attuazione dell'ordinamento regionale.

In questo quadro di nuovi rapporti politici sul piano nazionale diventò irrinunciabile, nel dibattito fra i partiti, la questione dell'ordinamento regionale; prese maggior vigore l'impegno regionalista dei partiti, movimenti e sindacati. Nel 1962 vennero inoltre istituiti, nelle Province, Assessorati per lo sviluppo economico; l'URPT assunse significative iniziative culturali – come la Collana Biblioteca di storia moderna e contemporanea – che favorirono nuovi indirizzi di

ricerca, studi e convegni sulla storia della Toscana nel Novecento, dibattiti sulla programmazione culturale e, in particolare, su un piano regionale per il teatro. Nel 1964, poi, l'URPT patrocinò il Convegno regionale sulla programmazione urbanistica nel quale fu sottolineata, fra l'altro, la necessità del coordinamento della pianificazione urbanistica con la programmazione economica nazionale nella sua articolazione regionale.

Oltre l'Unione Regionale delle Province Toscane svolsero un ruolo importante, anche nella promozione di studi e di ricerche, l'Unione Regionale delle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura, la Federazione delle Casse di Risparmio, l'Istituto Toscano di Ricerche Economiche e Sociali (ITRES), fondato nel 1962, e poi, nel 1965, il Comitato Regionale per la programmazione economica – un organo decentrato del Ministero del Bilancio e pure assemblea rappresentativa delle istituzioni e delle forze economiche e sociali della regione, varato all'inizio della IV legislatura, precisamente dall'allora Sindaco di Firenze, Lelio Lagorio fino al giugno 1970, fino alla sua elezione a Presidente della prima Giunta Regionale.

Verso la metà degli anni Sessanta si ebbe una vera e propria «accelerazione regionalista» favorita soprattutto dalle intese programmatiche e di governo raggiunte dai partiti di centro-sinistra. Vennero ancora di più incrementate le iniziative di ricerca; riprese il dibattito sulla crisi delle istituzioni e sulla riforma dello Stato – come nel Convegno promosso a Roma, nel 1966, da alcune riviste, fra le quali «Politica» e «Il Ponte» –; si approfondirono la tematica della riforma del sistema ospedaliero e in particolare i rapporti tra pianificazione sanitaria e pianificazione economica, quasi contemporaneamente alla presentazione alla Camera di un disegno di legge sul tema – poi definitivamente approvato nel 1968, la l. 12 febbraio 1968, n. 132 «Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera» –. L'Antologia, che integra con interessanti documenti l'originale ricerca di Barbara Taverni, dà conto delle diverse prospettive di partiti e di Centri Studi, delle convergenze e delle non superate contrapposizioni.

La Conferenza regionale sulla sanità – promossa dall' URPT e dall'Associazione Regionale degli Ospedali Toscani – e poi l'isti-

tuzione dei Comitati regionali per la programmazione ospedaliera contribuirono a rilanciare l'iniziativa regionalista come, in altri modi e per altri aspetti, le indagini e le ricerche svolte fra il 1966 e il 1967 da alcuni partiti politici e da Istituti di ricerca della regione, sulle trasformazioni istituzionali della grande impresa, su infrastrutture e assetto territoriale, sui problemi dell'industria, dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio e del turismo – analizzati a livello regionale –.

I *Lineamenti di un primo schema regionale di sviluppo* – presentati alla vigilia dell'alluvione del 1966, approvati nel luglio successivo – e l'istituzione, nel 1968, dell'IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana), come organo tecnico-scientifico del CRPET, favorirono la concretezza di scelte politiche, ormai largamente condivise dopo le dure contrapposizioni degli anni precedenti, ad eccezione delle opposizioni di destra di quegli anni, del Partito Liberale Italiano, del Movimento Sociale Italiano e del Partito Monarchico.

A livello nazionale, la loro opposizione all'istituzione delle Regioni a Statuto normale si tradusse, sul piano parlamentare, in un durissimo ostruzionismo nel tentativo di impedire l'approvazione del disegno di legge per l'elezione dei Consigli regionali che potè essere votato alla Camera nella seduta pomeridiana del 17 ottobre 1967, soltanto dopo una seduta fiume di ben quindici giorni – la più lunga del Parlamento italiano – e al Senato, il 14 febbraio 1968, dopo ventinove giorni di discussioni.

L'approvazione della legge elettorale consentì, il 7 giugno 1970, l'elezione dei Consigli Regionali nelle quindici Regioni a Statuto normale. In Toscana, Lelio Lagorio venne eletto presidente della Giunta Regionale, Elio Gabbuggiani Presidente del Consiglio Regionale. Il 26 novembre successivo, il Consiglio approvò lo Statuto definitivo.

L'organizzazione del «cantiere» della Regione si rivelò tuttavia complessa, caratterizzata da un difficile confronto con il governo, fra le forze politiche, con gli apparati dello Stato.

Dopo circa quarantacinque anni di esperienza è necessario continuare una analisi e un bilancio, come si è cominciato a fare con

importanti saggi e indagini innovative, soprattutto sulle realizzazioni compiute, sullo sviluppo raggiunto e su quello ineguale delle zone meno favorite, sugli obiettivi mancati, sullo stato dei servizi, sul loro costo e sulla loro efficienza, sul modo di governare – che si voleva fondato sulla programmazione e sulla partecipazione –, sulla funzione mediatrice degli organi regionali nella soluzione dei conflitti sociali. Un'analisi, una riflessione e un bilancio che appaiono doverosi, soprattutto oggi, per affrontare consapevolmente i "problemi aperti" di una nuova stagione di riforme.

Pier Luigi Ballini

Nota introduttiva

Un ringraziamento particolare al Presidente del Consiglio regionale, dott. Alberto Monaci, al Capo di Gabinetto del Presidente, dott. Francesco Pacini, al dott. Gino Cocchi e alla dott.ssa Cinzia Sestini del Settore Rappresentanza e Relazioni Istituzionali, per la cura e la competenza con cui hanno seguìto la preparazione del presente volume. Una sentita riconoscenza al professor Cosimo Ceccuti e alla Fondazione Spadolini "Nuova Antologia" per avere sostenuto la realizzazione della ricerca, al prof. Pier Luigi Ballini per le preziose e fondamentali indicazioni scientifiche e al prof. Mario G. Rossi per gli utili suggerimenti ed il materiale fornitomi.

Desidero inoltre ringraziare Lelio Lagorio, primo Presidente della Giunta regionale, per l'estrema liberalità con cui ha consentito la consultazione delle carte d'archivio e, segnatamente, il Presidente della Fondazione di Studi Storici "Filippo Turati", Maurizio Degl'Innocenti e il dott. Giuseppe Muzzi, per l'accurata selezione del materiale da visionare per l'Appendice.

La mia gratitudine, infine, al responsabile della Biblioteca comunale di Poggio a Caiano, dott. Luigi Corsetti, per avermi messo a disposizione una raccolta di riviste non ancora accessibili al pubblico e al personale dell'Istituto Storico della Resistenza in Toscana, della Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze, della Biblioteca Marucelliana e della Biblioteca dell'Identità Toscana.

Dedico questo lavoro alla mia famiglia e a Daniele.

Barbara Taverni

Fondi archivistici

ASCD Archivio Storico della Camera dei Deputati, Roma
ISMLI Archivi dell'Istituto Nazionale per la storia del Movimento Liberale Italiano (1885-1995)

ASILS Archivio Storico dell'Istituto Luigi Sturzo, Roma
DC Fondo Democrazia Cristiana
Fondo Consiglio Nazionale
Fondo Direzione Nazionale

ASPF Archivio Storico della Provincia, Firenze

Biblioteca dell'identità toscana, Firenze
Fondo Giorgio Mugnaini

Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», Firenze
Fondo Lelio Lagorio
Serie «Scritti» - Sotto serie «Scritti politici»
Serie «Regione Toscana»

ISRT Istituto Storico della Resistenza in Toscana, Firenze
Fondo del Comitato Toscano di Liberazione Nazionale

Abbreviazioni

Partiti, movimenti politici e sindacati

ACLI Associazioni Cattoliche Lavoratori Italiani
CGIL Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CISL Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori
DC Democrazia Cristiana
MARP Movimento per l'Autonomia Regionale del Piemonte
MSI Movimento Sociale Italiano
PCI Partito Comunista Italiano
PCUS Partito Comunista dell'Unione Sovietica
PD'A Partito d'Azione
PDIUM Partito Democratico Italiano di Unità Monarchica
PLI Partito Liberale Italiano
PNM Partito Nazionale Monarchico
PR Partito Radicale
PRI Partito Repubblicano Italiano
PSI Partito Socialista Italiano
PSIUP Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria
PSLI Partito Socialista dei Lavoratori Italiani
PSU Partito Socialista Unitario
UIL Unione Italiana del Lavoro
UQ Uomo Qualunque

Associazioni, comitati, organizzazioni, enti ed istituti

ACPOL Associazione di Cultura Politica
ANCI Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
ANPI Associazione Nazionale Partigiani d'Italia
ARCI Associazione Ricreativa Culturale Italiana

CEI	Conferenza Episcopale Italiana
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CIRD	Centro Interdipartimentale per la Ricerca Didattica
CLN	Comitato di Liberazione Nazionale
CNEL	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
CTLN	Comitato Toscano di Liberazione Nazionale
CRPE	Comitato Regionale per la Programmazione Economica
CRPET	Comitato Regionale per la Programmazione Economica in Toscana
CRPO	Comitato Regionale per la Programmazione Ospedaliera
ECA	Ente Comunale di Assistenza
ENEL	Ente Nazionale per l'Energia Elettrica
ENI	Ente Nazionale Idocrarburi
ETI	Ente Teatrale Italiano
FIAEL	Federazione Italiana degli Amministratori di Enti Locali
ILSES	Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali
INA	Istituto Nazionale Assicurazioni
INU	Istituto Nazionale di Urbanistica
IRES	Istituto di Ricerche Economiche e Sociali
IRI	Istituto per la Ricostruzione Industriale
IRPET	Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana
ISCO	Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura
ITRES	Istituto Toscano di Ricerche Economiche e Sociali
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
SOMEA	Società per la Matematica e l'Economia Applicate
UGCI	Unione dei Giuristi Cattolici Italiani
UNCEM	Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani

UPI Unione delle Province d'Italia

URPT Unione Regionale delle Province Toscane

UTAL Unione Toscana Amministratori Locali

Altre sigle

AP Atti Parlamentari

CD Camera dei Deputati

SR Senato della Repubblica

TULPC Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale

Introduzione

1. La Regione dalla Resistenza al «centrismo»

L'idea di Regione, intesa non come semplice formula di articolazione periferica dello Stato, in antitesi al «sistema binario» e di «autarchia» amministrativa tracciato dal T.U.L.C.P. del 1915, ma come strumento di rinascita democratica in chiave garantista[1], si affermò nelle prime «idee costituzionali» della Resistenza[2], come punto di convergenza dei programmi clandestini delle forze politiche antifasciste, al di là delle diverse ideologie e «culture di partito», per essere poi precisata nei progetti formulati dal Comitato Toscano di Liberazione Nazionale nel 1944-1945 e nel suo organo di stampa, «La Nazione del popolo»[3]. Le istanze del decentramento e del ripristino del carattere elettivo delle cariche degli Enti locali trovarono infatti, in Toscana, la loro «espressione più compiuta e avanzata»[4].

Il rilievo che è venuto ad assumere in ambito storiografico e politologico il «caso toscano» – dalla stagione resistenziale fino alla fase costituente della Regione, ovvero dall'ipotesi toscana di fondazione

1 R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in Id. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1996, p. 161.

2 *Le idee costituzionali della Resistenza. Atti del Convegno di studi, Roma, 19, 20 e 21 ottobre 1995*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1997. Sui primi programmi autonomisti dei partiti, si rimanda soprattutto a E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituente repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967; R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano, 1971; C. Pavone, *Autonomie locali e decentramento nella Resistenza*, in M. Legnani (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1975, pp. 49-65.

3 P.L. Ballini, *«La Nazione del Popolo», Organo del Comitato Toscano di Liberazione Nazionale (11 agosto 1944-3 luglio 1946),* 2 Voll., Consiglio regionale della Toscana, Firenze, 1998.

4 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, in P.L. Ballini, M. Degl'Innocenti, M.G. Rossi, *Il tempo della Regione. La Toscana*, Giunti, Firenze, 2005, p. 117.

della Repubblica, fino alle più avanzate interpretazioni del regionalismo degli anni '60-70 –, suggerisce una rilettura ed un approfondimento del processo costitutivo del nuovo ente, con particolare riferimento ai temi ed ai dibattiti affrontati in ambito locale e sulla stampa toscana per valutare appieno la specificità e la valenza di una identità regionale fortemente connotata[5], prima ancora di un suo riconoscimento sul piano legislativo e giuridico.

L'ipotesi di Regione in una regione d'avanguardia – che si delineò fin dalla Resistenza nella dialettica tra le forze politiche, in taluni casi anche in contrasto con gli indirizzi espressi dai vertici romani – costituì la leva centrale e l'aspetto più duraturo del disegno di architettura istituzionale dei partiti toscani, incardinato su un'idea di Repubblica costruita dal basso ed articolata in nuovi livelli di governo[6], che riuscì a codificare – e per taluni aspetti ad anticipare – temi, percorsi e tendenze del più ampio confronto a livello nazionale[7].

La concezione del nuovo modello statuale presupponeva non soltanto il superamento dell'istituto prefettizio, considerato il simbolo del vecchio accentramento governativo, ma una vera e propria «rivoluzione regionalista»[8], inserita nel processo di rivolgimento di tutti gli aspetti della «vita nelle sue molteplici forme»[9]. La rottura della continuità istituzionale avrebbe costituito, in ultima analisi, il punto di partenza per declinare il concetto di Repubblica in termini di pluralismo, partecipazione, iniziativa ed articolazione periferica dei poteri.

---

5 S. Neri Serneri, *Per una storia del governo regionale in Toscana*, in Id. (a cura di), *Alle origini del governo regionale. Culture, istituzioni politiche in Toscana*, Carocci, Roma, 2004, pp. 11-13.

6 E. Rotelli, *L'ipotesi toscana di fondazione della Repubblica*, in Id. (a cura di), *La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti,* T. I, *Il Comitato Toscano di Liberazione Nazionale*, il Mulino, Bologna 1980, p. 13.

7 M.G. Rossi, *Regionalismo e forze politiche in Toscana dalla Liberazione al centro-sinistra*, in S. Neri Serneri (a cura di), *Alle origini del governo regionale. Culture, istituzioni politiche in Toscana*, cit., p. 38.

8 F. Monechi, *L'Italia delle Regioni. Dal dopoguerra alla "seduta fiume" della Camera: legge elettorale, riforma dello Stato, costi della politica*, Aska, Firenze, 2012, p. 13.

9 *Epurazione,* «La Nazione del Popolo», 6-7 settembre 1944.

Il ritorno alle libere elezioni dei Comuni e delle Province[10], auspicato dagli stessi Alleati per un'immediata ripresa della vita democratica dopo la parentesi fascista[11], avrebbe dovuto coniugarsi con il trasferimento dei tradizionali poteri prefettizi ai CLN provinciali e di numerose competenze politico-amministrative e consultive (ivi compresa la scelta del metodo di elezione dell'Assemblea Costituente) ai CLN regionali, concepiti – come delineato da Tristano Codignola su «La Nazione del popolo» nel 1944 – come anticipazione del futuro decentramento dello Stato[12]. Tale questione, incentrata sul riconoscimento giuridico dei Comitati di Liberazione, fu avanzata in un «Memoriale» – redatto dal Presidente del CTLN Carlo Ludovico Ragghianti, militante azionista, in collaborazione con Attilio Piccioni, in quel periodo a Firenze –, che fu presentato al Governo Bonomi il 9 novembre 1944.

Quasi tre mesi dopo la liberazione del capoluogo toscano avvenuta l'11 agosto, il CTLN poneva nell'agenda politica nazionale il nodo centrale della nascita della Regione ed il ruolo fondamentale che avrebbero dovuto assumere i CLN regionali nella definizione del

10 Con il r.d.l. 4 aprile 1944, n. 111 «Norme transitorie per l'amministrazione dei Comuni e delle Provincie» furono abrogate le norme del T.U. 3 marzo 1934, n. 383 contrarie, o incompatibili, con il presente decreto. Furono inoltre ricostituiti, nei Comuni, gli organi del Sindaco e della Giunta e, nelle Province, del Presidente e della Deputazione.

11 Per il dibattito sulla priorità delle elezioni amministrative, cfr. P.L. Ballini, *La rifondazione della democrazia nei Comuni: la legge elettorale amministrativa e le elezioni comunali del 1946*, in Id. (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, pp. 369-432. Per la scelta dei meccanismi elettorali, si rimanda invece a E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982; B. Taverni, *L'Italia divisa. Gli Enti locali tra proporzionale e maggioritario (1946-1956),* Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.

12 T. Codignola, *I nuovi istituti della democrazia,* «La Nazione del Popolo», 18 novembre 1944, ripubblicato in P.L. Ballini, *«La Nazione del Popolo», Organo del Comitato Toscano di Liberazione Nazionale (11 agosto 1944-3 luglio 1946),* Vol. I, cit., pp. 331-332.

«nuovo Stato»[13]: in un primo momento, con l'esercizio di competenze decentrate in ambito di lavoro, industria, agricoltura, lavori pubblici, commercio, assistenza sociale, alimentazione e trasporti ed, in una seconda fase, con lo studio dei problemi regionali. Tale approfondimento doveva partire, infatti, dalle singole e differenti realtà locali – senza costituire il risultato di una pervasiva visione centralistica, avulsa da ogni riferimento alla complessità e alla criticità delle diverse aree territoriali – per approdare ad una definizione «dei confini delle regioni, della competenza e della struttura degli organi regionali, della loro rappresentanza, delle finanze regionali, del rapporto costituzionale fra l'Ente Regione e lo Stato e così fra esso, la Provincia ed i Comuni»[14].

Tali Comitati avrebbero dovuto costituire dei veri e propri «governi e parlamenti locali»[15] e – come specificò Carlo Levi su «La Nazione del Popolo» – le fondamenta stesse del nuovo ordinamento istituzionale[16]. Lungi dall'essere progressivamente esautorati, si prevedeva anzi la loro «costituzionalizzazione», come indicato a più voci sull'organo del CTLN, come inevitabile *collante* tra la Liberazione e la prima fase di vita repubblicana[17], nel difficile passaggio della transizione istituzionale[18]. Tema su cui convergevano non solo illustri protagonisti dell'azionismo toscano – da Tristano Codignola a Piero

13 V. Spini, *Il Comitato Toscano di Liberazione Nazionale di fronte al problema della ricostruzione*, in E. Rotelli, *La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti,* T. I, cit., pp. 125-127.

14 *La mozione presentata dal CTLN al Governo*, «La Nazione del Popolo», 10 novembre 1944. Quest'ultima prospettiva – enunciata da Attilio Piccioni, nella seduta del 28 settembre 1944 – era stata poi «condivisa, seppur con accenti diversi, da tutti i componenti del CTLN»: P.L. Ballini, *«La Nazione del Popolo», Organo del Comitato Toscano di Liberazione Nazionale (11 agosto 1944-3 luglio 1946),* Vol. I, cit., p. 65.

15 *La Costituente*, «La Nazione del Popolo», 6 ottobre 1944.

16 C. Levi, *Crisi del governo e crisi dello Stato*, ivi, 1° giugno 1945.

17 *Il fatto nuovo nella storia italiana*, ivi, 17 novembre 1944.

18 S. Rogari, *Il CTLN e CLN provinciali tra cospirazione e costruzione della democrazia*, in L. Arbizzani (a cura di), *Al di qua e al di là della Linea Gotica 1944-45*, Regioni Emilia Romagna e Toscana, Bologna-Firenze, 1993, pp. 265-279.

Calamandrei[19] –, ma anche un singolare rappresentante del mondo liberale, Eugenio Artom[20], che si fece portavoce di istanze non sempre appiattite sulle soluzioni prospettate dal partito di appartenenza a livello nazionale[21].

La riforma dello Stato e della Pubblica Amministrazione, la questione prefettizia, le autonomie locali e l'istituzione delle Regioni furono ampiamente dibattuti su «La Nazione del Popolo»[22], l'organo del CTLN stampato a Firenze dall'11 agosto 1944 al 3 luglio 1946.

19 Si vedano, tra gli altri, T. Codignola, *I nuovi istituti della democrazia*, «La Nazione del Popolo», 18 novembre 1944; P. Nenni, *Tutto il potere ai CLN. Ma senza trucchi bonomiani*, ivi, 22 dicembre 1944. Cfr., inoltre, il contributo di P. Calamandrei, *Funzione rivoluzionaria dei Comitati di liberazione*, «Il Ponte», a. I, n. 2, maggio 1945, pp. 138-140. Per una più approfondita analisi della posizione dei partiti di sinistra, si rimanda a S. Neri Serneri, *Resistenza e democrazia dei partiti. I socialisti nell'Italia del 1943-1945*, Lacaita, Manduria, 1995, pp. 436-437; F. Taddei, *Il socialismo italiano del dopoguerra: correnti ideologiche e scelte politiche (1943-1947)*, Angeli, Milano, 1984; C. Macchitella, *L'autonomismo,* in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, T. II, *L'area socialista. Il Partito Comunista Italiano*, il Mulino, Bologna, 1979, pp. 69-135.

20 E. Artom, *Per un governo rappresentativo*, «La Nazione del Popolo», 11 ottobre 1944; *Il punto di vista di un liberale sui problemi attuali*, «La Gazzetta del Serchio», 22 agosto 1945. Sulla sua posizione all'interno del PLI, si veda, inoltre, S. Rogari, *Eugenio Artom*, in P.L. Ballini (a cura di), *Fiorentini del Novecento*, Vol. II, Polistampa, Firenze, 2002, pp. 16-17; S. Rogari, *Il Partito Liberale Italiano*, in E. Rotelli (a cura di), *La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti,* T. II *I partiti politici*, il Mulino, Bologna, 1981, pp. 371-378; P. Baldesi, *Un'esperienza liberale: Eugenio Artom*, La Nuova Frontiera, Livorno, 1985; F. Valsecchi, *Eugenio Artom*, «Rassegna storica del Risorgimento», a. LXII, n. 4, 1975, pp. 489-499.

21 Sulla proposta del CTLN di istituire un Comitato per la Ricostruzione della Provincia di Firenze, cfr. ASCD, Fondo ISMLI, *Carte Eugenio Artom*, b. 13, f. Anno 1945 (per la relazione di Artom sul tema della «Ricostruzione») e ISRT, Fondo CTLN, b. 35.

22 G.P. Meucci, *Decentramento,* «La Nazione del Popolo», 17 ottobre 1944; M.A. Martini, *Problemi di autonomia locale,* ivi, 25 ottobre 1944; A. Sestini, *Confini regionali*, ivi, 27 dicembre 1944; V. Crisafulli, *Riforma dell'amministrazione e decentramento regionale,* ivi, 12 gennaio 1945; P. Barile, *L'autonomia regionale*, ivi, 18 agosto 1945; Id., *Stato, Regione, Provincia e Comune*, ivi, 31 agosto 1945.

Superate ben presto le 20.000 copie inizialmente autorizzate – e attestatosi poi su una media di 45.000 –, «La Nazione del Popolo» rappresentò un'autorevole «*agorà* critica di libertà e di impegno civile» ed il più significativo esempio di «*concordia discors*» tra i partiti del CTLN sino all'elezione dell'Assemblea Costituente, entro una vivace «dialettica di ideologie e di posizioni diverse»[23].

> Limitiamoci per ora al problema regionale – vi scriveva nel 1945 il giurista Vezio Crisafulli, nell'articolo *Riforma dell'amministrazione e decentramento regionale* –. Di che cosa si tratta? Si tratta di reagire all'accentramento burocratico e poliziesco dello Stato. […]. Si tratta poi di vedere se l'ente «Regione» debba venire introdotto uniformemente per tutto il territorio dello Stato ovvero se non ci si debba limitare a riconoscere costituzionalmente la facoltà di più Province di riunirsi in Regione autonoma ovunque si manifesti in concreto più forte e precisa l'esigenza autonomistica. Si tratta infine di vedere quali possono essere le attribuzioni dell'ente «Regione» e quali i rispettivi poteri, quali debbano esserne i rapporti con lo Stato e con gli altri Enti locali, e se di questi ultimi debba conservarsi il solo Comune oppure anche l'attuale Provincia. Ed è chiaro che tutto ciò non dovrà essere esaminato da un punto di vista astratto, in base a preferenze e preoccupazioni tecniche, ma in *concreto*, ossia con preciso riferimento alla realtà italiana di oggi e del più prossimo avvenire, e dunque in rispondenza alle esigenze della ricostruzione economica del paese […]. Per noi l'autonomia regionale non può configurarsi altrimenti che come un contributo preciso alla instaurazione in Italia di una democrazia progressiva e sinceramente operante[24].

L'inserimento degli Enti locali nel processo di «democratizzazione» postbellica aveva già contraddistinto un progetto formulato dal *Post War Planning Committee* sul futuro assetto «semi-federale»

---

23 P.L. Ballini, *«La Nazione del Popolo», Organo del Comitato Toscano di Liberazione Nazionale (11 agosto 1944-3 luglio 1946)*, Vol. I, cit., pp. 36, 43-44.

24 V. Crisafulli, *Riforma dell'amministrazione e decentramento regionale,* «La Nazione del Popolo», cit.

dell'Italia, depositato alla fine del 1944 presso il Quartier generale della Commissione interalleata di controllo. Vi figuravano taluni elementi concordanti, quali l'abolizione del Prefetto, la prospettiva di una maggiore autonomia dei Comuni e l'elezione diretta di Consigli regionali. «Il decentramento regionale» era considerato infatti dagli Alleati «il metodo più efficace» per «generare l'interesse per lo Stato», pur negando l'intenzione di «esportare modelli americani o teorie federali»[25].

La dicotomia tra Regione e ricostruzione fu riproposta nell'ambito del I Congresso regionale dei CLN, svoltosi a Firenze il 20-21 maggio 1945[26], conclusosi con la nomina di una Commissione di studio – trasformatasi successivamente nel «Comitato regionale per la ricostruzione» – e con l'approvazione di un ordine del giorno per «una larga autonomia regionale, basata sull'autogoverno»[27].

La riforma dello Stato fu posta anche al centro del dibattito negli Enti locali da poco ricostituiti. Convergeva sul modello autonomistico, incardinato sulle Regioni, la Deputazione provinciale di Firenze, presieduta dall'avv. Ezio Donatini che, sviluppando temi e proposte già avanzati dal CTLN, anticipò quella «funzione di promozione e di coordinamento che avrebbe svolto su questo terreno per oltre vent'anni»[28]. La Deputazione approvò, in particolare, un articolato ordine del giorno – presentato da Ernesto Riccioli, nella seduta del

25 D.W. Ellwood, *L'alleato nemico: la politica dell'occupazione anglo-americana in Italia (1943-1946)*, Feltrinelli, Milano, 1977, pp. 263-264.

26 *Natura, funzioni e costituzione dei Comitati discusse nella prima giornata dei lavori*, «La Nazione del Popolo», 21 maggio 1945; *Un nuovo governo democratico richiesto dai CLN toscani*, ivi, 22 maggio 1945. Si veda più diffusamente, anche in relazione al precedente Convegno provinciale del 15-16 aprile 1945 e al progetto di costituzione dell'Ente Regionale Toscano della Ricostruzione, P.L. Ballini, *«La Nazione del Popolo», Organo del Comitato Toscano di Liberazione Nazionale (11 agosto 1944-3 luglio 1946)*, Vol. I, cit., pp. 104-114.

27 Id., *Introduzione* a F. Monechi, *L'Italia delle Regioni. Dal dopoguerra alla "seduta fiume" della Camera: legge elettorale, riforma dello Stato, costi della politica*, cit., p. 8.

28 M.G. Rossi, *Regionalismo e forze politiche in Toscana dalla Liberazione al centro-sinistra*, cit., p. 39.

12 luglio 1945[29] –, in base al quale le Regioni avrebbero esercitato «tutte le mansioni politiche non espressamente riservate allo Stato», specialmente in ambito di agricoltura, industria, viabilità locale, servizi sanitari, scuole elementari e professionali, polizia regionale. Si prevedeva, inoltre, il loro finanziamento attraverso sovrimposte e la ridistribuzione perequativa di parte del gettito statale a favore delle zone più arretrate. Si delineava, in questo modo, la «progressiva evoluzione autonomistica regionale del problema agrario e industriale, nell'indirizzo indicato dalla Costituente»[30].

> I motivi che ci consigliano ad assumere questa posizione – commentò Paolo Barile su «La Nazione del Popolo», anche in riferimento ai Convegni dei CLN provinciali toscani – si possono ridurre schematicamente a due: libertà ed autonomia delle Amministrazioni locali, dirette da persone liberamente elette, e che siano in grado di risolvere sul luogo i propri problemi, senza ingerenza del governo centrale; necessità di creare in Italia una nuova classe dirigente, che solo con un periodo di addestramento compiuto presso Enti locali potrà essere in grado di risolvere i problemi della vita economica nazionale. […]. *Autonomia* o *autarchia* (in senso amministrativo, s'intende), significano qualcosa di assai diverso del *decentramento* burocratico. […]. Noi vogliamo una democrazia basata sull'autonomia e sull'autogoverno, intendendo l'autonomia come decentramento autarchico, cioè trasferimento di mansioni dallo Stato agli Enti locali, e l'autogoverno come capacità di tali enti di eleggere nel proprio seno i propri dirigenti[31].

Questo non avrebbe implicato – secondo Paolo Barile – che il potere statale non dovesse «più esistere fuori dall'ambito romano», ma l'opportunità di una precisa definizione delle funzioni e dei limiti del rappresentante governativo, il cosiddetto «governatore», da

29 L'ordine del giorno fu approvato con un solo voto contrario e due astenuti: cfr. *I compiti dell'Ente Regione in un o.d.g. della Deputazione Provinciale*, «Il nuovo Corriere», 13 luglio 1945, p. 2.

30 *Ibidem.*

31 P. Barile, *L'autonomia regionale*, «La Nazione del Popolo», cit.

istituirsi in ogni Regione con il compito di esercitare sui provvedimenti un mero controllo di legittimità – e non di merito –, riguardo alla loro conformità alle leggi vigenti[32]. La questione pregiudiziale per la definizione delle competenze regionali ruotava anche attorno alla spinosa questione del mantenimento «come circoscrizione a sé» della Provincia.

> Evidentemente – proseguiva Barile nell'illustrare la sua tesi –, creare o mantenere *tre* enti forniti di autonomia – Comune, Provincia, Regione – sarebbe di troppo: sia per l'eccessivo sminuzzamento dei rispettivi poteri, sia per l'onere che ricadrebbe sui cittadini, i quali sarebbero convocati alle urne per tre tipi di elezioni amministrative [...]. D'altronde, il sopprimere *tout court* la Provincia significherebbe primo: gravare le Regioni delle mansioni oggi ad essa affidate, mentre, come vedremo, la nostra intenzione è di riservare alle Regioni mansioni prevalentemente politiche, più che amministrative, e di lasciar loro una sufficiente snellezza burocratica; secondo, accentrare anziché decentrare, e quindi giungere a conclusioni opposte alle premesse. Come conciliare l'una e l'altra esigenza? Trasformando la Provincia da ente autonomo in un consorzio obbligatorio fra i Comuni che la compongono, e conservandole le stesse mansioni che ha oggi; i dirigenti potrebbero essere eletti dagli stessi Consigli comunali consorziati[33].

Nel successivo articolo *Stato, Regione, Provincia e Comune*, edito nel 1945 su «La Nazione del Popolo», Barile specificò che lo Stato avrebbe esercitato funzioni in materie di competenza «generale» – forze armate, rapporti con l'estero, marina mercantile, aviazione civile, polizia, finanza, stato civile – mentre alle Regioni sarebbe spettata una «limitata funzione legislativa», specie in ambito di agricoltura ed industria, con la possibilità di ricorrere a *referendum*, obbligatori o facoltativi, per sanzionarne i più importanti provvedimenti nor-

32 *Ibidem.*

33 *Ibidem.* Sul dibattito relativo alla sopravvivenza della Provincia nel nuovo ordinamento regionale, cfr. F. Bonini, *Le Province della Repubblica*, in P.L. Ballini (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, cit., pp. 97-138.

mativi. Ammetteva, inoltre, la creazione di monopoli regionali per le aziende che transitavano dalla privata proprietà a quella pubblica. Riguardo alla questione finanziaria, condivideva la proposta avanzata dalla Deputazione provinciale di Firenze per attuare un riequilibrio, «secondo criteri di giustizia distributiva»[34].

Il capoluogo toscano costituì dunque, in quegli anni, un vivace laboratorio di idee, di fermenti e di rinascita politico-culturale[35]. La pubblicazione di importanti riviste di cultura e di critica letteraria[36], unitamente ad un serrato confronto sui più importanti aspetti di diritto e di politica economica[37], furono viva testimonianza di quella tensione ideale verso un profondo rinnovamento, scaturita tra guerra e dopoguerra[38]. All'organizzazione del nuovo Stato fu dedicato un significativo articolo sul primo numero de «Il Mondo», quindicinale edito a Firenze dal 7 aprile 1945 al 5 ottobre 1946, di cui fu il principale ideatore Alessandro Bonsanti[39]. «Conciliare il massimo

---

34 P. Barile, *Stato, Regione, Provincia e Comune*, «La Nazione del Popolo», 31 agosto 1945.

35 P. Meucci, *Giornalismo e cultura nella Firenze del dopoguerra (1945-1965),* Vallecchi, Firenze, 1986; G. Becattini, *Introduzione* a E. Rotelli (a cura di), *La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti,* T. I, cit., p. 52.

36 Nella redazione della rivista figurarono anche Eugenio Montale, Arturo Loria, Luigi Scaravelli e Giorgio Zampa, mentre Alberto Passigli contribuì alla fondazione della «Società editoriale Il Mondo». Cfr. G. Luti, *Le riviste*, in P. Gori Savellini (a cura di), *Firenze nella cultura italiana del Novecento*, Atti del Convegno di Firenze, 5-7 dicembre 1990, Festina Lente, [Impruneta], 1990, pp. 112-116; G. Luti, *Dalla «nuova cultura» al «grado zero»: note sul dibattito letterario in Italia*, in G. Luti, P. Rossi, *Le Idee e le lettere. Un intervento su trent'anni di cultura italiana con un repertorio delle riviste di cultura dal 1945 ad oggi*, Longanesi, Milano, 1976, pp. 13-60; G. Luti (a cura di), *Critici, movimenti e riviste del '900 letterario*, NIS, Roma, 1986.

37 P. Roggi, *Riviste fiorentine e ricostruzione economica nell'immediato secondo dopoguerra,* in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, Angeli, Milano, 1991, pp. 173-193.

38 F. Diaz, *La «nuova storiografia» fra impegno politico e ricerca scientifica: momenti e problemi, 1945-1950*, in B. Vigezzi (a cura di), *Federico Chabod e la «nuova storiografia» italiana dal primo al secondo dopoguerra (1919-1950),* Jaka Book, Milano, 1984, pp. 633-666.

39 C. Ceccuti, *Le origini del «Mondo» di Bonsanti*, «Nuova Antologia», a. 113°,

delle autonomie con il massimo dell'autorità e del prestigio centrale» – vi scrisse Carlo Morandi – per «promuovere l'autogoverno delle Regioni», a condizione che «energie così stimolanti si dirig[essero] in senso centripeto e non in senso centrifugo»[40].

La battaglia per l'autonomismo fu condotta, con maggiore assiduità di interventi e di proposte tra generazioni politiche diverse, sulle colonne de «Il Ponte», edito a Firenze nell'aprile del 1945 sotto la direzione di Piero Calamandrei. Fecero inizialmente parte della redazione Alberto Bertolino per l'economia e la sociologia, Vittore Branca per la letteratura e le arti, Enzo Enriques Agnoletti per la politica; Corrado Tumiati fu responsabile della segreteria della rivista[41]. L'obiettivo – osservava Vittore Branca – non era soltanto la ricerca di «archi politici» per coniugare «libertà individuale» e «giustizia sociale», «autonomia delle Regioni» ed «unità nazionale», «patria italiana» e «patria umana», quanto «ricostruire l'unità morale» in un paese che viveva ancora profonde divisioni e contraddizioni tra Nord e Sud, tra fascisti e anti-fascisti, tra semplici individui e cittadini di uno Stato democratico ancora in via di definizione[42]. Gli aspetti costituzionali ed amministrativi del decentramento regionale furono trattati dall'azionista Mario Bracci[43], allora rettore dell'Università di

---

fasc. 2125-2126, gennaio-giugno 1978, pp. 348-367; *Il Mondo: lettere, scienze, arti, musica*, edizione anastatica, con Prefazione di G. Spadolini e con un saggio di C. Ceccuti, Passigli, Firenze, 1985; G. Spadolini, *Tra Montale e Bonsanti*, in C. Ceccuti (a cura di), *Il Mondo. Lettere scienze arti musica, 1945-1946. Antologia di una rivista della terza forza*, Polistampa, Firenze, 2004, p. V.

40 C. Morandi, *Autonomie regionali*, «Il Mondo», a. I, n. 1, 7 aprile 1945, p. 2.

41 C. Ceccuti, *Alle origini del «Ponte»*, «Nuova Antologia», a. 122°, fasc. 2163, luglio-settembre 1987, pp. 145-157; B. Marrone, *La fondazione de «Il Ponte». Dalle carte di Piero Calamandrei (1906-1958)*, «Studi senesi», a. CI, III serie, XXXVIII, fasc. 2, 1989, pp. 191-235; L. Polese Remaggi, *Il Ponte di Calamandrei, 1945-1956*, Olschki, Firenze, 2001; M. Isnenghi, *Dalla Resistenza alla desistenza. L'Italia del Ponte (1945-1947),* Laterza, Roma-Bari, 2007.

42 V. Branca, *Ponte Santa Trinita. Per amore di libertà, per amore di verità*, Marsilio, Venezia, 1987, p. 47.

43 M. Bracci, *Aspetti pratici del problema regionale*, «Il Ponte», a. I, n. 9, dicembre

Siena, che vi intravedeva un mezzo per la formazione di una nuova classe dirigente e per una più diretta identificazione della società civile nell'ordinamento statuale. Antonio Segni si soffermò, invece, sulla questione dell'autonomia della Sardegna[44], mentre Piero Calamandrei ipotizzò una diversa soluzione di tipo federale[45].

L'opzione regionale, entro il dibattito più generale sulla forma di Stato e di governo[46], fu inquadrata anche nelle pagine di «Rassegna», il mensile diretto da Roberto Bracco[47] e di cui furono pubblicati appena tredici numeri, dall'aprile 1945 al giugno-luglio 1946. Edita a Firenze da Salani, la rivista si distinse per la collaborazione di insigni giuristi, esponenti politici ed intellettuali, tra cui spiccavano le firme di Giorgio Balladore Pallieri, Antonio Amorth, Alberto Canaletti-Gaudenti, Giorgio La Pira, Giuseppe Dossetti, Amintore Fanfani, Carlo Betocchi, Carlo Bo e Mario Luzi.

Talune inchieste furono compiute prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente, anticipandone – sotto alcuni aspetti – gli esiti

---

1945, pp. 767-778, ora in Id., *Testimonianze sul proprio tempo. Meditazioni, lettere, scritti politici, 1943-1958*, a cura di E. Balocchi e G. Grottanelli de' Santi, con Introduzione di R. Vivarelli, La Nuova Italia, Firenze, 1981, pp. 133-147.

44 A. Segni, *L'isola dei Sardi*, «Il Ponte», a. I, n. 9, dicembre 1945, pp. 779-784.

45 Sul punto, cfr. T. [C. Tumiati], *Il movimento federalista in Italia*, ivi, pp. 74-75; ivi, n. 5, agosto 1945, p. 471; ivi, n. 7, ottobre 1945, pp. 664-665. Si veda, inoltre, R. Gambacciani Lucchesi, *Piero Calamandrei e i due volti del federalismo,* «Federalismo & Società», a. 4, n. 4, 1997, pp. 121-136. Si veda infine, più in generale, C. Sodini (a cura di), *Ipotesi sul federalismo*, con Presentazione di V. Chiti Presidente della Regione Toscana, Edizioni Regione Toscana, Firenze, 1996, pp. 28-37 («Il federalismo nel pensiero italiano del '900: orientamenti e cenni biografici»).

46 F. Pergolesi, *Verso la nuova Carta costituzionale italiana*, «Rassegna», n. 6, ottobre 1945, pp. 1-3; Id., *Regionalismi in atto*, ivi, n. 11, aprile 1946, pp. 6-12; A. Segni, *Un esperimento di autonomia regionale*, ivi, n. 3, giugno-luglio 1945, pp. 1-4; R. Lucifredi, *Il governo nella nuova Costituzione*, ivi, n. 12, maggio 1946, pp. 10-20.

47 P.L. Ballini, *Bracco Roberto*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia, 1860-1980*, Vol. III/1 *Le figure rappresentative*, Marietti, Casale Monferrato, 1984, pp. 123-124.

riguardanti il futuro assetto politico-territoriale. Il questionario destinato agli amministratori pubblici, agli studiosi e agli esponenti dei partiti, predisposto dalla Commissione di Studio presso il Ministero della Costituente[48], registrò il 70% dei pareri a favore dell'istituzione della Regione e il 75% a favore del permanere della Provincia. Ancora più articolato il questionario inviato dalla Deputazione provinciale di Firenze a tutte le altre Deputazioni, invitate ad esprimersi su quattro aspetti fondamentali: l'«autonomia regionale», in antitesi al regime di accentramento statale e burocratico; i limiti «amministrativi e politici» dell'Ente Regione; le «funzioni» specifiche «nell'ipotesi di attribuzione alla stessa di compiti amministrativi»; il ruolo delle Provincie nel nuovo ordinamento decentrato[49]. Significativa risultò l'analisi di alcuni casi locali – come quello della Deputazione di Catania –, che si pronunciò contro l'autonomismo regionale[50].

Nel 1946 si procedette inoltre alla sostituzione dei cosiddetti Prefetti «politici» – nominati cioè dai CLN – con quelli «di carriera»[51] e allo svolgimento delle prime consultazioni elettorali

48 Il Ministero per la Costituente, istituito dal Governo Parri con il d. l. lgt. 31 luglio 1945 n. 435, era stato incaricato di «predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione» (art. 2): cfr. C. Giannuzzi, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, in Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei princìpi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Firenze, 1995, pp. 3-87.

49 *Gli Enti intermedi fra lo Stato e il Comune e in particolare della Regione e della Provincia*, relazione della Deputazione provinciale di Firenze del 21 aprile 1946, in Unione delle Province d'Italia, *Atti del Congresso nazionale delle Province, in Firenze, dal 5 all'8 maggio 1946*, Libreria editrice fiorentina, Firenze, 1946, pp. 38-39.

50 Per le più dettagliate risposte delle Deputazioni provinciali, cfr. Archivio Storico della Provincia di Firenze, Anno 1949, f. *Riforma autonomie*, n. 967. Sul punto, si veda inoltre P.L. Ballini, *La Regione: idee e progetti nella Toscana liberata (1944-1945)*, in S. Rogari (a cura di), *Partiti e movimenti politici fra Otto e Novecento*, T. 2, Centro editoriale toscano, Firenze, 2004, pp. 803-842.

51 Per una storiografia essenziale sull'istituto prefettizio, cfr. P. Casula, *I prefetti nell'ordinamento italiano: aspetti storici e tipologici*, Giuffrè, Milano, 1972; M.C. Mascambruno, *Il prefetto*, T. I *Dalle origini alle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 137-163; G. Balsamo, R. Lauro, *Il prefetto nel-*

dell'Italia liberata[52]. Le elezioni comunali si svolsero in due tornate elettorali: il 10 marzo-7 aprile 1946 per il rinnovo di 5.722 Consigli, di cui 3.158 situati nel Nord, 804 nel Centro, 1.255 nel Sud, 202 in Sicilia e 303 in Sardegna; nell'ottobre-novembre in 1.383 Comuni e in altri 955 dopo l'autunno del 1946. Le medie nazionali dei votanti furono dell'83% per gli uomini e dell'81,7% delle donne, che ottennero per la prima volta il diritto di voto, con il d. l. lgt. 2 febbraio 1945, n. 23[53]. Non furono invece disciplinate le elezioni provinciali, differite per le divergenti posizioni sulla sopravvivenza dell'ente[54]. Rimase pertanto in vigore – sino alla elezione dei primi Consigli provinciali nel 1951-52[55] – il sistema di

---

la Repubblica, Maggioli, Rimini, 1992, pp. 263-293; C. Meoli, *Il prefetto nell'ordinamento italiano*, Noccioli, Firenze, 1994, pp. 39-52; R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in Id. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, pp. 126-131; G. Focardi, *Il Prefetto nella transizione istituzionale (1943-1948)*, in M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*, cit., p. 178; G. Tosatti, *Il rapporto centro-periferia attraverso l'esperienza del Ministero dell'Interno,* in P.L. Ballini (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, cit., pp. 693-723.

52 P. Dogliani, M. Ridolfi (a cura di), *1946. I Comuni al voto. Elezioni amministrative e partecipazione delle donne*, La Mandragora, Imola, 2007; R. Forlenza, *Le elezioni amministrative della prima Repubblica. Politica e propaganda locale nell'Italia del secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma, 2008; B. Taverni, *L'Italia divisa. Gli Enti Locali tra proporzionale e maggioritario (1946-1956),*cit.

53 *Risultati delle elezioni amministrative svoltesi in 5.772 Comuni nei giorni 10-17-24-31 marzo e 7 aprile 1946*, «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente», 10 maggio 1946, suppl. speciale; *Risultati statistici delle elezioni amministrative in 4 tavole grafiche*, ivi, 20 maggio 1946, pp. 7-10.

54 B. Taverni, *Il dibattito sulle autonomie: Comuni, Province e Regioni nella fase costituente*, in S. Rogari (a cura di), *Dal 1848 al 1948: dagli Statuti alla Costituzione repubblicana. Transizioni a confronto,* Polistampa, Firenze 2010, pp. 195-208.

55 B. Taverni, *Le prime elezioni provinciali della Repubblica (1951-1952),* in F. Agostini (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Angeli, Milano, 2011, pp. 188-206.

nomina prefettizia, istituito sin dall'aprile del 1944, su designazione degli stessi CLN.

Dopo le elezioni dell'Assemblea Costituente del 2 giugno 1946, la questione regionale si ripropose – in un'accesa dialettica tra partiti regionalisti (DC, PRI, PD'A) e antiregionalisti (PLI, UQ, Blocco Nazionale della Libertà) e con alterne posizioni della sinistra socialista e comunista[56] – nei dibattiti della II Sottocommissione «Organizzazione dello Stato», presieduta da Umberto Terracini (dal 26 luglio al 1° agosto 1946), nel «Comitato dei dieci» (il 13-14 luglio, il 5 e l'8 dicembre 1946) e infine nell'Assemblea plenaria, che si confrontò sul Titolo V del Progetto di Costituzione (dal 27 maggio al 27 giugno 1947, con strascichi il 29-30 ottobre e il 4 dicembre). Più che ripercorrere gli aspetti politico-giuridici di questo confronto, già ampiamente indagato sul piano storiografico[57], è interessante richiamare l'indagine

56 Sulla politica delle sinistre in tema di autonomie territoriali, si veda soprattutto E. Ragionieri, *Il Partito comunista italiano e l'avvento della Regione in Italia*, in M. Legnani (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, cit., pp. 273-290; F. Taddei, *La Costituente nella politica del PSI*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, T. 2, cit., pp. 17-67; G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente*, ivi, pp. 229-426; M. De Nicolò, *Lo Stato nuovo. Fausto Gullo, il Pci e l'Assemblea costituente*, Pellegrini, Cosenza, 1996, pp. 61-90; C. Giorgi, *La sinistra alla Costituente*, Carocci, Roma, 2001; S. Guerrieri, *Il Pci e il processo costituente*, in G. Monina (a cura di), *1945-1946. Le origini della Repubblica*, Vol. II *Questione istituzionale e costruzione del sistema politico democratico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pp. 51-80; E. Bernardi, *Le autonomie della sinistra (1943-1953)*, in P.L. Ballini (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, cit., pp. 43-96; P. Allegrezza, *Sinistra e autonomie locali*, in M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*, cit., pp. 207-238.

57 Sul dibattito alla Costituente, si rimanda in questa sede a P. Permoli, *La Costituente e i partiti politici italiani*, Bologna, 1966; R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, cit.; S. Magagnoli, *Autonomie locali e Regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione*, in S. Magagnoli, E. Mana, L. Conte (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, Regioni, governo, politica economica*, il Mulino, Bologna, 1998, pp. 11-172; F. Monechi, *L'Italia delle Regioni. Dal dopoguerra alla "seduta fiume" della Camera: legge elettorale, riforma dello Stato, costi della politica*,

compiuta da «Toscana nuova» – il settimanale edito a Firenze dal 1946, sotto la direzione di Orazio Barbieri (parlamentare comunista dalla I alla III legislatura e Sindaco del Comune di Scandicci dal 1965 al 1975) – al termine del Convegno regionale dei Sindaci dei capoluoghi della Toscana, svoltosi a Palazzo Vecchio nel febbraio 1947. Dopo una riflessione sul profilo tecnico-amministrativo del progetto di riforma[58], si evidenziava una manifesta discordanza politica tra gli amministratori toscani sul tema dell'autonomia e della potestà legislativa regionale, che avrebbe potuto minare l'unità nazionale ed impedire il consolidamento del neo-costituito Stato repubblicano.

> *Compagno Fabiani, Sindaco di Firenze*: secondo il mio punto di vista il progetto di autonomia regionale, pur rispondendo in certi aspetti alle necessità di sviluppo delle singole Regioni, presenta un pericolo che è quello di dividere l'Italia in settori autonomi a carattere diverso e contrastante con gli interessi dell'unità nazionale […].
> *Compagno Lenzi, Sindaco di Grosseto*: io penso che il progetto di autonomia regionale, così come è stato approvato dalla Commissione dei 75, non corrisponda alle esigenze della nostra Regione, poiché ritengo che l'unità statale sia la condizione essenziale per il consolidamento della Repubblica […].
> *Compagno Diaz, Sindaco di Livorno*: l'autonomia alla Regione deve essere accordata nel campo amministrativo. Sono però assolutamente contrario alla facoltà legislativa all'Assemblea regionale […].
> *Compagno Corsini, Sindaco di Pistoia*: […] l'autonomia regionale deve essere inquadrata entro i limiti di un'attività centrale che serva a fare della Nazione un Ente economico e disciplinato. Per autonomia non deve intendersi quindi separatismo.
> *Compagno Bocci, Sindaco di Siena*: sono d'accordo con

cit., pp. 23-32; B. Taverni, *Il dibattito sulle autonomie: Comuni, Province e Regioni nella fase costituente*, cit., pp. 195-208. Si veda inoltre, più in generale, P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, Carocci, Roma, 1998; U. Chiaramonte, *Il dibattito sulle autonomie nella storia d'Italia, 1796-1996: unità, federalismo, regionalismo, decentramento*, Angeli, Milano, 1998.

58 U. Bassano, *Nascita della Regione,* «Toscana nuova», a. I, n. 1, 17-24 agosto 1946, p. 1.

> l'autonomia regionale nel campo amministrativo, in quanto elimina difficoltà burocratiche. Trovo però inopportuno dare all'Assemblea regionale facoltà legislative perché ciò spezzerebbe l'unità del paese […].
> *Compagno On. Bargagna, Sindaco di Pisa*: non ritengo che il progetto per l'Ente Regione risponda agli interessi del paese. Infatti la facoltà legislativa all'Assemblea regionale porterebbe gravi danni all'unità dello Stato […].
> *Comm. Martini, Sindaco di Lucca:* mi pare che sia l'ispirazione di tutti i partiti democratici dare alle Regioni una bene intesa autonomia legislativa al fine di risolvere i problemi di carattere strettamente regionale e senza pregiudizio della integrità nazionale […].
> *Compagno On. Grazi, Sindaco di Arezzo:* sono contrario all'Ente Regione anche in senso amministrativo perché secondo me questo Ente costituisce una artificiosità, una cosa non pratica e non attuabile […].
> *Sig. Andrei, Sindaco di Carrara:* credo che la Commissione dei 75 avrebbe dovuto studiare più approfonditamente il progetto di autonomia regionale e dare facoltà limitata legislativa alla Assemblea regionale. Questo nell'interesse della Nazione[59].

La nuova Costituzione introdusse delle novità rilevanti. Mentre l'originaria «autarchia» aveva qualificato gli Enti locali come «enti ausiliari dello Stato», i cui «fini e interessi parziali» dovevano coincidere necessariamente con i «fini e gli interessi totali dello Stato-persona», il principio autonomistico sancito dall'art. 5 si legava, invece, al «pluralismo» dei soggetti dello «Stato-comunità» – lo Stato persona, le Regioni, le Province e i Comuni –, portatori di propri fini ed interessi[60]. Tale passaggio era stato definito dal Presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, «l'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione»[61]. L'accordo di fondo, specie tra

59 *Autonomia regionale. Cosa ne pensano i Sindaci toscani*, ivi, a. II, n. 9, 28 febbraio 1947, p. 1.

60 E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituente repubblicana (1943-1947)*, cit., pp. 334-335.

61 M. Ruini, *Relazione sul progetto di Costituzione*, in Comitato per la

la DC e il PCI, che si era dedicato al tema del decentramento anche sulle colonne della rivista romana «Rinascita»[62], si raggiunse su due questioni fondamentali: la rinuncia alla legislazione «esclusiva» delle Regioni – identificata come «primaria» dal giurista democristiano Ambrosini[63] – e l'unificazione, in una sola figura giuridica, della legislazione concorrente e di quella integrativa.

Le sinistre ribadirono tuttavia il ruolo primario del Comune come centro di «autogoverno», come sostenuto anche dalla Lega Nazionale dei Comuni democratici, costituitasi a Firenze nel dicembre 1947[64]. Il Comune – scriveva l'«Amministratore democratico», bollettino di orientamento del Centro di consulenza degli Enti locali del PCI – «è la forma più elementare di vita associata», «è a contatto col popolo» ed è lo «strumento più adatto» per portare la popolazione «sul terreno della lotta, senza la quale nessun rinnovamento è possibile»[65].

Analogamente si allineava il tradizionale municipalismo sociali-

---

celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione (a cura di), *I precedenti storici della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 159.

62 R. Grieco, *Federalismo e unità statale in Italia*, «Rinascita», a. III, n. 3, marzo 1946, pp. 45-48; P. Togliatti, *I comunisti e la Costituente*, ivi, n. 4, aprile 1946, pp. 65-66; V. Crisafulli, *Per una Costituzione democratica*, ivi, n. 7, luglio 1946, pp. 143-146; R. Grieco, *La Regione nella nuova organizzazione statale italiana*, ivi, pp. 146-148; N. Iotti, *Una regione emiliano lunense?*, ivi, a. IV, n. 4, aprile 1947, pp. 94-97; R. Laconi, *La Regione nella nuova Costituzione italiana. Storia e risultati di un dibattito*, ivi, n. 7, luglio 1947, pp. 182-184.

63 U. De Siervo, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, «Le Regioni», a. XXI, n. 5, ottobre 1993, pp. 1253-1276; N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, con Presentazione di G. De Rosa, il Mulino, Bologna, 1998. Si veda, inoltre, la raccolta di discorsi di G. Ambrosini, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1957.

64 O. Gaspari, *Dalla Lega dei Comuni socialisti a Legautonomie. Novant'anni di riformismo per la democrazia e lo sviluppo delle comunità locali,* Legautonomie, Roma, 2006.

65 *Il Partito comunista e i Comuni*, «L'Amministratore democratico», a. I, n. 1, 29 aprile 1947, pp. 2-4.

sta[66]: «la democrazia italiana – aveva scritto sul mensile di cultura e politica «Socialismo» l'esponente toscano del psiup Edgardo Lami Starnuti, che confluirà dopo la scissione di Palazzo Barberini del 1947 nel psli – deve fare a ritroso il cammino percorso, riportare l'amministrazione là dove gli interessi sorgono o si ripercuotono e dare alle Amministrazioni locali la più ampia autonomia»[67]. «Il Comune» – si leggeva ancora su «La Difesa», organo della Federazione fiorentina del psi, pubblicato dal 1945 al 1957[68] – «è il più importante ente autarchico locale, il quale, per la spontaneità della sua formazione, per le sue tradizioni, per la somma di interessi che rappresenta e amministra, costituisce per i cittadini il più naturale e il più considerato agglomerato politico»[69]. Nel 1947-48 si manifestò, comunque, un certo interesse nel settimanale socialista sul tema della Regione[70]. «Le Regioni previste dalla

66 D. Cherubini, *Le sinistre toscane e le autonomie locali. Unitarismo e regionalismo dei socialisti (1943-1947)*, in P.L. Ballini (a cura di), *Le autonomie locali in Lombardia e in Toscana. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, pp. 485-541.

67 E. Lami Starnuti, *Le autonomie locali*, «Socialismo», a. I, n. 8, dicembre 1945, pp. 21-26. Nel Comitato Centrale dell'ottobre 1945, aveva inoltre affermato riguardo alla competenza regionale: «alla Regione potranno essere affidati compiti in materia di agricoltura, industria, pesca, lavori pubblici, previdenza, assistenza, beneficenza e vari altri che possono essere sottratti alla competenza esclusiva dello Stato. Affinchè la Regione possa assolvere i suoi compiti, essa deve avere una autonomia effettiva, non fittizia e la potestà legislativa che però dovrà essere limitata alle specifiche materie elencate»: cfr. ente per la storia del socialismo e del movimento operaio italiano, fondazione giuseppe manuele e v. modigliani, *I socialisti e la Costituente*, a cura di A. Brunetti, T. II, E.S.S.M.O.I., Roma, 2003, p. 370.

68 M. Nardini, *La rinascita del socialismo fiorentino dalle pagine de «La Difesa» (1945-1957),* in L. Lotti (a cura di), *Il socialismo fiorentino dalla Liberazione alla crisi dei partiti, 1944-1994*, Polistampa, Firenze, 2008, pp. 45-85.

69 E. Mancinelli, *Il Comune*, «La Difesa», a. XLIII, n. 8, 3 febbraio 1946. Si vedano, inoltre, i precedenti interventi di F. Lombardi, *Conquistiamo i Comuni*, ivi, a. XLII, n. 2, 22 settembre 1945; Id., *Conquistiamo i Comuni, II, Gli inconvenienti della "proporzionale pura"*, ivi, n. 3, 29 settembre 1945.

70 G.[aetano] Pacchi, *L'autonomia regionale. I precedenti storici,* ivi, a. XLIV, n. 12, 21 marzo 1947, p. 1; Id., *L'Autonomia regionale. Decentramento am-*

Carta Costituzionale costituivano certamente una notevole innovazione nella vita pubblica nazionale» – scrisse successivamente Lelio Lagorio – «ma erano state disegnate in modo incerto e incompleto, più come un livello di decentramento che come un pilastro di una Repubblica chiaramente autonomistica»[71].

Un significativo confronto sulla prospettiva regionale si era svolto anche in seno all'UPI e all'ANCI ricostituitesi, rispettivamente, nel maggio e nel settembre del 1946. Degno di nota il Memoriale inviato dal Consiglio direttivo dell'UPI all'Assemblea Costituente[72], con le direttive approvate dal Congresso di Firenze (5-8 maggio 1946), dopo la relazione del Presidente della Deputazione provinciale Ezio Donatini[73], che si era pronunziato per l'elezione a suffragio diretto e proporzionale dei Consigli regionali[74]. Scartata ogni ipotesi federalista, l'ordine del giorno conclusivo presentato dal Presidente della Deputazione provinciale di Milano Migliori optò per la costituzione della Regione e per «valorizzazione» della Provincia, in funzione del «decentramento dei compiti regionali»[75]. La sua approvazione – con 48 voti favorevoli, 11 contrari e 9 astenuti – risultò tuttavia paradigmatica delle resistenze che ancora ostacolavano le più ferventi tendenze di riforma istituzionale[76], che si riproposero, in un

---

ministrativo, ivi, a. XLIV, n. 14, 4 aprile 1947, p. 2; E. Allodoli, *Avremo la Regione?,* ivi, a. XLV, n. 46, 19 novembre 1948, p. 1.

71 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, Consiglio regionale della Toscana [Firenze, 2005], p. 3.

72 *Un memoriale dell'Unione delle Province all'Assemblea Costituente,* «Rivista delle province», a. XXXVIII, n. 10-12, 1946, pp. 99-103.

73 La relazione inaugurale su «Gli enti intermedi fra lo Stato e il Comune e in particolare della Regione e della Provincia» fu presentata insieme al consigliere provinciale Ernesto Riccioli, esponente del Partito d'Azione.

74 *Atti del Congresso nazionale delle Province, in Firenze, dal 5 all'8 maggio 1946*, cit., p. 34.

75 Ivi, pp. 148-150. All'unanimità fu invece approvato l'ordine del giorno a favore dell'autonomia finanziaria degli Enti locali: ivi, pp. 171-174.

76 Votarono contro anche le due Province di Livorno e Siena, dove le sinistre erano in maggioranza. In particolare, il Presidente della Deputazione provinciale di Livorno, Giuseppe Funaro, manifestò fortissime perplessità sulla riforma regionale, preoccupato per l'unità nazionale, per l'aumento della bu-

mutato clima di relazioni interne ed internazionali, nella stagione del «centrismo» degasperiano.

2. Dalla «Regione truffa» alla «Regione aperta»

La «questione regionale» rappresentò – per la sua «sostanziale continuità», per i riferimenti al processo di sviluppo economico e alle dinamiche della vita produttiva e delle forze sociali, nonché per i suoi riflessi sull'indirizzo politico-amministrativo dello Stato – un «elemento peculiare della lotta politica italiana lungo tutto il periodo "postfascista"»[77]. Un dibattito che si articolò a più livelli e che non tradì l'immagine di una Toscana che rimaneva saldamente legata, nelle radici dell'antifascismo, alle più avanzate istanze di autonomia e di autogoverno; sino a pervenire – in alcune sue componenti – ad una più ampia concezione di «Regione aperta», come risultante di una matura «gestazione politica» delle forze di sinistra sul tema della costruzione della democrazia partecipata[78].

L'ipotesi toscana della «Regione aperta» si contrappose ad un confronto sul piano nazionale che non riuscì ad approdare – negli anni Cinquanta – all'attuazione delle norme del Titolo V della Carta repubblicana evidenziando anche, a livello di governo, un diverso modo di intendere le autonomie tra le forze politiche della maggioranza[79] ed un'aperta dialettica tra le correnti interne[80].

La VIII Disposizione Transitoria e Finale della Costituzione aveva previsto il termine di un anno – dalla sua entrata in vigore – per

---

rocrazia e per l'incompatibilità sostanziale fra autonomismo e pianificazione: ivi, pp. 147-148.

77 E. Santarelli (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, De Donato, Bari, 1970, p. 329.

78 S. Neri Serneri, *Per una storia del governo regionale in Toscana*, cit., p. 14.

79 B. Taverni, *Governo nazionale e governi locali: la riforma del 1951*, in P.L. Ballini (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, cit., pp. 655-692.

80 Per le diverse posizioni in seno al partito di maggioranza relativa, cfr. B. Taverni, *La Dc a confronto: la questione elettorale amministrativa e regionale (1948-1953)*, in P.L. Ballini (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, pp. 155-260.

indire le «elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali». Spettava dunque al legislatore ordinario la concreta attuazione dell'ordinamento decentrato[81], attraverso l'adeguamento delle «sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni» (IX Disposizione Transitoria e Finale della Costituzione).

Nonostante una prima fase iniziale d'intensa attività legislativa, con la formulazione di una serie di studi[82] e di inchieste e con la presentazione di due disegni di legge governativi alla Camera dei deputati – «Costituzione e funzionamento degli organi regionali» e «Norme per le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle Amministrazioni provinciali»[83] –, alcuni progetti si arrestarono, nel corso della I legislatura, all'ordine del giorno del Parlamento –

81 V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio,* Giuffrè, Milano, 1952.

82 Un primo studio era stato realizzato da una Commissione di funzionari costituita presso il Ministero dell'Interno, sotto la Presidenza del Sottosegretario di Stato Achille Marazza. Lo schema legislativo era stato però alquanto restrittivo dell'autonomia regionale in materia legislativa e di controlli. Cfr. lo schema legislativo originario in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», a. IV, n. 5, 1° marzo 1948, pp. 269-279.

83 Si vedano i disegni di legge nn. 211 e 212, presentati dal Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi, in ap, cd, I legislatura, *Documenti-disegni di legge e relazioni*, seduta del 10 dicembre 1948, pp. 1-15. L'art. 3 del doc. n. 212 disciplinava l'elezione dei Consigli regionali a «suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti. La rappresentanza è proporzionale». Si era inoltre deciso, in via provvisoria, di non ricostituire l'organo consiliare della Provincia: l'art. 20 c. 1 del progetto n. 212 prevedeva infatti che – fino all'entrata in vigore di nuove norme sulla costituzione delle Amministrazioni provinciali – le funzioni a queste demandate dal T.U. della legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915, n. 148 sarebbero state esercitate, in ciascuna Provincia, da una Deputazione ristretta (con funzione sia deliberativa che esecutiva), composta da 8 membri nelle Province con popolazione fino a 500 mila abitanti, di 10 in quelle con popolazione fino a 1 milione e di 14 nelle altre. Per le Deputazioni si istituiva una rappresentanza di secondo grado sulla base dei consiglieri regionali e, per l'altra metà, dei Sindaci o dei Commissari dei Comuni della Provincia stessa. Cfr. B. Taverni, *Le prime elezioni provinciali della Repubblica (1951-1952),* cit., pp. 190-191.

come quello per le elezioni regionali – mentre altri, pur approvati, attuarono un ridimensionamento della portata, dei significati e delle interpretazioni più avanzate del decentramento. La nascita dell'ordinamento regionale e la più ampia definizione di «autogoverno», come «base e mezzo di ogni democrazia», furono invece prospettate nelle assemblee dell'ANCI e dell'UPI, in una soluzione di continuità con le tesi sostenute durante la stagione costituente[84].

Il più esteso concetto di «autonomia», piuttosto che di semplice decentramento burocratico, affermatosi con l'intento di dotare le Regioni di un vero e proprio «potere proprio di indirizzo»[85], non fu semplicemente accantonato, né inserito in un più ampio processo di «sabotaggio costituzionale», esteso anche ad altri istituti di garanzia, quali il *referendum* e la Corte costituzionale, come avanzato dalla storiografia prevalente[86]. I progetti istitutivi erano stati infatti presentati – come nel caso delle Regioni – sin dall'inizio della prima legislatura[87]. Vi si dovevano ricondurre, piuttosto, ragioni di

84 Si veda, ad esempio, la risoluzione del 25-28 giugno 1949, in *Mozioni approvate dalle Assemblee generali e dal Consiglio nazionale dell'Anci (1946-1961)*, a cura della Segreteria generale dell'ANCI, Caparrini, Empoli, 1966, pp. 13-14; cfr., inoltre, *Atti della dodicesima Assemblea generale della Unione delle Provincie d'Italia (Roma, 4-6 febbraio 1949)*, Castaldi, Roma, 1949.

85 M. De Nicolò, *Regioni e decentramento nella storia d'Italia*, in M. Ridolfi, S. Cruciani (a cura di), *Regioni e regionalismi nel secondo dopoguerra*, Centro stampa d'Ateneo, Viterbo, 2008, p. 18.

86 Sulla mancata attuazione costituzionale, cfr. A. Pizzorusso, *Il disgelo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. II, T. 2, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino, 1995, pp. 115-150; F. Rugge, *Il disegno amministrativo*, ivi, pp. 218-236; S. Cruciani, *Il sistema politico italiano e le Regioni tra Stato-Nazione e integrazione europea*, in M. Ridolfi, S. Cruciani (a cura di), *Regioni e regionalismi nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 35-62 (spec. le pp. 42-46 per «Gli anni del centrismo dal congelamento al disgelo costituzionale»).

87 Il disegno di legge governativo sull'istituzione della Corte costituzionale era stato presentato il 14 luglio 1948: cfr. Ap, Cd, I legislatura, *Documenti-disegni di legge e relazioni*, n. 469. Diverrà la l. 11 marzo 1953, n. 87: cfr. F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996, pp. 68-87; G. Bisogni, *Le leggi istitutive della Corte Costituzionale*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura*

prudenza e di gradualismo che ispirarono l'azione degasperiana, nel clima di *escalation* della guerra fredda, dopo la firma del Patto atlantico del 1949 e lo scoppio del conflitto coreano e le incognite «politiche» legate al primo esperimento regionale. L'attuazione del Titolo V della Costituzione, inoltre, non si configurava allora come prioritaria nell'agenda di governo, rispetto alle più urgenti questioni economico-finanziarie[88].

A differenza delle frange più regionaliste del partito, De Gasperi temeva il ripetersi degli «errori siciliani», l'opposizione degli alleati liberali a superare il sistema di limitato decentramento amministrativo del T.U. del 1915 e l'eventualità che – dopo la costituzione del Cominform – il PCI potesse servirsi dei nuovi enti «come una catapulta contro lo Stato»[89]. «Ogni Regione che conquistano – affermava – potrebbe diventare una Repubblica comunista, con una milizia regionale di parte».

> Sappiamo che il problema è poliedrico, l'abbiamo visto alla Costituente, ma sappiamo anche che esiste una Costituzione, la quale impegna ad attuare le Regioni […]. Le esigenze pratiche nella istituzione delle Regioni, particolarmente autonome, quelle cioè che hanno uno Statuto speciale, ci insegna ad essere molto prudenti […]. Le Regioni, secondo me, possono vivere ed aiutare, anche articolandola, l'unità dello Stato (io non ho il timore che generalmente si manifesta in questo senso, per quanto abbia lo stesso sentimento della necessità dell'unità dello Stato) alla condizione, però, che non siano fonte di discussioni, fin dal primo periodo, le competenze, perché allora […] trasferiremmo i difetti del nostro parlamentarismo in altri piccoli parlamenti[90].

---

repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni, Vol. I, Carocci, Roma, 2004, pp. 71-88.

88 P.L. Ballini, *Alcide De Gasperi*, Vol. III *Dalla costruzione della democrazia alla «nostra patria europa», (1948-1954),* Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 102.

89 Asils, Dc, Consiglio Nazionale, seduta del 25 settembre 1948, sc. 4, f. 9, s.f. 1.

90 Ap, Sr, I legislatura, *Discussioni*, seduta del 15 dicembre 1948, pp. 4462-4470.

«L'ordinamento regionale tracciato nella Costituente – aveva osservato Dossetti, della corrente di «Cronache Sociali»[91] – è andato forse oltre alle nostre intenzioni (pericolo di federalismo)»[92]. La corrente sindacale cristiana, di cui era espressione «Politica sociale», aveva invece enfatizzato la Regione come «scuola di democrazia, pur prospettando i rischi di una scarsa affluenza alle urne[93]. La soluzione individuata era stata di «graduare opportunamente la realizzazione delle Regioni», secondo un calendario predefinito che permettesse di orientare, di volta in volta, le successive esperienze[94].

I successivi rinvii delle elezioni regionali[95] furono paradigmatici di quella tensione politica che, dopo le elezioni del 18 aprile 1948, non riuscì a pervenire ad una più compiuta definizione giuridica del sistema autonomistico nel nuovo ordinamento democratico, in una soluzione di discontinuità rispetto alla fase resistenziale e costituente. Di segno diverso il tentativo operato dalle destre di delegittimare – fuori e dentro il Parlamento – l'impianto regionale tracciato nella Costituzione[96], prima attraverso una petizione firmata da

91 P. Pombeni, *Le Cronache sociali di Dossetti (1947-1951). Geografia di un movimento di opinione*, Vallecchi, Firenze, 1976.

92 Asils, Dc, Consiglio Nazionale, seduta antimeridiana del 25 settembre 1948, sc. 4, f. 10, s.f. 1.

93 Q. Tosatti, *Ancora della libertà e autonomia del partito*, «Politica Sociale», a. III, n. 24, 13 giugno 1948, p. 1; A. Quacquarelli, *Il Nord e il Sud e l'Ente Regione*, ivi, n. 42, 17 ottobre 1948, pp. 1 e 4; E. Dalmasso, *Ancora sull'Ente Regione*, ivi, n. 43, 24 ottobre 1948, p. 1.

94 Questa tesi sarà poi ripresa da Paolo Emilio Taviani, Segretario politico della dc dal 20 giugno 1949 ed approvata all'unanimità dalla Direzione Centrale del partito, nella seduta del 1° luglio 1949.

95 La legge Bergmann 24 dicembre 1948, n. 1465 fissò le prime elezioni regionali al 30 ottobre 1949; alla scadenza del termine, si ebbe un successiva proroga al 31 dicembre 1950 con la legge Lucifredi del 5 ottobre 1949, n. 762. Dopo lo scadere del nuovo termine, non si provvide più nel corso della I legislatura ad ulteriori rinvii: cfr. B. Taverni, *L'Italia divisa. Gli Enti Locali tra proporzionale e maggioritario (1946-1956),* cit., pp. 20-32.

96 L. Giansanti, *I partiti di destra e la questione regionale (1946-1953)*, in M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*, cit., pp. 235-267. Si veda inoltre, più in generale, P.G. Murgia, *Ritorneremo! Storia e cronaca del fascismo dopo la Resistenza*

Gioacchino Volpe e pubblicata sul quotidiano «Il Tempo»[97], poi con una proposta di legge costituzionale per la «Revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, relativo a "Le Province, le Regioni, i Comuni"»[98] ed, infine, con un'accesa campagna stampa condotta sulle colonne de «La Rivolta ideale»[99] e di «Lotta politica», nonché sul giornale del PNM «Italia monarchica», allora diretto da Alfredo Covelli[100]. La Regione costituiva il simbolo «dell'anarchia politica, economica e sociale»[101] ed un ostacolo ad una rinascita dell'Italia sul piano internazionale, dopo il Trattato di pace del 1947[102].

(1950-1953), SugarCo Edizioni, Milano, 1976; G. Roberti, *L'opposizione di destra in Italia (1946-1979)*, Gallina Editore, Napoli, 1988; S. Setta, *La destra nell'Italia del dopoguerra*, Laterza, Roma-Bari, 1995; M. Tarchi, *Esuli in Patria. I fascisti nell'Italia repubblicana*, Guanda Editore, Parma, 1995; Id., *Cinquant'anni di nostalgia. La destra italiana dopo il fascismo*, Rizzoli, Milano, 1995; A. Baldoni, *La destra in Italia (1945-1969)*, con prefazione di Gianfranco Fini, Editoriale Pantheon, Roma, 2000.

97 G. Volpe, *Per l'unità d'Italia contro l'Ente Regione,* «Il Tempo», 7 dicembre 1948; ripubblicato in E. Santarelli (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., pp. 341-344.

98 Cfr. il documento n. 225, presentato dal Presidente del Gruppo misto, Guido Russo Perez, insieme agli altri cinque deputati eletti nelle liste del MSI (Almirante, Filona, Mieville, Roberti e Michelini), in AP, CD, I legislatura, *Documenti-disegni di legge e relazioni*, seduta del 14 dicembre 1948.

99 *La Crociata dell'Unità contro la Regione*, «La Rivolta Ideale», 16 febbraio 1950; *Regionalismo: delitto contro la Patria*, ivi, 23 febbraio 1950; C. Costamagna, *La forza di un popolo si celebra nell'unità*, ivi, 20 settembre 1951; Id., *L'ordinamento regionale*, ivi, 17 gennaio 1952; Id., *La strana vicenda dell'ordinamento regionale*, ivi, 15 marzo 1953.

100 *Per l'unità nazionale*, «L'Italia monarchica», 27 gennaio 1949; M. Viana, *L'Ente Regione contro l'unità*, ivi, 6 gennaio 1949; N. Guglielmi, *Pericoli del regionalismo*, ivi, 27 gennaio 1949; Id., *Spese e danni della follia regionalista*, ivi, 27 gennaio 1949; G. De Mier, *Dallo Stato unificato al non-Stato regionalista*, ivi, 10 febbraio 1949; *Contro il regionalismo l'unanimità dei monarchici*, ivi, 3 marzo 1949; *Regioni: sempre peggio*, ivi, 6 ottobre 1949. Del tutto particolare la posizione di P. Pennisi, *Un "regionalista" contro le "Regioni"*, ivi, 6 gennaio 1949.

101 Si veda la relazione al doc. n. 225, in Ap, Cd, I legislatura, *Documenti-disegni di legge e relazioni*, seduta del 14 dicembre 1948, p. 3.

102 A. Carioti, *I missini e la politica estera tra nazionalismo e anticomunismo*

> Se il comunismo conquistasse le due regioni dell'Emilia-Romagna e della Liguria – scriveva il Segretario nazionale del MSI Antonio De Marsanich su «Lotta politica» –, l'Italia resterebbe tagliata in due, dal Mar Ligure all'Adriatico. Sarebbe ancora la guerra civile e la rottura dell'unità italiana […] fino a richiedere, per la difesa dei propri diritti, l'intervento di uno Stato straniero. Nella politica estera sarà impossibile, mancando il forte impulso di tutto l'organismo nazionale, ottenere la revisione del *Diktat* e dei trattati internazionali che ci vietano il nostro indispensabile ritorno in Africa e all'attività coloniale[103].

La Regione non godeva altresì, secondo esponenti della destra monarchica e liberale, della legittimazione popolare, perchè la nostra Carta costituzionale non era stata sottoposta a *referendum*, come avevano proposto alcuni partiti sull'esempio della IV Repubblica francese. I monarchici auspicavano, inoltre, la disciplina della legge sul *referendum* da utilizzare non solo contro le Regioni, ma come premessa inequivocabile della revisione istituzionale.

Di «Costituzione tradita» scrisse nel 1949 – sulle colonne di «Rinascita» – Vezio Crisafulli, lungo un dibattito giuspubblicistico che si protrasse fino al termine degli anni Sessanta[104]. «Il problema

dal Patto Atlantico ai Trattati di Roma (1947-1957), in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 435-462; R. Chiarini, *«Sacro egoismo» e «missione civilizzatrice». La politica estera del Msi dalla fondazione alla metà degli anni cinquanta*, «Storia contemporanea», a. XXI, giugno 1990, pp. 541-560; S. Finotti, *Difesa occidentale e Patto atlantico: la scelta internazionale del Msi (1948-1952)*, «Storia delle relazioni internazionali», n. 1, 1988, pp. 85-124; P. Neglie, *Il Movimento Sociale Italiano fra terzaforzismo e atlantismo*, «Storia contemporanea», a. XXV, n. 6, 1994, pp. 1167-1195.

103 A. De Marsanich, *Neoguelfismo*, «Lotta politica», 24 dicembre 1949. L'on. Almirante si era dichiarato favorevole al solo decentramento amministrativo: cfr. *La posizione del Movimento Sociale Italiano dinanzi ai problemi del paese e della democrazia*, ivi, 19 ottobre 1949.

104 V. Crisafulli, *La Costituzione tradita*, «Rinascita», a. VIII, n. 2, febbraio 1951, pp. 118-121 (e successivamente Id., *Vicende della «questione regionale»*, «Le Regioni», a. X, n. 4, luglio-agosto 1982, pp. 495-512); M.S. Giannini, *La Costituzione fluida*, «Società», a. VII, n. 3, settembre 1951, ora in Id., *Scritti*, Vol. III *1949-1954*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 389-394; G.

delle Regioni ordinarie si considerava accantonato» – secondo il costituzionalista Carlo Lavagna –, perché «ci si era finalmente convinti che la Disp. VIII costitui[sse] un semplice invito a provvedere entro un termine di massima, per il quale non sorgeva alcuna necessità di proroga»[105]. Neppure era da «credere che la Regione potesse «valersi della facoltà legislativa per sabotare l'azione politica dello Stato, od ostacolarne l'attività amministrativa»[106]. Le sue funzioni infatti, oltre ad essere «ben specificate e in numero limitato», non toccavano i compiti essenziali a livello nazionale, ma «ricad[evano] nella sfera economica e sociale»[107]. Parte della dottrina si confrontò invece sul metodo di elezione di secondo o di primo grado per i Consigli regionali[108] privilegiando, nel primo caso, un procedimento gradualistico – come era anche nelle intenzione della Democrazia Cristiana[109] – e,

---

Azzariti, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 257; G. Balladore Pallieri, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, «Il Foro Padano», a. IX, parte IV, 1954, pp. 34-64; C. Mortati, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vol. IV *Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 465-502.

105 C. Lavagna, *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1° gennaio 1948 al 31 gennaio 1950*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», a. II, f. 4, 1952, pp. 944-974.

106 A. Ghiani, *L'istituto regionale*, «L'Amministrazione italiana», a. IV, n. 11, novembre 1949, pp. 701-706.

107 «Inoltre – concluse –, un efficace sistema di controlli impedisce che la Regione possa diventare elemento disgregatore dell'unità dello Stato o minacciare gli interessi nazionali»: cfr. G. Miele, *Il decentramento regionale*, «Il Corriere amministrativo», a. IX, n. 1, 15 gennaio 1953, pp. 29-41.

108 *La legge sulla Regione*, «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», a. V, n. 2, 16 gennaio 1949, p. 276; *Ordinamento regionale*, ivi, pp. 956-963; A. Manitto, *La scelta del sistema nelle elezioni regionali*, ivi, pp. 71-74.

109 Nella seduta del 4 maggio 1950, la Commissione Interni della Camera dei deputati approvò un «contro-progetto», presentato dai deputati democristiani Roberto Lucifredi e Carlo Russo – rimasto poi all'ordine del giorno del Parlamento – per la rappresentanza indiretta dei Consigli regionali sulla base dei consiglieri provinciali *uti singuli*: cfr. Camera dei deputati, I legislatura, «Bollettino delle Commissioni parlamentari», a, II, n. 76, 5 maggio 1950, p.

nel secondo, una maggiore rappresentatività degli organi legislativi sulla base di «*un principio generale implicito* nel diritto positivo italiano»[110]. La mancata approvazione della legge elettorale costituiva, in ogni caso, «una grave lacuna» nel nuovo ordinamento[111].

La questione del decentramento istituzionale nel processo di «democratizzazione» dello Stato fu analizzata inoltre dal III Convegno di studi dell'Unione Giuristi Cattolici (Roma, 12-14 novembre 1951)[112], che vide per la seconda volta protagonisti i maggiori costituenti cattolici, che avevano a suo tempo postulato i princìpi fondatori del nuovo ordinamento repubblicano: Dossetti, La Pira, Moro, Mortati e Amorth. Se pur con un diverso approccio dogmatico, rispetto alla contrapposta visione comunista, il tema delle autonomie fu ricollegato alla progressiva attuazione dello «Stato sociale» e alla «partecipazione "democratica" delle masse popolari»[113].

Dei progetti presentati per le Regioni, fu approvata – dopo un lungo iter parlamentare[114] – solo la l. 10 febbraio 1953, n. 62 «Costituzione

436. Si veda, inoltre, R. Lucifredi, *Elezioni regionali e provinciali*, «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», a. V, n. 5, 1° marzo 1949, pp. 357-358.

110 V. Crisafulli, *Per un nuovo ordinamento provinciale*, «L'Amministratore democratico», a. III, n. 1, gennaio 1949, pp. 1-2; Id., *La questione delle Regioni*, ivi, a. IV, n. 10, ottobre 1949, pp. 67-70.

111 Id., *Le funzioni «costituzionali» delle Regioni*, «Il Corriere amministrativo», a. V, 15-31 agosto 1949, pp. 801-808.

112 Per i risultati del Convegno dell'ugci, cfr. *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, «Justitia», a. V, agosto-dicembre 1952, pp. 235-438; atti ripubblicati in G. Dossetti, A. Moro, M. Romani, U. Prosperetti, G. Baget Bozzo, A. Amorth, G. La Pira, *I problemi dello Stato sociale*, Cinque Lune, Roma, 1977. In precedenza, era stata affrontata la riforma dei rapporti tra potere legislativo e giudiziario, al centro del V Congresso dei Magistrati italiani, tenutosi il 5 novembre 1950 per fissare – come osservò Piero Calamandrei – «l'avvenire e le sorti della stessa democrazia». Tale giudizio è riportato in A. Quaglio, *Per il consolidamento della Repubblica l'attuazione delle norme costituzionali*, «Avanti!», 5 novembre 1950.

113 C. Vasale, *Prefazione*, in G. Dossetti, A. Moro, M. Romani, U. Prosperetti, G. Baget Bozzo, A. Amorth, G. La Pira, *I problemi dello Stato sociale*, cit., pp. XII-XIII.

114 N. Valentino, *Il lungo iter dell'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario*,

e funzionamento degli organi regionali», composta da 75 articoli, con 6 Titoli relativi alla disciplina delle seguenti materie: Statuti regionali; potestà normativa della Regione; organi della Regione; rapporti fra Regione, Comune, Provincia e altri Enti locali; Commissario di governo e controlli; Disposizioni Transitorie e Finali.

La l. 11 marzo 1953, n. 150 dispose, inoltre, di delegare ai Comuni e alle Province un elenco «tassativo» di materie per l'attuazione del decentramento amministrativo, sulla base dell'art. 118 c. 1 e della VIII Disposizione Transitoria e Finale della Carta repubblicana[115]. Con queste nuove previsioni normative sembrava risolversi il problema del decentramento funzionale a favore degli Enti locali e non più delle Regioni, la cui istituzione doveva ritenersi posticipata nel tempo e subordinata all'emanazione delle cosiddette «leggi cornice», introdotte dalla legge Scelba nelle materie ex art. 117 della Costituzione[116]. La Regione – commentò Paolo Gilardoni sulla

---

in *Le Regioni*, Eri, Torino, 1971, pp. 141-182; L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 73-119; E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, p. 61; M. Picchi, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale e la legge 10 febbraio 1953, n. 62*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Vol. II, Carocci, Roma, 2004, pp. 125-138; M. Degl'Innocenti, *L'avvento della Regione, 1970-1975. Problemi e materiali*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 2004, pp. 9-58.

115 Sulla l. 11 marzo 1953, n. 150 «Delega legislativa al governo per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale alle Provincie, ai Comuni e ad altri Enti locali e per l'attuazione del decentramento amministrativo», cfr. presidenza del consiglio dei ministri, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione (1948-1953)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1953; E. Balboni, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima Legislatura*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, T. 2 *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1980, pp. 225-312. Si veda, inoltre, P. Bassetti, *L'impegno della Democrazia Cristiana per le Regioni*, Atti del Convegno di studi tenuto a Milano nei giorni 1-2 febbraio 1964, Cinque Lune, Roma, 1964, pp. 101-104.

116 F. Bassanini, *È incostituzionale la legge Scelba del 1953*?, «Politica», a. XVI, n. 20, 24 maggio 1970, pp. 6-8 (estratto da «Esperienze amministrative», n.

«Rivista delle Provincie» – rischiava così «di nascere morta o, per lo meno, senza possibilità di esplicazione della propria attività»[117].

Le successive elezioni politiche del 7 giugno 1953[118] costituirono «la conferma o la rivincita delle telluriche elezioni del 18 aprile 1948»[119].

> Per lungo tempo – osservò il socialista Lelio Lagorio – non ci fu posto per le Regioni né prima né dopo le elezioni. Ma se questo era vero per la politica parlamentare, non lo era per quanto riguarda le fibre più delicate del paese: il dibattito culturale e il travaglio interno delle forze politiche. È da qui che risorse lentamente il tema delle Regioni[120].

Il dibattito sul regionalismo mancato ebbe echi profondi nei circoli intellettuali e nella stampa toscana del tempo, nel solco di un più ampio bilancio politico sulla stagione del «centrismo»[121] e sulla Costituzione «presbite» ed «incompiuta»[122]. La Carta repubblicana

---

8, 1967).

117 P. Gilardoni, *Il disegno di legge per la Costituzione e il funzionamento degli organi regionali*, «Rivista della Provincie», a. XLIV, n. 1, gennaio-febbraio 1952, pp. 3-5.

118 P. Craveri, *De Gasperi e la legge elettorale del 1953*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 19, Giuffrè, 1990, pp. 163-176; G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, il Mulino, Bologna, 2003; V. Capperucci, G. Quagliariello (a cura di), *Dossier sulla «legge truffa»*, «Ventunesimo secolo», a. II, n. 3, 2003, pp. 171-189; P.L. Ballini, «*L'arma della scheda*», ivi, a. III, n. 5, marzo 2004, pp. 190-202.

119 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 4.

120 *Ibidem.*

121 U. La Malfa, *Il problema politico dell'attuazione della Costituzione*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 3-13; L. Basso, *Il Principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano, 1958; O. Zuccarini, *Dieci anni di ritardo*, «La Voce repubblicana», 6 ottobre 1957, ora in E. Santarelli (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., pp. 393-398.

122 P. Calamandrei, *Incoscienza costituzionale*, «Il Ponte», a. VIII, n. 9, settembre 1952, pp. 1177-1187, ora in Id., *Opere giuridiche*, Vol. III, a cura di M. Cappelletti e con presentazione di C. Mortati, Morano, Napoli, 1968, pp. 470-480. Sul punto, si veda soprattutto M. Franzinelli (a cura di), *Oltre la guerra fredda. L'Italia del «Ponte» (1948-1953),* Laterza, Roma-Bari, 2010.

approvata nel 1948 non era altro – come annotò Piero Calamandrei su «Il Ponte» – che «lo spirito della Resistenza tradotto in formule giuridiche: il programma legalitario di un rinnovamento democratico». La «vera Costituzione materiale» era rappresentata, tuttavia, dallo «spirito conservatore» di un «regime di polizia» e di «paternalismo confessionale». La democrazia italiana si trovava dinanzi ad un «bivio»: «disfattismo costituzionale e processo alla Resistenza» costituivano, secondo il giurista fiorentino, «due facce dello stesso fenomeno»[123].

> Si aggiunga che la mancata attuazione dell'ordinamento regionale ha reso inattuabili una quantità di disposizioni costituzionali che presupponevano la istituzione delle Regioni: l'art. 83 secondo comma, per il quale all'elezione del Presidente della Repubblica «partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale» (Disp. Trans. II); l'art. 57, secondo il quale «il Senato della Repubblica è eletto a base regionale»; gli artt. 75, 121, 138, che danno ai Consigli regionali poteri di iniziativa per presentare leggi alle Camere, o per richiedere *il referendum* allo scopo di far abrogare una legge o di provocare una revisione costituzionale. Naturalmente è rimasto inattuato il nuovo ordinamento che doveva esser dato alla giustizia amministrativa in sede regionale (art. 125) e alle nuove forme di controllo sugli Enti autarchici minori (art. 130), che la Costituzione voleva sottratti al controllo del governo centrale[124].

La riforma regionale – è stato osservato nel più recente dibattito storiografico – non riuscì tuttavia a coagulare, almeno fino al 1956, un'unanimità di consensi all'interno delle forze politiche azioniste,

---

123 P. Calamandrei, *Una inadempienza dolosa*, pubblicato in E. Santarelli, *Dossier sulle Regioni*, De Donato, Bari, 1970, pp. 380-388. Si veda anche P. Calamandrei, *La Costituzione è il programma politico della Resistenza*, «Il Ponte», a. XII, n. 2, febbraio 1956, pp. 161-163.

124 Id., *Una inadempienza dolosa*, cit., pp. 383-384. Sul tema, cfr. inoltre Id., *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo (1945-1955). Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Bari, 1955, pp. 211-315; Id., *Introduzione storica*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbèra, Firenze, 1950.

socialiste e comuniste per il permanere delle «spinte antiunitarie delle componenti più retrive del paese»[125]. Sulle pagine de «Il Ponte» si contrapponevano il giudizio di Enzo Santarelli – candidatosi nel 1948, dopo una parentesi azionista, nelle liste del «Fronte popolare» – per il quale il nuovo ente avrebbe dovuto costituire una forma di «evasione verso orizzonti più vasti» ed uno strumento di dialettica democratica[126] e quello di Gaetano Salvemini, che riteneva invece preferibile il rafforzamento dei tradizionali Enti locali ed il mantenimento dell'istituto prefettizio per garantire l'ordine e la repressione dei reati penali. «Il presente regime politico italiano – specificò nell'articolo *Federalismo e Regionalismo* – può essere definito come un "fascismo meno Mussolini più la Regione"»[127].

L'articolazione del dibattito tra livello nazionale e locale, riferito specialmente al caso toscano, offriva interessanti spunti di riflessione. Se da un lato, a livello centrale le sinistre puntavano agli inizi degli anni Cinquanta a potenziare le autonomie locali[128] – per il timore dei nenniani dei particolarismi regionali[129] e per la reticenza del PCI

125 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, in P.L. Ballini, M. Degl'Innocenti, M.G. Rossi (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, Giunti, Firenze, 2005, p. 122.

126 E. Santarelli, *Regione e libertà*, «Il Ponte», a. V, n. 4, aprile 1949, p. 485.

127 G. Salvemini, *Federalismo e regionalismo*, ivi, n. 7, luglio 1949, pp. 830-842, ora in Id., *Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. Arfè, Feltrinelli, Milano, 1963, pp. 628-640; L. Polese Remaggi, *Il Ponte di Calamandrei, 1945-1956*, cit., pp. 282-283.

128 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., pp. 122-123; Id., *Politica e amministrazione alle origini della Toscana "rossa",* in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 432-433; L. Baldissara, *Tra governo e opposizione. Il ruolo del PCI nella costruzione della democrazia in Italia*, in R. Gualtieri (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana, 1943-1991*, «Annali della Fondazione Istituto Gramsci», 1999, Carocci, Roma, 2001, pp. 141-178.

129 D. Cherubini, *La Costituente e le riforme dei socialisti*, in P.L. Ballini (a cura di), *Costituente Costituzione. Immagini nella stampa toscana,* Polistampa, Firenze, 2000, pp. 250-253.

ad attuare un progetto «organico» di decentramento istituzionale[130], optando poi gradatamente nel corso della II legislatura per l'opzione regionale –, questa rimase un costante punto di riferimento in ambito regionale per i partiti, per le Amministrazioni locali e per gli ambienti intellettuali ed i circoli di cultura[131]. La funzione chiave dei Comuni si collegava infatti, per le sinistre, alla loro concezione di cellule base di contro-potere politico, alternativo sia alla formula «centrista», che alla scelta filo-atlantica e di riarmo, mentre sul piano dottrinario vi era stato un richiamo alla tesi di Lenin che, nella sua opera *Stato e rivoluzione*, aveva sottolineato «l'importanza della lotta per il rafforzamento delle autonomie amministrative locali in uno Stato centralizzato borghese»[132]. Il Comune assieme al Sindacato – secondo la visione democristiana del comunismo come «quinta colonna» del bolscevismo – costituiva lo strumento più efficace «per scardinare il regime democratico». «L'antitesi Stato-Comune» era interpretata, nelle logiche della guerra fredda, come «un mezzo di lotta politica»[133].

In Toscana questo si tradusse, progressivamente, in una assoluta centralità della dimensione locale e di una linea politica attuata dalle Giunte di sinistra che coniugava le «tradizioni di associazionismo, mutualismo, sociabilità popolare proprie della Regione» con un modello di graduale «*wellfare* locale», che «dall'assistenza sanitaria e farmaceutica si allarga[va] ai servizi, alle politiche sociali, alla tutela

130 G. Gozzini, *La Costituzione presbite dei comunisti toscani*, ivi, pp. 315-321. Si veda inoltre, per un quadro più generale, R. Martinelli, *Il PCI in Toscana, 1948-1958. Appunti per una storia del «partito nuovo»,* in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi, *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 467-486.

131 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., p. 124.

132 Lenin, *Stato e rivoluzione*, Vol. III, Edizioni in lingue estere, Mosca, p. 176, citato in M. Franceschelli, *L'autonomia comunale*, «Il Comune democratico», a. V, n. 1, gennaio 1950, pp. 8-10.

133 Si veda il discorso dell'allora ministro dell'Interno Scelba, in *Ridare i Comuni all'Italia sottraendoli ai nemici della democrazia*, «Il Popolo», 10 aprile 1951. Sul punto, cfr. anche M. Barbanti, *Funzioni strategiche dell'anticomunismo nell'età del centrismo degasperiano (1948-1953*), «Italia contemporanea», n. 170, marzo 1988, p. 51.

ambientale e territoriale, fino agli interventi nel campo dell'istruzione, alle iniziative culturali e alla valorizzazione delle tradizioni popolari, nel quadro di una progressiva affermazione dell'identità democratica regionale»[134].

Una tribuna di approfondimento politico-amministrativo ed economico-sociale della prospettiva regionale, nel quadro di un assetto ancora «di tipo ciellenistico» finalizzato ad una soluzione unitaria delle problematiche connesse alla trasformazione del modello statuale[135], fu «La Regione», l'organo dell'Unione Regionale delle Province Toscane (URPT), costituitasi nel 1951. La rivista, fondata nel luglio-agosto 1954 ad opera del Primo presidente dell'Amministrazione provinciale di Firenze eletta nel secondo dopoguerra[136], Mario Fabiani, che ne fece la bandiera delle rivendicazioni autonomistiche e di attuazione costituzionale, iniziò le sue pubblicazioni nel capoluogo sotto la direzione di Alessandro Bonsanti e per impulso di un composito Comitato di redazione, composto da Gian Gualberto Archi, Mario Benazzi, Alberto Bertolino, Ranuccio Bianchi Bandinelli, Mario Bracci, Ugo Castelnuovo Tedesco e Giacomo Devoto. La prima serie non si limitò ad una ricognizione di tratti ed aspetti della realtà toscana nella prospettiva regionale, ma puntò anche a definire il ruolo propulsivo degli Enti locali nel nuovo ordinamento decentrato. I diversi aspetti della riforma regionale furono analizzati, con puntualità di riferimenti, attraverso sezioni monografiche dedicate agli argomenti di maggiore rilievo: dai piani regolatori ai trasporti, dal risanamento della montagna agli aspetti culturali legati alle scienze, alle lettere e alle arti[137]. Tra i contributi più squisitamente politici, spiccarono le firme di Carlo Arturo

134 M.G. Rossi, *Regionalismo e forze politiche in Toscana dalla Liberazione al centro-sinistra*, cit., p. 40.

135 Id., *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., p. 124.

136 Sul punto, si veda P.L. Ballini, *Mario Fabiani*, in Id. (a cura di), *Fiorentini del Novecento*, Vol. I, Polistampa, Firenze, 2001, p. 48.

137 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., p. 125.

Jemolo, con un articolo su *Tradizione regionale e realtà presente*[138] e dell'azionista Mario Bracci, con le sue *Postille sulla Regione*[139].

Una più marcata progettualità politica per l'impianto regionale in Toscana si manifestò, appena un anno dopo, con il passaggio della direzione de «La Regione» a Umberto Giannini, Antonio Maccarrone e Mario Fabiani, che aveva già maturato analoga esperienza alla guida, nel 1946-48, del quotidiano fiorentino «Il Nuovo Corriere» e che aveva anche ricoperto, dal 1946 al 1951, la carica di Sindaco del capoluogo toscano, con una Giunta formata da comunisti, socialisti e repubblicani. Tale transizione costituì – al di là delle dichiarazione formali – un elemento di sostanziale rottura, con l'assunzione di un «ruolo trainante» delle sinistre rispetto all'impostazione iniziale[140]. La direzione venne trasferita a Palazzo Medici Riccardi, prestigiosa sede dell'Amministrazione provinciale di Firenze.

La battaglia di cui si fece interprete negli anni successivi Mario Fabiani – sia come Presidente della Amministrazione provinciale di Firenze dal 1951 al 1962, che come Segretario della Federazione comunista fiorentina dal 1956 al 1960[141] – si concentrò anche su alcune tematiche specifiche come l'agricoltura e la revisione dei contratti agrari[142], cruciali per una regione che si stava avviando ad una rapida trasformazione del tradizionale sistema di mezzadria verso una modernizzazione di tipo capitalistico ed un'«industrializzazione leggera»[143], che ne avrebbero modificato l'assetto demogra-

138 A.C. Jemolo, *Tradizione regionale e realtà presente*, «La Regione», a. I, n. 1, luglio-agosto 1954, p. 3.

139 M. Bracci, *Postille sulla Regione,* ivi, pp. 5-6. Si vedano, inoltre, le più caute riflessioni sul regionalismo mancato del cattolico G.G. Archi, *Postille sulla Regione*, ivi, pp. 4-5.

140 M.G. Rossi, *Regionalismo e forze politiche in Toscana dalla Liberazione al centro-sinistra*, cit., pp. 41-42.

141 P.L. Ballini, *Mario Fabiani*, cit., pp. 48-49.

142 Si vedano, soprattutto, R. Cianferoni, *La montagna toscana e la legge sulla montagna*, «La Regione», n. s., a. II, n. 1, 1955, pp. 12-15; F. Tocchini, *L'istruzione professionale dei contadini*, ivi, pp. 20-22; M.A. Martini, *Maturità di una riforma*, ivi, pp. 23-25.

143 G. Becattini, *L'industrializzazione leggera della Toscana*, Angeli, Milano,

fico, urbanistico ed il tessuto economico-sociale[144]. Altri significativi approfondimenti de «La Regione» riguardarono l'incidenza dei monopoli sull'economia toscana[145], la nazionalizzazione dell'energia elettrica[146], la pianificazione urbanistica ed il raccordo dei piani regolatori a livello regionale, nell'ambito del dibattito avviato dal V Convegno di urbanistica – promosso a Firenze dall'INU[147] –, sotto la presidenza per la Sezione toscana dell'architetto Edoardo Detti, che avrebbe poi ricoperto nel Comune nel 1961-1964 la carica di assessore all'Urbanistica.

Nuovi scenari sul palcoscenico internazionale stavano per modificare i termini del confronto politico. Il 1956 rappresentò, anche sul piano interno, un significativo punto di svolta. La denunzia di Kruscev dei crimini staliniani nel corso del XX Congresso del PCUS e l'occupazione dell'Ungheria di Imre Nagy da parte dell'URSS aprirono

---

1999; A. Falorni, *La prima fase dell'industrializzazione leggera e il ruolo del costo del lavoro: spunti di riflessione*, in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 121-154.

144 Irpet, *Lo sviluppo economico della Toscana: con particolare riferimento all'industrializzazione leggera*, a cura di G. Becattini, Guaraldi, Firenze, 1975; C. Daneo, *Agricoltura e sviluppo capitalistico in Italia*, Einaudi, Torino, 1972; A. Bagnasco, C. Trigilia, *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso della Valdelsa*, Angeli, Milano, 1981; G. Leoncini, B. Vecchio, *Redistribuzione demografica e rivalorizzazione in Toscana: alcuni spunti interpretativi*, in C. Cencini, G. Dematteis, B. Menegatti (a cura di), *L'Italia emergente*, Angeli, Milano, 1983, pp. 317-348; P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, Vol. I *Spazi e paesaggi*, Marsilio, Venezia, 1989; R. Cianferoni, Z. Ciuffoletti, P. Clemente, *Crisi della Mezzadria e lotte contadine*, in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 195-232; P. Romei, *Movimenti migratori e distribuzione della popolazione dal 1945 al 1965*, ivi, pp. 233-244.

145 N. Pistelli, *Riflessi politici dei monopoli*, ivi, pp. 13-17; V. Bardini, *Il peso dei monopoli sull'economia toscana*, «La Regione», n.s., a. II, n. 2-3, 1955, pp. 18-20.

146 C. Dami, *Costi e prezzi dell'energia elettrica in Toscana*, ivi, pp. 11-12.

147 Si sostenne, in particolare, l'attribuzione alle Regioni dell'approvazione dei piani regolatori: cfr. F. Spinelli, *Importanza di un Convegno. Considerazioni ai margini del V Convegno di Urbanistica*, ivi, n. 4-5, pp. 70-71.

la strada ad un possibile dialogo politico tra la Democrazia Cristiana di Amintore Fanfani[148] e l'area socialista, prospettando nuove strategie di alleanza, alternative alla formula del «quadripartito», anche a seguito delle delusioni del sistema maggioritario introdotto per le consultazioni politiche del 7 giugno 1953 e alla successiva crisi del «centrismo».

L'VIII Congresso Nazionale del PCI (8-14 dicembre 1956) inaugurò – tre anni dopo la morte di Stalin – la «via italiana» al socialismo[149], operazione di progressivo sganciamento da Mosca ed il rilancio della Costituzione come programma, ivi compresa l'attuazione del Titolo V[150]. Il «regionalismo senza riserve» fu successivamente ripreso e sviluppato nella campagna elettorale per le elezioni del 25 maggio 1958[151]. Anche nel Congresso Nazionale di Venezia del PSI (6-10 febbraio 1957) fu ribadito l'impegno prioritario delle Regioni[152], cui seguirono una serie di Convegni in primavera ed una più ampia riflessione interna alla Commissione Enti locali, che definì la Regione il «fulcro dello Stato democratico»[153]. La nomina del

148 G. PASQUINO, *Successi e insuccessi nella organizzazione del partito durante la Segreteria Fanfani*, in Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, «Quaderni», n. 21, 1982, pp. 31-46.

149 G. GOZZINI, R. MARTINELLI, *Storia del Partito comunista italiano. Dall'attentato a Togliatti all'VIII Congresso*, Einaudi, Torino, 1998, pp. 618-638.

150 E. RAGIONIERI, *Il Partito Comunista Italiano e l'avvento della Regione in Italia*, in M. LEGNANI (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, cit., pp. 289-290.

151 E. SANTARELLI, *Regionalismo senza riserve*, «Rinascita», gennaio 1960, ora in ID. (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., pp. 409-415. Si vedano, inoltre, PARTITO COMUNISTA ITALIANO, *Attuare le Regioni respingendo il ricatto DC*, «l'Unità», 4 ottobre 1962, pubblicato ivi, pp. 457-462. Per i risultati delle elezioni in Toscana, si veda invece P.L. BALLINI, *La dinamica elettorale, 1946-1963*, in P.L. BALLINI, L. LOTTI, M.G. ROSSI (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 364-369.

152 *Diamo le Regioni alla Repubblica*, «Avanti!», 2 giugno 1957; G. PIERACCINI, *La Regione problema urgente*, ivi, 16 aprile 1957. Sul punto, vedi anche M. DEGL'INNOCENTI, *L'avvento della Regione, 1970-1975. Problemi e materiali,* Lacaita, Manduria-Roma-Bari, 2004, p. 25.

153 *L'Ente Regione è il fulcro dello Stato democratico,* «Avanti!», 13 dicembre

pisano Luciano Paolicchi a Segretario della Federazione fiorentina del PSI coincise invece – a livello locale – con il rifiuto degli aspetti più avanzati della «democrazia progressiva e con l'ipotesi di una riunificazione con il PSDI»[154].

Il rilancio dell'iniziativa regionalista dopo il 1956 si tradusse, in Toscana, nel punto di raccordo di un ampio schieramento autonomista, che scavalcava i tradizionali «spartiacque» tra i partiti a livello governativo e parlamentare[155]. La convergenza delle principali forze politiche (DC, PSI, PCI, PSDI, PRI, «Unità popolare» e indipendenti) si manifestò in occasione dell'Assemblea dei Consiglieri provinciali della regione – convocata per iniziativa dell'URPT a Firenze, nel giugno 1957 –, che concluse i propri lavori con l'approvazione all'unanimità di uno schema di legge elettorale per i Consigli regionali[156].

> In realtà, se si prescinde dai Comuni, che sono cellule dell'organismo statale – scriveva Ugo Coli sul quindicinale fiorentino del PSI, «La Difesa» –, la ripartizione dello Stato italiano in Regioni è la sola ripartizione logica e naturale, perché tracciata dall'etnologia, dalla storia, dalla tradizione, dalla geofisica, dall'economia. Non a torto fra i membri

---

1957.

154 L. Paolicchi, *La politica del PSI. Saragat e i comunisti*, «La Difesa», 15 aprile 1957. Sul punto, cfr. M. Nardini, *La rinascita del socialismo fiorentino dalle pagine de «La Difesa» (1945-1957),* cit., p. 85. Si veda inoltre, più in generale, S. Caretti, M. Degl'Innocenti (a cura di), *Il socialismo in Firenze e Provincia, 1871-1961*, Nistri Lischi, Pisa, 1987; A. Landuyt, *Per una storia del socialismo toscano. Un'area alla ricerca della propria identità politica (1946-1956),* in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi, *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 487-556.

155 M.G. Rossi, *Regionalismo e forze politiche in Toscana dalla Liberazione al centro-sinistra*, cit., p. 43.

156 URPT, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967)*, a cura di G. Mugnaini, G. Bianchi, P. Cantelli, Tipografia Nazionale, Firenze, 1968, pp. 27-74. Si veda, in particolare, l'intervento dell'assessore alle Finanze della Provincia di Firenze: M. Santà, *Ragioni topografiche, demografiche ed economiche dell'ordinamento regionale in Toscana*, «La Provincia pisana», a. VII, n. 10, ottobre 1960.

> dell'Assemblea Costituente qualcuno avanzò la proposta di abolire le Province […]. La Regione, invece, entro i suoi confini risalenti alla preistoria, rappresenta un'unità organica e spirituale. Perché, dunque, opporsi a questa razionale sistemazione della Repubblica? [….]. I limiti prefissi al potere legislativo e al potere amministrativo della Regione non consentono deviazioni dai principii fondamentali sanciti dalle leggi dello Stato[157].

Ancora per iniziativa dell'URPT, nel marzo del 1959 furono costituite otto «Commissioni regionali di studio» – presieduta ciascuna dal Presidente di una delle Amministrazioni provinciali[158] – per affrontare i principali problemi economici della Toscana, che sarebbe rientrati nella competenza del futuri Enti. La bandiera regionalista si legò successivamente, nel documento preparatorio della I Conferenza regionale dei comunisti toscani del luglio 1959, ad una più approfondita riflessione sulla programmazione e sulle «riforme di struttura»[159]. Posizione su cui si allineava la visione socialista del «progresso democratico nel senso dell'autogoverno» e come «premessa imprescindibile dello sviluppo economico»[160].

157 U. Coli, *La Regione*, «La Difesa», 1° giugno 1957, p. 4.

158 La Commissione Finanze Locali fu presieduta da Vincenzo Nardi (Pistoia); la Commissione Industria da Guido Torrigiani (Livorno) e da Mario Ferri (Grosseto); la Commissione Viabilità e Trasporti da Mario Fabiani (Firenze) e da Antonio Maccarrone (Pisa); la Commissione Turismo da Osvaldo Bini (Lucca); la Commissione Assistenza e Beneficienza da Virgilio Lazzeroni (Siena); la Commissione Agricoltura da Antonio Maccarrone (Pisa); la Commissione Istruzione Professionale da Francesco Orlandi (Massa Carrara); la Commissione Caccia e Pesca da Aureliano Santini (Arezzo): cfr. Urpt, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967)*, cit., p. 27.

159 Si veda l'opuscolo *Per una maggioranza democratica, per la costituzione dell'Ente Regione, per il progresso economico e sociale delle città e delle campagne, un Partito Comunista rinnovato e più forte, un più largo movimento democratico e unitario,* s.l., s.d.

160 S. Gatto, *Il psi e il problema delle Regioni*, «Avanti!», 20 marzo 1960, ora in E. Santarelli (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., pp. 429-432. Sul binomio programmazione-Regioni per il psi, cfr. inoltre R.D. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 44.

Due approfondimenti sul tema della Regione si trovarono anche sul periodico «Nuova Repubblica», pubblicato a Firenze dal 1953 al 1957 ed espressione del gruppo di «Unità popolare», guidato da Ferruccio Parri e da Piero Calamandrei, usciti rispettivamente dal PRI e dal PSDI per i dissensi sulla nuova legge elettorale politica del 1953[161]. Contrario alla partecipazione governativa con la DC e alla scelta atlantista, il gruppo auspicava la formazione di una nuova forza socialista indipendente, scevra da ogni subordinazione al PCI. Il tema del decentramento fu affrontato sotto il profilo dell'abolizione dell'istituto prefettizio, residuo di un diretto controllo centrale sulle Province[162] e della costituzione delle Regioni, come argine alla manovra di «sabotaggio costituzionale»[163]. Il contributo azionista per la riforma dello Stato – che si era sostanziato, soprattutto, sui temi dell'epurazione, della scuola e della burocrazia – registrò invece un affievolimento, per quanto riguarda la Regione[164], sulle pagine de «Il Ponte», con pochi interventi di rilievo[165], sino ad una sostanziale ripresa che si verificò – come vedremo – all'inizio degli anni Sessanta.

Nel corso della III legislatura, la riforma dello Stato assunse – come osservato da Enzo Santarelli nella sua ricostruzione sul periodico «La Regione» de *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi* – un'importanza «discriminante» tale da venire riproposta in «ogni crisi di governo, nei programmi dei partiti e nelle agitazioni popolari»[166]. Dalle «Regioni truffa» o «Regioni al buio», come vennero definite nella propaganda antiregionalista[167], iniziò a

161 S. Dalmasso, *I socialisti indipendenti in Italia (1951-1957). Storia e tematica politica*, «Movimento operaio e socialista», a. XIX, f. 3, 1973, pp. 169-225.

162 F. Comandini, *Via i Prefetti*, «Nuova Repubblica», 16 settembre 1956.

163 N. Vella, *Sabotaggio costituzionale. Fare le Regioni,* ivi, 7 ottobre 1956.

164 Sul punto, vedi M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., pp. 127-128.

165 U. Zanotti Bianco, *L'autonomia regionale*, «Il Ponte», a. XII, 1956, pp. 729-757 [ripubblicazione di uno scritto del 1944]; P. Barile, *L'attuazione della Costituzione*, ivi, a. XIII, 1957, pp. 1625-1633.

166 E. Santarelli, *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi*, «La Regione», n.s., a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, p. 47.

167 I. Butini, *Responsabilità dei cittadini di fronte alla Regione,* «Toscana più», a.

profilarsi – specialmente in Toscana – l'idea di una «Regione aperta», ponte verso una nuova forma di democrazia, «capace veramente di autogovernarsi»[168].

«Regione aperta» significava anche – come osservato dalla storiografia corrente – «un certo modello, assembleare, nelle relazioni tra Consiglio e Giunta», una stretta relazione tra Regione ed Enti autarchici territoriali ed una partecipazione dei singoli e delle formazioni sociali alle dinamiche e ai processi di formazione delle politiche regionali[169]. Tale progetto di governo – che venne poi ripreso da Elio Gabbuggiani nel 1970, rimarcando la necessità di una sostanziale apertura verso le Cooperative e i Sindacati[170] – rivelava dunque, entro una prospettiva di più lungo periodo, la maturazione di una cultura politica permeata sui valori dell'autonomismo e dello sviluppo sociale, che permetterà di ricollegare percorsi di sviluppo, scelte e tendenze dei successivi governi regionali a questa tradizione e al suo carattere «fortemente anticipatore e suggestivo delle recenti riforme delle autonomie locali»[171].

3. Vecchio e nuovo regionalismo a confronto

La questione dell'attuazione del Titolo V della Costituzione fu riproposta e approfondita in Toscana – nel decennio 1960-1970, che precedette la prima elezione dei Consigli delle Regioni

---

I, n. 1, 16-23 maggio 1970, pp. 1-2.

168 E. Santarelli, *La riforma regionale,* «Il Ponte», a. XVIII, n. 5, maggio 1962, pp. 649-654.

169 B. Sordi, *L'itinerario del regionalismo: uno sguardo al caso toscano*, in P. Bagnoli, M. Carli, A. Pizzorusso (a cura di), *Il Tempo della Regione. La Toscana*, Vol. II *Un primo bilancio dopo quarant'anni*, Edizioni dell'Assemblea, Firenze, 2012, p. 30. Si vedano, inoltre, le definizioni di E. Cheli, *Art. 1*, in *Commentario allo Statuto della Regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 13; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa,* in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 311.

170 E. Gabbuggiani, *Che cos'è una Regione aperta*, «Rinascita», n.s., 8 maggio 1970. Sul punto, vedi anche M. Degl'Innocenti, *L'Ente regionale e l'identità della Toscana*, in S. Neri Serneri, *Per una storia del governo regionale in Toscana*, cit., pp. 24-27.

171 Ivi, p. 14.

a Statuto ordinario –, nei dibattiti delle riviste di cultura, della stampa quotidiana e periodica di partito e di movimento, delle correnti sindacali e dei Convegni regionali delle forze politiche e sociali, che si inserivano nel più ampio confronto, a livello nazionale, sui temi della riforma dello Stato e dei rapporti con le sue articolazioni periferiche, della programmazione economica e territoriale, della razionalizzazione e della modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

La prospettiva regionale fu analizzata – rispetto alla fase precedente – da più specifiche angolazioni: il binomio decentramento/partecipazione, la delega di funzioni statali, la dialettica centro-periferia in relazione al ruolo delle Province, la rappresentanza elettorale, la forma di governo regionale ed i rapporti tra il Consiglio e la Giunta, la finanza locale e la «politica di piano», che investiva non soltanto lo sviluppo e il coordinamento dei diversi processi economici e produttivi, ma le dinamiche stesse della formazione tecnico-professionale, della trasformazione socio-urbanistica e della «pianificazione culturale» per la costruzione identitaria di una nuova «cittadinanza regionale».

Il 1960 rappresentò uno spartiacque tra vecchio e nuovo regionalismo, aprendo la strada ad un «rinnovamento illuministico»[172] che, nel solco della più ampia riflessione sulla definizione dei poteri dello «Stato-comunità», introdusse nuovi aspetti collegati ad una visione più moderna delle istituzioni, espressione del maggiore pluralismo della società civile e al superamento della «crisi» dello Stato attraverso il decentramento, le riforme di struttura e il riequilibrio delle sperequazioni territoriali riguardo all'occupazione, ai salari e agli investimenti settoriali[173].

Il nuovo «movimento regionalistico» prese avvio dalla trasfor-

172 E. Santarelli (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., p. 336.

173 *La riforma dello Stato*, Atti del Convegno promosso dall'Istituto Gramsci, Roma, 16-18 gennaio 1968, Editori Riuniti, Roma, 1968; centro studi del psi-psdi unificati (a cura di), *Regioni e Stato moderno in Italia*, Atti del Convegno organizzato dal cest, 3-4 ottobre 1967, Tip. Ingred, Aprilia, 1968.

mazione, allora in atto, da un paese «agricolo-industriale» ad «industriale-agricolo», con il progressivo e sostanziale mutamento dei tradizionali assetti economici e socio-demografici, che spiegavano l'emergere di rivendicazioni relative «alla localizzazione delle industrie, alla tutela e all'incremento dell'agricoltura, allo sviluppo delle infrastrutture, al conseguimento del pieno impiego»[174].

> Accanto ed oltre il significato «autonomista», decentratore, costituzionale – scrisse Enzo Santarelli nel suo contributo su *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi* – la Regione è venuta acquistando sempre più […] un contenuto rinnovatore di tutto lo Stato e non solo dello Stato, ma della democrazia rappresentativa e della articolazione amministrativa, della vita economica e della partecipazione popolare alla vita sociale[175].

La Toscana si fece ancora una volta interprete d'avanguardia dell'idea regionalistica, sia a livello di iniziative e di convegni promossi per favorirne l'istituzione, che per i temi, le suggestioni e le proposte avanzate nel dibattito delle riviste politiche, culturali ed economiche. «A livello delle Amministrazioni» si stabilirono, invece, i primi contatti fra comunisti, socialisti, repubblicani e democratici cristiani[176]. Il 24 gennaio 1960 si svolse a Grosseto il Convegno delle Amministrazioni locali della regione, con la prevalente partecipazione delle sinistre, dei repubblicani e del Partito Radicale[177], mentre la DC organizzò a Firenze, il 23 febbraio, un Convegno a favore dell'attuazione del Titolo V della Costituzione. Il graduale impegno regionalista della Democrazia Cristiana era maturato sino dal 1959[178], ma avanzato ancor prima dalle correnti di sinistra

174 E. Santarelli (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., p. 336.

175 Id., *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi*, «La Regione», cit., p. 47.

176 Ivi, p. 49.

177 M. Teodori, *Storia dei laici nell'Italia clericale e comunista*, Marsilio, Venezia, 2008, pp. 271-280.

178 G. De Rosa, *Contributo dei cattolici alla formazione del nuovo Stato*, Cinque Lune, Roma, 1959; F. Hazon (a cura di), *La Comunità locale. Orientamenti*

che, dopo la sconfitta «centrista» del 1953, avevano propugnato su «alcune pungenti riviste» – come «La Base», «Prospettive», «Stato democratico» e «Dibattito politico» – «un mutamento della politica italiana, attraverso un incontro fra cattolici e socialisti, fondato su un progetto di rinnovamento sociale e istituzionale»[179]. Nelle fasi successive assunse un rilievo peculiare proprio in Toscana. Il Segretario regionale della DC dell'Emilia Romagna, Corrado Corghi, ribadì nella «Giornata per l'Ente Regione», indetta dagli amministratori di quella regione nell'aprile del 1960, la propria convinzione autonomistica per il mantenimento della pace sociale.

> L'Ente Regione – riportava a tal proposito l'edizione fiorentina de «l'Unità» – vuol significare consolidare e migliorare il costume e la vita democratica e assicurare pace e tranquillità al paese. Le funzioni dello Stato possono modificarsi soltanto a condizione che si moltiplichino parallelamente le strutture democratiche[180].

La convergenza politica che si stava profilando sul regionalismo, ad eccezione del Partito Liberale Italiano[181], dei partiti di destra e di Confindustria[182], si era innescata sulla base di un processo «spontaneo», senza accordi preventivi difficili ancora da realizzare[183]. Al di là delle differenziazioni regionali – dall'autonomismo «semi-municipale» del Piemonte[184] al caso lombardo[185] – il nascente movimento

---

di politica amministrativa, ACLI, Roma, 1960; T. Morlino, *Le autonomie locali nella avanzata democratica*, Cinque Lune, Roma, 1962.

179 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 4.

180 *Domani comizi in tutta l'Emilia per l'istituzione della Regione,* «l'Unità», ed. Firenze, 9 aprile 1966, p. 2.

181 A. Agrimi, *Il Partito liberale e le Regioni*, Cinque Lune, Roma, 1958.

182 *Le Regioni*, «24 Ore», 21 febbraio 1960, ripubblicato con il titolo *L'antiregionalismo della Confindustria*, in E. Santarelli (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., pp. 421-424.

183 Id., *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi*, «La Regione», cit., p. 51.

184 R. Nicolai, *L'Italia regionalista*, Editori Riuniti, Roma, 1960.

185 F. Benvenuti, *Ragioni delle Regioni*, conversazione tenuta il 29 gennaio 1960

regionalista si stava sviluppando lungo tre direttrici fondamentali, che segnavano la definitiva transizione dalla «propaganda» alla «lotta concreta»: articolazione dello Stato in Regioni; formulazione di piani regionali di sviluppo economico, con la partecipazione degli Enti locali e dei Sindacati; politica antimonopolistica, municipalizzazione e nazionalizzazione delle fonti di energia[186].

> Per assicurare a questo movimento l'appoggio costante dei lavoratori – scrisse Mario Fabiani nell'introduzione al volume *Note sull'ente Regione: la Toscana*, edito nel 1960 – è necessario prima di tutto rendere chiaro il rapporto diretto che esiste tra i problemi costituzionali e le lotte rivendicative di carattere economico e salariale. L'Ente Regione come strumento di potere locale a cui la costituzione riconosce facoltà legislativa in una serie di settori economici e culturali offre molte possibilità per accelerare il processo di sviluppo economico; per eliminare certe zone di depressione e combattere accentuati squilibri che sono causa di arretratezza e di miseria. Come organo politico rappresentativo può inoltre, l'Ente Regione, dare un grande contributo alla elaborazione di orientamenti di sviluppo economico anche in quei settori ove la legge non gli assegna specifiche competenze; esso quindi può essere uno strumento efficace nella lotta contro i monopoli e nella difesa degli interessi generali dell'economia regionale[187].

La costituzione di un «Comitato di iniziativa per l'Italia centrale» incardinò l'ipotesi toscana di rifondazione dello Stato entro una più vasta cordata politica, che si estendeva dall'Umbria[188] all'Emilia-Ro-

---

al Collegio Universitario "Augustinianum", ora in COMUNE DI MILANO (a cura di), *Il regionalismo italiano. Antologia del pensiero regionalista dal Risorgimento ai giorni nostri*, s.n., Milano, 1962 e in F. BENVENUTI, *Amministrazione pubblica. Autonomie Locali. Scritti degli anni dell'ISAP*, a cura di E. Rotelli, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 163-171.

186 E. SANTARELLI, *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi*, «La Regione», cit., p. 51.

187 M. FABIANI, *Prefazione* a G. CANTINI, *Note sull'Ente Regione: la Toscana*, Edizioni Rinascita Toscana, Firenze, 1960, pp. 5-7.

188 Sull'esempio umbro, che si caratterizzò per una proposta di iniziativa popo-

magna e alle Marche. Il primo Convegno Nazionale per l'attuazione della Regione, organizzato a Bologna il 23-24 aprile 1960, si caratterizzò per la partecipazione di Sindaci ed amministratori locali[189], oltre che delle sinistre, anche del PRI, del PSDI, del Partito Radicale e della DC. L'assessore della Provincia di Firenze Ugo Coli, di appartenenza socialista, enfatizzò in particolare la valenza «etico-giuridica» della Regione come cardine e fondamento dell'ordinamento democratico-repubblicano[190].

La larga adesione politica – commentò Edoardo D'Onofrio nell'articolo *Scadenze costituzionali*, pubblicato sull'edizione fiorentina de «l'Unità» – era scaturita soprattutto dal «fallimento» del Governo Tambroni, che aveva accantonato la riforma regionale, con il pretesto formale di dovere predisporre la legge finanziaria, ma con l'obiettivo sostanziale di mantenere l'appoggio esterno del MSI[191]. L'ordinamento regionale «come parte essenziale dell'attuazione della Costituzione» – vi concludeva – rappresentava «un banco di prova per qualsiasi formazione governativa»[192].

---

lare, firmata da 7.000 elettori per l'elezione dei Consigli regionali, cfr. V. Ciangaretti, *Una legge di iniziativa popolare*, «Umbria oggi», gennaio 1960, pubblicato in E. Santarelli (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., pp. 415-419.

189 *A Bologna il Convegno nazionale per l'istituzione della Regione*, «l'Unità», ed. Firenze, 15 aprile 1960, p. 2; *Unanimità a Ravenna per la Regione*, ivi, 16 aprile 1960, p. 2; A. Guerra, *Oggi a Bologna il Convegno per la Regione. Centinaia di adesioni di Comuni e Province,* ivi, 23 aprile 1960, p. 2.

190 *L'Ente Regione strumento di decentramento amministrativo e garanzia etico-giuridica e democratica dello Stato repubblicano*, «Il Comune democratico», n. 4, 1960, p. 133. Si svolsero, inoltre, le relazioni del repubblicano Vincenzo Ciangaretti, consigliere del Comune di Foligno su «Attualità ed urgenza dell'ordinamento regionale», del repubblicano Claudio Salmoni, consigliere comunale di Ancona, su «La Regione e i piani di sviluppo economico regionale nel quadro dell'economia nazionale» e del senatore comunista Paolo Fortunati, consigliere comunale di Bologna, su «La finanza regionale in rapporto a quella dello Stato».

191 E. D'Onofrio, *Scadenze costituzionali*, «l'Unità», ed. Firenze, 21 aprile 1960, p. 1.

192 *Ibidem.*

Tra i risultati del Convegno di Bologna, oltre alla costituzione di un Consiglio Nazionale per promuovere e coordinare le diverse proposte ed attività[193], fu istituito un Comitato toscano di iniziativa che organizzò a Firenze, il 3 luglio 1960, il I Convegno regionale per l'attuazione del decentramento istituzionale. Tale appuntamento – commentava ancora l'edizione fiorentina de «l'Unità» – avveniva «proprio in un momento propizio al dibattito sull'allargamento delle basi democratiche del potere» e sulla programmazione economica «in campo industriale, agricolo e delle opere cosiddette di infrastruttura, indispensabile alla realizzazione di una politica di sviluppo»[194].

> Allargamento della democrazia tramite le autonomie locali: questo è il tema che ritorna ogni giorno nei dibattiti che si svolgono nei Consigli comunali e provinciali, a tre mesi dalla scadenza del loro mandato. In questa sede è tempo di bilanci, non solo di quanto è stato fatto […], ma del molto che è stato ancora possibile fare a causa del permanere di strutture centralizzate che hanno agito da freno all'iniziativa dei Comuni e delle Province, ai quali sempre si rivolgono consistenti categorie economiche della regione toscana […]. La elaborazione dei «piani» zonali e provinciali che danno corpo agli orientamenti elaborati dalle Commissioni costituite in seno alla Unione delle Province Toscane hanno permesso di fare un passo avanti […]. Attorno alle richieste di industrializzazione del Valdarno con una parte dei proventi della S. Barbara, di distribuire a basso prezzo l'energia alla Larderello, di strappare ai monopoli le risorse idriche della Valdichiana e del Senese per destinarle all'agricoltura, attorno alla proposta di accelerare i tempi per l'autostrada Firenze-Livorno, come per decine di altri problemi, si sviluppa un ampio movimento unitario che muove appunto i ceti medi[195].

Aspetti e prospettive che furono sviluppati dal Presidente dell'Am-

193 A. Guerra, *Un Consiglio nazionale per coordinare e promuovere le iniziative per l'Ente Regione*, ivi, 25 aprile 1960, p. 7.

194 *La spinta delle lotte operaie e contadine dà nuovo slancio all'azione per la Regione,* ivi, 1° luglio 1960.

195 *Ibidem.*

ministrazione provinciale di Firenze Mario Fabiani, nella sua relazione «L'Ente Regione strumento di democrazia e di progresso economico e sociale», dove rimarcò non soltanto il ruolo delle Regioni come spartiacque «tra democrazia e antidemocrazia, tra progresso democratico e involuzione conservatrice e reazionaria», ma anche la loro funzione propulsiva per il potenziamento di taluni settori chiave – dall'agricoltura all'artigianato e dal turismo alla viabilità –, superando la tradizionale alleanza tra il capitalismo di Stato ed i monopoli privati[196].

Ancora nel settembre 1960 Fabiani, che assunse anche la presidenza del movimento regionalista organizzato, inaugurò il II Convegno Nazionale per l'attuazione regionale, nella sede del Consiglio provinciale di Roma. In tale veste, si soffermò sull'analisi dello stato di avanzamento del movimento nelle diverse regioni, mentre il repubblicano Oliviero Zuccarini polemizzò contro il tentativo di istituire duecento Sottoprefetture, al posto dei Circondari previsti dalla Costituzione e di dare vita ai Consorzi delle province come «surrogato della Regione»[197]. Il tema dell'attuazione del Titolo V diventava preminente anche in relazione alle imminenti elezioni amministrative, fissate per il 6 novembre 1960. Agli elettori venne lanciato un Appello – firmato da Fabiani e Dozza per il PCI, da Martuscelli e Vighi per il PSI e da Morandi e Salmoni per il PRI – per sostenere i candidati delle forze politiche che si erano fatte interpreti delle forme più avanzate di autonomismo. Il risultato più tangibile

196 Comitato toscano di iniziativa per l'attuazione dell'ordinamento regionale, *Relazioni e Comunicazioni del I Convegno Regionale Toscano* (Firenze, 3 luglio 1960), Caparrini, Empoli, s.d., pp. 26-32. Seguirono le comunicazioni di Mario Ferri, Presidente dell'Amministrazione provinciale di Grosseto, sull'artigianato, di Enrico Ciantelli, esponente della Segreteria fiorentina del Partito Radicale Italiano, sul turismo, di Marino Papucci, membro della Commissione agraria nazionale del Partito Socialista Italiano, sull'agricoltura e di Giovanni Sensini del Partito Repubblicano Italiano sull'industria: cfr. *Stamani il Congresso sull'Ente Regione*, «l'Unità», ed. Firenze, 3 luglio 1960; *Larga e qualificata partecipazione al Convegno per la Regione Toscana*, ivi, 4 luglio 1960.

197 E. Santarelli *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi*, «La Regione», cit., p. 51.

fu dunque rappresentato dalla costituzione alla periferia di una piattaforma unitaria per la battaglia regionalista, malgrado le differenze di impostazione politica dei partiti nelle elezioni[198].

L'inizio del 1961 vide una ripresa, in termini in gran parte nuovi, delle istanze autonomistiche, dopo l'istituzione della Commissione parlamentare Tupini per lo studio dei problemi giuridico-finanziari della riforma regionale. Il Comitato Esecutivo del movimento regionalista, riunitosi a Firenze il 5 gennaio, propose di coinvolgere nella battaglia – insieme alle Amministrazioni comunali e provinciali rinnovate il 6 novembre 1960, che avrebbero dovuto inserire il tema della Regione in sede di discussione dei bilanci – anche le «organizzazioni di massa», come le Cooperative e i Sindacati. Nell'aprile si decise inoltre di affrontare il tema della rappresentanza elettorale e della finanza regionale[199]. Oltre alla costituzione di un Centro Studi per i problemi regionali, le richieste del movimento furono portate a conoscenza dei Gruppi parlamentari con il *Memorandum* «Le Regioni entro il 1961», dove si chiedeva di emanare immediatamente la legge elettorale e le «leggi cornice» dello Stato; poi, nel luglio, attraverso una delegazione – composta da Fabiani, Ciangaretti, Dal Moro, Dozza, Martuscelli e Vighi – ricevuta anche dai presidenti della Camera dei deputati e del Senato. Si proponeva, in particolare:

> a) di combattere la tesi Amorth tendente, in sede ANCI, a contrapporre gli EE.LL. all'Ente Regione e ad inficiare la validità e la giustezza della legge del '53, che era quanto dire un tentativo indiretto per impedire la immediata realizzazione della Regione e di rinviare ogni dibattito utile; b) di porre con vigore la richiesta che la Commissione Tupini concluda e renda conto dei risultati del suo lavoro; c) di uscire dal «blocco» della situazione legislativa chiedendo la discussione in Aula della proposta di legge di Reale e di Pajetta relativa alla elezione dei Consigli regionali; d) di completare tale legge elettorale con un emendamento di carattere finanziario che dicesse che alle spese per un primo funzionamento dei Consigli regionali si

198 *Ibidem.*

199 Ivi, p. 52.

> provvede con il denaro iscritto nel capitolo «Fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale» nello stato di previsione del Ministero del Tesoro; e) di accettare, per quanto riguarda i poteri iniziali delle Regioni, la potestà legislativa loro concessa dal disposto dell'art. 9 della legge del '53; f) infine, a proposito delle leggi cornice, di impegnare il Governo anche concedendo la delega per l'adeguamento delle leggi della Repubblica alle competenze attribuite alle Regioni (secondo gli articoli 117, 118, 119 e le Disposizioni Transitorie VIII e IX della Costituzione) [200].

«La politica ufficiale tornò ad occuparsi di Regioni» soltanto con il IV Governo Fanfani (DC, PSDI, PRI)[201], costituitosi il 21 febbraio 1962, con l'appoggio esterno del PSI. Per accordare il voto dei socialisti – osservò Lelio Lagorio –, Nenni aveva avanzato «un programma di riforme molto preciso (programmazione, case, scuole, ospedali, nazionalizzazione elettrica, Regioni)» e proprio quest'ultime avevano rappresentato «il più vistoso caposaldo da difendere ad ogni costo»[202].

---

200 Tale posizione fu ripresa al II Congresso del Movimento regionalista, svoltosi a Roma il 29 novembre 1961, dove si fece «appello al Presidente della Repubblica, ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio, perché al problema dell'attuazione dell'ordinamento regionale in tutto il paese, conforme alla volontà del popolo, allo spirito e alla lettera della Costituzione, fosse data la precedenza su ogni altro problema nazionale»: ivi, pp. 51-52.

201 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 5.

202 Ivi, p. 6. «C'è qualcosa da fare in Italia – aveva precedentemente affermato Lagorio –. C'è una politica – giusta, coerente, moderna – da opporre alla politica dei monopoli. È la politica della pianificazione economica […]. Bisogna innanzitutto scegliere fra queste due lingue di fuoco: o coi monopoli o con la democrazia. In mezzo non si sta […]. Lo Stato di oggi non è più quello di 50 o 60 anni fa, uno Stato puramente amministrativo senza poteri nel campo economico; non solo non è più lo Stato che Marx vide all'opera e analizzò; ma non è neppure lo Stato che Lenin conobbe e assalì con la sua critica corrosiva. Oggi lo Stato è una macchina che ha immensi poteri anche nel campo finanziario, anche nel campo economico; è una macchina che, se impiegata nella direzione giusta (cioè nella direzione democratica), può far scricchiolare le ossa al monopolio»: si vedano gli appunti manoscritti del di-

> Le Regioni – scrisse più specificatamente Enzo Santarelli su «Il Ponte», a proposito de *La riforma regionale* – non possono essere super Province. Debbono avere una vita reale, che affondi le sue radici nella vita popolare, negli interessi nazionali oggettivi, economici e sociali, e che quindi si esprima in potestà definite […], capaci di incidere sui destini sociali e culturali della Nazione e di affermare concretamente, al di sopra e contro le moderne baronie del monopolio, la sovranità dei cittadini. Ma le Regioni saranno vive se le loro assemblee, i loro Consigli, le loro Commissioni, trarranno alimento da un tessuto vitale, collegandosi alle Province, ai Comuni, eliminando e liquidando ogni doppiezza costituzionale e amministrativa (come può in prospettiva sopravvivere la diarchia Prefetti-Regioni non è dato oggi pensare), ascoltando quelle istanze che affiorano nel mondo umano e sociale della produzione. L'autonomia regionale ripropone il tema del decentramento del Comune nella grandi città: e i piani regionali e intercomunali di sviluppo prospettano l'esigenza di organismi di proposta periferici e capillari, collegati ai centri e ai luoghi di produzione. Bisogna dunque fare in modo che le Regioni nascano e crescano vive e vitali[203].

L'obiettivo delle elezioni dei Consigli regionali entro la III legislatura si rivelò, tuttavia, illusorio «per il veto delle forze governative a coalizioni di sinistra nelle Regioni»[204]. Il PSI propose allora di concentrarsi sulle «leggi preparatorie»: modifica della legge Scelba 10 febbraio 1953, n. 62; legge elettorale e finanziaria; prime «leggi quadro», nelle materie ex art. 117 della Costituzione[205] per «definire pre-

---

scorso pronunciato nel 1961, in Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio* Serie «Scritti», Sottoserie «Scritti politici», b. 15, f. 6. Sul programma di riforme avanzate dal PSI, si veda inoltre *Storia del socialismo italiano*, diretta da G. Sabbatucci, Vol. VI *Dal 1956 ad oggi*, Il Poligono, Roma, 1981, pp. 113-114.

203 E. Santarelli, *La riforma regionale,* «Il Ponte», a. XVIII, n. 5, maggio 1962, pp. 649-654.

204 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit. Cfr., anche, M. Carabba, *La mancata riforma amministrativa del centro-sinistra*, in G. Carbone (a cura di), *La virtù del politico*, Marsilio, Venezia, 1996, pp. 69-70.

205 P. Gasparri, *La Regione nella Costituzione. Caratteristiche dell'autonomia re-*

ventivamente i poteri, gli interessi e le competenze dello Stato nelle materie assegnate alle Regioni»[206]. Tuttavia fu solo dopo la svolta del centro-sinistra «organico», con il primo governo Moro (DC, PRI, PSDI, PSI) del 4 dicembre 1963 – osservò Enzo Santarelli su «Il Ponte» –, che si aprirono «nuovi orizzonti, nuove possibilità di riallacciarsi agli interessi vivi del paese, delle grandi organizzazioni dei lavoratori, delle Amministrazioni e comunità locali»[207].

> L'Italia – asserì Lelio Lagorio – entrava in una nuova fase politica traguardata su due obiettivi: un nuovo metodo di governo definito «programmazione» e un nuovo assetto istituzionale dello Stato. Le Regioni erano candidate a divenire strumenti primari del «*New Deal*» italiano[208].

La nuova frontiera regionalista in Toscana – sia che poggiasse sulla riscoperta dello «Stato pluralistico» o sulla «rimeditazione dell'esperienza di potere di tipo socialista, con una nuova lettura di Gramsci» – si basava su un fattore «decisivo», ovvero sulla sostanziale unanimità e convergenza del «più avvertito e moderno pensiero politico democratico» sulla prospettiva di una ridefinizione degli assetti di potere fra centro e periferia e tra i vertici e la base. Così si esprimeva agli inizi del 1963 la Direzione de «La Regione» – composta da Mario Fabiani, Elio Gabbuggiani, Lelio Lagorio, Giorgio Mori e Orfeo Turno Rotini – nel riprendere, con la nuova serie, le pubblicazioni interrotte nel 1957 e nel delineare gli obiettivi che la rivista

---

gionale ordinaria, «La Regione», n.s., a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 35-43.

206 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 6; M. Degl'Innocenti, *L'avvento della Regione, 1970-1975. Problemi e materiali,* cit., pp. 28-32.

207 E. Santarelli *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi*, «La Regione», cit., p. 54. Si veda, inoltre, Id., *IV legislatura: Regione come decentramento democratico,* ivi, n.s., a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 121-124; G. Mugnaini, *La Regione nei programmi dei partiti*, ivi, pp. 125-127 e Id., *Documenti-programmi elettorali dei partiti per le elezioni del 1963*, ivi, pp. 127-131. Per il dibattito sulla programmazione negli anni dell'avvio del centro-sinistra, si veda invece M. Carabba, *Un ventennio di programmazione, 1954-1975*, Laterza, Bari, 1977, pp. 65-78.

208 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 6.

si proponeva di raggiungere, con il patrocinio dell'Amministrazione provinciale di Firenze[209].

> Lungo questa linea intende muoversi la nuova serie della nostra rivista. Vogliamo però aggiungere che il nostro non vuole essere un impegno di tipo generico o astratto. Certo, i princìpi generali sopra richiamati ci saranno sempre presenti. Non possiamo però dimenticare che il nostro lavoro si svolge in una regione ben definita e determinata, la Toscana. Esso mirerà perciò a confrontare impostazioni generali e premesse ideali con un continuo, noi vorremmo anche dire puntiglioso, riferimento alla realtà della nostra regione, che noi ci proponiamo di riconoscere e di far conoscere non nei suoi aspetti epidermici, ma nella sua più viva realtà, affrontandone con la sensibilità derivante dall'esperienza politica, con la passione di chi ha la profonda consapevolezza delle idee per le quali si batte, con il rigore e la serietà dello studioso, gli aspetti più rilevanti e significativi[210].

Il richiamo imprescindibile alla realtà toscana e alle sue ipotesi di sviluppo si articolarono – oltre all'impegno «programmatico» per il decentramento regionale[211] – in una serie di studi e di approfondimenti contenuti in fascicoli monografici de «La Regione», dedicati all'agricoltura nelle zone mezzadrili e alla sua modernizzazione, alla pianificazione economica, urbanistica e culturale, alla formazione tecnico-professionale e alla complessa riforma del sistema ospedaliero[212].

La prospettiva del nuovo regionalismo, oltre al richiamo di Oliviero Zuccarini alla polemica su *La Costituzione tradita*[213], fu più ampiamente ricollegata da Manin Carabba sulle pagine de «Il

---

209 *La Regione nella lotta politica. Una rivista che riprende*, «La Regione», n.s., a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 7-9. Numero monografico «Le Regioni nella lotta politica».

210 Ivi, pp. 8-9.

211 Ivi, p. 9.

212 Si vedano, più specificatamente, i paragrafi successivi.

213 O. Zuccarini, *La Costituzione tradita,* «Il Ponte», a. XVI, n. 3, marzo 1960, pp. 335-347.

Ponte», diretto da Enzo Enriques Agnoletti e da Corrado Tumiati, al tema della «riforma dello Stato»[214]. La crisi delle istituzioni, che si era posta al centro della cronaca politica nel Congresso Nazionale della Democrazia Cristiana di Sorrento, nel XXXVI Congresso del Partito Socialista, nelle *Tesi* per il XII Congresso del Partito Comunista, imponeva di trovare soluzioni organiche «nel breve e nel lungo periodo», individuate nell'avvio di una «politica di piano», nella nascita dell'ordinamento regionale, nella diversa articolazione dei pubblici poteri e dei rapporti tra società civile e società politica. «Occorre inserirsi – affermò Manin Carabba – nel risveglio culturale teso alla conoscenza della storia dello Stato italiano per arrecarvi il contributo non rinunciabile dello storicismo marxista e per ricavarne, nella battaglia politica, le indicazioni per una rinnovata azione riformatrice»[215].

Aspetti che furono ripresi nel Convegno di Roma del 6-7 maggio 1967, dedicato a «Stato moderno e crisi degli organi legislativi», con la partecipazione di illustri personalità della cultura accademica e giuridica[216]. Si trattava – sostenne successivamente Paolo Bagnoli – di individuare quali contenuti concreti dare alle Regioni, che avrebbero assunto un ruolo chiave nell'eliminare «la carenza di rappresentatività delle istituzioni», favorendo anche una «sburocratizzazione, non solo a livello di vita pubblica, ma anche all'interno delle forze politiche, comprese quelle di sinistra»[217].

Superata la polemica sull'eccessivo costo dei nuovi enti terri-

---

214 M. Carabba, *Appunti sulla «riforma dello Stato»,* ivi, a. XXII, n. 1, gennaio 1966, pp. 30-39.

215 *Ibidem.*

216 Furono presentate le relazioni di Mauro Ferri su «La crisi degli organi legislativi», di Paolo Barile su «Governo e Parlamento», di Franco Ferrarotti e di Fabrizio Onofri su «Classe politica e società di massa» ed infine di Carlo Lavagna, Stefano Rodotà e di Sabino Cassese su «Legislazione e riforma delle istituzioni amministrative». Cfr. direzione psi-psdi unificati, sezione per la riforma dello stato, *Stato moderno e riforma del Parlamento*, Convegno di studi tenutosi il 6-7 maggio 1967, Ingred, Roma, s.d.

217 P. Bagnoli, *Le Regioni: strumento unitario di contropotere*, «Il Ponte», a. XXV, n. 11, 30 novembre 1969, pp. 1503-1504.

toriali e posto, in termini più specifici, il problema del coordinamento con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni[218], «La Regione» pubblicò il resoconto di un importante Convegno Nazionale – organizzato a Roma il 21 maggio 1966, per iniziativa delle riviste «Il Ponte», «Politica», «L'Astrolabio», «Democrazia e Diritto» e «Il Comune Democratico» – sul tema dell'attuazione regionale[219]. Tale riforma avrebbe costituito secondo Mario Ferrari, che si ricollegò alla relazione di Enriques Agnoletti su «Regioni e democrazia»[220], «la prima, vera rivoluzione» compiuta dall'unità nazionale[221]. I democristiani Remo Giannelli e Romanello Cantini, dopo avere ripercorso le diverse matrici storico-culturali del pensiero economico italiano da Luigi Einaudi ad Antonio Gramsci e Francesco Vito, approfondirono la questione della programmazione e dei «piani regionali» per superare gli squilibri urbanistici[222], sviluppando le riflessioni di Sullo, Gallino, Astengo, Predieri, Carabba e Giannini[223].

Il quindicinale democristiano «Politica», fondato e diretto fino alla morte, nel settembre 1964, da Nicola Pistelli, convergeva dunque – se pur da una differente prospettiva – su alcuni dei più impor-

218 R. Gracili, *Proibitivo il costo delle Regioni?*, ivi, a. XXI, n. 6, giugno 1965, pp. 795-801.

219 Per un'ampia ricognizione della stampa nazionale che si occupò del tema regionale, cfr. G. Mugnaini, *Pubblicistica regionale*, «La Regione», n.s., a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 77-93.

220 E. Enriques Agnoletti, *Regioni e democrazia,* «Il Comune democratico», nn. 7-8, 1966, pp. 9-12. Si veda, inoltre, Id., *Una Regione rossa*, «Il Ponte», a. XXVI, n. 7, 31 luglio 1970, pp. 789-792.

221 M. Ferrari, *Verso la dimensione regionale*, ivi, a. XXII, n. 5, maggio 1966, pp. 591-594. Sul tema dell'autonomia e dei controlli sulle Regioni, cfr. Id., *Controllo sulle Regioni, autonomia, foglia di fico*, ivi, a. XXVI, nn. 8-9, 31 agosto-30 settembre 1970, pp. 955-958.

222 R. Giannelli, R. Cantini, *Regioni e programmazione*, «Il Comune democratico», nn. 7-8, 1966, pp. 26-39. Per la posizione della dc, cfr. S. Merlini, *Le Regioni nella scelta della Democrazia Cristiana*, «Il Ponte», a. XXVI, n. 11, 30 novembre 1970, pp. 1521-1530.

223 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., p. 141.

tanti aspetti del riformismo della sinistra toscana: dal regionalismo[224] alla programmazione regionale[225], dalla lotta ai grandi monopoli ad un incisivo intervento pubblico ed assistenziale. *Le Regioni, ma vive*, scriveva Romanello Cantini sulla rivista fiorentina, individuando nella «funzione pianificatrice» l'aspetto più innovativo[226]. L'elezione a suffragio universale dei Consigli regionali avrebbe garantito – secondo Enrico De Mita, che ne giustificava in tal senso l'elevato costo finanziario[227] – la massima rappresentatività della nuova classe dirigente, interprete diretta delle istanze della base[228]. L'autonomia regionale avrebbe costituito – secondo Carlo Beltrame – un nuovo punto di «equilibrio fra potere decisionale e potere di partecipazione e di controllo»[229], con la potestà di intervenire e di pianificare settori sempre più ampi di rilevanza locale[230].

Il Comitato regionale toscano della DC evidenziò, inoltre, la ca-

224 G. Galloni, *Prima le Regioni, poi le elezioni*, «Politica», a. VIII, n. 16, 15 settembre 1962, p. 1; F. Lucatti, *Le Regioni subito*, ivi, n. 20, 15 novembre 1962; G. Mari, *Le Regioni senza ipoteche,* ivi, a. IX, n. 22, 15 dicembre 1963, p. 7; V. Binazzi, *Regioni, Province, Comuni,* ivi, a. XI, n. 22, 15 dicembre 1965, p. 3; L. Granelli, *Quando saremo più grandi*, ivi, a. XIII, n. 3, 1° febbraio 1967, pp. 1 e 8; G. Galloni, *Le Regioni sì, ma….,* ivi, n. 7, p. 1; E. Severino, *Le Regioni e le elezioni,* ivi, n. 10, 15 maggio 1967, p. 5; V. Binazzi, *Come nascono le Regioni,* ivi, a. XV, n. 11, 13 aprile 1969, pp. 10-11; C. Beltrame, *Una Regione partita bene*, ivi, n. 28, 10 agosto 1969, p. 18; *Primo. Le Regioni*, ivi, n. 32, 7 settembre 1969, p. 3; Id., *Il vestito stretto delle Regioni*, ivi, n. 35, 28 settembre 1969, p. 14; Id., *Le Regioni e il turismo*, ivi, n. 43, 23 novembre 1969, p. 15.

225 P. Barucci, *Pianificazione territoriale*, «Politica», n. 6, 9 marzo 1969, p. 13; F. Carli, *Per un nuovo tipo di piano?,* ivi, n. 45, 7 dicembre 1969, p. 14; R. Ricci, *Alla ricerca del piano perduto*, ivi, n. 3, 16 febbraio 1969, p. 15; C. Beltrame, *I compiti nuovi delle Regioni,* ivi, n. 37, 12 ottobre 1969, p. 18.

226 R. Cantini, *Le Regioni, ma vive*, ivi, a. VIII, n. 5, 15 marzo 1962, p. 3.

227 E. De Mita, *Se le Regioni costassero troppo*, ivi, a. X, n. 3, 15 febbraio 1964, p. 3.

228 Id., *Suffragio universale per le Regioni*, ivi, n. 4, 1° marzo 1964, p. 3.

229 C. Beltrame, *Una Regione diversa dallo Stato*, ivi, a. XV, n. 48, 28 dicembre 1969.

230 Id., *I compiti nuovi delle Regioni*, ivi, n. 37, 12 ottobre 1969, p. 18; Id., *Le Regioni e il turismo*, ivi, n. 43, 23 novembre 1969, p. 15.

pacità dei nuovi Enti di «combinare al decentramento burocratico la effettiva valorizzazione degli Enti locali e l'efficace progresso delle popolazioni»[231]. La DC toscana doveva quindi partecipare – secondo il Segretario regionale, Silvano Gestri – alla «fase costituente» della Regione e porsi «come regolatrice del gioco delle forze» per ricercare «punti d'incontro» sul terreno politico[232]. La «situazione involutiva» degli ultimi anni – si leggeva ancora su «Politica» – aveva infatti ritardato «la definizione di nuove forme di partecipazione» e «la costruzione di una nuova e più adeguata struttura statuale». Le Regioni avrebbero dovuto diventare, invece, il «perno di un moderno sistema di autonomie», incentrato sull'«autogoverno». Di «estrema importanza» l'emanazione delle «leggi-quadro» per comprendere estensione e limiti concreti della loro potestà legislativa, ovvero il ruolo della Regione come «organo di amministrazione burocratico-esecutiva» o come un effettivo «ente di governo politico-tecnico»[233].

Le Regioni – annotò Ivo Butini su «Iniziativa sociale», il mensile delle ACLI fiorentine, diretto da Goffredo Nannini – costituivano la più importante «conquista della classe lavoratrice» contro il «dilagare dello strapotere economico» ed uno strumento per eliminare «le tensioni fra Comuni e Stato» e reintegrare «la funzionalità del Parlamento al suo livello proprio». «Ecco perché il nostro impegno a sostenere l'esperimento politico in corso deve essere totale»[234].

Le leggi elettorali e finanziarie non avrebbero esaurito tuttavia,

---

231 Si veda la riunione, svoltasi a Montecatini il 23 luglio 1968 tra i dirigenti politici della DC, gli amministratori locali, i tecnici e gli esperti di partito, sotto la Presidenza di Sergio Pezzati, Presidente dell'Unione Toscana Amministratori Locali (UTAL), l'organismo collegato alla Federazione Italiana degli Amministratori di Enti locali (FIAEL), in *I problemi della Regione a Statuto ordinario*, «L'Eco della Toscana», a. II, n. 7-8, maggio-agosto 1968, p. 5.

232 S. Gestri, *Azione e presenza della DC nella regione toscana*, ivi, a. IV, n. 11, gennaio- febbraio 1970, pp. 1-3.

233 P.L. Ballini, *Il sesso delle Regioni*, «Politica», a. XVI, n. 2, 18 gennaio 1970, p. 4; C. Beltrame, *Le Regioni in cornice*, ivi, n. 5, 8 febbraio 1970.

234 I. Butini, *Le Regioni conquista della classe lavoratrice*, «Iniziativa sociale», a. IX, n. 8-10, agosto-ottobre 1962, pp. 1-2.

secondo «Frontiere socialiste», il mensile portavoce delle istanze socialdemocratiche di politica ed economia, diretto da Giuseppe Mammarella, la fase preparatoria della nascita della Regione, che richiedeva «un profondo rinnovamento» delle strutture amministrative[235], della gestione economica dello Stato, dei processi di *decision-making* dei partiti politici e della loro funzione di mediazione, con il superamento della vecchia concezione del «partito di massa», a favore di una partecipazione più dinamica e diretta degli iscritti, anche attraverso l'istituto del *referendum*, per sviluppare e consolidare «un più stretto e costante rapporto con la base»[236].

La lunga strada delle Regione necessitava, dunque, di una nuova e matura «coscienza regionale» per «una più vasta e articolata partecipazione politica»[237]. Larga parte della popolazione «in tutti i partiti e fuori di ogni partito» – osservò Giuseppe Maranini, nella sua opera *La Costituzione che dobbiamo salvare* – avvertiva ancora, «nella prospettiva regionale, una minaccia per l'unità»[238]. Mentre un primo sondaggio della Doxa aveva evidenziato, nel 1950, che il 57% di un campione rappresentativo degli elettori italiani aveva «una scarsa o nulla cognizione del problema dell'Ente Regione»[239], le adesioni al nuovo istituto risultavano tuttavia in fase crescente nei sondaggi effettuati nel 1952, nel 1960 e nel 1963. La «zona di dissenso» rimaneva comunque stazionaria ed elevato il numero degli indifferenti o con scarsa informazione. «Non basta fare le riforme – concluse «Frontiere socialiste» –, ma è necessario farle accettare al paese»[240].

---

235 *La lunga strada delle Regioni*, «Frontiere socialiste», a. II, n. 10, 10 aprile 1967, p. 4.

236 *Regioni, Stato, partiti,* ivi, a. III, n. 8, 6 maggio 1968, p. 3.

237 *La lunga strada delle Regioni*, ivi, a. II, n. 10, 10 aprile 1967, p. 4.

238 G. Maranini, *La Costituzione che dobbiamo salvare*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, p. 100.

239 La percentuale dei contrari aveva una media del 19,5% nel gruppo dei partiti di sinistra (pci 14% e psi 25%), del 41,5% nel secondo gruppo (psli e pri 44%; dc 39%) e del 78% in quello di destra. In termini geografici, era favorevole il 28% nel Nord, il 19% al Centro, il 21% al Sud e solo il 9% nelle isole. Cfr. il sondaggio pubblicato sul «Bollettino della Doxa» del 15 luglio 1950.

240 *La lunga strada delle Regioni*, «Frontiere socialiste», cit. Per la tabella riportata

Domanda: dall'istituzione delle Regioni verrà al paese:

	1952	1960	1963
Più bene che male	23	19	31
Né bene né male	7	6	11
Tanto bene che male	-	4	6
Più male che bene	22	20	22
Non so, non capisco	48	51	30

Nel versante antiregionalista, il liberalismo fiorentino si allineò alla posizione dei vertici romani contraria al centro-sinistra[241] e saldamente ancorata, nel solco della visione crociana del fascismo come parentesi, alla tradizione del liberalismo ottocentesco, contrario a declinare l'antica «autarchia» in termini di piena ed effettiva autonomia.

> Speriamo che questo alto e solenne monito crociano – scrisse anche Giovanni Spadolini su «Politica liberale», il mensile pubblicato a Firenze sotto la direzione di Ubaldo Rogari e poi di Vittorio Fossombroni – non sia dimenticato del tutto, nelle scelte cui si accingono i nostri governanti. E speriamo che qualcuno ricordi e mediti le parole […] del diario crociano sull'«Italia tagliata in due»[242] alla sua Napoli, alla Napoli ostile a tutti i separatismi e a tutte le autonomie, alla Napoli «religiosamente fedele all'idea di unità nazionale». Parole dell'immediato dopoguerra; ma oggi più attuali che mai. C'è un modo per onorare Croce che non dovrebbe dispiacere ai partiti pronti ad inchinarsi alla sua memoria o al suo insegnamento: evitare gli errori che egli sempre paventò e denunciò. Prima che sia troppo tardi[243].

---

nel testo: ivi, p. 4.

241 A. Giovannini, *Perché siamo contro all'apertura a sinistra!,* «Politica liberale», a. XII, n. 12, dicembre 1961, p. 2; Id., *Programmazione libera o coattiva?*, ivi, a. XIII, n. 11, novembre 1962, p. 1; Id., *Programmazione impegnativa*, ivi, a. XV, n. 4-5, maggio-giugno 1964, p. 1; U. Rogari, *La programmazione ed i Liberali*, a. XVII, n. 6, giugno 1966, pp. 2 e 4.

242 B. Croce, *Quando l'Italia era tagliata in due: estratto di un diario*, G. Laterza, Bari, 1948. Si veda anche M. Griffo (a cura di), *Dall'Italia tagliata in due all'Assemblea Costituente: documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce*, il Mulino, Bologna, 1998.

243 G. Spadolini, *Esperimento pauroso*, «Politica liberale», a. XVII, n. 3, marzo

La posizione del mondo liberale si era determinata in una serie di importanti riunioni svoltesi, sin dai primi anni Sessanta, sul tema delle Regioni. L'Assemblea della Sezione locale del PLI, tenutasi a Firenze il 4 febbraio 1962, aveva approvato un primo e significativo ordine del giorno contrario alla loro istituzione. Regioni e programmazione costituivano – nella visione liberale – due facce della stessa medaglia, volte «ad assicurare a determinati partiti e a determinati gruppi la possibilità di controllare la cosa pubblica e l'economia nazionale, anche a costo di arrestare od annullare il miracolo italiano»[244]. La successiva Assemblea provinciale del PLI aveva approvato, all'unanimità, la mozione Artom per l'abolizione delle Regioni e per l'avvento dell'«alternativa liberale», dopo l'«abdicazione» della DC a favore del socialismo. Per ripristinare lo «Stato di diritto», si doveva procedere quindi ad una «non ulteriormente prorogabile revisione della Costituzione»:

> a) per eliminare istituti riconosciuti inattuabili e quindi per 15 anni non attuati, come le Regioni; per sostituire formule dimostratesi irrealizzabili perché inadeguate alla realtà come quelle riguardanti l'ordinamento sindacale per rivedere la strutturazione e la regolamentazione costituzionale dei massimi organi dello Stato (Presidente, Governo, Parlamento): così da definire i reciproci rapporti e meglio assicurarne la efficienza in una più armoniosa integrazione; b) per riformare l'amministrazione dello Stato così da accrescerne l'efficienza attraverso una maggiore modernità di sistemi in un quadro di più garantita moralizzazione e di maggiore dignità economica tecnica e sociale dei funzionari statali; c) per potenziare la autonomia degli Enti locali garantendone le possibilità finanziarie e assicurandone la legalità di funzionamento con la riforma della giustizia amministrativa, che attraverso un suo decentramento e una sua piena indipendenza da influenze partitiche possa tutelare i diritti dei cittadini e affermare le responsabilità degli Amministratori[245].

1966, p. 2.

244 *Vita del partito. L'Assemblea della Sezione fiorentina*, ivi, a. XIII, n. 2, febbraio 1962, p. 4.

245 Si veda l'ordine del giorno, approvato l'11 febbraio 1962, in *L'Assemblea pro-*

Nel IX Congresso Nazionale del PLI (Roma, 5-8 aprile 1962) fu respinta invece l'ipotesi della «grande destra», ma non la prospettiva di un possibile dialogo con i monarchici. La mozione antiregionalista – presentata da Cocco Ortu – non era stata posta in una votazione separata, ma inserita da Malagodi come «integrazione programmatica» della prima mozione, espressione della maggioranza e della linea politica della Segreteria[246]. Non si era voluto creare, su questo aspetto, una spaccatura interna al partito, ma ricondurre la dialettica delle correnti ad una visione unitaria, nettamente contraria al più avanzato decentramento. Nel caso di una mancata revisione del Titolo V della Costituzione si prospettavano – su «Politica liberale» – soluzioni orientate ad un cauto gradualismo, entro una «legge quadro ferrea» che delimitasse la sfera di competenza legislativa ed il potere di «autogoverno» delle Regioni. La strada delle autonomie doveva essere percorsa «iniziando dalla liberalizzazione dei Comuni e delle Province e cioè eliminando lo stato attuale di quasi incapacità giuridica degli amministratori soggetti alla tutela dello Stato»[247].

Il dibattito interno al liberalismo toscano ebbe una forte ripresa dopo il X Congresso Nazionale del PLI (Roma, 4-8 febbraio 1966), dove il Segretario generale Malagodi si oppose ad un'inutile e costo-

---

vinciale, ivi, p. 4.

246 Con la mozione si avanzò la «proposta di revisione costituzionale, al fine di sostituire all'Ente Regione, dotato di potestà legislativa, potenzialmente in posizione concorrenziale con la fonte statuale della legge, un effettivo decentramento di amministrazione attiva sulla base degli esperimentati istituti dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche, da modificarsi mercè l'inserimento di Comitati consultivi localmente eletti dalle categorie, o loro rappresentanze, interessate ai vari settori; ed attribuendo ad un Comitato regionale dei Provveditorati dei diversi settori il compito di predisporre per il Parlamento e per la Amministrazione centrale dello Stato i piani di interventi e di opere con evidenti positivi riflessi nella formazione del bilancio generale dello Stato». Cfr. *Il Congresso Nazionale del PLI conferma l'opposizione ideologica e parlamentare al governo di centro-sinistra condizionato dai social-massimalisti*, ivi, n. 4, aprile 1962, p. 4.

247 *I liberali si battono per un'Italia così,* ivi, n. 5, maggio 1962, p. 3.

sa «seconda burocrazia», «arma per il definitivo assalto allo Stato» ad opera del comunismo[248]. In tre «Regioni chiave» quali l'Emilia-Romagna, la Toscana e l'Umbria – scriveva su «Politica liberale» – la sola maggioranza possibile sarebbe risultata quella limitata al «frontismo», ovvero ad un'alleanza PCI-PSIUP-PSI, destinata ad un allargamento al PSDI, dopo la riunificazione[249].

> Non parliamo poi – vi scriveva anche Paolo Rossi, nel marzo 1966 – dei rischi insiti nella facoltà che le Regioni otterrebbero di poter legiferare, su molte e non certo trascurabili materie, ognuna per conto proprio. Che basti sottoporre le leggi all'approvazione della Corte costituzionale per stornare qualsiasi pericolo è una pia illusione. Mi sa dire chi sono gli ufficiali giudiziari della Corte costituzionale? Forse i corpi d'armata? Mettiamo che una Regione governata dai comunisti, quale dovrebbe essere l'Emilia e Romagna, valendosi domani del diritto di legiferare in tema di agricoltura emani un bel decreto di esproprio generale, fissando risarcimenti irrisori; mettiamo che essa promulghi una legge volta a scardinare lo Stato, a rovesciare le strutture tradizionali, così come consiglia la tecnica rivoluzionaria. Crede davvero che basterà mandare a Bologna una copia della sentenza della Corte costituzionale, per abolire quella legge?[250]

La convergenza della DC sulla riforma regionale – considerata dal mondo liberale uno dei maggiori «pericoli per l'unità dell'Italia, per la libertà e per le nostre finanze»[251] – avrebbe alimentato l'isolamento di una forza politica che, dalla nascita della Repubblica[252], aveva

248 *Il X Congresso, Roma, 4-8 febbraio 1966*, ivi, a. XVII, n. 1, gennaio 1966, p. 1. Vedi anche P. Gentile, *Pericoli economici e politici*, ivi, n. 4, aprile 1966, p. 2; S. Tosi, *Regioni di serie A e Regioni di serie B*, ivi, p. 2.

249 G. Malagodi, *I pericoli politici delle Regioni,* ivi, n. 3, marzo 1966, p. 1.

250 P. Rossi, *Leggi Regionali,* ivi, p. 2.

251 *L'ostruzionismo per le Regioni*, ivi, a. XVIII, n. 7-8, luglio 1967, p. 3; *Le Regioni tipo 1969,* ivi, n. 9-10, ottobre 1967, p. 2; A.G., *Ancora delle Regioni,* ivi, a. XIX, n. 1, gennaio 1968, p. 1; *Per non sbagliare troppo con le nuove Regioni*, ivi, a. XX, n. 3, marzo 1969, p. 8.

252 V.G. Pacifici, *Autonomie locali*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, T. I,

legato la propria bandiera di partito alla difesa del binomio indissolubile tra unità e centralismo.

4. Primi studi sulla programmazione regionale

Il binomio programmazione-Regione fu al centro in Toscana, già agli inizi degli anni Sessanta, di numerose iniziative, indagini preliminari e Convegni di studio, promossi da una pluralità di enti e di organismi pubblici e privati. L'Unione Regionale delle Province Toscane, l'Unione Regionale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, la Federazione delle Casse di Risparmio, i Centri e gli Istituti di ricerca per la programmazione regionale (ITRES, CREPET, IRPET)[253] si fecero portavoce – in collaborazione anche con gli Atenei universitari, a latere dei dibattiti negli organi dei partiti politici, nella stampa e nei Comitati regionali delle organizzazioni sindacali – delle più avanzate istanze della pianificazione economico-sociale e territoriale, concepita sostanzialmente come insieme di interventi organici, se pur in un'incerta dialettica tra programmazione centrale e decentrata, nei settori agricolo, industriale e di formazione professionale[254], urbanistico, ambientale, turistico, sanitario-ospedaliero, dei trasporti stradali e ferroviari[255],

---

Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, pp. 62-66; G. Monina (a cura di), *1945-1946. Le origini della Repubblica*, Vol. II, cit.

253 A. L'Abate, *Attività dei centri di ricerca per la programmazione regionale,* «La Regione», n. s., a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 94-102. Sulla costituzione dell'ITRES e sulla «bozza di Statuto» dell'aprile 1962, cfr. URPT, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., pp. 119-121.

254 M. Cantucci, *L'istruzione professionale e le prospettive di sviluppo in Toscana*, «Arti e mercature», n.s., a. II, n. 2, febbraio 1965, pp. 6-7; La Direzione, *Enti Locali e istruzione professionale*, «La Regione», n.s., a. XII, n. 10-12, 1966, pp. 5-12; R. Laporta, *La formazione tecnico-professionale oggi*, ivi, pp. 13-23; G. Rastrelli, S. Sbraci, *Sindacato e formazione professionale*, ivi, p. 70; G. Poggiali, *Esigenze della economia ed istruzione professionale,* «Arti e Mercature», a. VI, n. 9, settembre 1969, pp. 3-6.

255 *Ad iniziativa della F.I.S. e della Unione Camere di Commercio il Convegno per la Grande Viabilità della Regione Toscana*, «Bollettino economico», mensile della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Firenze,

fino a ricomprendervi anche l'ambito culturale e scolastico[256].

La Toscana stava mutando rapidamente il proprio volto, avviandosi verso un'«industrializzazione leggera»[257] ed una trasformazione in senso capitalistico dell'agricoltura nelle tradizionali zone mezzadrili[258], accompagnata da profonde trasformazioni del tessuto economico-sociale e territoriale – esodo dalle campagne, flussi migratori dal Sud d'Italia, ecc.[259] – e della società civile, con nuove articolazioni delle rappresentanze di interessi, che aprivano la strada a più ampie dinamiche sul versante della partecipazione e della dialettica tra i vertici e la periferia.

Lo studio delle specificità del sistema economico toscano per addivenire ad un programma di sviluppo regionale, pure inserito

---

a. XVII, n. 3, marzo 1962, pp. 3-7; *Note sulle iniziative e sugli studi in materia di viabilità intrapresi dalla Camera di Commercio, Industria e Agricoltura di Firenze*, ivi, n. 8-9, agosto-settembre 1963, p. 14; S. Filippelli, *Presente e futuro del sistema viario toscano*, «La Regione», n. s., a. X, n. 2, *marzo-aprile 1963,* pp. 60-68. Si veda inoltre, più in generale, A. Borgi, *Strade* e *traffici nella Toscana del secondo dopoguerra*, in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 245-257; L. Bortolotti, *L'evoluzione nel territorio*, in G. Mori (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Toscana*, Einaudi, Torino, 1986, pp. 773-820.

256 M.C. Meini, *La scolarizzazione in Toscana e i suoi recenti sviluppi*, «La congiuntura in Toscana», n. 8-9, 1969; R. Curatolo, *La scolarizzazione in Toscana*, «Arti e Mercature», a. VII, n. 3, marzo 1970, pp. 3-8.

257 G. Becattini, *L'industrializzazione leggera della Toscana*, cit.

258 M. Bucci, *La situazione agraria*, «Tempi nostri», mensile di politica e inchieste sociali, diretto da Sergio Martelli, a. I, n. 8, agosto 1961, pp. 8-9.

259 M. Tinacci Mosello, *La trasformazione del territorio: popolazione, insediamenti, vie di comunicazioni (1944-1962)*, in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 47-64; P. Romei, *Movimenti migratori e distribuzione della popolazione dal 1945 al 1965*, ivi, pp. 233-244; G. Leoncini, B. Vecchio, *Redistribuzione demografica e rivalorizzazione in Toscana: alcuni spunti interpretativi*, in C. Cencini, G. Dematteis, B. Menegatti (a cura di), *L'Italia emergente. Indagine geodemografica sullo sviluppo periferico*, Angeli, Milano, 1983, pp. 317-348; G. Barbieri, *Memoria illustrativa della Carta dell'utilizzazione del suolo della Toscana*, cnr, Roma, 1963.

nel circuito nazionale e del Mercato Comune Europeo, fu avviato dal Convegno regionale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura della Toscana, svoltosi a Firenze il 21-23 giugno 1961, sotto la presidenza di Giovanni Ginori Conti[260]. All'unanimità, fu decisa la costituzione di una Commissione permanente di studio, formata da esperti e da esponenti delle singole Camere di Commercio, in rappresentanza delle diverse attività produttive e componenti sociali della regione[261].

«Il primo avviso di novità in tema di Regioni» fu, invero, l'iniziativa del ministro dell'Industria e Commercio Emilio Colombo (DC) di istituire l'8 settembre 1961, con proprio decreto, i «Comitati per lo studio delle prospettive di sviluppo dell'economia delle province», in ognuna delle quindici Regioni a Statuto ordinario previste dalla Costituzione[262]. A tali organismi, «fondati sulle Camere di Commercio e sulle Province, oltre che su moltissimi uffici periferici dello Stato, spettava il compito di avviare ricerche e rilevazioni sul territorio regionale e di elaborare alcune prime proposte di intervento»[263]. Questo fiorire di iniziative e di decisioni – commentava «Il Bollettino economico» – da un lato dimostrava che il nodo della programmazione fosse «ormai maturo per una soluzio-

260 [G. Ginori Conti], *Per lo Sviluppo Economico Regionale,* «Bollettino economico», a. XVII, n. 5-6, maggio-giugno 1961, pp. 3-9.

261 Si veda il testo della mozione finale, approvata il 23 giugno 1961, ivi, p. 9. Sul punto, cfr. anche URPT, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., p. 75.

262 Si vedano, in particolare, le riflessioni di E. Colombo, *La pianificazione regionale*, in Id., *Linee di una politica industriale (1959-62)*, Cappelli, Bologna, 1963. Per il testo del decreto ministeriale, cfr. URPT, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., pp. 87-89.

263 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 7. Sul punto, si veda anche la relazione presentata dal Vicepresidente della Provincia di Firenze il 23 settembre 1961, nell'ambito della riunione regionale degli Enti locali sui problemi della programmazione economica e la Risoluzione del Comitato direttivo dell'Unione regionale delle Province Toscane, in URPT, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., pp. 89-96.

ne», dall'altro rischiava di generare una «dispersione di forze ed una confusione di idee, anziché un loro chiarimento»[264].

> I «Comitati Colombo» – ricordava Lelio Lagorio – non ebbero fortuna. Osteggiati dai grandi Comuni, che non erano stati chiamati a far parte dei Comitati, criticati (anche da alcuni ambienti della maggioranza parlamentare) a causa della loro natura considerata troppo ministeriale e quindi centralista, non videro la luce. E tuttavia un buon seme era stato gettato. Per la prima volta erano stati progettati degli organismi con carattere rappresentativo delle istituzioni pubbliche esistenti nelle regioni e a tali organismi era stato affidato l'ufficio di cominciare a pensare con spirito regionale. Non solo, mai coi «Comitati Colombo» era stata sottolineata l'esistenza di un vincolo fra politica nazionale e sviluppo e il ruolo che in tale politica sarebbe stato esercitato dalle future Regioni[265].

Il primo progetto di programmazione regionale – elaborato in Umbria alla fine del 1962[266] e presentato poi, nel gennaio successivo, al ministro repubblicano del Bilancio La Malfa – costituì una piattaforma di riferimento per l'osservatorio toscano, come rilevato in occasione del Convegno di Bari del novembre 1962, promosso dal «Comitato di iniziativa per l'attuazione dell'ordinamento regionale». Inaugurato da Mario Fabiani, convinto assertore della pianificazione decentrata[267], si incentrò sulle riflessioni

264 *Per la costituzione di un Centro per lo sviluppo economico della Toscana*, «Bollettino economico», a. XVII, n. 11, novembre 1961, p. 8.

265 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 7. Per le critiche avanzate al «decreto Colombo» da parte dei « Consigli comunali dei centri maggiori e minori della Toscana», per il comunicato della dc pratese del 13 ottobre 1961 e per la lettera del senatore Guido Bisori al ministro dell'Industria e Commercio, dove rivendicava la presenza del Comune di Prato nel Comitato regionale previsto dal decreto, «quale centro economico più vivace della Toscana», cfr. Urpt, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., pp. 83-84.

266 R. Lapiccirella, *L'esperienza del movimento per la programmazione in Umbria*, «Rinascita», n.s., a. XIX, n. 11, 1962, pp. 5-6.

267 Sulle posizioni del pci sul tema dell'economia pianificata dal 1945 alla

dell'economista romano Paolo Sylos Labini – che aveva già pubblicato nel 1960 il fondamentale volume *Economie capitalistiche ed economie pianificate* – sulla funzione chiave della politica di piano per superare gli squilibri regionali, modernizzare le strutture socio-economiche e riassorbire la disoccupazione. Il vicepresidente della Provincia di Firenze Lagorio presentò la mozione risolutiva, approvata all'unanimità, dove fu riaffermata la sostanziale interconnessione tra programmazione economica e attuazione dell'ordinamento regionale.

Nel 1962 furono anche istituiti gli Assessorati per lo Sviluppo economico. Giorgio Mori fu incaricato di guidare quello della Provincia di Firenze, istituito il 10 marzo, con lo scopo di studiare, delineare ed approfondire i settori prioritari di intervento sul piano locale.

> Alla luce di queste considerazioni, allora – affermò nella relazione su «I problemi dello sviluppo economico e i nuovi compiti dell'Amministrazione provinciale di Firenze» – rivendicare la priorità ideale (richiamandoci al grande filone del pensiero socialista) e quella politica (richiamandoci al «Piano del lavoro» della CGIL) sulla pianificazione, significa secondo noi fissare un tipo diverso di continuità, una continuità la quale, puntando sulla incolmabile divergenza strategica che oppone i «nuovi pianificatori» a coloro che sul piano politico, già nei dibattiti alla Assemblea Costituente delineavano interventi organici e pianificatori dello Stato, tenda a recuperare ed a mettere in evidenza il contrasto che ieri si presentava fra «liberisti» e «interventisti» e cioè fra sostenitori e difensori della esteriormente liberistica, ma in realtà oligopolistica, organizzazione dell'economia italiana, che furono poi coloro che diressero il paese dal 1947 in poi, e i sostenitori e difensori di una organizzazione di essa, moderna, democratica e rispondente ai princìpi fissati dalla Costituzione repubblicana[268].

Costituente, cfr. S. Lombardini, *Un bilancio critico della politica di programmazione: testimonianze e considerazioni*, in *Annali dell'economia italiana*, Ipsoa, Milano, 1982, pp. 197-250.

268 Per la relazione presentata all'Assemblea degli amministratori della Provincia

Le Camera di Commercio della Toscana presentarono un proprio schema di studi preliminari per l'impostazione di un piano di sviluppo regionale – che si sarebbe poi perfezionato in base ad un'apposita convenzione stipulata con il Centro Studi e Piani Economici, diretto da Franco Archibugi – che prevedeva la definizione di metodologie per analizzare e rielaborare dati analitici e statistici relativi alla popolazione toscana, con particolare riferimento all'aspetto socio-demografico e al flusso migratorio interno, alle variazioni nelle categorie produttive ed industriali (specialmente riguardo alla dimensione e distribuzione delle singole unità locali nel decennio successivo al censimento del 1951)[269] per approdare a considerazioni relative alle interdipendenze regionali[270], al complesso inserimento dell'economia toscana nel quadro nazionale e all'«evoluzione dei flussi monetari tra la regione e il resto del mondo»[271]. L'andamento del reddito nelle province toscane nel 1951-1961 costituì un ambito di ulteriori indagini per la definizione del piano di sviluppo regionale.

---

di Firenze il 10 marzo 1962, cfr. URPT, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., pp. 461-474 (cit. da p. 464).

269 L. Bruni, *L'industria e il commercio tra due censimenti*, «Bollettino economico», a. XII, n. 3, marzo 1962, pp. 8-12. Sul punto, vedi anche F. Taiti, *L'economia toscana nei censimenti '51 e '61*, «La Regione», a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 142-146.

270 *Osservazioni sui legami interregionali dello sviluppo economico in Toscana*, «Bollettino economico», a. XVIII, n. 11-12, novembre-dicembre 1963, pp. 3-9.

271 Camera di Commercio, Industria e Agricoltura di Firenze, *Schema di alcuni studi preliminari per l'impostazione di un piano di sviluppo dell'economia toscana*, ivi, a. XVII, n. 7-8, luglio-agosto 1962, pp. 3-5. Per l'avanzamento dei lavori, cfr. Unione regionale delle Camera di Commercio, *I primi studi economici sulla pianificazione toscana*, ivi, a. XIX, n. 2, febbraio 1964, pp. 3-4; *Programma generale delle ricerche per l'impostazione di un piano di sviluppo economico della Toscana approntato dall'Unione Regionale delle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura*, ivi, n. 4, aprile 1964, pp. 3-15.

Composizione percentuale del reddito prodotto nelle province della Toscana nel 1961 [272].

Province	Agricoltura, foreste, caccia e pesca	Industria, commercio, ecc.	Pubblica Amministrazione
Arezzo	25,8	53,3	12,6
Firenze	6,6	69,9	12,1
Grosseto	33,4	46,9	12,5
Livorno	9,0	70,8	11,7
Lucca	14,8	62,8	10,7
Massa Carrara	10,9	70,8	10,9
Pisa	19,6	58,3	13,0
Pistoia	13,9	66,1	10,9
Siena	25,1	52,1	12,7
Toscana	14,0	64,1	12,0
Italia	*17,4*	*61,8*	*11,8*

Graduatoria delle province toscane in base all'ammontare del reddito totale netto prodotto nel 1961[273].

Posto di graduatoria nazionale	Province	Cifre assolute (migliaia di lire)	Percentuale sul totale d'Italia
6	Firenze	399.611.600	2,48
41	Livorno	121.559.700	0,76
44	Pisa	114.084.700	0,71
55	Lucca	94.235.900	0,59
59	Siena	79.475.400	0,49
69	Arezzo	71.379.900	0,44
76	Grosseto	65.651.000	0,41
79	Pistoia	60.369.200	0,37
82	Massa Carrara	53.735.900	0,33
	Toscana	*1.060.143.300*	*6,58*

272 *L'andamento del reddito nella provincia di Firenze dal 1951 al 1961*, ivi, a. XVIII, n. 2, febbraio 1963, pp. 3-5.

273 *L'andamento del reddito nella provincia di Firenze dal 1951 al 1961*, «Bollettino economico», cit. Per le proposte di potenziamento dell'economia avanzate nel 1961, si veda invece L. Lagorio, *La provincia di Firenze per una politica di sviluppo economico*, testo stenografico del discorso pronunciato al Consiglio provinciale di Firenze, il 4 luglio 1961, Grafiche uta, Volterra, 1961.

Mentre nel settore agricolo l'apporto della provincia di Firenze era percentualmente inferiore alla media regionale e nazionale, nel settore industriale si attestava quasi al livello di altre province toscane «fortemente industrializzate, come Livorno e Massa Carrara»[274].

Bisognava attendere tuttavia il 1963 per un rilancio della programmazione a tutti i livelli. Nel Convegno regionale «Per un piano di sviluppo economico della Toscana», promosso nel capoluogo il 9-10 marzo dall'Unione Regionale delle Province Toscane, Elio Gabbuggiani – subentrato a Mario Fabiani alla Presidenza dell'URPT e dell'Amministrazione provinciale di Firenze – sottolineò la necessità di un'adesione trasversale alla pianificazione regionale, «come articolazione della programmazione nazionale»[275].

---

274 *Ibidem*. Si veda, inoltre, G. Becattini, *Studi sul reddito delle province toscane*, in Id., *Scritti sulla Toscana, 1954-2007*, Vol. IV *Miscellanea* (1954-2007), a cura di N. Bellanca e T. Raffaelli, Le Monnier, Firenze, 2007, pp. 47-52.

275 E. Gabbuggiani, *Discorso inaugurale*, in URPT, *La Toscana nella programmazione economica,* Atti del Convegno «Per un piano di sviluppo economico della Toscana», Firenze, 9-10 marzo 1963, Tipografia Nazionale, Firenze, 1963, pp. 15-22. Dopo la relazione generale di G. Becattini, *Prospettive dell'inserimento della regione toscana nella programmazione economica nazionale*, seguirono numerose Comunicazioni relative alla questione industriale (F. Taiti, *Principali caratteristiche dell'industria toscana dal 1951 al 1961*; A. Landi, G. Paoli, *L'industria elettrica toscana dopo la nazionalizzazione*), agricola (R. Cianferoni, *Linee della trasformazione imprenditoriale dell'economia agricola toscana*; M. Cellerini, *L'agricoltura montana nel quadro delle prospettive di trasformazione agricola della regione*; M. Papucci, *Enti di riforma e formazione della piccola proprietà contadina*), urbanistica (C.G. Narese, A. Bechelloni, *Aspetti giuridico-legislativi dell'attività urbanistica degli Enti locali nel quadro della programmazione economica*), dei trasporti (L. Lagorio, *L'indagine sull'organizzazione dei trasporti nella provincia di Firenze, come premessa a un intervento programmato degli Enti locali*; N. Badaloni, *Strutture portuali e sviluppo economico regionale*; E. Lupetti, *Considerazioni sulla rete viaria toscana*), turistica (G. Carrozza, *Cenni sui problemi del turismo in Toscana*; S. Filippelli, *Orientamenti per una valorizzazione turistica del litorale tirrenico*), dell'istruzione professionale (R. Laporta, *Questioni di attualità e di prospettiva dell'istruzione professionale*), sanitaria (G. Bianchi, *Struttura del sistema ospedaliero toscano*) ed urbanistica (L.G. Boccia, *Iniziative di pianificazione urbanistica in Toscana*), oltre alla relazione di M. Carabba, *Centri di ricerca e di programmazione regionale in Italia.*

> Sono convinto che sarebbe un grave errore quello di ritenere che gli Enti locali – Province e Comuni – da soli possano condurre avanti questo lavoro così complesso e così nuovo. Abbiamo bisogno della collaborazione e dello sforzo in comune con altri: degli Istituti universitari specializzati, in primo luogo, perché solo degli studiosi qualificati possono intraprendere con successo le ricerche e gli studi necessari a preparare il «piano»; delle Camere di Commercio, che hanno una specifica competenza settoriale e rappresentano un'importante parte della economia regionale; dei Sindacati, che sempre più appaiono indirizzati a estendere la loro competenza non solo all'aspetto di tutela dei lavoratori e di rivendicazioni dei loro diritti, ma anche a tutti quegli altri aspetti (sociologici, assistenziali, economico-produttivi, ecc.), che riguardano la vita del lavoratore; delle Cooperative, per i problemi della rete distributiva, dei costi di produzione e di distribuzione, per le indagini di mercato, ecc.: e, anche se a vari livelli, un contributo possono darlo gli Enti provinciali del turismo e le Aziende autonome, per i problemi dello sviluppo turistico e della valorizzazione dell'industria turistica, così importante per la nostra regione; le associazioni di categoria, per la conoscenza dei vari interessi; le associazioni imprenditoriali e altri enti[276].

Convergenza che fu espressa, nel luglio, dal Sindaco democristiano di Firenze Giorgio La Pira, a capo di una Giunta comunale di centro-sinistra dal marzo 1961, e confermata anche dalla Segreteria regionale della DC, «nell'interesse della regione e delle sue popolazioni»[277].

> Così noi intendiamo il Piano regionale della Toscana – affermò successivamente su «L'Eco della Toscana» il Segretario regionale della DC, Silvano Gestri –. Questa realtà, che rappresenta una autentica rottura col passato, trova il suo punto fondamentale nel regionalismo […]. La DC ritiene che il regionalismo costituisca un autentico fatto di partecipazione e di rinnovamento del sistema, di scelte politiche e di formazione

276 E. Gabbuggiani, *Discorso inaugurale,* ivi, pp. 20-21.

277 Urpt, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., pp. 173-178, 223-224.

> della classe dirigente, e quindi l'elemento che maggiormente caratterizza l'attuale fase di sviluppo della democrazia italiana. Programmazione e Regione: è questo un binomio inscindibile su cui deve puntare la quinta legislatura. Programmazione come metodo per sviluppare ordinatamente il processo produttivo e collocarlo adeguatamente nell'esplosione culturale e tecnica della società moderna; Regione come strumento che, con il rilancio delle autonomie locali, può e deve consentire maggiori possibilità di espressione alle tensioni di rinnovamento e di maggiore partecipazione alle rivendicazioni di libertà, per singoli e per gruppi, nel rispetto delle leggi di uguaglianza e di giustizia dello Stato democratico[278].

Nell'ottobre 1963 si verificò anche la prima presa di posizione delle ACLI a favore della Regione e della «pianificazione economica dello sviluppo».

> Al di là della ricerca di un grado maggiore di efficienza tecnica e scientifica – si leggeva nel documento del 2-3 ottobre 1963 –, si tratta di fornire alla pianificazione nazionale determinate caratteristiche di democraticità sostanziale, e ciò sia in via preliminare (rilevazione dei dati e delle situazioni) e di attuazione (volontà e partecipazione politica). Tutto ciò in Italia richiede la piena e coerente attuazione delle Regioni: non si vede infatti in quale altra maniera o attraverso quali altri strumenti possa essere sollecitata e valorizzata ogni energia locale, per una sua partecipazione alla formulazione del piano, e in quale altra maniera possa manifestarsi, in ordine al piano di sviluppo territoriale, una volontà politica locale, una ricerca tecnica da svolgersi con la massima autonomia ed una struttura organizzativa con criteri di rappresentanza eminentemente democratica[279].

---

278 S. Gestri, *Programmazione e Regioni*, «L'Eco della Toscana», Bollettino di atti e documentazioni del Comitato regionale toscano della DC, a. II, n. 5-6, gennaio-aprile 1968, pp. 45-46.

279 *Le ACLI per lo sviluppo della società italiana*, s.n., Roma, [1963], ripubblicato con il titolo *Pluralismo cattolico e decentramento dello Stato*, in E. Santarelli (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., pp. 474-479.

Studi ed iniziative furono successivamente intrapresi dal Comitato regionale toscano delle ACLI «in settori importantissimi della vita sociale sinora a torto trascurati, in vista della programmazione regionale» – quali l'istruzione professionale, l'assistenza scolastica, i servizi sociali per la «famiglia popolare» – come risultanza della nuova politica sindacale sostenuta dal Presidente regionale Rinaldo Bausi e dal Capo Ufficio Centrale Studi Geo Brenna, come segnalato anche su «Iniziativa sociale», il mensile delle ACLI fiorentine diretto da Goffredo Nannini[280], che si era già occupato nel 1962 del tema *Sindacati e programmazione*[281]. Anche la CISL si dedicò a questo tema negli anni successivi, organizzando Convegni di studio sullo sviluppo della Toscana[282], mentre il Comitato regionale della CGIL presentò, nel giugno 1967, le proprie «Indicazioni per un programma sullo sviluppo economico della Toscana»[283].

Le Camere di Commercio, Industria e Agricoltura della Toscana, espressione della presenza democristiana nel mondo economico, scelsero tuttavia di non aderire alle iniziative dell'URPT e di proseguire nel proprio percorso in contrapposizione – o quanto meno in

---

280 *Le ACLI e i problemi della Regione*, «Iniziativa sociale», a. XI, n. 5-6, luglio 1965, p. 1.

281 F. Morandi, *Sindacati e programmazione*, ivi, a. IX, n. 11, novembre 1962, p. 3. Si veda, inoltre, *Istituzioni cristiane di assistenza e futura legislazione regionale*, «L'Osservatore toscano», settimanale cattolico diretto da don Giulio Villani, a. XXVI, n. 19, 10 maggio 1970, p. 2.

282 Cisl, *La CISL per lo sviluppo della Toscana: Convegno di studio sulla programmazione dello sviluppo della regione, Firenze, 13 maggio 1967*, Coordinamento regionale della Toscana, Firenze, 1967.

283 Urpt, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., pp. 577-593 (in particolare le pp. 588-590 su «Gli obiettivi della programmazione regionale»). Per il documento unitario CGIL-CISL-UIL, presentato a livello nazionale, dove si richiedeva la partecipazione autonoma dei Sindacati nei processi decisionali a tutti i livelli, ivi compreso quello regionale, cfr. «Conquiste del Lavoro», a. XXI, n. 6-7, febbraio 1968. Per la più specifica questione della Regione nella stampa sindacale, cfr. B. Dente, P. Kemeny, S. Pesso, *Regioni, forze politiche e forze sociali. Indagine sulla stampa, 1960-62 e 1968-70*, a cura di E. Rotelli, Officina, Roma, 1974, pp. 518-556 e, per i documenti unitari, pp. 556-560.

sovrapposizione – agli altri programmi[284]. Contrasti che si inasprirono ulteriormente con la successione di Roberto Bracco, nel marzo 1964, a Ginori Conti alla Presidenza della Camera di Commercio fiorentina[285]. Nel dicembre fu infatti organizzato, proprio per riaffermare una autonoma libertà d'azione, un «Convegno di studi sulla programmazione economica in Toscana», con l'esclusione dei rappresentanti politici e degli Enti locali. Decisione che ridimensionava l'impegno profuso dal Segretario regionale democristiano Silvano Gestri, già vicepresidente dell'Unione regionale delle Camere di Commercio, per una più stretta collaborazione con l'URPT, guidata invece dal comunista Elio Gabbuggiani[286].

> Fin dai primissimi anni Sessanta – commentò Lelio Lagorio – entrambe le Unioni si erano messe al lavoro per spianare la strada alla pianificazione regionale. Ma mentre le Province indicavano come naturale sbocco della loro azione l'avvento di un Governo regionale, le Camere di Commercio insistevano sul rilevante ruolo delle istituzioni provinciali. Ci furono pertanto polemiche e frizioni. Entrambe le Unioni dettero vita a centri specializzati di ricerca che si misero alacremente al lavoro (specialmente quello delle Camere di Commercio, che ricevette il plauso e il sostegno del ministro del Bilancio La Malfa, suscitando molti malumori fra le Province) e produssero ben presto studi molto interessanti che non solo arricchirono le biblioteche degli esperti, ma resero anche possibili su questi temi due riusciti Congressi fra loro in competizione […]. Fra le due Unioni […] si determinò per

284 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., pp. 135-136.

285 Per il D.M. 16 marzo 1964, cfr. *Nomina del nuovo Presidente della Camera di Commercio, Industria e Agricoltura di Firenze,* «Bollettino economico», a. XIX, n. 3, marzo 1964, p. 3.

286 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., p. 136; URPT, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., pp. 260-266. Si veda, infine, la testimonianza di Alberto Cecchi, in S. Romei (a cura di), *Le radici e le ali. Impegno, quotidianità e governo della sinistra in Toscana attraverso le storie dei suoi protagonisti*, ARLEM, Roma, 2001, pp. 107-109.

> lungo tempo una vivace dicotomia dovuta anche ai differenti colori politici dei loro capofila. Solo l'opera successiva del CRPE riuscirà (ma non sempre) a comporre e a superare il dualismo[287].

I «Comitati Regionali per la Programmazione Economica» furono istituti – all'inizio della IV legislatura, con D.M. 22 settembre 1964 –, nelle quindici Regioni a Statuto ordinario previste dall'art. 131 Costituzione, per iniziativa del ministro del Bilancio del II Governo Moro, Giovanni Pieraccini (PSI), con l'obiettivo di rilanciare, «con intenti politici più precisi», la precedente iniziativa di Emilio Colombo del 1961. Tali Comitati, di varia composizione[288] ed incaricati dello studio e della formulazione del «piano di sviluppo economico»[289], si rivelarono soprattutto dei centri di formazione della futura dirigenza regionale e, con il successivo passaggio dello *staff* tecnico alle dipendenze della Regione, «un utile elemento di continuità» con le esperienze e le indagini compiute «nel quinquennio precedente»[290].

> Il CRPE era contemporaneamente un istituto dello Stato (un organo decentrato del Ministero del Bilancio e, come tale, si avvaleva dei simboli ufficiali della Repubblica) e una assemblea rappresentativa delle istituzioni e delle forze sociali ed economiche della Regione. Compito del CRPE era di preparare i più essenziali programmi della futura Regione: piano regionale di sviluppo, piano di assetto territoriale, progetto di zonizzazione istituzionale e socio-economica. Il CRPE era

287 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., pp. 10-11.

288 I CRPE erano costituiti dai Presidenti delle Province e dei Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti, dai Presidenti delle Camere di Commercio, da esperti e funzionari delle Amministrazione centrali e da rappresentanti dei Sindacati dei lavoratori e delle organizzazioni degli imprenditori»: cfr. M. Carabba, *Un ventennio di programmazione, 1954-1975*, cit., p. 115. Si veda, inoltre, Id., *L'articolazione territoriale della programmazione*, «Tempi moderni», cit.

289 *I Comitati regionali per la programmazione*, «Il Giornale del Mattino», 23 settembre 1964.

290 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 7.

> composto dai Sindaci delle maggiori città, dalle Province, dalle Camere di Commercio, dai rappresentanti sindacali e dei datori di lavoro, dalle associazioni di categoria (artigiani, coltivatori, cooperatori), da due alti funzionari dello Stato (Provveditore alle Opere Pubbliche e Ispettore Regionale dell'Agricoltura) e da esperti scelti dal Ministero del Bilancio. Il ventaglio delle opzioni politiche esistenti nella Regione fu rispettato e ogni voce politica risultò presente nel CRPE[291].

Il «Comitato Regionale per la Programmazione Economica in Toscana» (CRPET) fu ufficialmente insediato – nella solenne cerimonia svoltasi nel Salone dei Cinquecento a Palazzo Vecchio, il 7 luglio 1965 – dallo stesso ministro del Bilancio, Giovanni Pieraccini[292]. A presiederlo fu designato il Sindaco di Firenze Lagorio, che mantenne la carica fino allo scadere dei lavori nel giugno 1970 per assumere poi la Presidenza della prima Giunta regionale toscana. Lagorio sottolineò l'importanza della partecipazione degli Enti locali al nuovo organismo, mentre Roberto Bracco si fece portavoce – a nome dell'Unione delle Camere di Commercio della Toscana – delle «esigenze degli industriali, degli agricoltori, degli artigiani e dei commercianti». Pieraccini si soffermò, a sua volta, sui principali aspetti dello sviluppo economico registrato nel decennio 1951-1961 ed, in particolare, sull'incremento dell'industrializzazione che necessitava di un ulteriore potenziamento per eliminare gli «squilibri nella distribuzione della popolazione all'interno del territorio toscano»[293].

> Gli imprenditori della Toscana – commentava «Arti e Mercature» – sentono che, qualunque siano per essere le linee del programma economico nazionale, è qui, è in sede regionale,

291 Ivi, pp. 7-8.

292 La composizione del Comitato regionale toscano venne determinata con D.M. del 5 giugno 1965.

293 *Insediato dal Ministro Pieraccini a Palazzo Vecchio il Comitato regionale per la programmazione economica*, «Arti e Mercature», a. II, n.s., n. 7-8, luglio-agosto 1965, p. 31. Su tali aspetti, si veda anche G. Parravicini, *L'economia della Toscana: lineamenti conoscitivi e programmatici,* promosso dal Comitato Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, Vallecchi, Firenze, 1969.

> è nella considerazione ravvicinata delle cose e delle situazioni economiche, che la programmazione lasciando in disparte le non sempre produttive dispute ideologiche, troverà il suo banco di prova, e starei per dire la sua dimensione umana […]. Non ci sono, in questo momento, […] altre cose che le Camere di Commercio debbano dire. Esse sanno che la programmazione regionale è un impegno che deve essere assolto, nel quadro e nello spirito dell'ordinamento in atto, con estrema serietà, con rigore morale, con assoluto tecnicismo, affinché il già ricco e vario, il già molteplice, e qualche volta contrastante o scarsamente producente insieme degli interventi dello Stato nella economia, si risolva e si traduca in quell'intervento più vasto, coordinato ed organico, che sarà, qui da noi, il programma regionale. Un programma, la di cui finalità è una sola: quella di dare bene e benessere alla collettività, onde siano accresciute la ricchezza e il lavoro di questa nostra terra di Toscana[294].

Il CRPET si suddivise nelle due Commissioni Affari Generali e Programma – rispettivamente affidate al Presidente della Provincia di Firenze, Elio Gabbuggiani (PCI) e al Presidente della Camera di Commercio di Pistoia, Silvano Gestri (DC) – e in cinque gruppi di lavoro per materia; fu anche creato uno *staff* tecnico di dieci esperti. Vincenzo Nardi (PSI), già Presidente della Provincia di Pistoia, venne nominato Segretario generale e «più tardi Vanni Parenti, capo dello *staff*. La sede fu stabilita a Firenze nel Palazzo della Borsa Merci»[295]. Lagorio, di concerto con il Segretario regionale della DC Gestri, cercò di privilegiare una visione tecnica – e non politica – dei problemi esaminati per raggiungere un'intesa condivisa, al di là delle divisioni ideologiche e di partito[296].

Il significato dell'istituzione del CRPE – si leggeva nel Comunicato

294 *Insediato dal Ministro Pieraccini a Palazzo Vecchio il Comitato regionale per la programmazione economica*, «Arti e Mercature», cit., p. 31.

295 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 9.

296 R. Ricci, *Alla ricerca del piano perduto*, «Politica», a. XV, n. 3, 1969, p. 15. Sul punto, vedi anche S. Rogari, M. Pignotti, *I partiti in Toscana: fra governo e opposizione*, in P.L. Ballini, M. Degl'Innocenti, M.G. Rossi (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., p. 162.

> della Segreteria del Comitato regionale toscano del PCI – non può essere tuttavia considerato astraendo dal quadro attuale della politica economica del Governo, in cui prevale la concezione di una programmazione rivolta a ricostruire e a sviluppare il meccanismo di accumulazione del grande capitale; diretta ad evitare misure che colpiscano i grandi monopoli, che diano luogo ad una effettiva riforma agraria generale e che arrestino o contrastino l'offensiva padronale in atto contro il livello di vita e l'occupazione della classe operaia […]. I Comitati regionali per la programmazione economica, per essere sicuri ed efficaci strumenti, non possono non trovare perciò un rapido sbocco nella formazione delle Regioni, munite dell'autonomia e dei poteri fissati dalla Costituzione, richiesti da una programmazione veramente democratica[297].

Nel 1966 il tema del progresso programmato dell'economia riprese, con forza e vigore, dopo l'inondazione che colpì Firenze e le zone limitrofe il 4 novembre, cui «La Regione» dedicò il fascicolo speciale *Traversando l'alluvione in Toscana*. Nel suo editoriale, Giorgio Mori rivendicò una «politica di piano» che annoverasse «nella propria schiera dei fini riforme, assetto del territorio e autonomi poteri degli Enti locali», oltre ad una «riqualificazione edilizia ed ambientale»[298]. Le ragioni del disastro ambientale – vi scrisse Edoardo Detti, sottolineando lo stretto collegamento con il dissesto urbanistico della città e del suo comprensorio – risiedevano «nella mancanza, nella insufficienza e nella carenza di coordinamento degli interventi, e in una parola nella mancanza di piani» relativi all'assetto e allo sviluppo generale del territorio e alle «opere di difesa idraulica».

> Regione, piano regionale e comprensoriale, esproprio generalizzato – concluse –, erano gli impegni governativi di

297 Si criticava, inoltre, l'esclusione dei «rappresentanti della cooperazione» e delle «associazioni degli artigiani»: cfr. il testo del comunicato del 30 settembre 1964 in Urpt, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967),* cit., pp. 250-251.

298 G. Mori, A*lluvione ininterrotta*, «La Regione», n.s., a. XIII, n. 13-15, 1967, p. 7.

tre anni fa; ogni giorno la situazione è più grave, né tuttora si vedono vie d'uscita[299].

Nel 1966-68 proseguirono attivamente anche gli studi dell'Unione delle Camere di Commercio della Toscana, con la pubblicazione di una monografia regionale sulla programmazione, sotto il coordinamento di Giuseppe Parenti[300] e con una serie di Convegni economici regionali[301].

Nonostante le riserve e le resistenze di talune Camere di Commercio, furono inoltre approvati nel 1967 i «Lineamenti di un primo schema regionale di sviluppo» – presentati dal CREPET, poco prima dell'alluvione[302] – grazie soprattutto all'impegno profuso dal suo Presidente per non rimandare oltre la votazione del documento che avvenne, dopo mesi di serrate discussioni, con 36 voti favorevoli e 4 contrari[303]. Il potenziamento dell'agricoltura, la risistemazione idraulica, urbanistica e demografica, la massima occupazione[304], la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico e paesaggistico della Toscana – osservò il Presidente della Provincia di Livorno Silvano Filippelli, in un articolo *Sul piano regionale toscano* – erano alcuni dei più significativi obiettivi programmatici in esso contenuti[305].

---

299 E. Detti, *Alluvione e dissesto urbanistico: un piano per Firenze e il suo comprensorio*, ivi, pp. 324-327. Si veda, inoltre, A. Cederna, *Disprezzo della natura: disprezzo dell'uomo,* ivi, pp. 280-282.

300 Unione regionale delle camere di commercio della toscana (a cura di), *Toscana,* Giuffrè, Milano, 1966.

301 *Convegno economico regionale, organizzato dall'Unione Regionale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura della Toscana, Firenze, 19 luglio 1968,* Industria tipografica fiorentina, Firenze, 1968.

302 Comitato regionale per la programmazione economica della toscana, *Lineamenti di un primo schema regionale di sviluppo*, Tipografia Debatte, Livorno, 1967.

303 Urpt, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967)*, cit., pp. 450-453, 597-598.

304 Sul tema, si veda anche la prima Conferenza regionale sui problemi dell'occupazione in Toscana, svoltasi ad Empoli su iniziativa del crpet, in *Occupazione: problema n. 1*, «Toscana Press», a. II, n. 6, 20 marzo 1969, p. 6.

305 S. Filippelli, *Sul piano regionale toscano*, «Il Comune democratico», n. 9,

> La Toscana venne studiata ex novo – commentò Lelio Lagorio – e consultata capillarmente in tutte le sue articolazioni territoriali, economiche e sociali. La sconvolgente alluvione del novembre 1966, che sommerse e rovinò gran parte della regione, fu causa di qualche ritardo nella conclusione degli studi perché le prime ipotesi di piano dovettero essere riesaminate alla luce del grande disastro. Altamente significativa si rivelò in molti momenti la collaborazione delle tre Università toscane[306]. E buono fu il risalto che i media riservarono all'opera dei programmatori. Obiettivi e tempi assegnati dal Governo vennero rispettati e i piani predisposti furono pubblicati. Naturalmente non mancarono discussioni e divergenze, ma solo in pochi passaggi fu necessario superare il criterio della unanimità nelle deliberazioni e procedere a maggioranza. Nella maggior parte delle votazioni una appropriata azione di mediazione valse a stringere attorno alle proposte e conclusioni del CRPE l'insieme delle istituzioni e delle forze socio-economiche della Toscana[307].

Indagini ed analisi furono svolte, nella seconda metà degli anni Sessanta, anche a cura del Centro per la Statistica Aziendale delle Casse di Risparmio di Firenze, sotto la direzione del prof. Livio Livi, con particolare riferimento ai molteplici e rilevanti aspetti della struttura economica toscana – forza lavoro, aziende agricole, artigianato, mobilità della popolazione, edilizia residenziale – e che furono pubblicate dal 1968 sul mensile fiorentino della Federazione delle Casse di Risparmio, «La congiuntura in Toscana», diretto da Massimo Livi Bacci[308].

1967, pp. 45-47.

306 «Le Università – specificò successivamente – offrirono preziosi contributi al lavoro degli Enti locali. Le intelligenze mobilitate furono moltissime, di tutti e tre gli Atenei toscani. Basterà ricordare qui Alberto Bertolino, Giuseppe Parenti, Giacomo Becattini, Giovanni Michelucci, Alberto Predieri, Orfeo Turno Rotini, Mario Tofani, Luigi Baschieri, Bruno Nice, Manin Carabba, che furono vicini ai programmatori in molti momenti»: cfr. L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 11.

307 Ivi, p. 9.

308 L. Livi, *Punti deboli dell'economia toscana nell'attuale fase di sviluppo*, «La congiuntura in Toscana», a. I, n. 1, aprile 1968, pp. 5-13; P. Tani, *Riflessi*

Nel panorama degli studi preparatori non poteva non trovare un'adeguata collocazione il nuovo e vitale organismo dell'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET), – istituito nel 1968 come organo tecnico-scientifico del CRPET, con lo scopo di svolgere studi preliminari alla nascita della Regione[309] e divenuto Ente pubblico con la legge regionale del 1974 –, che presentò, sotto la sapiente direzione di Giacomo Becattini, una propria ipotesi di lavoro per un piano di sviluppo della Toscana, diffuso nel 1969 sulle pagine de «Il Ponte»[310]. Nello stesso anno, iniziò la pubblicazione a Firenze di un proprio Bollettino d'informazione, «Toscana/notizie».

> Perché la via toscana allo sviluppo si trasformi da una fortunata avventura in una soluzione permanente – si leggeva nel paragrafo conclusivo del rapporto dell'IRPET sul tema «Spunti

---

della struttura economica in Toscana, ivi, n. 2, maggio 1968, pp. 3-8; M. Livi Bacci, *La mobilità della popolazione in Toscana: contributo alla interpretazione delle statistiche anagrafiche*, ivi, n. 5, agosto-settembre 1968, pp. 3-11; R. Ricci, *Il finanziamento dell'edilizia residenziale in Toscana dal 1960 al 1967*, ivi, a. II, n. 2, febbraio 1969, pp. 49-58; E. Giorgi, *Le aziende agricole toscane al 1967*, ivi, n. 7, luglio 1969, pp. 305-311; M. Livi Bacci, *Sulle recenti tendenze delle forze di lavoro e dell'occupazione del paese ed in Toscana*, ivi, n. 11, novembre 1969, pp. 505-517; P. Barucci, *La Toscana regione artigiana*, ivi, n. 12, dicembre 1969, pp. 565-572; *L'economia toscana in sintesi: indici e grafici*, ivi, a. III, n. 4, aprile 1970, pp. 213-219; ivi, n. 5, maggio 1970, pp. 269-275 e ivi, n. 6, giugno 1970, pp. 325-331; *L'evoluzione congiunturale dell'industria in Toscana nell'opinione degli imprenditori*, ivi, n. 5, maggio 1970, pp. 235-259; *Indagine previsionale sull'occupazione nell'industria in Toscana per il 1970*, ivi, pp. 261-262; A. Andreani, *L'intervento della Regione nell'economia nel progetto di Statuto regionale della Toscana,* ivi, n. 11, novembre 1970, pp. 553-561.

309 Sulla nascita dell'IRPET, come «strumento vero» di «quel generoso – anche se mal concepito, come si è capito dopo – progetto di razionalizzazione dello sviluppo italiano, che era, appunto, la programmazione indicativa del centrosinistra», si veda la testimonianza di G. Becattini, *Passa il nuovo: ricordo di Elio Gabbuggiani*, in Id., *Scritti sulla Toscana, 1954-2007*, Vol. IV, cit., pp. 125-127 (cit. da p. 126).

310 Irpet, *Lo sviluppo economico della Toscana: un'ipotesi di lavoro*, «Il Ponte», a. XXV, n. 11, 30 novembre 1969, pp. 1404-1435 (spec. le pp. 1432-1435).

> per una politica regionale» – occorre una tale combinazione di interventi pubblici, locali e centrali, diretti e di controllo, da dare agli operatori toscani la sensazione di un sostegno fermo ed illuminato e non di una interferenza burocratica e mortificatrice. E al tempo stesso un clima di rilancio ideale sufficiente a sciogliere municipalismi e ataviche diffidenze. L'avvio dell'Ente Regione è un'occasione da non lasciarsi sfuggire. La Regione sarà anche la sede materiale di ogni azione intesa a bilanciare le spinte alla concentrazione territoriale che lo sviluppo «indisciplinato» di questi anni ha generato. Non occorre ricordare che il prezzo principale di tale «libertà» è stato pagato dalla periferia toscana. Le province di Grosseto e di Siena ed una larga fascia montana al Nord ed all'Est della regione hanno pagato l'espansione in termini di una accentuazione del ritardo nelle condizioni di vita e più ancora nelle prospettive di sviluppo. L'importanza estrema di una soluzione adeguata a questo problema risulta chiara quando si osservi che la coesione morale della regione e quindi la giustificazione logica di un momento programmatorio regionale, dipendono dalla capacità di risolverlo positivamente. Senza partecipazione attiva di tutte le popolazioni della regione – e non può esserci partecipazione attiva se il piano non è improntato a criteri di mutualità – la programmazione si riduce ad una esercitazione accademica o ad una rete non congeniale di astratti vincoli[311].

La prima fase di studi preparatori sulla programmazione regionale mostrò, tuttavia, alcuni limiti. Innanzitutto, per i diversi approcci e per il diverso grado della sua formulazione – che si inserivano nel dibattito, più generale, tra pianificazione integrale e «terza via» – e per l'individuazione di divergenti fini e strategie, in relazione alla maggiore o minore compatibilità con le logiche del mercato nazionale e del Mercato Comune Europeo. In secondo luogo, per il sovrapporsi di più livelli di analisi e di iniziative, che mancarono di un coordinamento e di una sintesi unitaria, ponendosi quasi in alter-

311 Ivi, pp. 1434-1435. Si veda, inoltre, G. Becattini, *Riflessioni sullo sviluppo socio-economico della Toscana in questo dopoguerra,* in G. Mori (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Toscana*, cit., pp. 901-924.

nativa l'uno all'altro. In terzo luogo, per il non precisato rapporto tra pianificazione centrale e pianificazione decentrata, che rendeva ancora incerto il ruolo effettivo che avrebbero esercitato i nuovi enti regionali.

La prima «legge-piano» risultò la l. 27 luglio 1967, n. 685 «Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970»[312], che riprendeva le finalità – già indicate nella «Nota aggiuntiva» di Ugo La Malfa del 1962[313] – della piena occupazione dei lavoratori, del superamento del divario storico tra Nord e Sud, tra città e campagna e dell'eliminazione delle gravi carenze nei servizi, nelle dotazioni e nelle infrastrutture.

> La «politica di piano» – aveva affermato il ministro del Bilancio Pieraccini per favorirne l'approvazione parlamentare – è il frutto di un impegno cui ha collaborato un ampio arco di forze politiche democratiche e repubblicane. Alla radice stessa della nascita della Repubblica stava e sta l'idea di un profondo rinnovamento civile e democratico del paese, rinnovamento di cui il piano vuole essere lo strumento più rigoroso ed efficace [...]. Il piano dunque non nasce nel vuoto ideale e politico [...]. I comunisti lo negano, ma in verità il piano è basato proprio sulla necessità di profonde riforme enunciate in un capitolo fondamentale delle linee generali del programma, dedicato ai modi e ai mezzi dell'azione programmatica. Elenchiamole brevemente: la creazione degli strumenti e degli organi della programmazione, la riforma della pubblica amministrazione, le Regioni, l'ordinamento urbanistico, la sicurezza sociale, la riforma tributaria, la riforma delle Società per Azioni, lo Statuto dei Lavoratori[314].

312 *Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70*, in Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *La programmazione economica in Italia*, Vol. V, Parte III, Roma, 1967. Sulla difficile «fase costituente» della programmazione (1964-1968) e sul lungo iter di approvazione parlamentare della prima «legge-piano», si veda M. Carabba, *Un ventennio di programmazione, 1954-1975*, cit., pp. 79-93.

313 Sul punto, si rimanda a P. Soddu, *Ugo La Malfa. Il riformista moderno*, Carocci, Roma, 2008, pp. 215-221.

314 G. Pieraccini, *La politica di piano*, Tipografia olimpica, Roma, [1966]; Id.,

Il piano quinquennale, che si poneva in alternativa sia alla «programmazione di tipo corporativo» dei missini, che alla limitata concezione «di previsione e d'informazione» dei liberali[315], costituì il punto di partenza per la formulazione e l'elaborazione, sulla scia dell'esperienza dei Comitati per la programmazione regionale, di una nuova «Costituzione economica»[316].

5. La Regione e la «via toscana allo sviluppo»

I lineamenti della «politica di piano» in Toscana, che iniziarono a prendere forma agli inizi degli anni Sessanta, non riguardarono esclusivamente il comparto industriale ed agricolo, ma si estesero a tutti i settori chiave dello sviluppo socio-economico, urbanistico-territoriale, sanitario-assistenziale e artistico-culturale. La metamorfosi dell'industria[317] e le logiche di mercato, influenzate da sempre più ristrette concentrazioni monopolistiche, imponevano un confronto su nuovi modelli di politica economica, che spaziavano dalle ipotesi di nuove nazionalizzazioni all'analisi delle prospettive e dei limiti del «neocapitalismo»[318], incentrato sulla razionalizzazione dei processi produttivi e sulla riorganizzazione distributiva dell'«economia di massa», fino ad approdare a più ampie riflessioni sulla dicotomia tra pianificazione «centrale» e «democratica», ideata ed attuata in forma decentrata dalle Regioni, nel tentativo di definire la cosiddetta «via toscana allo sviluppo»[319].

Il modello di pianificazione «nascente dal basso» – osservò nel 1963 Lionello Giorgio Boccia su «La Regione» – rappresentava «la

---

Il Piano: una nuova strategia per lo sviluppo del paese, Tipografia olimpica, Roma, [1967].

315 Id., *La politica di piano*, cit.

316 M. Degl'Innocenti, *L'avvento della Regione, 1970-1975. Problemi e materiali,* cit., p. 40.

317 G. Becattini, *Crisi e sviluppo dell'economia toscana dal 1945 al 1963. Temi rilevanti e problemi aperti*, in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 25-46 (spec. le pp. 36-44).

318 E. Scalfari, *Rapporto sul neocapitalismo in Italia*, Laterza, Bari, 1961.

319 Irpet, *Lo sviluppo economico della Toscana: un'ipotesi di lavoro*, «Il Ponte», cit.

più pericolosa interpretazione della dottrina pianificatrice», non solo perché «contenente il germe del settorialismo, del dilettantismo e del particolarismo municipale», ma perché destinato a ridurre la «politica di piano» a mero «coordinamento delle varie problematiche regionali», a loro volta espressione di previsioni locali «del tipo suggerito al riguardo di "zone omogenee" non perfettamente specificate». Nel nuovo Stato democratico, tale compito non poteva dunque spettare – per il contenuto squisitamente politico delle scelte programmatiche generali, per la necessità di una «valutazione globale» delle metodologie e per l'implicazione di «una responsabilità superiore nella individuazione dei fini» – alle singole Regioni, che avrebbero avuto un ruolo, solo in parte secondario, di attuazione nelle rispettive aree territoriali[320].

> Nella realtà italiana non vi è dubbio che questo diritto-dovere non possa competere ad altri che al Parlamento e che quindi la serie delle scelte non possa avvenire ad alto livello, Regione compresa, anche se l'istituto regionale sia unanimemente riconosciuto come momento insostituibile nel processo di pianificazione globale. Si tratta infatti di riconoscere allo Stato, e non può esservi dubbio in proposito, il diritto alle scelte ordinatorie generali che dovranno poi successivamente venire tradotte nella pratica attuazione di una serie d'interventi cui non potranno né dovranno essere estranee le presenze periferiche, ed è qui che le Regioni assumeranno un peso decisivo costituendo esse un anello di congiunzione diretta tra determinazioni centrali e realtà locale[321].

Le Regioni avrebbero agito pertanto ad un «livello intermedio» nel processo di programmazione, con la facoltà di «esaltare» o di «comprimere» i diversi fattori del piano, in aderenza alle particolari situazioni «di settore o di zona», ma di esercitare anche una funzione propulsiva nei confronti dello Stato, sulla base della rielaborazione di dati ed elementi di rilievo socio-economico locale.

---

320 L.G. Boccia, *Lineamenti di una politica di piano*, «La Regione», n.s., a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 5-26.

321 Ivi, p. 13.

> Né deve credersi che le Regioni debbano vedersi confinare ad un ruolo di mediatrici delle scelte centrali nei confronti degli enti e degli organismi minori, poiché in tal caso avremmo un meccanismo con una dose d'inerzia tale da renderne antieconomico – in termini politici – il funzionamento; le Regioni dovranno invece essere l'elemento di spinta in avanti del processo di pianificazione e di sviluppo superando la semplice sfera applicativa, che le renderebbe oggetto e non soggetto del programma, partecipando positivamente alla preparazione del piano, raccogliendo ed elaborando i dati fondamentali della propria operante situazione socio-economica, mutando dagli organismi in essa esistenti, ed in primo luogo dagli Enti locali, i motivi e i termini della programmazione in ordine alle necessità e agli squilibri delle tendenze presenti e sarà appunto la serie delle osservazioni e delle proposte regionali il contesto da cui il Parlamento dovrà trarre le proprie convinte decisioni. La Regione sarà quindi parte attiva della programmazione economica; ne sarà anzi un momento insostituibile sia ricorrendo alla determinazione globale delle scelte del piano, sia attuandone gli elementi attivi per la parte che direttamente le dovrà competere e che non potrà essere poca, sia favorendone e regolandone l'applicazione nel proprio ambito territoriale[322].

Rimaneva ancora incerta l'interferenza della pianificazione economico-sociale con l'azione svolta dalle organizzazioni sindacali[323] ed il

322 *Ibidem.*

323 Sulla penetrazione, in particolare, della CGIL nella realtà sociale toscana nel secondo dopoguerra, cfr. soprattutto A. Pescarolo, C. Trigilia, *Insediamento sindacale e relazioni industriali (1944-1962),* in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 65-95. Per le specifiche realtà locali, si veda ad esempio G. Andreazzoli, *La zona apuana del marmo, 1946-1976*, Regione Toscana-Giunta regionale, Firenze, 1987; P. Bartolini Nerini, A. Miliotti Gentile, *Modello pratese e movimento sindacale*, Le Monnier, Firenze, 1986; F. Boldrini, A. Marianelli, *Sindacato e industria tessile a Pisa, 1945-1970*, Regione Toscana-Giunta regionale, Firenze, 1986; R. Luchetti, *La Camera del Lavoro di Piombino dalle origini agli anni '60*, La Nuova Italia, Firenze, 1985; F. Taddei, *Il Pignone di Firenze, 1944-1954*, La Nuova Italia, Firenze, 1980; *Movimento operaio e Sindacato a*

ruolo che, nel nuovo processo di razionalizzazione dello sviluppo locale, avrebbero esercitato le Province istituite nel nostro ordinamento da Urbano Rattazzi nel 1859, come semplice «cerniera» tra i Comuni e le Regioni[324], oppure nell'opposta prospettiva di un ampliamento delle loro funzioni, avanzata dalla XXI Assemblea generale dell'UPI (Palermo, 10-14 novembre 1963). Il Presidente della Provincia di Siena Lazzeroni si era soffermato in particolare su «L'azione della Provincia per la salute pubblica», entro un più ampio confronto su problemi ed aspetti della finanza locale, dell'assistenza e dell'agricoltura[325].

Temi che furono sviluppati nell'ambito della Tavola rotonda su «La Provincia nell'ordinamento regionale», indetta a Firenze dall'URPT, il 24 giugno 1967[326]. Le Province – osservò Elio Gabbuggiani – avevano «riempito il vuoto creato nella vita amministrativa dalla mancata attuazione delle Regioni» e, pur rendendosi indispensabile la riforma della legge comunale e provinciale e della finanza locale, avrebbero mantenuto un ruolo vitale ed intermedio rispetto al Comune[327]. Il loro potenziamento doveva avvenire, secondo Sergio Pezzati (DC), non tanto per motivi «di carattere ideologico, cioè per affezione al sistema delle autonomie su cui noi intendiamo

---

Pistoia, 1944-1948, Camera Confederale del Lavoro, Pistoia, 1978.

324 L.G. Boccia, *Lineamenti di una politica di piano*, «La Regione», cit., p. 6.

325 Si veda il resoconto delle relazioni di Giuseppe Grosso (Presidente dell'UPI) su *La Provincia nell'ordinamento regionale*, di Diodato Carbone (Presidente della Provincia di Salerno) su *L'azione della Provincia per l'assistenza*, di Virgilio Lazzeroni (Presidente della Provincia di Siena) su *L'azione della Provincia per la salute pubblica*, di Adriano Casati (Presidente della Provincia di Milano) e di Nicola Signorello (Presidente della Provincia di Roma) sui *Compiti della Provincia nella politica di sviluppo*, di Alfredo Carpeggiani (Presidente della Provincia di Ferrara) su *La Provincia nella politica di sviluppo: problemi specifici in rapporto all'agricoltura* e di Bruno Marton (Presidente della Provincia di Treviso) su *La finanza locale*, in G.M., *Palermo: XXI Assemblea generale dell'Unione delle Province d'Italia*, ivi, n. 3-4, maggio-giugno 1964, pp. 150-151.

326 *La Provincia nell'ordinamento regionale*, Atti della Tavola rotonda promossa dall'Unione Regionale delle Province Toscane (Firenze, 24 giugno 1967), Quaderno de «La Regione», n. 3, Tipografia nazionale, Firenze, 1967.

327 Si veda l'intervento inaugurale di Elio Gabbuggiani: ivi, pp. 1-7.

costruire e saldare lo Stato democratico, quanto per ragioni di efficienza e di funzionalità» e per scongiurare un «accentramento di poteri a livello regionale». «Soltanto attraverso la presenza dell'Ente Regione – concluse – il discorso dell'articolazione comprensoriale della programmazione potrà essere compiutamente sviluppato e definito»[328].

> La mia opinione – affermò Giorgio Mori –, e non è una opinione personale perchè l'abbiamo sostenuta anche come Giunta provinciale quando presentammo l'anno scorso un «Rapporto preliminare al piano poliennale» della nostra Provincia, la mia opinione è che mentre la Regione dovrebbe essere istituita e sussistere essenzialmente come organo di elaborazione, di direzione e di controllo del piano a livello regionale, per quanto riguarda il momento esecutivo essa dovrebbe limitarsi a orientamenti, a direttive, a deleghe in quei settori nei quali essa ha compiti specifici d'istituto, che dovrebbero essere, nell'ambito della programmazione, incrementati devolvendo, se così si può dire, alla Regione anche alcuni compiti che adesso lo Stato svolge in periferia con i suoi uffici democratici decentrati, alcuni dei quali potrebbero essere anche soppressi, delegando, attraverso le direttive della Regione, alla Provincia e ai Comuni quei compiti. Penso alle Camere di Commercio, penso ad alcuni Enti turistici, i cui compiti potrebbero essere utilmente svolti dagli Enti locali su delega della Regione[329].

Anche Lionello Boccia osservò su «La Regione», nei suoi *Lineamenti di una politica di piano*:

> Gli elementi più decentrati della pianificazione economica e urbanistica non strettamente localizzata saranno appunto i Comprensori, al di sopra dei quali non dovrebbe logicamente stare che la Regione, specie se questa godrà di elezioni di primo

328 Si veda l'intervento di Sergio Pezzati: ivi, pp. 35-40.

329 Si veda l'intervento di Giorgio Mori: ivi, pp. 41-46. Si veda inoltre, per la successiva Assemblea del gennaio 1968, L. Buccico, *L'intervento del compagno Matteotti all'Assemblea dell'UPI. La Provincia entità intermedia fra la Regione e i Comuni*, «Avanti!», 21 gennaio 1968.

grado, cui dovrebbe far riscontro l'elezione di secondo grado per le Province da parte degli eletti comunali, non potendosi certo avere, almeno secondo buon senso, quattro istanze ad elezione diretta, dal Comune al Parlamento anche nelle Regioni a Statuto ordinario. Si parla invece di rilancio delle Province con il decentramento delle funzioni regionali, ma appare evidente che in tal caso occorrerebbe riplasmarle a fondo nella loro circoscrizione amministrativa in modo da farle almeno coincidere con una serie di Comprensori esattamente definiti che stiano alla base del rapporto tra iniziativa di pianificazione economica e la sua proiezione urbanistica[330].

Il ruolo primario della Regione nell'ambito della programmazione economica e della ristrutturazione degli Enti locali fu approfondito nel Convegno «Regioni e Stato moderno in Italia» – promosso dal Centro Studi del PSI a Roma, il 3-4 ottobre 1967[331] – che rappresentò il punto di arrivo del dibattito regionalista nei suoi diversi aspetti: dal riformismo istituzionale ed amministrativo al tema della finanza locale[332]. Si apriva così la fase dell'«accelerazione regionalista», caratterizzata da una profonda trasformazione del contesto politico-sociale, «con il precipitare della crisi del centro-sinistra e dell'unificazione socialista» da un lato e con la contestazione giovanile e sindacale dall'altro, che segnavano «il travolgente sviluppo dei movimenti di massa»[333].

Il rilancio dell'iniziativa regionalista in Toscana avvenne ad opera dei grandi «partiti di massa» (PCI, PSI e DC), che seppero dare un

330 L.G. Boccia, *Lineamenti di una politica di piano*, «La Regione», n.s., a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 14 e 16; C. Beltrame, *Come usare le province*, «Politica», a. XVI, n. 9, 8 marzo 1970, p. 14; Id., *Un nuovo volto per le Province,* ivi, n. 21, 31 maggio 1970, p. 16; F. Benvenuti, *Le Regioni come enti di decentramento*, ivi, a. XVI, n. 20, 24 maggio 1970, pp. 12-13 (da «Esperienze amministrative», n. 16, 1968).

331 F. Coen, *Il Convegno socialista sulle Regioni*, «Avanti!», 30 settembre 1967; *Stato e Regioni nel Piano economico e urbanistico,* ivi, 6 ottobre 1967.

332 Per un dettagliato resoconto del convegno, cfr. M. Degl'Innocenti, *L'avvento della Regione, 1970-1975. Problemi e materiali*, cit., pp. 49-58.

333 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., pp. 144-145.

importante contributo politico ed organizzativo, se pur di segno diverso, alla predisposizione dell'impianto fondamentale della futura Regione. I Comitati regionali dei partiti – oltre all'impegno profuso nel CRPET, presieduto da Lelio Lagorio – intensificarono la loro attività nella seconda metà degli anni Sessanta. La centralità della «riforma delle riforme» – come fu definita da Elio Gabbuggiani – e la sua interdipendenza con la «programmazione economica democratica» furono ribadite nel Convegno promosso dal Comitato regionale toscano del PCI, il 19 febbraio 1967. «Ogni ritardo», si leggeva nella mozione conclusiva, avrebbe favorito «l'estendersi e il moltiplicarsi di centri di potere burocratico e tecnocratico all'interno della società civile», comportando «pericoli gravissimi di decomposizione delle strutture democratiche dello Stato repubblicano»[334].

Il PCI si era da tempo attivato finanziando studi, creando strutture, addestrando uomini[335]. Anche la Provincia di Firenze – sotto la guida di Elio Gabbuggiani, che garantì un costante raccordo sia con il proprio partito che con l'URPT, di cui era Presidente – si fece promotrice di indagini «sullo sviluppo economico e sulle principali strutture e servizi regionali»[336]. Nel Convegno dell'Istituto Gramsci sui «Problemi di rinnovamento delle strutture statali» – svoltosi a Roma, il 16-18 gennaio 1968 – Gabbuggiani presentò un altro «impegnativo contributo», preparato insieme a Giuliano Bianchi, su «Le implicazioni politiche e i lineamenti organizzativi di un democratico assetto delle autonomie locali minori». La relazione evidenziò non soltanto la necessità di salvaguardare il ruolo della Regione nella fase di predisposizione e di applicazione della

334 Comitato regionale toscano del pci, *L'impegno dei comunisti per l'Ente Regione, per una programmazione economica democratica, per una reale affermazione delle autonomie locali*, Atti del Convegno regionale, Firenze, 19 febbraio 1967, p. 102.

335 P. Giovannini, *Il gruppo dirigente comunista*, in L. Cavalli (a cura di), *Classe dirigente e sviluppo regionale*, il Mulino, Bologna, 1973, p. 123.

336 S. Cocchi, L. Tassinari, *Valeva la pena, Ricordi di una vita politica*, a cura di A. Borsotti, Polistampa, Firenze, 1999; S. Romei (a cura di), *Le radici e le ali. Impegno, quotidianità e governo della sinistra in Toscana attraverso le storie dei suoi protagonisti*, cit., p. 200.

politica di piano, ma di utilizzare anche «le strutture amministrative esistenti, a cominciare dalle Province, ridefinendone gli ambiti territoriali e le competenze funzionali quali organi decentrati di coordinamento»[337].

Anche la DC toscana si era dimostrata all'«avanguardia»[338] e «non a rimorchio delle altre forze politiche»[339], con significative inchieste e proposte a favore di «un attivo e responsabile intervento nella programmazione regionale»[340], nel solco dei «Convegni ideologici» di San Pellegrino del 1961-62, dove la «politica di piano» era stata analizzata – nelle relazioni presentate da Pasquale Saraceno, Achille Ardigò e da Nino Andreatta – «nei suoi contenuti, nei suoi strumenti e nelle sue implicazioni sociali». Come osservò Manin Carabba, fu posto per la prima volta «l'accento su temi in larga parte nuovi (o presenti sino ad allora marginalmente)»: «la funzione da assegnare alla politica fiscale e di bilancio; i problemi derivanti dal controllo delle fluttuazioni economiche e della stagnazione; il tema delle trasformazioni istituzionali della grande impresa in condizioni di mercato oligopolistico» e i «problemi del rapporto fra politica di piano e contrattazione salariale»[341].

---

337 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., pp. 146-147.

338 Si veda il giudizio espresso dal Segretario nazionale della DC, Mariano Rumor, in *L'impegno della DC toscana*, «L'Eco della Toscana», a. I, n. 2, giugno-luglio 1967, pp. 4-6.

339 Si veda la lettera del Sottosegretario al Bilancio e alla Programmazione Economica, Giuseppe Caron, al Segretario regionale toscano della DC, Silvano Gestri, in *Significativo riconoscimento all'azione svolta dalla DC Toscana in fatto di programmazione*, ivi, a. II, n. 7-8, maggio-agosto 1968, pp. 3-4.

340 *L'impegno della DC toscana*, ivi, a. I, n. 2, giugno-luglio 1967, pp. 4-6.

341 Per le relazioni di Pasquale Saraceno su «Lo Stato e l'economia» e di Achille Ardigò su «Classi sociali e sintesi politica» (presentate nel I Convegno Nazionale di studio della DC, nel settembre 1961) e per il successivo contributo di Nino Andreatta su «Pluralismo sociale, programmazione e libertà» (nell'ambito del II Convegno Nazionale di S. Pellegrino, del 29 settembre-2 ottobre 1962), cfr. M. Carabba, *Un ventennio di programmazione, 1954-1975,* cit., pp. 65-66.

Dopo i risultati di ulteriori studi ed approfondimenti presentati nel 1962[342] e dopo la costituzione del «Comitato per lo sviluppo economico e per la valorizzazione della Toscana», presieduto dall'on. Togni, si erano susseguite importanti riunioni a tutti i livelli, che avevano fatto della pianificazione l'«oggetto fondamentale»[343]. I «Lineamenti di un primo schema regionale di sviluppo» – approvati dal CRPET nel 1967[344] – avrebbero dovuto costituire, secondo il Comitato regionale toscano della DC, il fondamento per la formulazione di un «documento programmatorio», di carattere «politico», per l'attuazione del «piano toscano»[345]. Promosse, a tal fine, quattro importanti Convegni sui vari settori economici – «Problemi dell'Agricoltura» (Montecatini Terme, maggio 1966), «Turismo e Commercio» (Massa, novembre 1966), «Industria e Artigianato» (Lucca, dicembre 1966), «Infrastrutture e Assetto territoriale» (Arezzo, aprile 1967)[346] – per

342 Si vedano, in particolare, le relazioni presentate al Convegno di Marina di Massa del 15-16 settembre 1962 da Feliciano Benvenuti («Problemi giuridici della istituzione delle Regioni a Statuto normale» e «Gli Enti locali e la riforma democratica dello Stato»), Alessandro Agrimi («Problemi della finanza locale e particolarmente regionale»), Giacomo C. Pellegrini («L'Ente Regione e la programmazione economica nello sviluppo della società toscana»), Aurelio Curti («Le Regioni nel quadro della programmazione economica»), in *Le Regioni*, «Quaderni di Toscana più», n. 2, 1964. Si vedano, inoltre, le relazioni presentate al II Convegno per amministratori di Enti locali della Regione toscana (Firenze, 1° novembre 1963), in *Il partito*, «Quaderni di Toscana più», n. 3, 1964.

343 «Nelle sette riunioni di Comitato regionale, nelle dieci della Giunta e dei Segretati provinciali, nelle cinque dedicate agli amministratori DC della regione, a cui si devono aggiungere ben quindici riunioni dei membri DC del CRPET, il tema della programmazione è stato ampiamente discusso, alla luce degli impegni e delle necessità ricorrenti»: cfr. *L'impegno della DC toscana*, «L'Eco della Toscana», a. I, n. 2, giugno-luglio 1967, pp. 4-6.

344 Comitato regionale per la programmazione economica della toscana, *Lineamenti di un primo schema regionale di sviluppo*, cit.

345 Sulla formulazione dello «Schema regionale di sviluppo», cfr. *Il punto sulla Programmazione: i «Lineamenti» del CRPET*, «L'Eco della Toscana», a. I, n. 2, giugno-luglio 1967, pp. 3-4.

346 Comitato regionale toscano della democrazia cristiana, *Documento*

arrivare alla stesura di un documento alternativo ai «Lineamenti» del CRPET[347].

Il successivo «Convegno regionale di Sintesi Programmatica» (Siena, 28-29 ottobre 1967), svoltosi su iniziativa della DC toscana, con il patrocinio dell'Ufficio Centrale DC per i Problemi dell'Economia, costituì una fondamentale tribuna di dibattito a conclusione delle indagini svolte, sino a quel momento, sul tema della pianificazione regionale. La DC prendeva le distanze dalla concezione dei suoi «avversari», che intendevano «mutuare da terzi programmazioni coercitive», contrarie ai princìpi largamente condivisi «sulla vita civile, sul progresso, sulla socialità». Riguardo agli squilibri regionali esistenti, il Comitato regionale toscano riteneva inoltre

> un grosso errore quello di concepire queste aspirazioni e queste ansie, che scaturiscono a livello regionale e si articolano verso gli organi decisionali che sono al centro, alla stregua di una gara da vincere sulla base di rapporti di forza o di interventi o di pressioni più o meno legittime. Questo modo di concepire la programmazione sarebbe esattamente il contrario di quello che deriva da quelle linee di fondo che sono alla base di un ordinato e democratico programma [...]. Il potere centrale verrà infatti a configurarsi quale elemento di sintesi nell'ambito di una dialettica feconda tra Stato e Regione. D'altra parte riteniamo che gli organi preposti alla programmazione regionale abbiano ben compreso che la caratteristica saliente del programma è politica e non tecnica, in quanto essa comporta delle scelte e dei vincoli che noi non concepiamo quali elementi prevaricanti la libertà umana, ma invece quali fattori che concorrono a rafforzare la libertà di tutti e la crescita economica, civile e morale della società[348].

La programmazione, intesa come «intervento del potere politico nello sviluppo della società», imponeva dunque uno sforzo di sintesi

---

della DC toscana per un Piano di sviluppo della regione, s.n., Firenze, 1967.

347 *L'impegno della DC toscana*, «L'Eco della Toscana», cit.; *Anno 1967: azione e presenza della DC nella regione toscana*, ivi, n. 3-4, settembre-dicembre 1967, pp. 1-2.

348 *Ancora sul Convegno di «sintesi programmatica»*, ivi, pp. 2-4.

per coniugare la pluralità degli interessi con il rispetto della libertà individuale e di impresa.

> La programmazione economica – scrisse il Segretario nazionale della DC Rumor al Segretario regionale Gestri, in una lettera edita su «L'Eco della Toscana» – si caratterizza, infatti, innanzitutto nell'essere occasione d'incontro intorno ad un tema di vasto e impegnativo interesse comune delle componenti di una società pluralistica, le cui diverse articolazioni devono esprimersi in spirito di libertà, senza divenire causa di degenerazioni di tipo corporativo, ma trovando un punto di incontro, non solo nella responsabilità di decisione, ma soprattutto nello spirito di solidarietà che deve in ogni caso presiedere alla politica di programmazione. Ciò vale tanto di più nella prospettiva della attuazione delle Regioni, che devono offrire uno strumento istituzionale più stabile e definito a questo tipo di impegno[349].

Per la DC si trattava di «un vero atto politico e non tecnico» perché volto a ricercare – come ebbe a precisare il Segretario regionale toscano – «scelte e priorità, capaci magari di comportare rinunce e vincoli alla libertà operativa individuale», ma nell'intento di «creare un ambito di libertà generale più ampio e più civile»[350]. La funzione armonizzatrice dello Stato entro un politica di «programmazione democratica», aperta alle istanze regionali e alla convivenza tra impresa pubblica e privata, fu enunciata nel «Documento di impegno politico DC per la quinta legislatura», pubblicato nel numero speciale *La Toscana verso gli anni '70* de «L'Eco della Toscana»[351].

> Una effettiva programmazione economica trova la sua giustificazione nel conseguimento di questi due obiettivi: aumento della ricchezza totale e sua capillare distribuzione, i quali rappresentano due momenti che debbono essere

349 *L'apprezzamento del Segretario per l'azione della DC toscana,* ivi, pp. 5-6.

350 S. Gestri, *Azione e presenza della DC nella regione toscana*, «L'Eco della Toscana», cit.

351 Il bollettino bimestrale, poi settimanale, di atti e documentazioni del Comitato regionale toscano della DC fu stampato a Firenze dal 1967, sotto la direzione di Fortunato Bai.

> reciprocamente armonizzati giacchè il primo non deve mai sopraffare il secondo. Programmazione economica non significa però negazione dell'impresa economica privata che, nei limiti in cui non contrasta con l'utilità generale, deve trovare la massima garanzia in un sistema, com'è il nostro, costituzionalmente ispirato alla convivenza dell'impresa pubblica con quella privata e di questa con la superiore funzione armonizzatrice dello Stato. La programmazione economica, in uno Stato basato sul pluralismo, deve necessariamente presentarsi con carattere democratico, cioè opera di tutti i centri di potere pubblico, non già opera esclusiva dello Stato che ignori le istanze espresse dalle altre comunità (ed in primo luogo delle Regioni)[352].

Le «Linee di tendenza della DC sulla programmazione economica regionale» furono definite in maniera organica in un documento, presentato alla vigilia delle elezioni del 7 giugno 1970.

> Le Regioni devono essere in grado di svolgere i loro compiti in campo economico. In particolare, per la programmazione economica, si deve rivendicare alla Regione il diritto di intervenire nella fase di formazione delle scelte degli obiettivi del piano nazionale in una posizione dialettica con le altre istituzioni della comunità. Così come dovrà spettare alla Regione la gestione del programma nazionale per quanto esso provvederà per le scelte e gli interventi nella Regione, sia nei settori di propria competenza, sulla base dei compiti istituzionali, sia nei settori di competenza dello Stato, sulla base di leggi di delegazione (articolo 118, comma II). È necessario altresì che l'attività, sia legislativa, che amministrativa, delle Regioni, si sviluppi sulla base di organici piani di intervento di settore. In ogni caso, è indispensabile evitare la creazione di una pesante burocrazia regionale, lasciando invece, come previsto dalla Costituzione (articolo 118, c. I) agli Enti locali la esecuzione di puntuali funzioni amministrative, riservando alle Regioni compiti di scelta e di indirizzo[353].

---

352 *Documento di impegno politico DC per la quinta legislatura*, in *La Toscana verso gli anni '70*, numero speciale de «L'Eco della Toscana», a. II, n. 5-6, gennaio-aprile 1968, pp. 3-7 (cit. da p. 3).

353 R. Del Corona, *Realismo nella programmazione*, «Toscana più», settimanale

La programmazione del settore agricolo fu anch'essa al centro di importanti Convegni di studio e dibattiti tra le forze politiche[354], dopo la manovra del «Primo Piano Verde» – varato dal III Ministero Fanfani, con la l. 2 giugno 1961, n. 454, in relazione alle nuove strategie e dinamiche prospettate dal Mercato Unico Europeo – che aveva previsto, per il quinquennio 1961-1965, un ingente intervento finanziario, con una media di 110 miliardi di lire all'anno per un totale di 550 miliardi (saliti poi, a consuntivo, a 637). Il Piano aveva stabilito una priorità di iniziative a favore delle opere di bonifica e di ristrutturazione fondiaria, oltre alla concessione di mutui agevolati per l'acquisto di bestiame e per gli impianti zootecnici. Vi si erano stabilite, inoltre, «provvidenze per gli impianti cooperativi di conferimento e commercializzazione dei prodotti, per la piccola proprietà contadina, per interventi nelle aree collinari ed un vincolo del 40% dei fondi a favore del Mezzogiorno». La precedenza nelle assegnazioni era stata attribuita alle piccole e medie aziende[355].

Gli aspetti più rilevanti delle nuove proiezioni del mondo rurale – evidenziati nel fascicolo monografico «Agricoltura e mezzadria in Toscana» de «La Regione» – riguardarono il superamento del tradizionale sistema mezzadrile, incentrato su una visione arcaica delle gerarchie e dei rapporti sociali nelle campagne[356], la meccanizzazio-

di dibattito regionale, a. I, n. 1, 16-23 maggio 1970, p. 3; *Problemi da risolvere per realizzare la programmazione*, ivi, n. 3, 30 maggio-5 giugno 1970, p. 8.

354 C.N., *L'importanza dei piani di sviluppo agricolo*, ivi, p. 4.

355 Sui «Piani Verdi», si rimanda in particolare a M. Canali, *L'Italia e l'integrazione delle agricolture europee (1960-1990)*, in *L'agricoltura e gli economisti agrari in Italia dall'Ottocento al Novecento*, Angeli, Milano, 2011, pp. 71-90 (cit. da p. 85).

356 G. Ugolini, *Lotte mezzadrili nel dopoguerra*, «La Regione», a. X, n. 3-4, maggio-giugno 1964, pp. 40-62; G. Gesualdo, *Aspetti quantitativi del regime fondiario*, ivi, pp. 40-62; F. Lumachi, *Aspetti umani dell'agricoltura mezzadrile in Toscana*, ivi, pp. 92-107. Si veda inoltre, più in generale, R. Cianferoni, Z. Ciuffoletti, P. Clemente, *Crisi della mezzadria e lotte contadine*, in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 195-232; G. Becattini, *Crisi e sviluppo dell'eco-*

ne[357] e la modernizzazione dei processi produttivi e distributivi dei prodotti agricoli, l'allineamento del reddito ai settori secondario e terziario, l'intervento pubblico a sostegno sia di «Consorzi agrari rinnovati e democratizzati», che di una «cooperazione di vario tipo», di «Istituti per la formazione» e di «programmi di opere pubbliche di civiltà e benessere», oltre ad un «totale riordinamento delle prospettive urbanistiche e di insediamento»[358]. Tre risultavano, in particolare, i campi di intervento individuati nel fondamentale contributo di Chiarelli e Degl'Innocenti sulle prospettive dell'agricoltura toscana:

> a) istituire degli Enti di sviluppo in agricoltura, strutturati in modo da essere in grado di rispondere ai compiti di cui è stato discusso e che siano emanazione diretta dell'Ente Regione;
> b) promuovere la creazione e lo sviluppo delle varie forme associative fra i produttori agricoli mediante l'intervento coordinato negli investimenti pubblici, nelle opere di assistenza tecnica, sociale e creditizia e la limitazione del potere economico delle grosse concentrazioni industriali, commerciali e finanziarie;
> c) ricostruire in ogni azienda mezzadrile il Consiglio d'azienda con preminenti funzioni di programmazione di ogni intervento e investimento a livello aziendale riprendendo, così, l'esperienza positiva degli anni '49-'59[359].

L'aumento della produttività doveva accompagnarsi ad una nuova strutturazione dei regimi fondiari per arginare l'esodo di mas-

---

nomia toscana dal 1945 al 1963. Temi rilevanti e problemi aperti, cit., pp. 32-36; P.P. D'Attorre, A. De Bernardi, *Il "lungo addio": una proposta interpretativa,* in Id. (a cura di), *Studi sull'agricoltura italiana. Società rurale e modernizzazione*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 1994, pp. XI-LV.

357 E. Giorgi, *Il ruolo della meccanizzazione nello sviluppo dell'agricoltura toscana*, «Arti e Mercature», a. V, n. 10, ottobre 1968, pp. 3-6.

358 La Direzione, *Agricoltura e mezzadria in Toscana*, «La Regione», a. X, n. 3-4, maggio-giugno 1964, p. 5.

359 M. Chiarelli, R. Degl'Innocenti, *Superamento della mezzadria e prospettive dell'agricoltura toscana*, ivi, pp. 7-16 (cit. da p. 16).

sa della forza lavoro verso i centri urbani[360]. Nelle «Conclusioni e proposte» avanzate dalla Conferenza Nazionale del Mondo Rurale e dell'Agricoltura (svoltasi a Roma dall'8 giugno al 10 ottobre 1961) si era ipotizzata, soprattutto, un'efficiente e dinamica organizzazione cooperativistica sia a livello di produzione e di confezionatura del prodotto, che di distribuzione e di vendita nel mercato alimentare[361]. Da questa logica premessa – osservava ancora «La Regione» nel 1964 – sarebbe scaturito, «nel quadro di una lotta politica democratica», il superamento della «morsa soffocatrice dei monopoli» e il rafforzamento dell'«impresa proprietaria contadina»[362].

Gli Enti di sviluppo dell'agricoltura – da istituirsi nel più breve tempo possibile, dopo la decadenza dei progetti attuativi per lo scadere della legislatura[363] – avrebbero rappresentato il più importante strumento di riassetto, di risistemazione e di intervento nelle rispettive zone geografiche, attraverso l'elaborazione di piani regionali e zonali di trasformazione agraria, oltre a specifiche iniziative per l'assistenza tecnica e per assicurare il potenziamento delle imprese agricole[364], per promuovere la cooperazione dalla produzione alla distribuzione dei prodotti della terra e per finanziare corsi di istruzione professionale per imprenditori, tecnici e lavoratori di ogni categoria. Gli Enti di sviluppo dovevano essere – secondo «La Regione» – di-

360 A. L'Abate, *L'esodo rurale*, ivi, pp. 71-91. Si veda, inoltre, L. Bortolotti, G. De Luca, *La nascita dell'area metropolitana della Toscana centrale*, in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G. Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 259-281.

361 *Atti della Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1963. Successivamente, il legislatore vietò la stipulazione di nuovi contratti di mezzadria e rimodulò quelli in corso a favore dei mezzadri, attribuendo loro il 58% dei prodotti e degli utili, con la l. 15 settembre 1964, n. 756. Cfr. E. Romagnoli, *Mezzadria*, «Enciclopedia italiana», IV Appendice, 1979.

362 M. Chiarelli, R. Degl'Innocenti, *Superamento della mezzadria e prospettive dell'agricoltura toscana*, «La Regione», cit., p. 15.

363 G. Dell'Angelo, *Uno schema di provvedimento mal riuscito: gli Enti di sviluppo*, ivi, pp. 108-11.

364 E. Giorgi, *L'assistenza tecnica e il suo ruolo di sviluppo dell'agricoltura toscana*, «Arti e Mercature», n.s., a. III, n. 1, gennaio 1966, pp. 31-35.

retta emanazione dei governi regionali, sottoposti alla concomitante vigilanza degli Enti locali.

> Nel quadro di queste esigenze, gli Enti locali e la Regione, organi elettivi rappresentativi, hanno e debbono avere (vedi anche Convegni, UNCEM, UPI) una partecipazione sempre più importante nella programmazione degli investimenti, nella elaborazione dei programmi di intervento e d'assistenza tecnica in ogni campo dell'economia nazionale, e in specie in quello dell'agricoltura, della bonifica, dell'economia montana e delle foreste, dove diversi sono gli ordinamenti produttivi in relazione alla configurazione geografica particolare del nostro paese. Solamente l'Ente locale e la Regione, organi democratici altamente qualificati sul piano sociale, attraverso la perfetta conoscenza delle varie zone, possono, dunque, approntare per esse, con specifici studi, le linee di una programmazione generale per i vari settori economici non avulse dalle molteplici e complesse situazioni economiche e psicologico-sociali delle popolazioni[365].

«La Regione» pubblicò, ancora nel 1964, il risultato di un'indagine su «La programmazione in agricoltura e la pianificazione urbanistica nella realtà comprensoriale», a cura dell'Assessorato all'Agricoltura della Provincia di Firenze e relativa al Comprensorio omogeneo della Val d'Elsa e del Valdarno inferiore fiorentino, dove si era evidenziata la necessità di una visione interdisciplinare delle diverse problematiche e dei molteplici aspetti dello sviluppo socio-economico della Toscana[366].

Le prospettive della pianificazione regionale nel settore agricolo furono analizzati anche nel Convegno dell'Unione delle Camere di Commercio della Toscana (svoltosi il 21 febbraio 1965), che ebbe ampia risonanza nel mensile della Camera di Commercio di Firenze

365 M. Chiarelli, R. Degl'Innocenti, *Superamento della mezzadria e prospettive dell'agricoltura toscana*, «La Regione», cit., p. 12; M. Carabba, *Struttura proprietaria del suolo e patti agrari nel piano economico-urbanistico regionale*, ivi, pp. 112-121.

366 M. Cellerini, *La programmazione in agricoltura e la pianificazione urbanistica nella realtà comprensoriale*, ivi, pp. 122-142.

«Arti e Mercature», che proseguì dallo stesso anno le pubblicazioni del precedente «Bollettino economico». Particolare risalto fu dedicato alla ristrutturazione agricola per conseguire il «massimo prodotto netto sociale» e la «parificazione tendenziale dei redditi da lavoro e da nuovo capitale con i redditi dei settori extra-agricoli».

> Il modello prescelto dal prof. Orlando – che si era occupato della questione, insieme ad un apposito gruppo di lavoro – è quello della programmazione lineare per azienda tipo, secondo la quale si stabilisce, per ciascuna zona fortemente omogenea dal punto di vista delle risorse utilizzabili, l'azienda tipo che meglio si adatta all'utilizzazione di quelle risorse. Ciò comporta, ovviamente, la soluzione in via preliminare di una serie di problemi tra cui, in particolare, la determinazione di aree omogenee dal punto di vista delle risorse naturali utilizzabili per l'attività agricola (tipo di terreno, disponibilità idrica, esposizione solare, giacitura); la scelta di ipotesi alternative di prezzi relativi; la determinazione dei coefficienti tecnici[367].

Con la l. 27 ottobre 1966, n. 910 fu successivamente approvato il «Secondo Piano Verde» – presentato dal III Governo Moro – che riprendeva le linee generali del precedente, oltre a specifiche misure per il settore forestale e con un maggiore inserimento dell'Italia nelle politiche comunitarie[368]. L'obiettivo di un graduale ed effettivo potenziamento dell'agricoltura toscana ed italiana all'interno del Mercato Comune Europeo apriva la strada a valutazioni comparative tra il modello nazionale e quelli d'oltralpe[369]. La pianificazione

367 *La programmazione regionale nell'agricoltura in un Convegno alla Camera di Commercio,* «Arti e Mercature», n.s., a. II, n. 3-4, marzo-aprile 1965, p. 3.

368 M. Canali, *L'Italia e l'integrazione delle agricolture europee (1960-1990),* cit., pp. 85-86.

369 G. Medici, *L'Agricoltura italiana e toscana nel Mercato Comune Europeo*, «Arti e Mercature», n.s., a. III, n. 6-7, giugno-luglio 1966, pp. 2-10. Per lo sviluppo sul piano regionale, si veda invece il contributo di E. Giorgi, *L'agricoltura italiana: trasformazioni in atto e problemi di sviluppo*, ivi, n. 8-9, agosto-settembre 1966, pp. 3-28; F. Liguori, *Stato attuale della viticoltura toscana e sue prospettive di sviluppo nel quadro della legge sulla tutela delle denominazioni di origine dei mosti e dei vini*, ivi, a. VI, n. 5, maggio 1969, pp.

italiana ed inglese si applicavano entrambe ad un'economia di mercato ed erano concepite – secondo «Arti e Mercature» – «come una programmazione democratica e non come una programmazione autoritaria». La differenza sostanziale risiedeva, invece, nelle diverse condizioni economico-sociali e strutturali. In Italia si poteva riscontrare infatti un'economia «duale», con regioni prospere nel Nord e regioni più regredite nel Mezzogiorno, mentre in Gran Bretagna i fattori di riequilibrio regionale erano «meno severi dei problemi di depressione secolare» che interessavano il nostro paese[370].

Il dibattito riprese in vista dell'approvazione delle «leggi quadro» dello Stato, previste dall'art. 9 della l. 10 febbraio 1953, n. 62 «Costituzione e funzionamento degli organi regionali» e della scadenza del «Secondo Piano Verde». L'agricoltura si considerava più che mai inserita nella politica più generale di pianificazione dell'assetto del territorio, che ricomprendeva anche i settori dell'urbanistica, del turismo, dell'assistenza sanitaria e dei trasporti.

Nel Convegno di studi del settimanale «Politica» – svoltosi a Firenze, il 26-27 settembre 1970 sul tema «Agricoltura e Regioni» –, Giovanni Galloni sottolineò la necessità di un ruolo consultivo delle Regioni nella definizione del piano economico nazionale. «Nessuna programmazione – affermò – potrebbe definirsi democratica» e «dal punto di vista costituzionale legittima ove, specie per le materie di specifica competenza regionale, il Parlamento decidesse linee di orientamento vincolanti per le Regioni senza avere valutato in modo preciso e pertinente gli interessi e gli indirizzi proposti dalle Regioni

---

3-10.

370 F. Forte, *La programmazione economica in Italia e in Gran Bretagna*, ivi, a. II, n. 7-8, luglio-agosto 1965, pp. 3-12; R. Galli, *Modelli economici e programmazione*, ivi, n. 9-10, settembre-ottobre 1965, pp. 3-7; *Aree economiche di studio. Contributo alla programmazione*, numero monografico, ivi, n. 11-12, novembre-dicembre 1965. Sulla importanza dei concetti di «regionalizzazione» e di «politica regionale» in ambito comunitario, si veda anche *Per uno sviluppo equilibrato dell'economia europea. Il documento approvato dal gruppo di lavoro della Commissione economica del Partito che studia i problemi della* CEE, «Avanti!», 30 agosto 1967.

stesse»[371]. Le «fondamentali leggi di struttura» non erano ritenute, tuttavia, adeguate alle esigenze di sviluppo di un'agricoltura «moderna e competitiva nell'ambito del Mercato Comune». Il soggetto nuovo della politica agraria doveva essere l'impresa agricola, intesa come organizzazione dei fattori della produzione «terra, capitale, lavoro».

> In questa visione si realizza anche il punto di incontro tra la tendenza evolutiva della politica agraria nazionale e la tendenza evolutiva della politica agraria comunitaria. E così, mentre la politica agraria nazionale parte dall'esperienza storica dell'intervento sulle strutture fondiarie, per arrivare all'intervento sulle strutture di mercato, la politica agraria comunitaria parte, all'inverso, dai problemi di mercato, ma si accorge ben presto dell'insufficienza di un intervento limitato ai prezzi e risale, con il *memorandum* Mansholt, sino a porre il problema del riordino delle strutture dell'impresa, a cominciare dalle strutture fondiarie e del lavoro. Ma, a sua volta, l'intervento pubblico sull'impresa e sul mercato, sia che parta da indirizzi di politica nazionale, sia che si orienti su direttive di politica comunitaria, non può che avvenire sulla base di una programmazione ad ogni livello (livello internazionale comunitario, livello nazionale, livello regionale e livello zonale) se non vuole disperdere in mille rivoli lo sforzo finanziario delle risorse del paese[372].

L'intervento delle Regioni – concluse il dirigente sindacale Carlo Romei – avrebbe dovuto essere introdotto «in modo tale da superare il criterio del centralismo dell'azione a favore dell'agricoltura»[373].

---

371 G. Galloni, *Agricoltura fra Stato e Regioni*, in *Agricoltura e Regioni*, Convegno di studi del settimanale «Politica» (Firenze, 26-27 settembre 1970), «Politica» Editrice, Firenze, 1971, pp. 6-7.

372 Ivi, pp. 16-17.

373 C. Romei, *Agricoltura: una riforma ancora da fare*, ivi, pp. 28- 53 (cit. da p. 38). Si segnalano, inoltre, gli interventi di Dino Colzi, Presidente della Cassa Mutua dei Coltivatori Diretti di Firenze (pp. 54-58), di Cesare Dall'Oglio, Segretario generale della Confederazione Nazionale dei Coltivatori Diretti (pp. 59-66), di Giuseppe Andreis, Capo Ufficio Settore Terra della Presidenza

Anche il problema urbanistico aveva assunto un rilievo sempre maggiore nella prospettiva della programmazione – ed, in particolare, del collegamento tra sviluppo e assetto del territorio[374] e tra allocazione degli investimenti ed esigenze delle collettività locali[375] – specie dopo la presentazione, nella III legislatura, del progetto di riforma di iniziativa del ministro dei Lavori Pubblici, Fiorentino Sullo. Nel dicembre 1962 era stato inoltre approvato il Piano regolatore del Comune di Firenze, progettato dall'Assessore all'Urbanistica Edoardo Detti[376]. Piano che si era rivelato – come osservato da Giorgio Morales sulle pagine de «Il Ponte» – il principale terreno di verifica dell'alleanza PSI-DC sul piano locale[377].

La vecchia legislazione urbanistica, basata sull'impostazione tecnicistica della l. 17 agosto 1942, n. 1150 – osservò Alberto Predieri su «La Regione» – risultava avulsa da ogni interconnessione con le dinamiche dello sviluppo economico-territoriale, «non organica, non efficiente, non adeguata al nuovo ordinamento» ed inoltre non «compiu-

---

Nazionale ACLI (pp. 67-70), di Attilio Esposto, Presidente dell'Alleanza Nazionale dei Contadini (pp. 71-83), di Aldo Tartaglini, Presidente dell'Ente di Sviluppo Tosco-Laziale (pp. 84-94) e dell'Assessore della Regione Toscana (pp. 125-129). Si veda, infine, G. MATULLI, *Agricoltura e le Regioni,* «Politica», a. XVI, n. 46, 6 dicembre 1970, pp. 9-13.

374 P. VESTRI, *Lo sviluppo dell'edilizia residenziale in Toscana dal 1951 al 1961*, «Bollettino economico», a. XVIII, n. 11-12, novembre-dicembre 1963, pp. 12-15; M. CARABBA, *La politica edilizia del centro-sinistra*, «La Regione», a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 151-153. Sull'«esperienza dei piani di ricostruzione come fase di trapasso alla pianificazione dello sviluppo urbano e territoriale», si veda invece A. DE ZORDO, G. DI BENEDETTO, *I piani di ricostruzione nel processo di trasformazione degli assetti urbani*, in P.L. BALLINI, L. LOTTI, M.G. ROSSI (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 308-312.

375 A. FRANCHINI STAPPO, *Pianificazione e assetto territoriale*, «Arti e Mercature», a. V, n. 4, aprile 1968, pp. 3-6.

376 E. DETTI, *Il piano regolatore di Firenze,* «La Regione», a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 108-114. Si veda, inoltre, D. SORACE, *Strumenti giuridici di pianificazione urbanistica*, ivi, pp. 42-59; A. MONTEMAGNI, *Situazione e problemi del piano intercomunale di Firenze*, ivi, pp. 101-107.

377 G. MORALES, *Centro sinistra vecchio e nuovo a Firenze*, «Il Ponte», a. XX, n. 2, febbraio 1964, pp. 170-196.

tamente rispondente ai fini assunti dallo Stato nella Costituzione»[378]. Non era dunque più possibile concepire «un valido strumento di pianificazione urbanistica» – specificò Manin Carabba sulle pagine de «Il Ponte» – «se non integrata entro una pianificazione economica»[379], concepita – continuò su «Tempi Moderni» – come «punto di incontro» fra Governo, Parlamento, Regioni e forze sociali[380]. Questo nuovo principio, «culturalmente e politicamente valido ed avanzato», si basava sull'assioma fondamentale che le scelte di politica economica implicassero, inevitabilmente, valutazioni «di ordine urbanistico»[381].

Il dibattito sulla stampa toscana si caratterizzò – entro il più ampio confronto aperto dal IX Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (Milano, 23-25 novembre 1962) sul tema «Programmi di sviluppo economico e pianificazione urbanistica» – per una più approfondita valutazione della programmazione regionale, riguardo alle zone di insediamento urbano[382] e di sviluppo industriale, di specializzazione agraria e di valorizzazione turistica, nonché della ripartizione in Comprensori[383]. Il disegno di legge Sullo – osservò

378 A. Predieri, *Considerazioni sullo stato attuale della legislazione urbanistica*, «La Regione», a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 27-41 (cit. da p. 27).

379 M. Carabba, *Pianificazione urbanistica e autonomia regionale*, «Il Ponte», a. XVII, n. 2, febbraio 1961, pp. 175-179. Si veda, inoltre, Id., *Perché la legge urbanistica*, ivi, a. XX, n. 5, maggio 1964, pp. 588-595. Si veda, inoltre, C. De Seta, *Parabola della legge urbanistica*, ivi, a. XII, n. 2, febbraio 1966, pp. 172-181.

380 M. Carabba, *L'articolazione territoriale della programmazione*, «Tempi moderni», n.s., a. IV, luglio-settembre 1963; Id., *Un ventennio di programmazione, 1954-1975*, cit., p. 115; M. Degl'Innocenti, *L'avvento della Regione, 1970-1975. Problemi e materiali,* cit., pp. 39-40.

381 L. Vanni, *Legge Sullo, pianificazione urbanistica e Regioni*, «La Regione», a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 134-135. Si veda anche, sul punto, B.J. Mc Longhlin, *Pianificazione urbana e regionale*, Marsilio, Padova, 1973.

382 B. Nice, *Osservazioni sul sistema urbano della Regione Toscana*, «Arti e Mercature», n.s., a. III, n. 1, gennaio 1966, pp. 36-41.

383 M. Tinacci Mosello, *Il Comprensorio negli Statuti, nei documenti di programmazione e nelle leggi delle Regioni italiane,* «Urbanistica ipotesi», Quaderni di studi urbani e regionali, diretti da Silvestro Bardazzi, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 1979, pp. 45-65.

Lapo Vanni su «La Regione» – aveva rappresentato il primo tentativo di introdurre, nel nostro ordinamento, strumenti e strutture di una «politica di piano». Solo su scala regionale era infatti possibile «scendere ad una determinazione precisa delle variabili urbanistiche e ad una chiara definizione delle linee generali della struttura morfologica del territorio[384].

> Il riconoscimento dell'Ente Regione – specificò l'editoriale *Aspetti della pianificazione urbanistica in Toscana* de «La Regione» – come istanza politica chiamata a legiferare in materia urbanistica, come previsto dall'articolo 117 della Costituzione; quello della interrelazione tra programmazione economica nazionale e programmazione urbanistica; l'obbligo fatto ai Comuni di espropriare tutte le aree fabbricabili risultanti dal piano generale, come pure l'istituto del diritto di superficie, sono elementi innovatori nel campo della nostra legislazione, capaci, se sostenuti da una adeguata volontà politica, di avviare il problema verso una soluzione rispondente alle moderne esigenze di carattere economico, sociale e politico[385].

La Regione avrebbe apportato un contributo essenziale all'elaborazione del piano nazionale, nella sua fase «ascendente» e «discendente».

> Nella fase «ascendente» della pianificazione – scrisse Manin Carabba su Il «Ponte», in un altro importante articolo su *Programmazione economica e Regioni* – nella quale salgono agli organi nazionali del piano le indicazioni necessarie alla formazione del piano stesso, la Regione dovrà costituire uno strumento decisivo per la conoscenza dei reali problemi del paese. È chiaro che un piano nazionale che pretendesse di fondarsi su astratte ipotesi di sviluppo o su, ugualmente astratti, obiettivi di natura meramente politica sarebbe destinato al fallimento. Per questo appare indispensabile l'azione di organismi di studio regionali che, a livello di una

384 L. Vanni, *Legge Sullo, pianificazione urbanistica e Regioni*, «La Regione», cit.

385 La Direzione, *Aspetti della pianificazione urbanistica in Toscana*, ivi, n. 2, marzo-aprile 1963, p. 3.

> reale collaborazione interdisciplinare, siano capaci di indagare con rigore scientifico la struttura economica e i problemi sociologici, urbanistici della Regione […]. Tale apporto creativo si inserisce soprattutto […] nella fase «discendente» di esso. È chiaro come le prescrizioni della programmazione nazionale, stabilendo obiettivi e strumenti generali, mettendo in opera i meccanismi indispensabili ad ottenere un effettivo superamento degli squilibri regionali ed intersettoriali che caratterizzano la nostra economia, lasciano pure un ampio ambito all'autonoma forza decisoria e al potere normativo di fonti normative minori[386].

La trasformazione in senso democratico della società italiana – osservarono il Presidente Elio Gabuggiani e gli assessori Lionello Giorgio Boccia ed Edoardo Detti, nell'ambito del «Convegno regionale sulla Legislazione Urbanistica», promosso il 3 giugno 1964 dalla Provincia di Firenze e dall'URPT – dipendeva dunque, nella stretta interconnessione tra pianificazione urbanistica e programmazione economica, dalla destinazione di una parte degli investimenti pubblici all'edilizia residenziale popolare[387]. L'ordine del giorno conclusivo, presentato da Lelio Lagorio, auspicò quindi il recepimento governativo dello strumento della pianificazione, «nella sua più ampia accezione di sistemazione generale del territorio»[388]. Nonostante queste premesse, fondate sui più avanzati apporti della scienza di settore, la battaglia urbanistica – concluse Giovanni Astengo su «Il Ponte» – sembrava destinata, dopo l'affossamento

386 M. Carabba, *Pianificazione urbanistica e Regioni*, «Il Ponte», a. XVIII, n. 12, dicembre 1962, pp. 1600-1607.

387 *Convegno regionale per una moderna legislazione urbanistica indetto dall'Amministrazione provinciale di Firenze con il patrocinio dell'Unione Regionale delle Province Toscane*, Palazzo Medici Riccardi, 3 giugno 1964, pp. I e III. Per la relazione di Giuseppe Campos Venuti, assessore all'Urbanistica del Comune di Bologna, vedi anche Id., *Problemi di indirizzo nella pianificazione urbanistica*, «Il Comune democratico», n. 10-12, 1963, pp. 359-361.

388 *Convegno regionale per una moderna legislazione urbanistica indetto dall'Amministrazione provinciale di Firenze con il patrocinio dell'Unione Regionale delle Province Toscane*, cit., p. 126.

del disegno di legge Sullo e il rinvio dell'attuazione regionale, ad un «clamoroso fallimento»[389].

La programmazione regionale investì, sotto altri aspetti, anche il settore della sanità. Il nodo cruciale si legava al ruolo che avrebbero esercitato le Regioni, in attuazione dell'art. 32, c. 1 della Costituzione sulla tutela della salute «come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» e sulla garanzia di «cure gratuite agli indigenti» e dei successivi artt. 117 e 118, che attribuivano ai nuovi enti, nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, potestà legislativa concorrente e funzioni amministrative in materia di «assistenza sanitaria e ospedaliera».

Il dibattito – annotò Manin Carabba nel volume *Un ventennio di programmazione, 1954-1974* – assunse un rilievo particolare perché collegato ai contenuti stessi della «pianificazione sociale», considerando l'importanza che, «nell'ambito dell'autonomia regionale», avrebbero assunto le materie della sanità, dell'urbanistica, dei trasporti e dell'istruzione professionale. La Regione doveva costituire, in questa prospettiva, un necessario strumento di gestione degli «impieghi sociali del reddito», la cui espansione era ritenuta strategica «per il mutamento della qualità dello sviluppo»[390]. Un profondo rinnovamento fu auspicato, a livello nazionale, nel contributo di Giorgio Fuà e Paolo Sylos Labini *Idee per la programmazione economica* dove, sottolineate le deficienze strutturali del sistema assistenziale, previdenziale e ospedaliero italiano, al di sotto degli standard minimi sanciti dall'OMS, postularono la nazionalizzazione del servizio farmaceutico e l'istituzione di un Servizio Sanitario Nazionale, completo e gratuito per la popolazione, che avrebbe dovuto operare localmente attraverso le Regioni[391]. Ancora nel 1963, il CNEL presentò le sue «Osservazioni e

389 G. Astengo, *La battaglia urbanistica. Un clamoroso fallimento. Le nostre tigri di carta*, «Il Ponte», a. XXII, n. 11-12, 31 dicembre 1968, pp. 1493-1510. Si veda, anche, M. Carabba, *Un ventennio di programmazione, 1954-1974*, cit., pp. 80-90.

390 Ivi, pp. 112-113.

391 G. Fuà, P. Sylos Labini, *Idee per la programmazione economica*, Laterza, Bari, 1963, pp. 107-108.

proposte sulla riforma della Previdenza Sociale»[392]; studio che si rivelò di «portata limitata» per avere escluso, fin «da subito, la possibilità di istituire un SSN». Nel dicembre fu inoltre pubblicato il secondo dei due «Rapporti» firmati da Pasquale Saraceno[393].

La programmazione nel settore sanitario costituì un significativo punto di convergenza tra i capisaldi del riformismo di sinistra e le ipotesi avanzate dalla Democrazia Cristiana, ed in particolare dal Comitato regionale toscano e dalla corrente di sinistra, di cui era portavoce la rivista «Politica». Il PCI aveva già presentato al Senato, nel 1965, una proposta di legge per l'«Attuazione dell'art. 32 della Costituzione e istituzione del Servizio Sanitario Nazionale», composto di ben 92 articoli, ma rimasto «insabbiato» presso le Commissioni riunite per il Lavoro e la Sanità in sede referente. Oltre ai numerosi compiti da attribuirsi al SSN – ivi comprese la tutela della sicurezza sul lavoro, della maternità e dell'infanzia – si era previsto il superamento delle attribuzioni in ambito sanitario del Ministero dell'Interno e dei Prefetti e l'istituzione di un Consiglio Nazionale di Sanità, incaricato di predisporre un piano sanitario nazionale e di coordinare quelli regionali; oltre alla presenza, su scala locale, di Comitati regionali, provinciali e comunali di Sanità[394]. Anche i Sindacati avevano preso parte attiva, negli anni precedenti, sulle proposte di riforma[395].

Nella Conferenza Regionale sulla Sanità – svoltasi a Firenze nel

392 Cnel, *Relazione preliminare sulla riforma della Previdenza Sociale*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1963, p. 6; Id., *Osservazioni e proposte sulla riforma della Previdenza Sociale*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1963, pp. 198-219.

393 S. Luzzi, *Salute e sanità nell'Italia repubblicana*, Donzelli, Roma, 2004, pp. 219-220.

394 Ivi, pp. 221-223.

395 Cgil, *Le linee generali del Servizio Sanitario Nazionale, della protezione economica dei lavoratori, del finanziamento della Sicurezza Sociale. Documento approvato dal Comitato Direttivo della CGIL il 23 aprile 1958*, estratto da «Rassegna sindacale», n. 3, aprile 1958, p. 2; Id., *La protezione sanitaria in un sistema di sicurezza sociale*, in *Atti del Convegno Nazionale sulla Sicurezza Sociale, Roma-Ridotto dell'Eliseo, 10-12 giugno 1959*, Editrice Lavoro, Roma, 1959, p. 8. Si veda, inoltre, cisl, *La CISL e la programmazione dello sviluppo*, Ufficio Studi della cisl, Roma, 1964.

maggio 1966, per iniziativa dell'URPT e dell'Associazione Regionale degli Ospedali Toscani, presieduta dal democristiano Enzo Pezzati[396] – il Presidente della Provincia di Firenze Gabbuggiani riprese il tema della riforma sanitaria, sviluppata poi da Severino Delogu sotto il profilo dei «Rapporti tra pianificazione sanitaria e programmazione ospedaliera»[397] e da Corrado Corghi, Segretario regionale della DC dell'Emilia-Romagna e Presidente fino al 1964 dell'Arcispedale Santa Maria Nuova, per quanto atteneva «La riforma ospedaliera nel quadro di una società pluralistica»[398].

Le tesi di Delogu si incentravano sul ruolo primario delle Regioni nella programmazione – come già evidenziato nel Convegno di studio di St. Vincent su «Le Regioni Autonome a Statuto Speciale e la Politica Sanitaria e Previdenziale», promosso nel settembre 1962 dal Trentino Alto-Adige, la Valle d'Aosta, la Sicilia e la Sardegna – per la «realizzazione di un sistema di sicurezza sociale», come indicato in una serie di scritti pubblicati su «Politica» tra il 1962 e il 1965.

> È risaputo d'altronde – si leggeva nell'articolo *Toccherà alle Regioni riformare gli ospedali* – che la Regione è stata indicata come l'unità di misura dai grandi riformatori dell'assistenza ospedaliera francese e che l'Inghilterra e gli USA sono, dimensioni a parte, strutturati per la sanità e la sicurezza sociale in maniera del tutto simile all'ordinamento regionalistico previsto dalla nostra Costituzione. Gli urbanisti hanno sottolineato di recente che un piano ospedaliero va

396 Per una sua approfondita riflessione sul tema, si rimanda a E. Pezzati, *La salute alle Regioni*, «Politica», a. XVI, n. 34, 13 settembre 1970, p. 4.

397 Si vedano gli Atti della Conferenza regionale di Sanità, svoltasi sul tema «Per una programmazione regionale delle strutture sanitarie», in Unione regionale delle province toscane, Associazione regionale degli ospedali toscani, *La programmazione sanitaria regionale*, Firenze, 1968, p. 12.

398 Si vedano anche i numerosi interventi pubblicati sulla rivista della sinistra democristiana, in difesa della riforma ospedaliera: I. Nicoletti, *Tutto il tempo in ospedale, La guerra del bisturi, Tutti paladini di Carlo Magno, Lo sciopero distinto. Non confondere Ippocrate coi discepoli*, «Politica», a. XII, 15 febbraio, 1° marzo, 15 marzo e 1° maggio 1966.

> studiato a livello regionale mediante appositi organismi che influenzino questa dimensione territoriale[399].

L'esperienza delle Regioni a Statuto speciale costituiva la base da cui partire per una «disciplina organica della programmazione su base regionale», sotto la responsabilità diretta degli Assessorati regionali ed il coordinamento del Ministero della Sanità. Tra gli obiettivi di fondo della riforma – ripresi poi da Delogu nei due contributi editi nel 1967, *Un piano per la salute*[400] e *Sanità Pubblica, Sicurezza Sociale e Programmazione economica*[401] –, si evidenziavano in particolare:

> 1) la democraticità delle strutture che assicurano un diverso rapporto tra cittadini e servizi e fra questi servizi ed il personale tecnico e sanitario; 2) il superamento del sistema assicurativo di contribuzione mediante lo spostamento verso fonti di finanziamento fiscali e con riforme, quali la nazionalizzazione del settore farmaceutico, atte ad ottenere i mezzi necessari per garantire a tutti i cittadini prestazioni a livello del progresso raggiunto dalla scienza e dalla tecnica; 3) l'integrazione delle istituzioni ospedaliere nel Servizio Nazionale di Sanità con rispetto dell'autonomia delle istituzioni; 4) l'unificazione, nella fase transitoria, degli attuali istituti erogatori, la democratizzazione delle strutture direttive degli stessi, un efficace coordinamento con gli Enti locali tale da consentire sin da questo momento un intervento unitario che utilizzi tutte le disponibilità esistenti evitandone la dispersione[402].

Nel 1966 si svolse anche a Bologna, per iniziativa della Lega Nazionale dei Comuni democratici, il Convegno «Riforma ospedaliera e programmazione sanitaria», sotto la presidenza dell'avv. Roberto Vighi e con la partecipazione di parlamentari, amministra-

---

399 S. Delogu, *Toccherà alle Regioni riformare gli ospedali*, ivi, a. VIII, n. 18, 15 ottobre 1962, p. 8.

400 Id., *Un piano per la salute*, Editrice Politica, Firenze, 1967.

401 Id., *Sanità Pubblica, Sicurezza Sociale e Programmazione economica*, Einaudi, Torino, 1967.

402 Id., *Toccherà alle Regioni riformare gli ospedali*, «Politica», cit. Si veda, infine, Id., *Riforma sanitaria, ma quale?,* ivi, 15 marzo 1965.

tori, igienisti e medici. Ancora una volta fu auspicata una «politica della salute» che – come evidenziato dal Segretario generale della Lega, sen. Antonio Maccarrone – non avrebbe dovuto riguardare soltanto «istituzioni, indirizzi e provvedimenti» di uno specifico settore della vita economica e sociale, ma investire tutti gli aspetti relativi al benessere e al soddisfacimento dei bisogni dell'individuo e della «personalità umana»[403].

Un «Convegno regionale sulla Programmazione Sanitaria in Toscana» si tenne anche, per iniziativa del Comitato regionale toscano della DC, con il patrocinio dell'Ufficio Centrale DC per i Problemi Sanitari, nel 1967. Oltre alla costituzione di una Commissione Regionale di partito per la programmazione in tale settore – di cui fu resa nota la composizione su «L'Eco della Toscana»[404] –, si prospettò la necessità di «una politica sanitaria coraggiosa e moderna»[405]. Punto sul quale si trovò a convergere anche l'Unione Regionale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura della Toscana, che promosse lo studio di Ivan Nicoletti su «La promozione della salute» come parte integrante della più generale pianificazione economica nazionale[406].

La Provincia di Firenze si era fatta inoltre promotrice, sin dal 1964, di Consorzi intercomunali di igiene e profilassi, ma era stato a livello nazionale che si erano determinati gli indirizzi di fondo della riforma: prima con la proposta di legge avanzata da Antonio Maccarrone al Senato, nella IV legislatura, per l'attuazione del Servizio Sanitario Nazionale, con l'attribuzione alle Regioni della facoltà di emanare norme di attuazione per la gestione e lo sviluppo dei servizi sanitari pubblici attraverso un «Piano regolato-

---

403 *Riforma ospedaliera e programmazione sanitaria*, Edizioni LDC, Roma, 1966, pp. 18-19. Per la mozione conclusiva: ivi, pp. 141-148.

404 *La Commissione Regionale DC per la programmazione sanitaria*, «L'Eco della Toscana», a. I, n. 2, giugno-luglio 1967, p. 7.

405 Ivi, p. 6.

406 I. Nicoletti, *La promozione della salute: princìpi e appunti di metodo per la programmazione sanitaria. Contributo ad un piano sanitario toscano*, Centro studi e ricerche economico-sociali della Toscana, [Firenze], 1969.

re generale dei servizi sanitari della Regione»[407]; successivamente, con la l. 12 febbraio 1968, n. 132 «Enti ospedalieri e Assistenza ospedaliera»[408] di iniziativa del ministro socialista della Sanità, Luigi Mariotti[409], approvata dalla Camera dei deputati, nel testo modificato al Senato dopo un lungo ostruzionismo dei liberali, il 7 febbraio 1968[410].

> Il provvedimento – osservò Manin Carabba – assumeva come scelta fondamentale la trasformazione delle istituzioni ospedaliere (ancora disciplinate, dalla legislazione del 1890, come istituzioni di assistenza e beneficienza) in Enti pubblici, dotati di organi a base democratica (rappresentanti delle Province e dei Comuni) e inseriti in un'organizzazione settoriale di programmazione nazionale e regionale. La durezza della battaglia condotta dai gruppi d'interesse contro la riforma ospedaliera, spiega la difesa da parte del ministro della Sanità, il socialista Mariotti, del compromesso raggiunto in Parlamento, che pur presentava limiti rilevanti. La fiducia di poter instaurare, sulla base della nuova legge (come il ministro auspicò al Senato), un nuovo rapporto fra clinici universitari, medici ospedalieri e cittadini, sarà messa a dura prova dalle vicende successive[411].

---

407 M.G. Rossi, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana, 1945-1970*, cit., p. 140.

408 Si veda il progetto di legge n. 3251 «Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera», presentato alla Camera dei deputati il 22 giugno 1966, in Ministero della Sanità-Ufficio stampa, *Cinque mesi che contano. Attività svolta dal Ministero della sanità dal 1° agosto 1971 al 31 gennaio 1972*, Roma, 1972, pp. 14-42.

409 Si veda il profilo biografico di *Luigi Mariotti*, a cura di D. Cherubini, in L. Lotti (a cura di), *Il socialismo fiorentino dalla Liberazione alla crisi dei partiti, 1944-1994*, cit., p. 103.

410 Sulla «gestazione complicata» della riforma e sulle diverse posizioni espresse dai partiti in Parlamento, si rimanda a S. Luzzi, *Salute e sanità nell'Italia repubblicana*, cit., pp. 227-234.

411 M. Carabba, *Un ventennio di programmazione (1954-1974)*, cit., p. 130; S. Delogu, *Sanità pubblica, sicurezza sociale e programmazione*, Einaudi, Torino, 1967, p. 134.

La legge Mariotti sancì il principio dell'assistenza ospedaliera pubblica garantita a tutti i cittadini italiani e stranieri ad opera degli «Enti ospedalieri», Enti pubblici incaricati istituzionalmente del ricovero e dell'assistenza[412], ma il «mancato varo della riforma regionale portò alla formulazione di norme transitorie che rallentarono e resero meno efficace quanto disposto»[413]. In ogni regione furono inoltre istituiti i «Comitati regionali per la programmazione ospedaliera», con il compito di «approfondire le questioni della salute nel territorio di propria competenza» e di predisporre un «piano regionale». Alle Regioni sarebbe spettato il compito «di istituire, fondere e concentrare gli enti ospedalieri» e di controllarne «gli atti e gli organi»[414].

> Lo schema del CRPO era abbastanza simile a quello del CRPE. Con due differenze significative: nel CRPO gli Enti locali erano rappresentati non dal solo capo dell'Amministrazione, ma anche da un esponente della maggioranza e da un *leader* dell'opposizione; gli esperti in materia sanitaria erano in numero quasi pari a quello degli amministratori pubblici.

412 «Insieme all'attuazione del dettato costituzionale relativo al diritto alla tutela della salute del cittadino, punti fondamentali della legge, divisa in 71 articoli, furono la trasformazione della struttura dell'ente ospedaliero con il definitivo abbandono del concetto di ente di assistenza e di beneficienza; la democratizzazione dei Consigli di amministrazione la cui designazione era ora attribuita ai Consigli comunali, provinciali e regionali; la istituzione dei Consigli sanitari, quali organi di consulenza tecnica dell'amministrazione; ed infine il decentramento delle funzioni alle Regioni»: cfr. M. Degl'Innocenti, *L'avvento della Regione, 1970-1975. Problemi e materiali,* cit., p. 43.

413 Il legame tra la nascita di questi Enti locali e la riforma ospedaliera era strettissimo: secondo il dettato della legge 132 del 1968, le Regioni dovevano varare i decreti che sancivano la nascita dei nuovi enti nosocomiali, sceglierne i Consigli di Amministrazione in caso di irregolarità di gestione, essere parte integrante del nuovo Comitato Nazionale per la Programmazione Ospedaliera e svolgere una serie di funzioni all'interno del territorio di propria competenza per il miglioramento dell'assistenza sanitaria»: cfr. S. Luzzi, *Salute e sanità nell'Italia repubblicana*, cit., pp. 233-234.

414 *Vinta la grande battaglia socialista verso la sicurezza sociale. Approvata la riforma ospedaliera*, «Avanti!», 9 febbraio 1968.

> In Toscana la sede fu stabilita a Firenze nel Palazzo Medici-Riccardi presso la Provincia, che collaborò col CRPO mettendo a disposizione personale e attrezzature. Presidente del Comitato venne nominato Carlo Montaini (PSI), Vicepresidente Luciano Lusvardi (PCI), Segretario regionale Sergio Pezzati (DC). I lavori del CRPO durarono più di un anno e mezzo e le consultazioni nelle varie realtà locali si svolsero in mezzo a contrasti a volte vivacissimi, stante il forte legame del territorio coi presìdi sanitari esistenti o progettati. I materiali raccolti dal CRPO e lo schema di piano vennero alla fine consegnati alla Regione Toscana (estate 1970)[415].

Mentre le leggi sull'aborto e sull'assistenza ai malati di mente costituirono due aspetti «parziali» della risistemazione della sanità pubblica, la parabola riformista – culminata con la l. 23 dicembre 1978, n. 833 «Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale», di cui si era fatto promotore sin dal 1968 anche il Comitato regionale toscano della DC[416] – costituì il fulcro ed insieme il motore di tutta la revisione del sistema ospedaliero in Italia[417].

Anche la «pianificazione culturale» fu oggetto di indagine sulla stampa Toscana. Gli aspetti e i problemi della cultura[418] furono

415 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., pp. 9-10.

416 «La riforma sanitaria – si leggeva nel numero speciale *La Toscana verso gli anni 70* – deve giungere alla realizzazione del Servizio Sanitario Nazionale, il quale dovrà articolarsi a quattro livelli funzionali: I) a livello sanitario di base: le unità sanitarie locali; II) a livello provinciale o interprovinciale: gli ospedali principali e i centri medici specialistici; III) a livello regionale: gli ospedali regionali o i centri medici regionali; IV) a livello nazionale: l'Istituto Superiore di Sanità ed i centri altamente specializzati»: cfr. *Documento di impegno politico DC per la quinta legislatura*, «L'Eco della Toscana», a. II, n. 5-6, gennaio-aprile 1968, pp. 3-7. Si veda inoltre, più in generale, I. Nicoletti, *La riforma sanitaria nel quadro della sicurezza sociale*, ivi, pp. 34-44; *Programmazione economica e ospedaliera*, ivi, a. IV, n. 12, marzo-aprile 1970, p. 7.

417 Ministero della Sanità-Ufficio stampa, *Cinque mesi che contano. Attività svolta dal Ministero della Sanità dal 1° agosto 1971 al 31 gennaio 1972*, cit., p. 289.

418 *Aspetti e problemi della cultura*, «L'Eco della Toscana», a. IV, n. 12, marzo-aprile 1970, p. 5. Sul tema, si veda più in generale E. Garin, *La cultura fra conservazione e rinnovamento,* in P.L. Ballini, L. Lotti, M.G.

dibattuti sulle principali riviste, da «Il Ponte» a «La Regione». Tra gli aspetti di maggior rilievo vi era la creazione di un teatro stabile regionale, commisurato alle reali esigenze della comunità. Solo attraverso la programmazione regionale – scrivevano Ignazio Delogu e Gilberto Casini – poteva realizzarsi quella «connessione profonda fra teatro e società» per un «servizio pubblico» destinato a «tutti i cittadini» e non a «gruppi privilegiati e privati speculatori»[419].

La Toscana proiettava «il quadro allarmante di una zona culturalmente e sociologicamente depressa», con un sensibile «ristagno dei consumi» e la «mancanza di un organismo di produzione di adeguato livello nazionale». L'istituzione di nuovi teatri stabili in Italia costituiva, invece, la «premessa di ogni politica culturale volta a fare accedere le masse alla cultura». Solo da una sforzo di base, che coinvolgesse le città e le provincie interessate, poteva maturare «una prospettiva di pianificazione soddisfacente e duratura», concepita come un capitolo «assolutamente originale» da affrontare. «È dunque dalla Toscana stessa, dalle sue istituzioni democratiche, dalle forze più sensibili e attente, che deve prodursi naturalmente la soluzione»: «il quadro del teatro a venire, come del resto di tanti altri settori della vita nazionale, è un quadro in cui tutte le regioni producono cultura teatrale e se la scambiano»[420]. Oltre al teatro in prosa – annotava

---

Rossi (a cura di), *La Toscana nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 801-812; G. Becattini, *I problemi della cultura a Firenze*, in Id., *Scritti sulla Toscana, 1954-2007*, Vol. III *Nella mischia: il confronto delle idee (1970-2006),* a cura di M. Bellandi, Le Monnier, Firenze, 2007. La programmazione culturale fu posta anche al centro degli interessi dei circoli arci e delle Case del Popolo: cfr. Arci, *Cultura di classe e programmazione: il contributo dell'arci e delle Case del popolo alla programmazione culturale in Toscana*, Feltrinelli, Milano, 1970.

419 G. Casini, I. Delogu, *Un piano regionale per il teatro,* «Il Ponte», a. XX, n. 7, luglio 1964, pp. 927-937. Si veda, inoltre, N. Giorgetti, *Un teatro regionale libero e responsabile*, «Toscana più», a. I, n. 1, 16-23 maggio 1970, p. 6; *Tre direttrici di marcia per il teatro regionale*, ivi, n. 2, 24-31 maggio 1970, p. 5; *Il teatro può essere arte e servizio pubblico*, ivi, n. 3, 30 maggio-5 giugno 1970, p. 5; *Gioventù e fantasia nel teatro regionale*, ivi, p. 8.

420 «La deduzione che se ne trae è automatica: solo la Regione nella sua interezza offre un mercato sufficiente per sostenere un organismo di produzione

Mario Sperenzi su «La Regione» –, anche il teatro musicale doveva inserirsi nella «politica di piano» regionale per una sua «effettiva incidenza culturale e sociale»[421].

> Ogni ricerca settoriale che tocchi aspetti della vita sociale italiana – concluse «Il Ponte» – rimanda inevitabilmente ai problemi di fondo dell'assetto democratico della società e alle carenze istituzionali che ne contengono il processo storico di evoluzione. Ecco che anche da un'angolazione così particolare com'è quella del teatro ci troviamo sul tavolo il grosso problema delle Regioni e della loro improcrastinabile necessità. In linea astratta la collocazione naturale di un lavoro di programmazione per il teatro, come per qualsiasi altro settore culturale, sarebbe l'istituto democratico della Regione che, anche da un punto di vista costituzionale, è la legittima e diretta espressione politico-amministrativa delle popolazioni. Ma la Regione è ancora una mèta da raggiungere nella società italiana […]. La battaglia per una programmazione regionale del teatro fa tutt'uno con la battaglia per l'istituzione delle Regioni […]. Sottolineiamo questo nesso perché abbiamo già dovuto constatare posizioni di attesismo, di rinuncia o, quel che è peggio, di misconoscimento dell'importanza che una battaglia per la programmazione

(teatro stabile) e un organismo di distribuzione (circuito). Il problema della vita teatrale delle città e delle Province toscane è dunque un problema tipicamente regionale, nel senso che può essere mandato a soluzione soltanto attraverso un piano unico di programmazione regionale. Solo a livello regionale la contraddizione fra strutture e mercato si scioglie e viene a cadere il vincolo apparentemente insormontabile al sistema accentrato. Il giorno in cui la Toscana attui una sua autonoma programmazione regionale per il teatro il tenue cordone ombelicale che la lega in modo subalterno al sistema centrale potrà essere tranquillamente reciso, dando inizio così a quel processo di decentramento tanto auspicato»: cfr. G. Casini, I. Delogu, *Un piano regionale per il teatro,* «Il Ponte», cit.

421 M. Sperenzi, *Un teatro musicale su basi regionali*, «La Regione», n.s., a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 128-130; Id., *Un pubblico per il teatro musicale*, ivi, n. 3-4, 1964, pp. 157-159. Si veda inoltre F. Masini, *L'avanguardia «conservatrice» del teatro assurdo*, ivi, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 132-134; M. Sperenzi, *Una «svolta» nell'attività del Comunale?*, ivi, pp. 135-139; C. Zanchi, *Il cinema d'essai a Firenze*, ivi, pp. 156-157.

teatrale può avere, anche in sede politica, nel contesto generale della battaglia per le Regioni[422].

La «via toscana allo sviluppo» non rappresentò l'unica alternativa da percorrere sul terreno regionale. Le forze politiche si misurarono, infatti, sulle prospettive ed i limiti della cosiddetta «Terza Italia», una sorta di macro-regione dell'Italia centrale, caratterizzata da «uno sviluppo peculiare» e da «sistemi locali di industrie tipiche e appartenenti a settori omogenei»[423]. Il Convegno sulla «Terza Italia» – promosso nel febbraio 1970 a Firenze dalle Unioni Regionali delle Camere di Commercio del Lazio, delle Marche, della Toscana e dell'Umbria – si incentrò sulla definizione di una politica «tipica» di interventi «per il consolidamento del processo di sviluppo economico»[424].

Nel secondo programma quinquennale del 1971-1975 si dovevano quindi indicare politiche di coordinamento per arrestarne il «processo di periferizzazione sia rispetto all'Italia settentrionale, e cioè all'area di più elevato livello e sviluppo economico, sia riguardo all'Italia meridionale, dove si attua[va] una politica straordinaria d'incentivazione e stimolo allo sviluppo»[425]. «L'Eco della Toscana» si soffermò sul necessario «coordinamento tra i diversi Piani regionali» di questa «grande regione socio-economica», «riconosciuta anche in sede di politica regionale della Comunità Economica Europea». Le iniziative per la «Terza Italia» riscossero, sul piano politico, l'adesione dei Comitati regionali della DC di Toscana, Umbria, Marche e Lazio[426]. L'esito del Convegno fu tuttavia interpretato da Piero Barucci – sulle colonne di «Politica» – come il fallimento della pro-

422 G. Casini, I. Delogu, *Un piano regionale per il teatro,* «Il Ponte», cit.

423 G. Becattini, *Crisi e sviluppo dell'economia toscana dal 1945 al 1963. Temi rilevanti e problemi aperti,* cit., p. 63. Sul particolare sviluppo economico e industriale dell'«Italia di mezzo», cfr. inoltre C. Muscarà, *La geografia dello sviluppo,* Comunità, Milano, 1967; A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna, 1977.

424 *La terza Italia,* «L'Eco della Toscana», a. IV, n. 12, marzo-aprile 1970, pp. 3-4.

425 *Ibidem.* Cfr., inoltre, *Potenziare l'economia delle Regioni centrali*, «Industria toscana», a. XXVI, n. 6, 14 febbraio 1970, pp. 1 e 4.

426 *Ibidem.*

grammazione, che non si era dimostrata «capace di assicurare una tendenza al superamento di certi tradizionali squilibri economici (siano essi territoriali o settoriali)»[427]. Per il PCI la «Terza Italia» rappresentava, invece, «un diversivo della DC per mascherare delle non precisate posizioni ambigue rispetto alla Regione»[428].

6. La «fase costituente» della Regione

L'attuazione dell'ordinamento regionale avvenne «in un quadro politico nazionale con forti margini di incertezza». In assenza delle principali «leggi-quadro» – commentò Lelio Lagorio –, le Regioni nascevano «nel vuoto», «senza poteri operativi e senza definizione dei rapporti con le prerogative centrali»[429]. L'«inadempienza» del III Governo Rumor (DC, PRI, PSU, PSI), che aveva ottenuto la fiducia il 17 aprile 1970, con l'impegno di approvare immediatamente lo Statuto dei lavoratori e la legge finanziaria regionale, apparve «macroscopica»[430].

La l. 17 febbraio 1968, n. 108 «Norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto normale» fu approvata, dopo una lunga battaglia ostruzionistica[431], anche con il voto favorevole del PSIUP e del PCI[432]. Le divergenze non si erano tuttavia limitate all'opposizione

427 P. Barucci, *Per la «Terza Italia»,* «Politica», a. XVI, n. 6, 15 febbraio 1970.

428 Si vedano le dichiarazioni di Elio Gabbuggiani alla Conferenza del PCI, tenutasi a Firenze per presentare il programma di governo per la Regione, in *La "Terza Italia" non piace al PCI*, «Toscana più», a. I, n. 2, 24-31 maggio 1970, p. 10.

429 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 13.

430 *Ibidem.*

431 L'ostruzionismo parlamentare durò 14 giorni alla Camera dei deputati e 29 giorni al Senato, con oltre 600 interventi, 4.300 emendamenti e 825 votazioni. Anche il «Corriere della sera» e «Il Resto del Carlino» appoggiarono la campagna contro il decentramento regionale: cfr. M. Degl'Innocenti, *L'avvento della Regione, 1970-1975. Problemi e materiali,* cit., p. 35.

432 La legge elettorale fu approvata nella seduta della Camera dei deputati il 31 ottobre 1967, con 443 voti favorevoli e 95 contrari (quelli dei 58 deputati antiregionalisti presenti alla votazione, di cui 20 del PLI, 22 del MSI, 5 monarchici e l'indipendente Pacciardi, oltre a 37 «franchi tiratori») e il 14 febbraio 1968 al Senato, con 199 voti favorevoli e 27 contrari. Sulla legge elettorale

dei liberali, dei monarchici e dei missini, ma avevano riguardato le stesse forze della maggioranza, divise sulla scelta del meccanismo di rappresentanza di primo o di secondo grado.

> La maggioranza di governo – ricordava ancora il primo Presidente della Regione toscana – non era compatta dietro a quella legge perché molto forti erano ancora le tendenze favorevoli a elezioni regionali con sistema indiretto. Secondo tali tendenze i Consigli regionali si dovevano eleggere non a suffragio universale, ma col voto di un collegio unico composto dai consiglieri provinciali in carica. Il che avrebbe impedito una campagna elettorale popolare fatalmente politicizzata e quindi rivendicatrice di Regioni come «nuovi Parlamenti» e «veri Governi». L'elezione di secondo grado, facendo mancare alle Regioni il consenso di un supporto di massa, avrebbe poi tolto molto valore a eventuali maggioranze di sinistra […]. Agli occhi dei liberali e delle destre era dunque indispensabile un fallimento della legge elettorale perché non vi era più alcuna strada per bloccare l'avvento delle Regioni[433].

L'accordo fu alla fine raggiunto sul meccanismo di elezione di primo grado dei Consigli regionali, con scrutinio di lista ed attribuzione proporzionale dei seggi alle liste concorrenti in circoscrizioni provinciali, con il recupero dei resti nel Collegio unico regionale. Il mandato era quinquennale, mentre il numero dei consiglieri variava da 30 ad 80, in rapporto alla popolazione[434]. Il sistema, che ricalcava quello per il Parlamento nazionale, si tradusse – secondo talune interpretazioni – in un'occasione perduta[435].

---

regionale, cfr. P.L. Ballini, *Una "Regione rossa" nella "regione rossa". Le prime elezioni regionali,* in P.L. Ballini, M. Degl'Innocenti, M.G. Rossi (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., pp. 195-198; F. Monechi, *L'Italia delle Regioni. Dal dopoguerra alla "seduta fiume" della Camera: legge elettorale, riforma dello Stato, costi della politica*, cit., pp. 116-117.

433 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 13.

434 A. Agosta, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in G. Riccamboni (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Angeli, Milano, 1992, pp. 156-162.

435 D. Fisichella, *Conseguenze politiche della legge elettorale regionale in Italia*, «Rivista italiana di scienza politica», a. I, aprile 1971, p. 154, cit. in F.

Alla scadenza dell'«Ora zero» delle Regioni, fu inoltre varata la legge finanziaria 16 maggio 1970, n. 281, definita da Lagorio «poverissima di risorse» ed ispirata al più cauto «gradualismo»[436].

> Tale gradualità venne addirittura precisata: per i primi due anni le Regioni potevano provvedere soltanto al loro impianto e agli Statuti. L'esercizio effettivo delle funzioni sarebbe iniziato il 1° aprile 1972. Un biennio bianco o quasi. Molto sarebbe dipeso dalla volontà e capacità di iniziativa delle singole Regioni. Se in buon numero i nuovi governi avessero rifiutato di rassegnarsi al percorso prudentissimo stabilito dal Governo nazionale, il quadro poteva mutare. Un movimento panregionalista da promuovere in tutta Italia poteva essere la risposta giusta. Fu la strada sulla quale, come vedremo, scelse di mettersi la Toscana[437].

Nell'«anticamera della imminente Regione» – commentò ancora Lagorio, sulla cui candidatura come capofila socialista vi erano state aperte divergenze[438] – era confluito molto di quanto «indispensabile

---

Monechi, *L'Italia delle Regioni. Dal dopoguerra alla "seduta fiume" della Camera: legge elettorale, riforma dello Stato, costi della politica*, cit., pp. 90-91.

436 «Fu stabilito che le Regioni avrebbero ricavato autonomamente dal complesso delle norme nazionali esistenti i criteri generali della legislazione italiana da rispettare. In caso di violazione, avrebbero provveduto i controlli affidati ai Commissari di governo nominati in tutte le Regioni e comunque l'ultima parola restava al Consiglio dei Ministri che deteneva il potere di verificare la legittimità della produzione legislativa regionale. Nella nuova legge finanziaria era poi previsto un Fondo nazionale comune fra le Regioni»: L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., pp. 14 e 15.

437 Ivi, p. 15. Cfr., inoltre, *Una finanziaria per la Regione*, «Toscana Press», a. II, n. 4, 20 febbraio 1969, pp. 1 e 8; *Come saranno finanziate le Regioni*, «Toscana più», a. I, n. 3, 30 maggio-5 giugno 1970, p. 6.

438 Ricorda lo stesso Lagorio: «mentre i socialdemocratici, che avevano il loro *leader* storico Saragat alla Presidenza della Repubblica, si sentivano in espansione (e lo furono) […], i socialisti – divisi al loro interno sia sul piano nazionale sia in Toscana fra una maggioranza di tipo neo-massimalista e radicalista (facente capo in Italia a Francesco De Martino e Giacomo Mancini) e una minoranza autonomista (Nenni) decisa a mantenere vivi e chiari i confini

per decollare; dai programmi economici e sanitari ai progetti di assetto territoriale, dalla bozza di Statuto alle ipotesi di organizzazione interna»[439].

> La verità è che, con l'aiuto di molti e a più voci, la Toscana era stata «arata» durante tutto un decennio. Nel 1970 la si poteva dunque immaginare «pronta» per l'autogoverno. Almeno per quanto riguardava il lavoro di preparazione svolto in casa[440].

La redazione della prima bozza dello Statuto regionale, in particolare, era stata affidata – per iniziativa dell'URPT – ad un nutrito gruppo di esperti di diritto costituzionale ed amministrativo dell'Università di Firenze per definire, sotto la supervisione di Paolo Barile, l'«intelaiatura organizzativa dell'ormai prossimo Governo toscano». Gli studi, presentati in un Convegno tenutosi a Firenze il 20-21 marzo 1970, costituirono il frutto di ricerche e proposte di studiosi come Giuseppe Stancanelli («Limiti della potestà statutaria»), Andrea Orsi Battaglini, («Contenuto dello Statuto e legge regionale»), Domenico Sorace («Le competenze degli organi di governo»), Ugo De Siervo («Rapporti tra gli organi di governo»)[441], Roberto Zaccaria («L'iniziativa popola-

col PCI – prevedevano di spuntare poco nel primo Consiglio regionale della Toscana. Quel "poco" tuttavia avrebbe potuto influire sulla realtà correntizia e per questo la scelta delle candidature diventava molto delicata e la competizione in proposito si rivelò assai vivace. A Firenze, in particolare, dove la dirigenza ufficiale del PSI, aderente alla corrente demartiniana, non gradì per niente la designazione del capofila socialista per la battaglia in Toscana (Lelio Lagorio, già Sindaco di Firenze e Presidente del CRPE, esponente degli autonomisti nenniani), designazione che era stata fatta a sorpresa dalla Direzione centrale del partito intervenuta per sedare le dispute locali. Il partito a livello romano aveva scelto il capofila perché era membro influente della Direzione e come tale avrebbe avuto la necessaria autorità per negoziare con gli altri partiti gli equilibri regionali dopo le elezioni»: cfr. L. LAGORIO, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 18.

439 Ivi, p. 11.

440 Ivi, p. 18.

441 U. DE SIERVO, *Gli Statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974. Si veda inoltre, più in generale, ID., *La difficile attuazione delle Regioni*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, Vol. IV *Sistema politico e istituzioni*, a cura di G. De Rosa e G. Monina, Atti del ciclo di convegni, Roma, novem-

re») e Aldo Cappellini («Il referendum»)[442]. Questa primo modello di Statuto tralasciò, tuttavia, la definizione dei più ampi problemi dell'organizzazione amministrativa regionale[443]. Lo Statuto definitivo – il cui progetto fu elaborato da una Commissione di 18 membri[444], nominata dal primo Consiglio regionale, che lo approvò il 26 novembre 1970[445], dopo 15 sedute, 60 ore di dibattito e 300 emendamenti – nel 1971 «divenne legge dello Stato»[446]. Nonostante la «gestazione

bre e dicembre 2001, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 388-401.

442 Urpt, *Problemi dello Statuto regionale. L'organizzazione politico-costituzionale della Regione. Progetto di Statuto, documentazione e atti del convegno (20 e 21 marzo 1970),* Tipografia Nazionale, Firenze, 1970. Per il Convegno sui problemi dello Statuto regionale, indetto dall'urpt, cfr. M. Bon Valsassina, *Regionalismo demitizzato*, «Industria toscana», a. XXVI, n. 21, 6 giugno 1970, pp. 1 e 4.

443 A. Pisaneschi, E. Bindi, *La nascita dello Statuto della Regione Toscana*, in P.L. Ballini, M. Degl'Innocenti, M.G. Rossi (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., p. 321.

444 La Commissione risultò formata – oltre che dal suo Presidente Gabbuggiani, che ricopriva anche la carica di Presidente del Consiglio regionale – da 6 consiglieri del pci, da 5 della dc e da un rappresentante per ciascuno degli altri sei partiti (psi, psiup, psu, pri, pli, msi): cfr. *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1972, p. VI.

445 Sulla posizione di Lelio Lagorio, si veda il resoconto dell'intervento al Consiglio regionale del 17 novembre 1970 (in relazione agli articoli 3 e 4 dello Statuto) e il documento dattiloscritto del 23 novembre 1970 (per le tesi espresse come membro della Direzione Centrale del psi), in Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio*, Serie «Regione Toscana», b. 34, f. 1 «1966-1970». Per il dibattito tra le forze politiche e l'accordo raggiunto in seno al Consiglio regionale (ad eccezione del consigliere del msi), cfr. U. De Siervo, *Cronaca delle fasi di formazione dello Statuto della Regione toscana*, «Giurisprudenza costituzionale», n. 4-5, 1970, p. 1978. Si veda infine, per una più ampia prospettiva, A. Pizzorusso, *Verso un nuovo Statuto della Regione toscana: orientamenti di massima e questioni aperte*, in P.L. Ballini, M. Degl'Innocenti, M.G. Rossi (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., pp. 338-366.

446 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 11. Si veda, inoltre, A. Pisaneschi, E. Bindi, *La nascita dello Statuto della Regione toscana*, cit., pp. 327-330 (per la forma di governo regionale ed i rapporti tra Consiglio e Giunta), pp. 330-331 (per il rapporto tra Regione ed Enti locali), pp. 332-333 (per gli istituti di partecipazione, iniziativa legislativa e *referendum*).

difficile»[447], gli Statuti furono dai più considerati la «Carta costituzionale» delle Regioni[448].

La campagna elettorale per le prime elezioni regionali in Toscana, fissate per il 7 giugno 1970, registrò il rifiorire nella stampa e nei programmi delle forze politiche dei temi del decentramento, della partecipazione e della programmazione[449], anche se gli aspetti tecnici della riforma, delle «leggi quadro» e della dialettica centro-periferia, dei rapporti tra gli organi regionali e dei controlli furono affrontati dai partiti – tranne rare eccezioni – dopo la conclusione della prova elettorale[450].

La piattaforma programmatica del PCI – presentata dal capolista della circoscrizione fiorentina, Elio Gabbuggiani – rappresentò un'efficace sintesi tra le formulazioni precedenti ed il concetto di «Regione aperta»[451], intesa come «feconda dialettica politica in un democratico rapporto fra assemblea ed esecutivo»[452] ed essenziale strumento di partecipazione dei cittadini, sia come singoli che come formazioni sociali, attraverso gli istituti di democrazia diretta, con il diritto all'informazione e alla piena pubblicità del processo de-

447 C. Beltrame, *La gestazione difficile degli Statuti*, «Politica», a. XVI, n. 39, 18 ottobre 1970, p. 7; Id., *Come studiare le Regioni*, ivi, n. 40, 25 ottobre 1970, p. 12; Id., *Regioni e comunità locali*, ivi, n. 49, 27 dicembre 1970, p. 14.

448 *Studi e proposte per lo Statuto regionale*, «Toscana più», a. I, n. 3, 30 maggio-5 giugno 1970, p. 6.

449 Per le ipotesi di «partecipazione delle Regioni alla preparazione del secondo piano quinquennale», cfr. G.P., *Programmazione allo scoperto,* «Industria toscana», a. XXVI, n. 16, 25 aprile 1970, pp. 1 e 4.

450 A. Colombo*, Le Regioni: analisi di un voto*, «Biblioteca della libertà», n. 26, 1970, p. 33.

451 E. Gabbuggiani, *Che cos'è una Regione aperta*, «Rinascita», cit.

452 G. Morales, *Il Consiglio Regionale della Toscana*, in *Le Assemblee e le leggi delle Regioni: ricerca e atti del convegno*, a cura degli Uffici di Presidenza dei Consigli regionali di Lombardia, Piemonte e Toscana, Centro nazionale di prevenzione e di difesa sociale, Giuffrè, Milano, 1976, p. 355. Sul punto, si rimanda anche a P. Kemeny, *Le Regioni nella stampa dei partiti,* in B. Dente, P. Kemeny, S. Pesso, *Regioni, forze politiche e forze sociali. Indagine sulla stampa, 1960-62 e 1968-70*, cit., pp. 416-423.

cisionale, entro la più ampia «riforma dello Stato»[453]. Il «compito primario» fu identificato nella definizione delle «linee di una programmazione regionale coerente con l'impegno di lotta per le grandi riforme: agraria, urbanistica, sanitaria, scolastica, fiscale»[454]. In questa prospettiva, il PCI avanzò l'esigenza di una «interpretazione evolutiva dell'art. 117» della Costituzione e di una «applicazione estensiva dell'art. 118»[455], con un sistema di controlli delle Regioni sugli atti degli Enti locali diverso da quello esercitato dalla Giunta provinciale amministrativa e dai Prefetti della Repubblica.

Il voto comunista – scrisse «l'Unità» – avrebbe segnato «una nuova tappa storica nell'avanzata verso il socialismo»[456]. Il PSI, ritenuto arbitro dei futuri equilibri politici, rivendicò soprattutto le scelte innovative compiute in materia di programmazione economica e di riforma dello Stato – dalla istituzione dei CRPE alla cosiddetta «legge Mariotti» in ambito sanitario –, mentre sul piano delle alleanze si muoveva tra intese quadripartite e soluzioni di centro-sinistra[457].

Alla vigilia delle consultazioni regionali, il Comitato regionale

453 *I comunisti per la Toscana. Le linee programmatiche del PCI per le elezioni regionali del 7 giugno 1970*, s.l., s.d., p. 29; A. Novella, *Le regioni momento nuovo dello sviluppo democratico. Relazione e conclusioni alla sessione del Comitato Centrale del PCI, svoltasi dal 23 al 25 giugno 1970*, Arti Grafiche, Roma, 1970.

454 *Le proposte del PCI per la Toscana*, «l'Unità», 3 maggio 1970.

455 P. Giovannini, *Il gruppo dirigente comunista*, cit., pp. 124-125. Si veda, inoltre, federazione fiorentina del pci (a cura di), *Firenze 1970. Programma del Partito comunista*, s.n., Firenze, 1970; Id. (a cura di), *I comunisti e la provincia di Firenze*, s.n., Firenze, 1970; federazione del pci di empoli (a cura di), *Per lo sviluppo democratico e civile della tua città, per una politica di giustizia e di pace*, s.n., Empoli, 1970; pci-comitati di zona del mugello e della val di sieve (a cura di), *7 giugno 1970: più voti al PCI per cambiare le cose*, s.n., s.l., 1970.

456 Cfr. «l'Unità», 3 maggio 1970.

457 G. Pansa, *La DC toscana: niente patti col PCI. La «Regione conciliare» non si farà*, «La Stampa», 25 aprile 1970; *Toscana: che farà il PSI?*, «La Nazione», 9 giugno 1970; D. Granchi, *Il PSI propenso alle Regioni rosse*, ivi, 10 giugno 1970; P. Paoli, *I socialisti al bivio*, ivi, 12 giugno 1970; A. Airoldi, *Per le "Regioni rosse" incontro Forlani-Mancini*, ivi, 13 giugno 1970; P. Paoli, *La Toscana è «rossa»*?, ivi, 17 giugno 1970.

toscano della DC si fece a sua volta promotore di altre proposte per lo Statuto e per la programmazione economica[458]. La sinistra «basista» accantonò ogni «pregiudiziale ideologica» o strategia di «alleanza precostituita», a differenza dei vertici romani del partito, che tendevano a subordinare il problema degli effettivi poteri delle Regioni a quello delle «maggioranze variabili»[459].

> I maggiori partiti italiani – annotò Giovanni Di Capua su «Politica» – si presentano alle prossime elezioni molto diversi dal passato: la DC ha visto entrare in crisi la Confederazione delle sue organizzazioni collaterali, come la CISL e le ACLI, e non ha più l'appoggio aperto della gerarchia, come dimostra l'ultimo documento della CEI; il PCI ha visto entrare in crisi il proprio internazionalismo e non ha più le caratteristiche di un partito rivoluzionario; il PSI può trovare una sua funzione ponendosi come cuscino fra centro e sinistra[460].

Gli aspetti politico-giuridici dell'attuazione regionale caratterizzarono anche le prime pagine del settimanale di dibattito regionale «Toscana più», edito dal Comitato per lo Sviluppo e la Valorizzazione

---

458 Comitato regionale toscano della democrazia cristiana, *Proposte per lo Statuto della Regione*, s.n., Firenze, 1970; Id., *Per una politica di programmazione economica regionale*, s.n., Firenze, 1970, pubblicati entrambi nella collana «La Toscana verso la Regione». Cfr. inoltre, più in generale, *7 giugno 1970. Le Regioni con la DC*, a cura dell'Ufficio SPES, Roma, 1970.

459 S. Rogari, M. Pignotti, *I partiti in Toscana: fra governo e opposizione*, cit., p. 160; R.D. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, cit., p. 64.

460 G. Di Capua, *I partiti e le Regioni*, «Politica», a. XVI, n. 17, 3 maggio 1970, p. 18. Sul tema delle alleanze, vedi anche *Il problema della Regione «banco di prova» politico,* «La Nazione», 20 aprile 1970; *Cronaca di Firenze. Definita la strategia della DC in vista delle elezioni*, «Avvenire», 21 aprile 1970; G. Pansa, *La DC toscana: niente patti col PCI. La «Regione conciliare» non si farà*, «La Stampa», cit.; A. Sensini, *Toscana: arbitro il PSI*, «Corriere della sera», 3 giugno 1970. Per la campagna elettorale della sinistra democristiana sul tema regionale, cfr. *Dopo le Regioni*, «Politica», a. XVI, n. 13, 5 aprile 1970, p. 3; *Le maggioranze regionali*, ivi, n. 16, 26 aprile 1970, p. 3; *Le Regioni dei Comizi*, ivi, n. 20, 24 maggio 1970; *Ecco il famoso progetto De Mita sul finanziamento delle Regioni*, ivi, pp. 9-11.

della Regione, sotto la direzione di Fortunato Bai. Il *leader* della corrente fanfaniana di «Nuove Cronache», Ivo Butini, Segretario provinciale di Firenze della DC dal 1963 al 1969 e poi membro della Direzione nazionale del partito, sottolineò la grave *Responsabilità dei cittadini di fronte alla Regione*[461].

> Le Regioni si faranno. «Regioni truffa», «Regioni al buio», «attentato alla unità nazionale», sono tra le espressioni più vivaci degli antiregionalisti […]. Non v'è dubbio alcuno: l'istituzione dell'Ente Regione costituisce la più radicale e profonda riforma dal 1945. A voler essere precisi è una delle più importanti riforme nella storia dello Stato unitario. Dettato costituzionale e giudizio politico convergono: le Regioni si faranno, che cosa possono rappresentare nella storia futura del nostro paese? Innanzi tutto non è vero che l'Ente Regione ha una sua capacità spontanea, automatica, di trasformare, immediatamente ed in meglio, la nostra vita sociale e la nostra organizzazione politica […]. Ora bisogna dire con estrema chiarezza che le Regioni diventeranno quello che i cittadini e le forze politiche scelte dai cittadini saranno capaci di volere e di attuare […]. Solo una decisa e lucida volontà di maggioranza può fare delle Regioni, del loro concreto ordinamento, della loro concreta gestione, un fatto nuovo di partecipazione e di libertà[462].

Le Regioni non dovevano essere utilizzate, tuttavia, «per sconvolgere il nostro sistema politico» o «per aumentare l'area di ambigue contrattazioni»[463]. Una «operante solidarietà politica tra i partiti democratici» ed una «classe politica quanto più possibile nuova» avrebbero garantito «una partenza felice» del nuovo istituto previsto dalla Costituzione. Riguardo al rapporto con gli Enti autarchici minori, si doveva ricercare – secondo Butini – «un sapiente equilibrio tra l'esigenza di garantire alla Regione la capacità di conseguire i suoi scopi e l'esigenza di rispettare l'autonomia dei Comuni e delle Province»,

461 I. Butini, *Responsabilità dei cittadini di fronte alla Regione*, «Toscana più», a. I, n. 1, 16-23 maggio 1970, pp. 1-2.

462 *Ibidem.*

463 *Ibidem.*

«evitando altresì di frustrare l'iniziativa degli Enti minori, assoggettandoli ad una sorta di vincolo gerarchico»[464]. Sul piano delle strategie di alleanza, si dovevano chiarire, «senza equivoci», le posizioni dei partiti e definire «conseguentemente i problemi del rapporto maggioranza-opposizione»[465]. Si trattava, per la DC, di evitare con le elezioni la «sovietizzazione della Toscana»[466].

> Il 7 giugno 1970 – scrisse ancora il candidato nella lista DC su «Toscana più» – gli elettori italiani sono chiamati ad esprimere il loro terzo voto storico di questo dopoguerra […]. Oggi si tenta di rispondere alla crisi dello Stato con un atto di libertà, decongestionando il centro e trasferendo poteri nuovi alla periferia. Ecco perché, il 7 giugno, si dà un voto storico: perché si cambia l'ordinamento tradizionale dello Stato, si cambia il «modo di essere» della nostra vita nazionale […]. La Regione è un fatto politico, momento e strumento quindi della ricostruzione della solidarietà nazionale, della ricomposizione dell'ordinamento del potere, garanzia organica della libertà, come affermava De Gasperi fino dal lontano 1943 […]. Mai come in questo momento la scelta elettorale è una scelta politica […]. Il 7 giugno del 1970 con libero voto popolare gli italiani vanno a realizzare la riforma più importante fra quelle previste dalla Costituzione: l'Ente Regione. E con l'Ente Regione il volto costituzionale della nostra Repubblica democratica si compone nei suoi tratti originali. Il 7 giugno, votando per la DC, si conferma la scelta di libertà e di solidarietà con l'Occidente, uscita dal voto del 18 aprile 1948 […]. Due giugno 1946, 18 aprile 1948, 7 giugno 1970: le grandi scelte della nostra vita nazionale dopo la guerra. Bisogna confermare la scelta di libertà, in un momento difficile della nostra vita interna; bisogna salvare l'indipendenza nazionale, in un momento delicato della vita internazionale quando l'Unione Sovietica si presenta nel mare Mediterraneo come potenza imperiale[467].

464 *Ibidem.*

465 Id., *Necessità di chiarezza,* ivi, p. 1.

466 *Un voto contro la sovietizzazione della Toscana*, ivi, n. 4-5, 16-19 giugno 1970, p. 1.

467 I. Butini, *Un voto per l'unità nazionale,* ivi, n. 2, 24-31 maggio 1970, pp.

La Regione era considerata – secondo altre interpretazioni pubblicate sul settimanale fiorentino – una «tappa di libertà»: sistema democratico e struttura decentrata costituivano «due caratteristiche fondamentali della Repubblica nata dalla Resistenza»[468]. La Toscana stava mutando il proprio volto: grazie alla diffusione della scuola, dell'industrializzazione e dei mezzi di comunicazione sociale stava prendendo campo una «coscienza civica», che non poteva ammettere «che la vita della collettività [fosse] regolata da strutture verticali»[469]. La riforma non costituiva dunque un semplice adempimento costituzionale, ma il tentativo di mettere in moto un processo di superamento di «equilibri statici e sorpassati», di valorizzazione della «partecipazione popolare alla vita del paese» e di «trasformazione dei Comuni e delle Province», attraverso la revisione della legge comunale e provinciale e della finanza locale[470].

> Le Regioni – concluse Romano Del Corona su «Toscana più» – saranno perciò occasione di rinnovare uno Stato che per la sua struttura arcaica e accentrata è giunto alle soglie della paralisi […]. Nella misura in cui la difesa del territorio, le scelte di politica urbanistica, di sviluppo industriale, di riforma agraria sono promosse dal basso, con la partecipazione responsabile di tutti gli enti interessati, fino alla centrale decisionale della Regione, parallelamente in tale misura rinasce la fiducia del cittadino nello Stato, che passa da un criterio di sfiduciata valutazione di «quelli che fanno» a una dimensione di «tutti noi facciamo insieme»[471].

La Regione si inseriva, inoltre, in una più ampia dimensione comunitaria ed europeista:

1-2. Sui comizi tenuti a Firenze, si veda *Un voto per il progresso nella libertà*, ivi, n. 3, 30 maggio-5 giugno 1970, pp. 1-2.

468 F. Scianò, *Ancora sull'Ente Regione. Un pregio, un difetto, un rischio*, ivi, n. 2, 24-31 maggio 1970, p. 4.

469 *Non disperdere i suffragi*, ivi, n. 3, 30 maggio-5 giugno 1970, pp. 1-2. Si veda, inoltre, *Una Regione da creare nella sua globalità*, ivi, p. 6.

470 R. Del Corona, *Realismo nella programmazione*, «Toscana più», cit.

471 *Ibidem.*

> una regione aperta davvero a respiro di una politica interregionale, come è nei piani del futuro sviluppo europeo, non attardata in esperimenti politici aberranti, ma protesa verso una dimensione di base portante dell'edificio comunitario Europeo. La Toscana è in Europa, solo così cresce e prospera, la Toscana è permanente dialogo sociale economico e culturale con il resto del paese e del mondo[472].

Non si sarebbe creata tuttavia – annotò Giuseppe De Rosa sul settimanale cattolico «L'Osservatore toscano» – «una Federazione di Stati», come «per esempio gli Stati Uniti, il Brasile o la Germania federale di Bonn». Il regionalismo corrispondeva, infatti, ad una visione dello Stato propria del movimento cattolico italiano, che si rifaceva a Giuseppe Toniolo e a Luigi Sturzo e che identificava l'autonomismo «come il campo di esercizio della libertà e della responsabile partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, non soltanto nazionale, ma anche locale e come strumento di autogoverno, per la crescita civile»[473].

Di *Un salto nel buio* parlò invece – sul versante antiregionalista – la rivista fiorentina «Politica liberale». Le Regioni erano avversate per gli alti costi finanziari, per la prospettiva di «parlamenti» regionali «manovrati dai comunisti per i loro fini sovversivi», per l'assenza di un'adeguata legislazione, per l'incerto meccanismo applicativo dei controlli[474] e per il progetto di Statuto per la Toscana, presentato dall'URPT, che non contemplava meccanismi giuridici per garantire la stabilità degli organi di governo. Si criticava, infine, la funzione limitatrice della libera iniziativa privata della programmazione economica, l'incapacità di eliminare i dislivelli fra Nord e Sud per gli esistenti «egoismi regionali» e la mancata corrispondenza tra aree regionali ed economiche.

---

472 *Ibidem.*

473 G. De Rosa, *Cosa sono le Regioni e a che cosa servono*, «L'Osservatore toscano», a. XXVI, n. 19, 10 maggio 1970, p. 2.

474 Sul punto, vedi anche M. Rossi Locci, *Le Regioni a Statuto ordinario e gli organi di controllo*, «Politica liberale», a. XXI, n. 3-4, marzo-aprile 1970, p. 3.

> In questo clima politico, in questa confusione di lingue si attuano le Regioni; cioè nel momento peggiore. La confusione che è al centro e nel centro-sinistra si moltiplicherà in periferia e dalla periferia si ricatterà il governo. Dal lato legislativo la situazione è ancora peggiore. Si fanno le Regioni e non sono ancora stabiliti i limiti dei loro poteri: la Costituzione in merito è solo indicativa. Ci voleva una legge che stabilisse limiti e funzioni ed anche una legge finanziaria. I raccordi fra burocrazia centrale e regionale non esistono. Per la legge che regoli completamente le Regioni ci vorranno ancora due anni; ma intanto le Regioni si fanno subito. I comunisti nel frattempo con i loro alleati si prenderanno tutto il potere, faranno loro le leggi regionali e il Governo non avrà alcun potere di opporsi; se mai vorrà opporsi […]. Il pericolo per l'unità economica non è minore di quello per l'unità politica[475].

Antiregionalista anche la posizione del settimanale di politica sindacale ed economica «Industria toscana», diretto da Giovanni Sensini[476]. Mario Ferrini parlò di *Regioni senza "fair play"*, che non avrebbero saputo trasformarsi «in un modello di dinamismo», diventando piuttosto uno strumento per l'attuazione di pratiche conciliari tra la DC e il PCI[477]. La forma di governo regionale, disciplinata dall'art. 121 della Costituzione e ulteriormente specificata nella l. 10 febbraio 1953, n. 62, era ritenuta «tutt'altro che soddisfacente» per rappresentare un efficace sistema di «democrazia rappresentativa». A differenza del modello assembleare sostenuto dai comunisti[478], che avrebbe impedito la formazione di «una bene identificata maggioranza» e di un chiaro indirizzo di governo, Marino Bon Valsassina espresse la propria preferenza per «la posizione centrale del Consiglio come istituzione politica» e per l'esistenza di un rapporto fiduciario

475 Politica liberale, *Un salto nel buio*, ivi, n. 5, maggio 1970, p. 2; M. Rossi Locci, *Statuto regionale*, ivi, n. 11-12, novembre-dicembre 1970, p. 3.

476 M. Ferrini, *Le Regioni alle porte*, «Industria toscana», a. XXVI, n. 3, 24 gennaio 1970, p. 1.

477 Id., *Regioni senza "fair play",* ivi, n. 16, 25 aprile 1970, pp. 1 e 4.

478 Sul punto, cfr. anche P.L. Ballini, *I primi passi dei Consigli regionali*, «Politica», a. XVI, n. 25, 5 luglio 1970, pp. 5-6.

tra Giunta e Consiglio, analogo a quello intercorrente tra il Governo e il Parlamento[479]. Occorreva, dunque, stabilire le premesse istituzionali «per ridurre quanto più possibile i consueti abusi partitocratici» e per scongiurare il ripetersi delle «indecorose vicende dell'autonomia siciliana»[480].

> Tanto più che in seno alla Regione non c'è un organo collocato *super partes* come lo è il Capo dello Stato, abilitato a rimettere in moto il meccanismo politico che si inceppa e fornito di non trascurabili poteri – si pensi a quello di scioglimento – per far sormontare le ricorrenti crisi. Inoltre, l'esiguità numerica delle Assemblee regionali fa dipendere dallo spostamento di pochissimi voti – presumibilmente, non troppo difficile ad ottenersi – l'apertura di crisi di composizione pressochè impossibile, a meno di sottostare al ricatto frontista. Orbene, la legge n. 62, in tema di elezione della Giunta regionale […] detta una disciplina assolutamente inadeguata. Essa, infatti, stabilisce all'art. 27 […] che la Giunta sia eletta a scrutinio segreto, dopo l'elezione del Presidente regionale, ma senza che quest'ultimo abbia parte alcuna nella scelta dei suoi componenti […]. Oggi, seguire codesto metodo nell'elezione delle Giunte regionali vuol dire soltanto creare confusione, fomentare personalismi, incoraggiare spregiudicate manovre di «franchi tiratori», impedire insomma che gli Esecutivi regionali siano formati in maniera da possedere i noti requisiti, condizionanti il buon governo della Regione. Requisiti di coesione unitaria, di omogeneità, di interna solidarietà, che le Giunte potranno possedere soltanto se nel costituirle abbiano svolto un ruolo determinante l'iniziativa e la scelta del neo-presidente della Regione: si tratta, infatti di scegliere i suoi colleghi e collaboratori. Occorre, pertanto, che il Consiglio elegga la Giunta a scrutinio palese, su proposta presidenziale, il cui eventuale rifiuto implichi la revoca dello stesso Presidente[481].

479 M. Bon Valsassina, *Gli organi delle Regioni*, «Industria toscana», a. XXVI, n. 16, 25 aprile 1970, pp. 1 e 4.

480 Id., *Per un Esecutivo regionale stabile ed efficiente*, ivi, n. 19, 16 maggio 1970, p. 1.

481 *Ibidem.*

I risultati delle regionali del 7 giugno 1970 registrarono l'affermazione elettorale del PCI (con il 42,3% dei voti, rispetto al 41% ottenuto alle elezioni per la Camera dei deputati del 1968)[482], seguito dalla DC (30,6%) e dal PSI (8,8%). «La Toscana si confermava una regione "rossa"»: in 7 province su 9 le liste comuniste «superavano in percentuale quella media regionale; in quella di Siena il PCI raggiungeva addirittura il 54,1%»[483]. Sui 50 seggi del neo costituito Consiglio, il partito di maggioranza relativa ne conquistò 23[484]. Altissimo fu, oltre ogni previsione, l'afflusso alle urne (95,9%), che rimase – fino alla «rovina della Prima Repubblica» – «un dato costante del popolo toscano»[485].

Il 28 luglio 1970 nasceva la Giunta di sinistra della Regione

482 Per l'affermazione nelle diverse Province della Toscana, cfr. Regione Toscana, Giunta regionale, Dipartimento di statistica, informazione, documentazione, *Dalla Costituente alla Regione. Il comportamento elettorale in Toscana dal 1946 al 1970. Dati statistici di base e primi commenti*, s.n., Firenze, 1972, tabb. 12, 45.

483 P.L. Ballini, *Una "Regione rossa" nella "regione rossa". Le prime elezioni regionali,* cit., p. 204. Si veda, inoltre, C. Baccetti, *Le prime elezioni regionali in Toscana (1970 e 1975): formazione e tipologia di un nuovo ceto politico*, «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», n. 53, giugno 2005, pp. 5-62; R. Musso, *Le Regioni. Storia, competenze e dati sulle prime elezioni*, in *Almanacco italiano 1971*, Vol. LXXI, Giunti, Firenze, 1970; *I primi Consigli delle Regioni d'Italia*, ivi, pp. 207-210; O. Massari, *Le elezioni regionali nella dinamica centro-periferia: un voto ambiguo*, in M. Caciagli, P. Corbetta, *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, «Ricerche e Studi dell'Istituto Cattaneo», il Mulino, Bologna, 1987, pp. 80-81.

484 Per i commenti delle elezioni regionali sulla stampa, si vedano E. Mattei, *Un verdetto di stabilità*, «La Nazione», 9 giugno 1970; L. Melograni, *Voto rosso della Toscana*, «l'Unità», 9 giugno 1970; Ead., *L'indicazione è netta: accordo fra le sinistre*, ivi, 11 giugno 1970. Per la sinistra democristiana, si veda *Regioni rosse, bianche e rosa*, «Politica», a. XVI, n. 22, 14 giugno 1970, p. 3; R. Cantini, *Le Regioni secondo Darwin*, ivi, n. 23, 21 giugno 1970, pp. 3-4; C. Beltrame, *La sorte degli istituti regionali*, ivi, n. 25, 5 luglio 1970, p. 15; Id., *Il decollo delle Regioni*, ivi, n. 31, 23 agosto 1970, p. 4; M. Barbieri, *Gli esercizi spirituali delle Regioni*, ivi, n. 38, 11 ottobre 1970, p. 7; G. Stancanelli, *Le Regioni a tessera*, ivi, n. 42, 8 novembre 1970, pp. 6-8.

485 L. Lagorio, *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 19.

Toscana, guidata dal socialista Lelio Lagorio[486], con vicepresidente Walter Malvezzi, Segretario regionale del PCI dal 1965 ed eletto nella circoscrizione di Firenze, con 6.203 preferenze. Elio Gabbuggiani divenne, invece, Presidente del Consiglio regionale[487]. «Se la Regione è davvero o è destinata ad essere un'occasione storica, un'occasione cioè per il compiersi della democrazia concreta» – affermò il suo primo Presidente dopo l'elezione – «il suo ruolo non sarà e non dovrà essere, né quello di porsi come mero intermediario tra la comunità locale e lo Stato, né quello di costituirsi in alternativa allo Stato», ma «di promuovere lo sviluppo di una coscienza e di una responsabilità collettiva in grado di autodeterminarsi e di autocontrollarsi»[488]. «Così iniziava la sua vita la Regione toscana»[489].

486 P.F. Listri, *Un granduca ottimista,* «La Nazione», 25 agosto 1970. Si veda, inoltre, P. Paoli, *Il futuro della Regione*, ivi, 1° ottobre 1970.

487 *Hanno eletto Elio Gabbuggiani*, «l'Unità», 14 luglio 1970; P.F. Listri, *Il comunista buono*, «La Nazione», 28 agosto 1970.

488 Si veda il discorso del 28 luglio 1970, in L. Lagorio, *Una Regione da costruire*, a cura di R. Ricchi, Sansoni, Firenze, 1975, p. 5. Si veda, inoltre, Id., *La Toscana e la sfida degli anni '70: Roma, 9 marzo 1968,* intervento alla Conferenza Nazionale della programmazione, s.n., s.l.; *La Toscana nella Costituente regionale. Dichiarazione della Giunta sugli indirizzi di attività della Regione*, Consiglio regionale, sessione 29 settembre-7 ottobre 1970, in Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio*, Serie «Regione Toscana», b. 34, f. 1 «1966-1970. Per le valutazioni successive della sua esperienza regionale, cfr. Id., *Presidente in Toscana: conversazioni da Radio Firenze*, Vallecchi, Firenze, [1977]; Id., *Congedo dalla Presidenza in Toscana*, Olschki, Firenze, 1978. Si veda infine, su alcuni aspetti specifici della riforma regionale, Id., *I controlli della Regione: i rapporti fra governo e Regioni, ruolo e metodo dei Comitati di controllo, l'azione della Toscana,* Nova, Firenze, [1971]; Id., *Regione e autonomie locali, la lotta in Toscana per le autonomie*, s.n., Firenze, 1972; Id., *La delega delle Regioni agli Enti locali*, Noccioli, Firenze, 1972; Id., *La riforma autonomistica dello Stato*, s.n., s.l., 1974. Per le prospettive di sviluppo negli anni Ottanta, cfr. *Firenze '80*, discorso dattiloscritto conservato in Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio*, serie «Regione Toscana», b. 34, f. 1 «1966-1970».

489 Così concluse il Presidente Lagorio, ripercorrendo le più significative vicende della sua formazione politica e giuridica: cfr. Id., *La nascita della Regione Toscana*, cit., p. 22. Per un più ampio bilancio sulla nascita dell'ordinamento

regionale, si veda E. Cheli, *La Regione in un cono d'ombra*, in *Dalla parte della Regione. Bilancio di una legislatura*, Giuffrè, Milano, 1975; P. Caretti, R. Zaccaria (a cura di), *La Regione in Toscana,* Giuffrè, Milano, 1984; L. Burroni, *Allontanarsi crescendo. Politica e sviluppo locale in Veneto e Toscana*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2002.

Appendice

1. Risultati ufficiali delle prime elezioni regionali in Toscana, 7 giugno 1970 [490]

Liste	Voti di lista	%	Seggi
PCI	985.382	42,3	23
DC	710.908	30,5	17
PSI	203.560	8,8	3
PSU	148.946	6,4	3
MSI	88.876	3,8	1
PSIUP	73.947	3,2	1
PLI	61.298	2,6	1
PRI	51.954	2,2	1
PDIUM	2.309	0,1	-
Stella Rossa-Riv. socialista	1.106	0,1	-
Totale	2.328,196	100,0	50

Toscana			
Elettori	2.522.286	% sugli abitanti	76,8
Votanti	2.418.505	% sugli elettori	95,9
Voti validi	2.328.196	% sui votanti	96,3
Voti non validi	90.909	% sui votanti	3,8
di cui schede bianche	63.928	% sui votanti	2,6

490 Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'Amministrazione civile, Servizio elettorale, *Elezioni Regionali del 7 giugno 1970*, Vol. I *Dati complessivi*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1971.

2. Composizione del primo Consiglio regionale e della Giunta

Composizione del Consiglio regionale della Toscana nel 1970

Consiglieri	Collegio elettorale	Gruppo consiliare
Andreoni Camillo	Firenze	MSI
Angiolini Giordano	Siena	DC
Arata Fidia	Lucca	PSI
Balestracci Nello	Massa Carrara	DC
Barbagli Giovanni	Arezzo	DC
Barsanti Carlo	Lucca	DC
Barsanti Ildo	Lucca	DC
Battistini Giulio	Pisa	DC
Betas Avio	Arezzo	PCI
Bigini Dino Oliviero	Massa Carrara	PCI
Biondi Guido	Firenze	PSIUP
Bisagno Tommaso	Firenze	DC
Butini Ivo	Firenze	DC
Catelli Antonio	Lucca	DC
Cini Guglielmo	Livorno	PSU-PSDI
Cipolla Renzo	Livorno	PCI
Consani Franco	Livorno	DC
Coppi Ugoletti Ilia	Siena	PCI
Costa Sergio	Lucca	PSU-PSDI
Degl'Innocenti Riccardo	Firenze	PCI
Dondolini Africo	Grosseto	DC
Fabrizi Vittorio	Massa Carrara	PRI
Federigi Lino	Lucca	PCI
Filippelli Silvano	Livorno	PCI
Filippini Gino	Pistoia	PCI
Fiordelli Athos	Arezzo	PCI
Gabbuggiani Elio	Firenze	PCI
Gacci Giulio	Firenze (Prato)	DC
Gelli Corrado	Pistoia	PCI
Giovannelli Rodolfo	Livorno	PCI

Giovannini Mauro	Firenze	PCI
Lagorio Lelio	Firenze	PSI
Lugetti Dino	Livorno	DC
Lusvardi Luciano	Pisa	PCI
Magistrali Ottone	Firenze	DC
Malvezzi Walter	Firenze	PCI
Matulli Giuseppe	Firenze	DC
Mazzocca Pietro	Firenze	PSU-PSDI
Melani Leonetto	Arezzo	PCI
Montemaggi Sandonnini Loretta	Firenze	PCI
Mori Giorgio	Firenze	PCI
Palandri Geo Antonio	Grosseto	PCI
Papucci Marino	Pisa	PSI
Pasqualetti Ugo	Siena	PCI
Peruzzi Silvano	Firenze	PCI
Pezzati Enzo	Firenze	DC
Pollini Renato	Grosseto	PCI
Pucci Anselmo	Pisa	PCI
Ralli Pietro	Arezzo	DC
Rogari Ubaldo	Firenze	PLI
Rosati Ilario	Siena	PCI
Stanghellini Luciano	Pistoia	DC
Tellini Lamberto	Pisa	DC

Composizione della Giunta regionale della Toscana nel 1970

Lelio Lagorio	Presidente, Rapporti con il Governo centrale, con la Camera e le altre Regioni, Coordinatore del piano economico regionale, Trasporti, Aeroporti, Navigazione, Radiotelevisione
Walter Malvezzi	Vicepresidente, Rapporti con l'Assemblea regionale, Enti locali, Aziende pubbliche, Coordinamento uffici, Decentramento
Renato Pollini	Finanze, Tributi, Bilancio, Demanio, Patrimonio, Economato personale
Marino Papucci	Agricoltura, Artigianato, Industria, Cave e torbiere, Acque minerali

Gino Filippini	Urbanistica, Assetto territoriale, Casa, Piani regolatori
Anselmo Pucci	Lavori pubblici, Viabilità, Acquedotto, Difesa del suolo, Foreste
Lino Federigi	Turismo, Industria alberghiera, Commercio, Caccia e pesca
Guido Biondi	Difesa della salute, Programmazione ospedaliera, Sicurezza sociale, Medicina del lavoro, Previdenza, Infortuni, Terme
Silvano Filippelli	Scuola, Assistenza scolastica, Istruzione professionale, Cultura, Spettacolo, Biblioteche, Musei, Sport e tempo libero

3. La regione Toscana nelle carte di Lelio Lagorio

3.1 Appunti manoscritti per il discorso di insediamento del CRPET a Firenze, 7 luglio 1965 [491]

Il Com.[itato] Reg.[ionale per la] Prog.[rammazione] Ec.[onomica] in Toscana si è qui radunato in P.V., perché lei, signor m.[inistro], che l'ha istituito e nominato, voglia questa sera ufficialmente insediarlo e rammentando e sottolineando i compiti e i fini che ci sono stati assegnati voglia – con la Sua attività di ministro preposto alla elaborazione e alla attuazione della politica di piano – sollecitarci l'opera principale che costituendoci ci è stata concessa –: e così, di concerto col ministro del Bilancio, elaborare un progetto di piano di sviluppo economico per la Toscana[492].

Di questo piano, nella nostra Regione, non si pensa che sia una stravaganza della classe politica. Da qualche anno a questa parte in settori sempre più estesi della società toscana si è fatto sempre più chiaro che se non si provvede – tempestivamente, così preventivamente e con strumenti idonei – alla valutazione dell'andamento dell'economia in ogni settore, o se – con un criterio che dia la dimostrazione che si è capito che è necessaria una

491 Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio*, Serie «Scritti», Sottoserie «Scritti politici», b. 15, f. 7 «1965-1967».

492 Il sottolineato è nel testo.

revisione generale dell'organizzazione, dei metodi e delle funzioni della P.A. – non si assegnano allo Stato, alle Regioni, agli E.[nti] L.[ocali] compiti nuovi di indirizzo per degli interventi pubblici e non pubblici nell'economia, è impossibile confidare in un ordinato risorgimento e in una equilibrata espressione dell'economia della Toscana.

È un convincimento, questo, che nella nostra Regione ha cominciato a guadagnare sforzo fin dagli inizi del 1961. Risalgono infatti a quel tempo le prime iniziative dei settori più sensibili alla necessità della programmazione.

Allora cominciarono le fatiche benemerite delle nostre Am.[ministrazioni] Prov.[inciali] e in particolare dell'URPT; allora fu formulata la proposta di costituire, col patrocinio degli E.[nti] L.[ocali] della Toscana, un Ist.[ituto] Reg.[ionale] di Ricerche Economiche e Sociali, secondo l'esempio che ci proveniva dal Piemonte e dalla Lombardia (e da questa proposta che nel '62 è sorto l'ITRES al quale le Province toscane sanno di dover non poco per la scrupolosa attività di ricerca svolta in questi anni); e ancora nel 1961 furono le Camere di Commercio della regione che promossero un importante Convegno sui problemi di sviluppo economico della Toscana.

Su questi fermenti, come è noto, nell'autunno del '61 venne a innestarsi una prima iniziativa del Governo. Con decreto del min.[istro] dell'industria fu costituito un «Comitato per lo studio delle prospettive di sviluppo dell'economia» delle province della Toscana […].

L'idea di dar vita a organismi di studio a livello regionale per la elaborazione di un programma di sviluppo economico era una idea giusta, ma vuoi per il contesto politico non proprio congeniale in cui l'iniziativa si collocava, vuoi per la composizione del comitato che escludeva i Comuni, vuoi per gli strumenti tecnici e scientifici di cui il Comitato avrebbe dovuto disporre, l'iniziativa suscitò assieme alti consensi e non pochi dissensi e molte proposte di emendamenti del decreto istitutivo furono sollevate da molte parti e particolarmente dagli E.L.

3.2 Discorso pronunziato al III Convegno regionale della Cooperazione Toscana a Firenze, 13 febbraio 1970 [493]

Ringrazio innanzitutto la Presidenza per l'invito, che cortesemente mi ha fatto, di presenziare al Convegno regionale della Cooperazione e porto il saluto cordiale del Comitato per la Programmazione in Toscana.

In questo breve indirizzo di saluto, non me la sento di parlarvi di programmazione perché, per quanti sforzi si sono fatti in periferia, un po' dappertutto, da tutti, la programmazione, nel corso del 1969, è stata sommersa dalla crisi politica che ha investito il paese.

Se ne è parlato ormai a lungo, anche in sede di Comitato di programmazione, ed io non voglio annoiare l'assemblea. Dirò soltanto, perché ne sono profondamente convinto, che la crisi della programmazione viene un pò più da lontano e trova, anzi, direi, ha già trovato, la sua spiegazione nella polemica politica nazionale in atto. E perciò, proprio coloro che hanno creduto e tutt'ora credono nella politica di piano non possono nascondersi, anzi, debbono dire che la politica di piano di questi anni va sottoposta a revisione critica ed autocritica e che bisogna non soltanto ricercare e capire, ma, se possibile, nella situazione politica nazionale che non offre per il momento grandi spazi di manovra, cercare non solo di capire, ma di rimediare alle cause dell'insuccesso della politica riformista di questi anni che è stata ricca di eccellenti intenzioni, ma assai povera di risultati pratici, e perciò deludenti e perciò suscitatrice di spinte radicali per l'abbattimento e non per la trasformazione del sistema.

Io sono persuaso, anzi credo che siamo in diversi ad essere persuasi, che la politica di piano è una scelta irreversibile, un modo irrinunziabile della politica economica della Repubblica, ma va detto che come è stata elaborata e attuata in questi anni, non ci ha soddisfatto e non ci soddisfa e potremmo ben dire che, di fatto, la programmazione in Italia non c'è stata. C'è stato sì chi della programmazione ha parlato, scritto e riscritto, ma c'è stato soprattutto chi, fuori del

493 Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio*, Serie «Regione Toscana», b. 34, f. 1 «1966-1970».

quadro stabilito, la programmazione l'ha fatta, naturalmente, a suo modo e nel suo interesse.

Il caso del Centro siderurgico di Piombino, tanto per rimanere in Toscana e soltanto per citare un caso della Toscana, è estremamente eloquente ed illuminante, anche se bisogna stare attenti a non scaricare il nostro fulmine soltanto sulla scelta meridionalistica dell'IRI, perché i nodi che avvolgono la vicenda di Piombino sono più complessi. Toccano sì il 5° centro siderurgico della Sicilia e i suoi mille miliardi che l'IRI vi investe prosciugando, si dice, le sue possibilità di ulteriori investimenti in Italia per qualche tempo, ma toccano anche i programmi di investimento nel settore aeronautico, toccano gli astronomici aumenti dei prezzi nel settore dell'acciaio, i poteri ed i contropoteri, cioè i giochi internazionali dell'IRI, della FIAT, della siderurgia tedesca, della siderurgia francese, delle fabbriche di Mirage e via discorrendo. Comunque, ha ragione il Presidente Grazzini, per Piombino sorge e va avanti una ipotesi – così come dice il ministro delle Partecipazioni Statali –, una ipotesi di accordo Finsider-FIAT fuori da ogni controllo pubblico e se non cambia musica finirà sul tavolo del CIPE per l'approvazione di questo organo supremo di direzione della politica economica in Italia che, ahimè, la sua storia parla, invece di decidere registra e così mette lo spolverino sulle scelte di settore e dice sempre di sì agli accordi fra i potentati pubblici e privati come prima, quando il CIPE non c'era, e naturalmente con gli stessi risultati di prima; il che ci dice quanta strada abbiamo ancora da percorrere nel nostro paese per avere uno Stato autenticamente democratico, non uno Stato condizionato dai grandi feudatari dell'economia, sia pubblica che privata. Occorre dunque restituire alla politica di piano quella credibilità che non ha più e che è necessaria per legare a questa scelta strategica il massimo possibile di partecipazione popolare, condizione essenziale per garantire, non direi lo sviluppo della Repubblica, ma addirittura la sua salvaguardia. Occorre, in sostanza, inserire la politica di piano in un nuovo contesto istituzionale ed in un quadro di politica nazionale adeguato.

Il discorso ritorna sulle Regioni, sulle quali lungamente il Presidente Grazzini si è intrattenuto; stiamo per eleggerle, così come

si dice; certo non nascono molto bene; la legge finanziaria è quella che è, e se non la sfruttiamo con intelligenza se pensiamo alla Regione come ad un nuovo livello burocratico piuttosto che come a un agile centro direzionale e promozionale che per il raggiungimento di certi obiettivi mette in movimento altre forze, altri organismi – per es., come si dice, le autonome agenzie regionali per alcuni settori –, se non stiamo attenti a queste cose, se non prendiamo le necessarie precauzioni, corriamo il rischio di alimentare un mito attorno a queste Regioni, una grande attesa che poi potrebbe andare delusa e se andasse delusa la crisi generale del sistema politico di questa Repubblica diventerebbe difficile da arginare.

Ecco, dunque, che dopo tanti problemi sul se fare le Regioni e su quando farle, ora il vero problema è come realizzarle, come costruirle, come organizzarle.

L'art. 117 della Costituzione è molto vago, è stato concepito da una Assemblea Costituente che aveva una concezione garantista dello Stato, che evocava il filone autonomistico e federalistico dell'800, cioè il patrimonio ideale di quelle che furono le forze migliori della opposizione risorgimentale, ma, per la verità, mutuava molto anche dal pensiero guelfo che era stato sì l'opposizione risorgimentale anticentralistica, ma era stato anche opposizione risorgimentale antiunitaria e, perciò, non direi certo la opposizione migliore del nostro Risorgimento.

L'art. 117 della Costituzione è piuttosto lontano dalla concezione di una articolazione regionalistica di una politica economica dirigista. Le Regioni nascono così e bisogna dire che nel mentre nascono non sono fatte: vanno fatte, vanno plasmate e calate nella realtà di oggi e non conservate imbalsamate come furono concepite nel 1947. Sul collo della Regione, direi, la briglia è abbastanza sciolta; le Regioni nascono senza schemi burocratici precostituiti, senza particolari vincoli; c'è spazio per poterle costruire con una spinta dal basso e naturalmente, per fortuna, chi le governerà saprà di non essere condizionato, o meglio sarebbe dire paralizzato, dall'accumulazione dei debiti a monte, come purtroppo invece ormai avviene per la gran parte dei nostri Comuni e delle nostre Province.

Ecco, alla classe politica italiana si presenta così una grande occasione per inventare, finalmente, qualche cosa di buono sul piano politico, sul piano amministrativo e organizzativo, sul piano finanziario; i primi sei mesi, il primo anno di vita, i primi due anni di vita, come dice la legge finanziaria delle Regioni, saranno il vero momento cruciale.

Io credo che su questo siamo ormai tutti consapevoli e, allora, salutando questo III Convegno Regionale Toscano di una grande forza sociale ed economica, perciò politica, quale è la cooperazione, io mi sentirei di dire che, davanti a questa grande prospettiva, a questa occasione, si apre per le forze politiche, sociali, economiche un periodo di grande tensione ideale-politico, un periodo in cui conterà non il tradizionale piccolo cabotaggio della politica italiana, fatto di schemi spesso incompresi e incomprensibili per la gente, fatto di piccoli giochi di potere – talvolta di meschini giochi personali, assurdi, mentre la nostra impalcatura scricchiola –, ma in cui conterà produrre idee, produrre programmi e confrontarli e questo sarà il vero terreno di scontro per tutto. Su questo terreno, e non fuori di questo, si tireranno le linee di demarcazione fra i protagonisti della lotta politica e perciò non possiamo fare a meno di dire che, ora che le Regioni premono finalmente sulle vecchie mura dello Stato centralizzato, certe prediche del potere politico, indirizzate alla periferia del paese, ci appaiono stanche e lontane e soprattutto sradicate dalla realtà nella quale le forze politiche sono chiamate ad operare quando sono fuori da quella specie di acquario, un po' sordo e un po' ovattato, che è Roma.

Ecco, impegnamoci sulla linea di quanto diceva il Presidente Grazzini nella sua relazione, almeno noi toscani, a costruire la Regione secondo la nostra realtà, non con spirito piagnone, ma con una robusta carica di dinamismo; non con idee preconcette, ma con la volontà di dare tutto quello che si può fare per assicurare un balzo in avanti della Toscana. Impegnamoci a fare della Regione una istanza democratica nuova nel suo assetto e nel suo funzionamento, nuova per essere concretamente una forza che contribuisca alla ricostruzione della Repubblica. In questo spirito, di amicizia e

di collaborazione con il Comitato regionale per la programmazione economica dà a questo Convegno della Cooperazione Toscana il suo benvenuto e formula i migliori auguri di ottimo successo.

3.3 Lelio Lagorio, *La Cerniera Nord-Sud*, 11 ottobre 1970 [494]

Fra l'Italia cisalpina e il Mezzogiorno, la Toscana rischia di essere un ponte che sorvola e isola le regioni centrali. Ma la Toscana può essere, invece, un mastice che lega Nord e Sud. Può dissuadere il gruppo delle regioni del Nord – la «Padania» – coi suoi venticinque milioni di abitanti e la sua forza economica, a sentirsi, organizzarsi e muoversi «soltanto» come l'ultimo lembo meridionale dell'Europa ricca che ha superato la seconda rivoluzione industriale. Può farla finita col qualunquismo anti-garibaldino che non sa pensare al Sud – al «Regno delle Due Sicilie» e a tanta parte dello «Stato pontificio» – che come a un mondo già africano che si trova incuneato in Europa e la sfrutta.

La Toscana, per far da tessuto connettivo all'unità nazionale, ha bisogno di unità interna e di strette interrelazioni con l'Emilia-Romagna. Va quindi, innanzitutto, chiusa la forbice che taglia la valle dell'Arno dal resto della regione. Se nella sottile striscia pianeggiante da Firenze al Tirreno si consolida un'area metropolitana autonoma e in sé conclusa, la regione si spacca e il grosso della Toscana affonda nella palude di depressione fra Arno e Tevere.

Unificare la Toscana, dunque, ma come mezzo, non come fine. Deve saldare la Cispadania al Lazio, non farci sognare la «Toscanina» dei Granduchi. Il passato è morto; né i toscani di oggi – abbastanza cosmopolitici ed europei da poter civettare addirittura, senza compromettersi, con le loro faide municipali – hanno voglia di far la parte del Lussemburgo in quella «Europa delle regioni» di cui molto si parla.

Il governo regionale in Toscana può fare del bene e soprattutto «può fare». L'apparato economico, qui, non è così potente come nel «triangolo industriale». Là può darsi che il potere economico irrida alle

494 Il dattiloscritto è conservato in Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio*, Serie «Regione Toscana», b. 34, f. 1 «1966-1970». L'articolo fu poi pubblicato su «Il Corriere della sera» del 5 novembre 1970.

Giunte regionali e che i capi politici del regionalismo vengano scambiati per dei piantagrane e basta. Da noi, no. I settori produttivi della Toscana, tutti, devono appoggiarsi a chi governa, «se sa governare».

La Regione è dunque uno strumento di indirizzo e di crescita globale per la Toscana. Per venticinque anni, mentre lo Stato è apparso troppo lontano dai nostri interessi, abbiamo montato la guardia a difesa dei nostri Comuni per veder di trasformare le loro richieste e proposte in scelte strategiche e mobilitarvi attorno uno schieramento di forze, eterogeneo rispetto a molte cose, ma sufficientemente omogeneo sui casi di Toscana.

I nostri problemi economici e sociali, tuttavia, si sono aggrovigliati. Così si spiega perché i toscani sono regionalisti. «L'autogoverno – dicono – è l'alternativa al disfacimento». Ecco il compito della Regione.

Non contestare lo Stato, ma rifondarlo riagganciandolo alla Costituzione che ci ha dato una Repubblica unitaria, ma ci ha promesso la fine del sistema politico centralizzato. Il blocco delle classi dominanti e della macchina statale, dalla proclamazione del Regno d'Italia in poi, non è mai riuscito a darci un paese unito, ma un'Italia dei più. È questo sistema che va modificato.

La Toscana – che non è solo la terra rissosa degli elzeviristi che scavano fra i luoghi comuni – può dare una mano in questo cimento in cui si prova e riprova l'unità nazionale.

3.4 *«Per la rivista Adesso»*, 15 novembre 1970 [495]

Elette le Regioni, esse vanno costruite. La riforma regionalista è ancora da fare. Gli avversari, quelli veri e non nominalistici, si erano per la verità mescolati ben poco al polverone sollevato nella campagna elettorale delle forze antiregionaliste e, dopo, sul problema delle Giunte. Danno battaglia ora, su un terreno ben altrimenti rilevante, dove sono in gioco le condizioni per far funzionare sul serio le

495 Il dattiloscritto è conservato in Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio*, Serie «Regione Toscana», b. 34, f. 1 «1966-1970». L'articolo fu poi pubblicato, con il titolo *Evitare la guerriglia burocratica*, sul n. 60, dicembre 1970, p. 7 della rivista «Adesso».

Regioni (Statuti, finanziamenti, Comitati di controllo, personale) e i poteri reali della Amministrazione centrale dello Stato che vanno trasferiti alla Amministrazione regionale.

Le resistenze dei sostenitori del sistema politico centralizzato crescono ogni giorno di più. Non si tratta di una battaglia frontale, ma di una guerriglia fatta di rinvii e ritardi. Si sa infatti che, se le Regioni non cominciano a funzionare concretamente subito (entro pochi mesi), restano in frigorifero per almeno un anno. In questa condizione ben difficilmente potrebbero svolgere il ruolo costruttivo al quale sono chiamate, fatalmente si trasformerebbero in centri di contestazione sempre più accesa. La crisi della riforma regionalista potrebbe così tramutarsi in una crisi politica molto profonda e travolgere gli equilibri politici in atto.

Sono convinto che le Regioni non accettano questa nuova fioritura del «tanto peggio, tanto meglio». Quasi tutte sono al lavoro con senso di responsabilità. La Toscana, ad esempio, ha già pronti lo Statuto, un progetto di ordinamento degli uffici, il Comitato di controllo degli Enti locali, una prima ipotesi di attività pratica, ispirata rigidamente al criterio della selezione della spesa produttiva, al contenimento rigoroso della spesa corrente, alla programmazione (fatta e non declamata). Col 1° gennaio 1971 potrebbe cominciare a governare e lo farebbe col fermo proposito di servire la Repubblica e consolidare l'unità nazionale.

Ora la mano passa alla Amministrazione centrale. Sua è la responsabilità di trasferire o non trasferire i poteri dell'art. 117, di dare o non dare corso col 1° gennaio al primo finanziamento della Regione, di rispondere o non rispondere alla domanda che la Regione ha fatto da mesi di avvalersi di personale dello Stato, di favorire o bloccare l'inizio del controllo democratico degli atti dei Comuni, delle Province, degli ospedali.

La gente è pronta a stringersi attorno alle Regioni, se le Regioni fanno il loro dovere. La partecipazione, si sa, è uno strumento di difesa delle istituzioni e la Regione può creare le premesse per un suo sostanziale esercizio. Bisogna che le forze politiche nazionali ne prendano coscienza e, fra i grandi temi delle riforme su cui sono oggi

impegnate, inseriscano urgentemente quello dell'avvio della Regione. Fra qualche mese, probabilmente sarebbe troppo tardi.

3.5 *Intervista de «Il Mondo»,* 13 dicembre 1970 [496]

Il 26 novembre scorso è stato approvato lo Statuto della Regione Toscana; ha avuto il voto favorevole di tutti i gruppi politici, ad eccezione di quello del MSI.

«Sono abbastanza soddisfatto – dice il Presidente della Giunta Toscana, Lelio Lagorio – anche se non credo negli Statuti come monumento giuridico. Sono favorevole a norme essenziali; soprattutto penso che non bisogna peccare di presunzione, credendo di poter prevedere tutto quello che succederà in avvenire. Era inevitabile, però, che questo Statuto, per certi aspetti, fosse un punto di riferimento per le forze politiche e sociali prevalenti nella nostra Regione».

D. *Lo Statuto toscano è di tipo assembleare?*

R. Sì, come tutti gli altri Statuti; infatti l'assemblea non è solo un organo legislativo: l'iniziativa però resta al governo regionale. Mi sono opposto a una tesi difesa dalla DC (e in particolare dalla sinistra) per cui ogni consigliere ha diritto non solo di conoscere quello che avviene negli uffici della Giunta, ma anche di accedervi e di poter consultare tutti gli incartamenti. Sono disposto ad accettare il controllo, non l'ispezione. Il PCI ha avuto paura di non essere abbastanza liberale e dopo qualche esitazione ha accettato la tesi democristiana. Noi socialisti, però, siamo riusciti a introdurre una istituzione propria delle democrazie scandinave; quella del «difensore civico», che deve garantire ai cittadini la correttezza dell'amministrazione.

D. *L'attuale Capogruppo, Ivo Butini, nel luglio scorso disse che il PSI, alleandosi ai comunisti, si era suicidato e che lei è ostaggio del PCI. Cosa ne pensa?*

R. Butini ha corretto il suo giudizio. Oggi parla della Toscana

496 La copia dell'articolo di R. Ricchi, *Lagorio strappa potere a Roma*, «Il Mondo», n. 51, 13 dicembre 1970, è conservata in Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio*, Serie «Regione Toscana», b. 34, f. 1 «1966-1970».

come di una Regione consolare, dove i due consoli sono il PSI e il PCI. Ai socialisti questo parere non dispiace. Per i socialisti, il discorso con la DC non è chiuso. Da luglio, sono successe molte cose. Butini per esempio è discusso da molti democristiani; la sinistra DC mira a riallacciare i fili strappati. Per noi quel che conta, è difendere la Regione. Niente tentazioni milazziane, o conciliari, però. I rapporti coi comunisti? Rimando ad una risoluzione del Comitato regionale toscano del PSI, che giudica positivamente l'attività della Giunta.

D. *La Toscana, ora, ha pronti lo Statuto, il progetto di ordinamento degli uffici, il Comitato di controllo sugli atti degli Enti locali. Che cosa manca per governare?*

R. Il problema essenziale è quello del potere ora detenuto da Roma che ha poca voglia di cederlo. A metà settembre ho denunciato con durezza, credo, che gli avversari delle Regioni erano ormai pronti allo scontro più importante, teso a soffocare le Regioni. Non dobbiamo aspettarci un contrattacco frontale: basta un sistema di ritardi e rinvii.

D. *Chi sono gli antiregionalisti?*

R. La macchina centrale dello Stato è all'opposizione, ma se non fosse adeguatamente spalleggiata non sarebbe gran cosa. Ha dalla sua chi non vuole che si sposti il potere verso le forze sociali che nel nostro paese non l'hanno mai esercitato e chi si oppone alla prevalenza della politica sulla economia e del potere democratico su quello burocratico e tecnocratico. I sostenitori della burocrazia centralista, li troviamo dappertutto. La Costituente regionale non ha un suo punto culminante negli Statuti, perché questi non ci impedisce nessuno di scriverli e votarli; ma poi? Il punto culminante di questa battaglia sta nel trasferimento reale di funzioni e mezzi dallo Stato alle Regioni.

D. *Quali sono dunque i vari problemi politici delle Regioni?*

R. Occorre vedere quando e come il Parlamento approva questi Statuti. Escluso che possa farlo entro l'anno, è necessario un intervento che consenta, con il primo gennaio 1971, indipendentemente

dall'approvazione degli Statuti (altrimenti tutto slitta al primo gennaio 1972), il primo stock di finanziamenti alle Regioni, pari circa ad un quarto della spesa prevista dalla legge finanziaria regionale. Occorre cioè una modifica degli art. 14 e 16 della legge regionale o un decreto del ministro del Tesoro. Le Regioni, in tal modo, potrebbero cominciare a fare qualcosa. La Toscana, per esempio, disporrebbe di circa 12 miliardi nel 1971, da investire in tutti i settori produttivi. Resta anche da vedere quando il governo trasmetterà alle Regioni i primi schemi di decreto per il trasferimento delle funzioni e degli strumenti dei Ministeri. Si sa che sono quasi tutti ultimati quello del Turismo, della Pubblica Istruzione, dell'Industria, Commercio, Artigianato. Se Roma li manda subito alle Regioni, senza attendere che siano pronti quelli dell'Agricoltura e dei Lavori Pubblici, le Regioni hanno 60 giorni di tempo per fare le loro osservazioni, poi il Consiglio dei ministri decide e le Regioni cominciano a legiferare.

Altro punto da verificare è come il Governo si comporterà di fronte alle Regioni che rivendicano il diritto di esercitare il controllo sugli Enti locali, sostituendo Prefetti e Giunte provinciali.

I Comitati di controllo sono stati nominati in varie regioni. La Toscana è stata la prima, in Italia, a farlo. Ma il ministro per l'attuazione delle Regioni Gatto ha scritto una strana circolare che invita a soprassedere in attesa di una nuova legge-quadro. Le Regioni sono insorte al Convegno di Firenze del 24 ottobre e il ministro Gatto sembra sia ritornato sui suoi passi, tanto è vero che sta preparando una leggina che abroga la legge Scelba del 1953 (per facilitare il passaggio alle Camere degli Statuti che non la rispettano), salvo che nella parte in cui disciplina la materia dei controlli, che resteranno così come legge-quadro.

L'importante è che le Regioni comincino a funzionare subito, se no se ne riparlerà tra un anno e si trasformerebbero in centri di contestazione sempre più accesa. La crisi della riforma regionalista potrebbe così tramutarsi in una crisi politica molto profonda e travolgere gli equilibri politici in atto.

3.6 *Intervista per «La Nazione»*, 27 dicembre 1970 [497]

1) *La Toscana è riconducibile a uno standard italiano (per economia, territorio, usi, vocazioni)?*

La Toscana riproduce nel suo microcosmo le contraddizioni nazionali. La Regione, come l'Italia, è spaccata in due. Anche noi abbiamo un Nord e un Sud. I dati statistici sono noti e parlano chiaro.

I nostri squilibri sono esplosi nel dopoguerra, negli ultimi venti anni. Avevamo una società agricola, sostanzialmente immobile, di tipo patriarcale. Il velocissimo sviluppo dell'industria manifatturiera, messosi in moto negli anni Cinquanta di pari passo con una crisi profonda dell'agricoltura, ha «svegliato» la Toscana, ma l'ha sconvolta. Siamo ancora lontani da una situazione stabilizzata. Come in Italia, del resto.

I problemi toscani di oggi non sono tipici di questa regione, anche se alcuni hanno caratteristiche irripetibili. Sono, la più parte, di una qualità identica a quella dei problemi che stanno di fronte all'intero paese.

2) *Qual è la vocazione di fondo della Toscana?*

Non si può schematizzare. Una Toscana industriale? Una Toscana mercantile? Una Toscana turistica? Ogni definizione di questo tipo – basta sentire il suono delle parole, l'orecchio attento dei toscani lo rifiuta – dà della Regione una immagine falsa e una prospettiva sbagliata.

Siamo in crescita, ma i piedi del nostro sistema economico sono ancora d'argilla e il traguardo della sicurezza non è vicino.

In questa fase, ogni settore produttivo va difeso e potenziato. Ecco perché mi capita spesso di dire che, per molti anni, ancora, molte scelte in Toscana sono obbligate e che lo scontro politico fra i partiti trova perciò un mediatore potente proprio nella realtà oggettiva della regione.

Le vocazioni, dunque, sono molteplici; e sulla coesistenza e pro-

497 Il dattiloscritto è conservato in Fondazione di Studi Storici «Filippo Turati», *Fondo Lelio Lagorio*, Serie «Regione Toscana», b. 34, f. 1 «1966-1970».

sperità di esse vanno costruiti i programmi per l'avvenire. La Toscana è un campo abbastanza vasto per farcela, cioè per riservare alle principali attività produttive lo spazio di cui abbisognano, evitando urti e commistioni.

3) *È ancora valida l'ipotesi di una Svizzera italiana?*

Meglio sarebbe dire «un nuovo giardino per l'Europa» perché non si trapiantano le Nazioni. Ma l'idea resta.

La Toscana è davvero una terra impareggiabile dove gli uomini, quando avranno deposto il mito del consumismo, vorremmo che ritrovassero, nel loro tempo libero, il piacere della solitudine e il gusto della riscoperta della bellezza naturale e dei valori della civiltà.

Coste, arcipelago, colline interne, centri storici, montagna: in questo mondo toscano c'è tutto; ma va organizzato, guardando avanti, proiettando i programmi a dieci, venti anni da oggi, difendendo il patrimonio ora minacciato dalle erinni di una società affluente molto approssimativa, aprendo nuovi passaggi e nuovi circuiti.

Il «nuovo giardino» è un risvolto della difesa del suolo. Un impegno sul quale gettare molte risorse e sollecitare l'intervento di chi può; e innanzitutto un appello alla intelligenza, alle idee, alla fantasia creativa di chi condivide questa scelta per la Toscana.

I poteri pubblici in fondo non debbono fare altro che dar la prova che credono in queste cose e che perciò non saranno di mutevole avviso. Molte forze, in questo caso, si mobiliteranno da sole.

4) *Gli scompensi dell'assetto territoriale sono curabili, e di lunga o breve guarigione?*

Sono profondi. Riequilibrarli non significa ripristinare in ogni parte della Toscana parità di condizioni. Sarebbe impossibile e anche sbagliato.

Si tratta invece di invertire la tendenza in atto che spinge l'intero popolo toscano a concentrarsi nel piccolo triangolo pianeggiante da Firenze al Tirreno e da Massa a Livorno e ad abbandonare il resto della regione, l'84% del suo territorio.

È possibile, nel tempo medio.

Nella grande plaga di depressione fra Arno e Tevere ci sono poli

di sviluppo che, se li raccordiamo fra loro e li colleghiamo meglio con l'area forte della Toscana, possono uscire dall'isolamento e influire attivamente su territori circostanti, sempre più vasti. È il disegno dei c.d. «circuiti di sviluppo».

Le ipotesi di assetto territoriale della Toscana, predisposte in questi anni soprattutto a livello di Comitato regionale per la programmazione economica, e le proposte operative che ne discendono (strade, eliporti, metanodotti, acquedotti, parchi etc.) vanno in questa direzione.

5) *e 6) Le speranze e le paure della Toscana. In che misura, e in che misura curabile, il timore dell'isolamento e il pericolo di rimanere una Regione di transito fra le due Italie?* (vedi più ampiamente la dichiarazione al «Corriere della Sera» del 5 novembre 1970: «La cerniera Nord-Sud»).

Dovremmo interrogare i protagonisti del processo produttivo e le istituzioni che tutelano il nostro patrimonio artistico e ambientale. Ognuno ha le sue speranze e le sue paure. L'industriale, il commerciante, l'operatore turistico di conservare o perdere il mercato estero che, come in nessun'altra regione d'Italia, è una forza traente dello sviluppo economico toscano. L'agricoltore di avere o non avere forza contrattuale al tavolo delle grandi scelte economiche. L'operaio di veder sviluppare o chiudere, per contraccolpi che gli sono misteriosi, la media o piccola azienda in cui lavora, visto che sa che – per la fragilità del nostro apparato produttivo – raramente è pronto un posto di lavoro di ricambio.

Ma, in sintesi, direi che la speranza che deve legare la maggior parte di noi è che la Toscana possa fare da tessuto connettivo dell'unità nazionale.

Ci sono già una Prima e una Seconda Italia. Non credo che giovi organizzarne una Terza, chiamando a raccolta – con parole d'ordine un po' municipali, un po' poujadiste e comunque all'insegna del sacro egoismo paesano – le province depresse della Toscana meridionale, dell'Umbria, delle Marche e dell'Alto Lazio.

Non ci sentiamo i parenti poveri della Padania, né siamo invidiosi della politica meridionalista del nostro paese.

Si tratta, non di alleare il Sud della Toscana al resto del centro-Italia che degrada, nell'illusione di formare un blocco di pressione capace di strappare più cospicui favori al Governo, ma di unificare innanzitutto la Toscana. Come mezzo, non come fine. Per saldare la Valle Padana al Lazio, non per farci sognare il suolo del Lussemburgo nella «Europa delle Regioni».

Così non saremo solo un ponte che sorvola e isola le regioni centrali.

7) *Una definizione, in un periodo non lungo, della Toscana; qualcuno ha detto che è un «cavallo che va a molte andature» riferendosi alle differenti tendenze di sviluppo.*

Può darsi, nel senso già detto che, per molti anni, tutto va ancora sviluppato in Toscana e non c'è da provarsi a dare un colpo di freno a nulla.

Una definizione?

La «Toscanina» dei Granduchi che, nonostante tutto, aveva resistito in molte cose fino alla Liberazione, è bruscamente scomparsa. Una antica terra civile, negli ultimi venti anni, è stata messa duramente alla prova da profondi mutamenti economici e tecnici che hanno toccato corde profonde della società.

La Toscana – un piccolo mondo, 23 mila kq. poco meno del Belgio, 3 milioni e mezzo di abitanti poco meno della Danimarca – è oggi in Italia «un campione», perché ha i problemi, le tendenze, le tensioni, le contraddizioni che sono proprie del nostro paese.

Conosciamo questa Regione, sappiamo di cosa ha bisogno. Vorremmo poterne disporre presto, secondo la lettera e lo spirito della Costituzione, e nella logica della pianificazione. Con l'obiettivo, anzi l'ambizione di dimostrare che una società pluralista può e sa autogovernarsi democraticamente e conseguire risultati postivi.

Antologia

Sezione I

L'ipotesi toscana di Regione tra guerra e dopoguerra

1. *La mozione presentata dal CTLN al Governo* [498]

Nel nostro numero di ieri abbiamo dato, da Roma, la notizia che i membri del CTLN *hanno discusso col Comitato dei Ministri senza portafoglio, presente il Presidente del Consiglio, proposte per il riassetto politico e amministrativo del paese. Diamo ora il testo delle considerazioni e proposte presentate al Governo dal* CTLN *che nono state oggetto della discussione.*

È necessario costituire senza indugi, secondo l'impegno preso nel giugno 1944, e per lo stretto periodo di tempo necessario per la convocazione della Costituente attraverso una libera e generale consultazione della volontà popolare, un Corpo Consultivo Nazionale.

A parere del CTLN, esaminata la situazione politica anche in relazione ai previsti sviluppi che essa avrà nell'Italia Settentrionale, la costituzione di un Corpo Consultivo Nazionale recherebbe, fra gli altri, i seguenti vantaggi:

a) rafforzerebbe alla periferia l'autorità del Governo nazionale creandogli una più vasta base di partecipazione e di responsabilità;
b) unificherebbe sempre più il processo democratico della vita politica del paese, rafforzando dovunque l'unità d'azione delle forze ricostruttive, chiamandole direttamente ad una visione realistica e sintetica dei problemi e delle difficoltà del loro complesso;
c) accrescerebbe per il Governo, in vista dei rapporti con le Nazioni Unite e con l'estero, l'autorità che deriva da una stretta collaborazione in atto con una larga, diffusa e più snodata rappresentanza del paese.

Il Corpo Consultivo Nazionale dovrebbe avere questa struttura e questi compiti:

Struttura – La Consulta sarà composta da una rappresentanza di ciascun partito componente ogni CLN regionale, comunque questo sia costituito ed eventualmente con l'aggiunta dei singoli rappresentanti di partiti politici che abbiano reale consistenza nel paese.

498 «La Nazione del Popolo», 10 novembre 1944.

Tali rappresentanti saranno delegati e scelti dai CLN regionali, in stretta intesa coi CLN provinciali, i quali a loro volta avranno cura di agire d'intesa coi CLN locali, realizzando così un'osmosi completa fra i partiti e CLN e fra periferia e centro.

La Consulta dovrà avere prevalente carattere *politico*, come rappresentanza non soltanto presuntiva, ma effettiva della maggioranza politica diffusa nel paese.

Compiti – Nei riguardi del Governo interpartito essa non avrà funzioni deliberative e legislative, ma consultive e di collaborazione all'attività del Governo, e cioè:

a) darà il proprio parere motivato su tutti i provvedimenti di carattere generale che il Governo sottoporrà al suo esame;
b) segnalerà al Governo, data la particolare sensibilità periferica che la distingue, tutti quei provvedimenti che saranno ritenuti necessari per risolvere con concreta adeguazione i problemi e le necessità reali della vita del paese;
c) esaminerà ed elaborerà come preparazione concreta e matura per l'Assemblea Costituente – oltre al sistema elettorale con il quale la Costituente stessa dovrà essere costituita – tutte le strutture fondamentali del nuovo Stato democratico italiano, in modo da portare un contributo sostanziale ed adeguatamente vagliato al lume di tutte le correnti politiche, alla risoluzione definitiva che la Costituente adotterà:
d) di procedere alla costituzione, d'intesa con il Governo, di Comitati tecnici per lo studio e la definizione di problemi specifici riguardanti l'attività funzionale dei vari Ministeri.

In tesi subordinata e sempre in riferimento agli scopi generali previsti per la Consulta Nazionale, ritiene di inderogabile urgenza la costituzione di Commissioni consultive, ministeriali o interministeriali, la cui costituzione dovrebbe tener conto delle seguenti esigenze:

a) collaborazione non solo tecnica, ma anche politica con le varie attività di Governo;
b) rappresentanza paritetica dei partiti componenti i CLN;

c) designazione dei rappresentanti dei partiti stessi attraverso i CLN locali, regionali e provinciali.

Rimangono poi altri problemi urgenti e sostanziali da risolvere: il problema provinciale e quello regionale.

1) Nell'ambito della circoscrizione oggi denominata «Provincia», il CTLN constatate tutte le difficoltà della soluzione attuale data al problema, riconosce che la soluzione più pratica, semplice e ricca di garanzie è quella che i CLN provinciali – i quali durante l'oppressione ebbero dallo Stato democratico delega di poteri di Governo e di rappresentanza politica – in tutti quei casi in cui soddisfino alle stesse esigenze e condizioni che hanno consentito l'attuale Governo democratico come espressione del Comitato Centrale di Liberazione Nazionale, riproducano alla periferia la stessa situazione della capitale, divenendo gli organi rappresentativi dell'autogoverno provinciale ed esecutivi del Governo Centrale.

Propone, di conseguenza, che i poteri oggi attribuiti ai Prefetti siano devoluti ai CLN ed ai loro Presidenti, o quanto meno che i Prefetti siano scelti dal Governo d'intesa coi CLN provinciali.

In tesi subordinata domanda che, comunque, sia formulata dal Governo una precisa situazione giuridica dei CLN, organi spontanei non eliminabili della nuova vita democratica, con riconoscimento ad essi di funzioni consultive – nell'esercizio dei poteri discrezionali demandati dalla legge al Prefetto – e di stretta collaborazione coi Prefetti (funzionari del potere esecutivo centrale) riproducendo così alla periferia i rapporti da istituire fra Governo e Corpo Consultivo Nazionale;

2) Nell'ambito della Regione il CTLN riconosce come migliore soluzione sia quella di affidare a quei CLN regionali, che soddisfino nella loro costituzione e nel loro funzionamento a precise condizioni di capacità politica ed amministrativa, determinate funzioni, a seconda dei casi, fra le quali dovrebbero essere le seguenti:

a) studio e definizione dei problemi regionali e specialmente di quello dei confini delle regioni, della competenza e struttura degli organi regionali, della loro rappresentanza, delle finanze regionali, del rapporto costituzionale, fra l'Ente Regione e lo Stato e così fra esso, la Provincia ed i Comuni;

b) funzioni di propulsione e di collaborazione attiva per un immediato decentramento regionale di quanto attiene all'agricoltura, al lavoro, all'industria, ai lavori pubblici, al commercio, all'assistenza sociale, all'alimentazione e trasporti ecc. Ciò avrebbe il grande vantaggio politico, a prescindere dalla indispensabile preparazione nazionale all'autogoverno, di seguire con estrema aderenza il processo di ricostituzione dello Stato italiano quale si va determinando sia per intime cause politiche, sia perché in tal senso è configurato dallo svolgimento della guerra di liberazione;

c) funzioni consultive presso gli uffici statali esistenti e presso quelli che saranno previsti e costituiti, specie per la ricostruzione delle Regioni stesse.

2. Carlo Morandi, *Autonomie regionali* [499]

È giusto riconoscere che l'esigenza di un'ampia e coraggiosa autonomia regionale appare oggi abbastanza diffusa e che occorre promuoverla, non foss'altro perché bisogna educare politicamente gli italiani e tale educazione non si può compiere se non nell'autogoverno che è esercizio concreto delle libertà. Ciò premesso, conviene aggiungere che il segreto della riuscita risiede, come sempre, nella esatta impostazione del problema. E per ottenere questa esatta impostazione bisogna muovere dal carattere che l'autonomismo può rivestire oggi, più che dalle analogie con i suoi precedenti storici. Perché, in passato (e si eccettui il programma Cavour-Minghetti), la questione delle autonomie fu viziata per opposti e convergenti motivi. Essa, infatti, venne avversata per troppo amore al centralismo statale, o venne sostenuta da chi alimentava, in maniera più o men palese e confessata, il proposito d'indebolire il potere centrale, di mantenere in vita, in qualche modo, le vecchie capitali degli antichi Stati e il loro prestigio, in altre parole di difendere una realtà superata e anacronistica. Oggi il problema si pone in termini assai diversi, meno polemici, ma forse più difficili: conciliare il massimo

499 «Il Mondo», a. I, n. 1, 7 aprile 1945, p. 2.

delle autonomie con il massimo dell'autorità e del prestigio centrale, promuovere l'autogoverno delle Regioni a patto che le energie così stimolate si dirigano in senso centripeto e non in senso centrifugo. Domani le autonomie, avviate in un clima di normalità, potranno assumere una diversa e più indipendente funzione. Oggi hanno da nascere con un compito immediato, urgente e collettivo da assolvere: la ricostruzione. Devono cioè ubbidire ad un'istanza non particolaristica, ma essenzialmente nazionale.

La ricostruzione sarà il collaudo della nuova Italia, ma sarà altresì il grande banco di prova delle autonomie. Perché queste possano aiutare il processo ricostruttivo, e non ostacolarlo o ritardarlo, bisogna che siano (sembra un bisticcio di parole e non lo è) autonomie coordinate, articolate, organizzate.

In concreto: per affrettare e compiere la ricostruzione sarà necessario un piano economico nazionale (in rapporto e – speriamolo – in collaborazione diretta con quello d'altri Stati europei), studiato sulle reali possibilità produttive del paese e sugli aiuti che ci verranno dall'esterno (se taluno non lo ritiene necessario e crede bastevole la semplice e libera iniziativa privata, locale e generale, tralasci pure di leggere le righe che seguono: il ragionamento non lo interessa). Dunque un piano nazionale, e rigoroso, perché si sa che le evasioni e infrazioni in tale materia possono comprometterne la riuscita; e si ricordi pure, ma senza mimetismi formali, il primo piano quinquennale sovietico ch'era anch'esso un prodigioso sforzo collettivo di ricostruzione dopo la rovina dell'Impero zarista e i danni causati dalla prima fase necessariamente distruttrice della rivoluzione e del «comunismo di guerra». Per alcuni anni, e speriamo siano pochi, almeno tre criteri dovranno affermarsi: importare materie prime e soprattutto macchine produttrici per ripopolare di strumenti di lavoro le nostre fabbriche ridotte alle sole mura (quando esistono); produrre per l'estero generi sicuramente esportabili e per l'interno solo i beni necessari al normale sostentamento della popolazione, eliminando cioè dal mercato italiano ogni genere voluttuario e in linea di massima tutto ciò che non è essenziale per le esigenze elementari della vita. Ora, la libera e spontanea manifestazione delle

energie economiche d'una Regione – in regime di autonomia – può essere che coincida con questi criteri direttivi, e in tal caso tanto di guadagnato; ma può accadere che l'autonomismo regionale porti ad altre vie, ad altri criteri, più utili per le finalità circoscritte della zona, ma non compatibili con le ferree necessità del piano ricostruttivo nazionale. E in tal caso bisognerà tarpare le ali ai voli autonomistici nel campo economico per non compromettere, attraverso il bene di un membro, la salute di tutta la famiglia.

Un'altra considerazione, di natura politica generale, s'impone. Era senza dubbio più facile, almeno in un certo senso, creare un sistema di autonomie tra il '61 e il '70, muovendo dalla base offerta dagli Stati regionali, correggendola e modificandola, ma anche utilizzandola (così come è avvenuto per gli Stati Uniti d'America), ed è oggi, invece, più arduo ricostruire un complesso autonomistico organico sull'ossatura, e in pari tempo sulla carenza, dello Stato centralizzato (e quale centralismo!). Per ciò il problema è più vicino, se mai, a quello affrontato dalla Russia con la creazione delle Repubbliche autonome sul tronco caduto d'un Impero centralizzato e autocratico. Naturalmente si tratterebbe, in Italia, non già di ridare vita, effimera, antistorica e pericolosa, alle vecchie formazioni statali (su questo punto bisogna essere mazzinianamente rigidi e intransigenti), ma di raggiungere la meta limite dell'autogoverno regionale. Il che significa, in primo luogo, sostituire dei governatori regionali, nominati dal basso, all'istituzione tipicamente napoleonica dei Prefetti, cui era devoluto, in passato, tra gli altri compiti, anche quello di «fare le elezioni». Ci si accosterebbe, così, al modello svizzero e nordamericano. Tuttavia, a questo proposito, converrà intendersi: l'autonomia può essere preferita, o comunque può essere accolta come un beneficio generale della Nazione, solo quando la Regione che ad essa aspira, abbia raggiunto un particolare livello di educazione etico-politica e lo dimostri. Al di sotto di un certo *standard*, i benefici dell'autonomia possono tradursi in svantaggi, alterando la funzione politica della vita unitaria del paese.

Esiste un solo modo per garantirsi da questo pericolo: far sì che le autonomie non piovano dall'alto, non siano *octroyées*; al contrario,

germoglino, si svolgano, s'impongano dal basso, spontaneamente. Ma è indispensabile assicurarsi della reale spontaneità del processo: non ostacolarlo, anzi favorirlo, ma guardarsi dallo scambiare talune manifestazioni ardite con un bisogno profondo, con uno spirito maturo, e con una volontà diffusa. Ciascuno si convinca che le autonomie non possono e non devono significare un regime patriarcale, da piccolo mondo antico; che, se l'Italia deve mantenere una funzione europea, anche la vita delle Regioni (nella cultura, nelle iniziative pratiche, nella scelta degli uomini) deve avere un respiro ampio, un rigore selettivo, un'impronta né gretta né arcaica. Evitare, insomma, ogni equivoco. Potrebbe essere fatale.

3. Antonio Segni, *Un esperimento di autonomia regionale* [500]

La Sardegna ha avuto, come suo destino normale, quello di essere ignorata dalle altre regioni italiane; ed oggi questa situazione perdura e si aggrava per le enormi difficoltà di comunicazione.

Isolata totalmente dal blocco aeronavale alleato, distrutti i porti principali e la città di Cagliari, dalla fine del 1942 vennero a cessare i rifornimenti di prodotti manifatturati, non solo, ma gli stessi scambi di notizie ed il traffico dei passeggeri furono enormemente ridotti. Nell'isola si ammassarono invece ingenti quantitativi di materiali bellici e numerose truppe la presidiarono; tra queste, fortissime aliquote di forze corrazzate e aeree tedesche, e di complementi alle stesse.

Con l'armistizio cessò per molti mesi ogni relazione, anche semplicemente informativa, col restante territorio italiano: le truppe tedesche evacuarono in pochi giorni la Sardegna e si riversarono in questa le truppe italiane della Corsica.

Prima della fine di settembre l'isola era liberata dal nemico; e oltre 270.000 uomini di nostre truppe vi si erano concentrati. Formidabili e nuovi problemi sociali, politici, economici si posero a chi aveva la responsabilità del potere.

500 «Rassegna», n. 3, giugno-luglio 1945, pp. 1-4.

Il Comando Militare dell'isola che, in forza della legge di guerra, aveva facoltà di regolare mediante bandi anche la vita civile, aveva cioè pieni poteri legislativi, si trovò portato di necessità ad esercitare questi poteri in piena indipendenza dal Governo centrale, e a regolare non solo la vita civile in relazione alle esigenze della condotta della guerra (questi erano i limiti intrinseci del potere dei Comandi Militari), ma la vita dell'isola nella sua totalità, proprio quando la sinistra Dea della guerra si era allontanata definitivamente dalle terre e dai cieli della Sardegna.

Due elementi confluirono in questa attività di autogoverno: il Comando Militare dell'isola, attraverso soprattutto il suo ufficio civile, i Comitati antifascisti sorti in Sardegna.

I Comitati antifascisti si organizzarono subito dopo il 25 luglio; ma approcci e trattative per un programma ed un piano d'azione comuni erano già intercorsi tra gli esponenti dei vari partiti sin dall'anno precedente. Anzi (ed è quasi ignorato) la Sardegna mancò poco che non venisse in primo piano nella lotta antifascista, con un colpo di mano che fu progettato verso la fine della primavera del 1943. Alcuni ufficiali avevano audacemente organizzato una rivolta militare contro l'oppressione fascista, rivolta da considerarsi tanto più ardita per la presenza nell'isola di numerose forze corazzate della Germania, ancora al culmine della sua potenza. Gli elementi militari, per assicurare il governo delle regioni dell'isola che si sarebbero man mano liberate, chiesero la cooperazione di esponenti dell'antifascismo; e questa noi prontamente e decisamente accordammo.

Alcuni incontri si ebbero per definire i particolari dell'azione comune; ma qualche esitazione e talune difficoltà che si vennero poi determinando (ad esempio, per la partecipazione alla rivolta di militari jugoslavi allora in Sardegna, per le comunicazioni con gli Alleati) fecero ritardare il movimento, al quale il sopravvenire del 25 luglio tolse la ragione d'essere giacchè si previde subito il fatale svolgersi degli eventi.

Con l'8 settembre, cacciati i tedeschi dall'isola, cessata ogni comunicazione con il Governo, l'Ufficio Affari Civili del Comando Militare dell'isola, diretto da un valente ufficiale di complemento, il

tenente colonnello Avv. R. Sanna, iniziò un'opera di vero e proprio governo. Problemi alimentari, sociali e politici urgevano, e furono trattati e risolti. Primo esempio di forme democratiche furono le riunioni nella sede del Comando Militare; nel piccolo paese di Bortigali, al centro dell'isola, elementi politici (i Comitati antifascisti), tecnici e rappresentanti delle classi produttrici, discussero liberamente e decisero varie gravissime questioni.

Chi partecipò a quelle riunioni svoltesi in un ambiente quasi francescano, ricorderà sempre il senso di responsabilità con il quale si lavorò, nel sentimento di operare per il bene comune in un modo rinnovato.

Problemi politici, sociali ed economici gravissimi s'imponevano a chi allora praticamente si iniziava nel governo della cosa pubblica. Per indicare la gravità di essi, posso ricordare solo come affioravano movimenti (capeggiati da elementi isolani) per richiamare in Sardegna i tedeschi; il breve tratto di mare, separante l'isola dal continente da essi occupato, era percorribile anche da piccole imbarcazioni. Era tragico il problema alimentare: 270.000 giovani bocche, oltre alla popolazione normale, dovevano essere alimentate, ed il raccolto era stato scarso.

Ricorderemo sempre quell'inverno di apprensioni e di fame: il grano era poco; eppur si doveva seminare ma difettavano le sementi. Si ridusse la razione ai produttori autoapprovvigionati, che non solo accettarono il grave provvedimento, ma furono essi stessi a proporlo attraverso le loro organizzazioni; si tolse grano dagli ammassi per darlo alla semina, correndo coscientemente il rischio di restarne privi per l'alimentazione se il grano, promesso dalla Commissione Alleata di Cagliari, non fosse poi giunto in tempo. Superando le difficoltà derivanti dal momento eccezionale e dalla novità dell'esperimento, uniti allora dal comune amore della terra natale, collaborammo tutti in questo autogoverno. Le semine furono fatte; si allentarono alcuni vincoli (meno naturali) imposti alle produzioni, si salvò il patrimonio minerario, si conservò l'ordine pubblico e il rispetto delle leggi, si superò il duro inverno; l'equilibrio economico fu mantenuto meglio che non nell'Italia continentale.

Le basi allora poste all'economia isolana, con una politica di freno all'inflazione, che torna ad onore di chi la praticò, permangono tuttora: ma esse pongono un problema difficile da risolvere, oggi che l'autonomia dell'isola, per le riprese comunicazioni, è cessata sia dal punto di vista politico che economico.

La maggiore disciplina del popolo sardo, nel quale il senso della vera legalità è profondo, ha consentito il controllo della produzione in maniera molto più ampia che nel continente (la esposizione, nelle pubbliche vie e nei negozi, di prodotti che dovrebbero essere controllati, è una beffa che in Sardegna porterebbe immediatamente in carcere).

Perciò si sono potuti mantenere bassi (e notevolmente più bassi che nella restante Italia) i prezzi dei prodotti chiave dell'economia isolana: carne, latte ed i suoi derivati; verdure.

Di contro a ciò la Sardegna deve acquistare a prezzi altissimi i prodotti del continente, indispensabili per la vita e la produzione agricola. Si accentua enormemente nell'isola il problema del dislivello tra prezzi agricoli ed industriali, già grave sul continente. Poichè il produttore paga formalmente in denaro, ma sostanzialmente con il proprio prodotto (tramutato in denaro) un produttore sardo paga, ad esempio, con 30 agnelli quel paio di scarpe che altrove equivale al ricavo di soli sei. E altrettanto si dica per le imposte.

Un immiserimento della Sardegna si delinea se non si pone riparo a questa situazione: un immiserimento che il nobile comportamento dell'isola davvero non merita.

Per i prodotti sardi esportati dall'isola si dovrebbe intanto, senza discriminazioni, applicare sul continente i prezzi della produzione continentale, perchè è a questi ultimi prezzi che la Sardegna compra la produzione italiana.

Un adeguamento delle tassazioni al valore della produzione isolana (espresso nelle lire con le quali si pagano le imposte) è d'altronde necessario, perchè attualmente l'aggravio fiscale dell'isola è sensibilmente più forte che sul continente; il che dà luogo ad una grave sperequazione tributaria.

Sostanzialmente, finchè la lira avrà in Sardegna un potere di ac-

quisto maggiore che nel continente, bisognerebbe adeguare scambi ed imposte a questo valore, come se si trattasse di due diverse monete, dato che la richiesta, fatta dalla Sardegna, di una moneta anche formalmente propria non ha potuto essere accolta.

L'esperimento di piena autonomia dell'isola finì con l'inverno 1944: esso però ha dato ai sardi una coscienza della loro facoltà di autogovernarsi. I provvedimenti del Governo centrale restano spesso deliberatamente inapplicati dall'autorità locale, perchè non consoni alle condizioni isolane: nè il Governo centrale sente di poter insistere per la loro applicazione.

Nelle due grandi isole si va, quindi, maturando un giustificato ma pericoloso sentimento dell'incapacità del Governo centrale a legiferare per le diverse regioni d'Italia; dell'impossibilità di una legislazione uniforme, della necessità assoluta di un ordinamento regionale, che limiti notevolmente i poteri dello Stato, trasferendoli alla Regione, che sia non già doppione tra Stato e minori organi autarchici, ma che si sostituisca allo Stato, laddove questo è incapace di governare.

Prima che sia troppo tardi, questa larga autonomia (ben lontana dal separatismo) deve essere attuata; essa è il vero avviamento e baluardo della democrazia. E poichè tale parabola ha ormai avuto falsato il suo senso, ed occorre qualificarla, intendo della democrazia, qual è quella dei paesi anglo-sassoni, che è negazione d'ogni autoritarismo, rispetto e difesa della legalità, libertà e dignità dell'uomo, conforme ai princìpi del cristianesimo, cioè della stessa civiltà.

4. *I compiti dell'Ente Regione in un o.d.g. della Deputazione Provinciale* [501]

La Deputazione Provinciale di Firenze ha approvato nella sua ultima adunanza il seguente ordine del giorno, che specifica i compiti dell'«Ente Regione».

Considerata la necessità di risolvere al più presto, in sede di

501 «Il nuovo Corriere», 13 luglio 1945, p. 2.

Costituente, l'attuale struttura accentrata dello Stato italiano, e di far rifiorire un'autonoma vita locale, in seno alla quale vengano risolti gran parte dei problemi della vita pubblica;

considerata inoltre la ineluttabilità che in Italia si sviluppi una nuova classe dirigente politica e l'opportunità che questa sorga e si formi nel tirocinio della vita locale, i cui problemi sono sempre amministrativi e politici insieme, prima di immettersi sul piano nazionale;

fa voti affichè

1) il futuro Stato italiano sia articolato su di una larga autonomia regionale, basata sull'autogoverno; che i dirigenti della Regione siano reclutati per mezzo del suffragio universale, diretto e segreto, ripudiando in tal modo il decentramento burocratico fascista e sostituendovi una larga autonomia, senza di cui una vera democrazia non può essere instaurata;
2) i confini degli Enti Regione siano delimitati di massima secondo il criterio storico che suddivide l'Italia nelle sue regioni, dando però il giusto peso, per eventuali rettifiche, al criterio economico, qualora questo consigli la unione di più regioni in un unico ente o il distacco o l'aggregazione di alcune Province a regioni diverse da quelle a cui storicamente appartengono;
3) la Provincia cessi di essere, com'è attualmente, un Ente autarchico territoriale, per trasformarsi in un Consorzio fra i Comuni che la compongono;
4) le funzioni del rappresentante statale nelle Regioni siano limitate alle seguenti; collegamento fra organi centrali e organi locali; controllo di sola legittimità sui provvedimenti degli Enti locali al fine di evitare la possibilità che tali provvedimenti siano formulati in contrasto con le leggi vigenti; direzione della polizia criminale statale lasciando agli organi esecutivi della Regione quella della polizia regionale;
5) le mansioni da riservare allo Stato siano sostanzialmente le seguenti: forze armate, rappresentanza all'estero, aviazione

civile, ferrovie, poste e telecomunicazioni, finanza, polizia statale, potere normativo generale (inclusi i Codici), amministrazione della giustizia, stato civile; insegnamento secondario superiore; il resto sia lasciato all'autonomia regionale e comunale; le amministrazioni dei porti siano restituite alla loro normale e piena autonomia;

6) le mansioni delle Regioni siano tutte quelle politiche non espressamente riservate allo Stato ed in particolare:
   a) una limitata funzione normativa, sia nel campo in cui l'ordinamento giuridico odierno prevede il ricorso agli usi locali, sia, e soprattutto, nel campo di una progressiva evoluzione autonomistica regionale del problema agrario e industriale, nell'indirizzo che sarà indicato, per le sue linee generali, dalla Costituente; in tal campo normativo sarà utilissimo iniziare l'uso di quell'efficace strumento di controllo democratico, che è costituito dal *referendum*, al quale dovrebbe farsi ricorso per l'approvazione e l'entrata in vigore di tutti i provvedimenti relativi alle modifiche sostanziali dei rapporti di proprietà terriera e industriale;
   b) l'impianto e il mantenimento delle vie di comunicazione locale, con la istituzione di uffici propri e indipendenti dal potere centrale;
   c) i servizi sanitari, igienici, profilattici;
   d) la gestione di tutte le scuole elementari e professionali;
   e) la polizia regionale ed i servizi affini (vigili del fuoco);
7) gli organi della Regione siano composti da un Consiglio eletto dal popolo, da un organo esecutivo e dal Presidente eletto in seno del primo;
8) le entrate delle Regioni siano costituite da sovrimposte; non si creino nuovi organi di accertamento, servendosi allo scopo di quelli statali o comunali già esistenti; si impediscano dazi regionali, che otterrebbero lo scopo di impoverire maggiormente le Regioni già più povere ed innalzare barriere campanilistiche fra le Regioni italiane; si provveda infine – e

questo è il problema politico più importante – ad una equa redistribuzione di parte delle entrate statali a favore della Regioni, con criterio di favorire maggiormente quelle più povere, allo scopo di attuare un principio di giustizia distributiva, mercè il quale si impedirà il prevalere di egoismi e la sproporzione fra l'arricchimento di alcune Regioni e la rovina economica di altre meno favorite dalla natura.

5. Paolo Barile, *L'autonomia regionale* [502]

Il tema è di attualità ed è stato trattato (ma non solo nelle sue linee generali) nei due recenti Convegni dei CLN provinciali toscani; un po' più a fondo, invece, in senso alla Deputazione provinciale fiorentina. L'ordine del giorno da essa votato, presentato dal rappresentante del Partito d'Azione, corrisponde in massima parte ai risultati a cui era giunto il Centro Studi dello stesso partito. Non sarà forse inutile illustrarne il senso.

I motivi che ci consigliano ad assumere questa presa di posizione si possono ridurre schematicamente a due: libertà ed autonomia delle Amministrazioni locali, dirette da persone liberamente elette, e che siano in grado di risolvere sul luogo i propri problemi, senza ingerenza del governo centrale; necessità di creare in Italia una nuova classe dirigente, che solo con un periodo di addestramento compiuto presso Enti locali potrà essere in grado di risolvere i problemi della vita politica nazionale. Io credo che si debba accentuare soprattutto il secondo di tali argomenti, la necessità, cioè, di fare della vita locale il vivaio della classe dirigente nazionale. È da osservare infatti, che i problemi locali, prima di essere amministrativi, sono politici; poi, che sarà utile mezzo di selezione il fatto che i futuri dirigenti della politica nazionale, durante il loro *apprentissage* locale, siano sottoposti ad un controllo della pubblica opinione sulla loro vita morale e politica assai più stretto e severo di quanto non può accadere nella capitale.

502 «La Nazione del Popolo», 18 agosto 1945.

Ho intenzione di accennare questa volta ai concetti fondamentali sui quali intendiamo fondare l'autonomia locale; in una prossima occasione tratterò delle competenze specifiche dello Stato, delle Province e dei Comuni. Un problema preliminare è quello di fissare i confini degli Enti regionali. L'Italia tali confini, è vero, li possiede già, dal punto di vista della geografia politica: ma non è detto che in certi casi non si debba provvedere a rettifiche: tenendo conto, infatti, dei diversi tipi di economia agricola e industriale, si potrà in certi casi riunire insieme due delle attuali Regioni, in altri aggregare alcune Province e Regioni diverse da quelle cui oggi appartengono. Il parere dei tecnici dell'economia dovrà essere decisivo.

Autonomia o *autarchia* (in senso amministrativo, s'intende, non economico) significano qualcosa di assai diverso del *decentramento* burocratico. Questo consiste, infatti, nell'affidare a funzionari *governativi* locali un gran numero di mansioni, in luogo di far intervenire per ogni questione una decisione dal centro. Tale decentramento, che comporta una moltiplicazione di burocrazia, si riduce in sostanza ad un accentramento, poiché i funzionari locali che hanno il potere di decidere non sono che una *longa manus* del centro e decidono esclusivamente secondo le direttive del governo, quando addirittura non siano così paurosi di assumere dirette responsabilità da chiedere continuamente istruzioni al centro, sprecando tempo e carta. Questo tipo di decentramento, sotto l'elegante formula del decentramento c.d. *funzionale,* fu una caratteristica del fascismo, il quale da un lato estese le attribuzioni degli organi governativi locali (Prefettura, organi finanziari, Provveditorati agli studi ecc.), ma dall'altra distrusse il principio dell'autonomia e delle libere elezioni amministrative. Esso affidò le Prefetture ad uomini di provata «fede fascista» e diede loro poteri praticamente illimitati, nella sfera delle direttive politiche del regime. I Sindaci non furono più elettivi, ma di nomina prefettizia; così le Giunte e i Sindaci; i Segretari comunali diventarono impiegati dello Stato.

Non questo, ma diametralmente l'opposto noi vogliamo oggi in Italia: noi vogliamo una democrazia basata sull'autonomia e sull'autogoverno, intendendo l'autonomia come decentramento autarchi-

co, cioè trasferimento di mansioni dallo Stato ad Enti locali, e l'autogoverno come capacità di tali enti di eleggere nel proprio seno i propri dirigenti. Vogliamo la libertà non solo per l'individuo nello Stato, ma anche per tutti gli enti autonomi che hanno *trait-d'union* fra l'uno e l'altro, vogliamo che i rappresentanti della volontà del popolo nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni siano in grado di assumersi le proprie responsabilità nella soluzione dei problemi locali, senza ingerenze dall'alto.

Questo, naturalmente non può significare che il potere statale non debba più esistere fuori dall'ambito romano; neanche la soluzione federalistica impedisce l'esistenza di un rappresentante del potere governativo accanto ai dirigenti locali: in tutti gli Stati federali troviamo infatti un governatore. In Italia ci sono i Prefetti. Prima questione, pregiudiziale alle decisioni circa la competenza territoriale del rappresentante statale, è decidere se la Provincia debba continuare ad esistere come circoscrizione a sé. Evidentemente, creare e mantenere tre Enti forniti di autonomia – Comune, Provincia, Regione – sarebbe troppo: sia per l'eccessivo sminuzzamento dei rispettivi poteri, sia per l'onere che ricadrebbe sui cittadini, i quali sarebbero convocati alle urne per tre tipi di elezioni amministrative: e si sa che in questi casi il furbo «uomo qualunque» troverebbe facilmente la comoda quanto immorale soluzione dell'astensionismo. D'altronde, il sopprimere *tout court* la Provincia significherebbe: primo, gravare le Regioni delle mansioni oggi ad essa affidate, mentre, come vedremo, la nostra intenzione è di riservare alle Regioni mansioni prevalentemente politiche, più che amministrative, e di lasciare loro una sufficiente snellezza burocratica; secondo, accentrare anziché decentrare, e quindi giungere a conclusioni opposte alle premesse. Come conciliare l'una e l'altra esigenza? Trasformare la Provincia da ente autonomo in un Consorzio obbligatorio fra i Comuni che la compongono, e conservando le stesse mansioni che ha oggi; i dirigenti potrebbero essere eletti dagli stessi Consigli comunali consorziati.

Torniamo ora al rappresentante statale. Questo, evidentemente, dovrà esservi in ogni Regione, dato che la Provincia non sia più

ente autonomo. Quali potranno essere le sue funzioni? Esso sarà anzitutto un organo puramente amministrativo e non politico, idoneo al collegamento fra il governo centrale e le Amministrazioni locali. Ad esso potrebbero essere affidate, in particolare, due funzioni fondamentali. La prima consiste nella direzione della Polizia criminale statale, che dovrebbe essere un corpo distinto da quella regionale. Ambedue proverrebbero dall'auspicato scioglimento dei CC.RR., della PS e di tutti i corpi di Polizia urbana, e rurale, e speciale in genere, e dalla ricostruzione successiva nei due soli corpi della polizia statale e regionale. Ciò qualora non si creda opportuno, come pure sarebbe augurabile, affidare la Polizia statale direttamente all'autorità giudiziaria, secondo la tesi sostenuta su queste colonne, in modo così avvincente, dall'amico Baschieri. La seconda funzione del «Governatore» dovrebbe consistere nel controllo di sola legittimità sui provvedimenti degli Enti locali, abolendo così il controllo di merito che le attuali leggi concedono al Prefetto, ai ministri degli Interni, delle Finanze, dei LL.PP., ecc., così come ogni controllo politico sugli impiegati degli Enti locali, concesso al Prefetto dall'art. 248 della legge comunale e provinciale; limitando in tal modo l'intervento del potere centrale al solo accertamento che i provvedimenti presi dalle Regioni e dai Comuni siano conformi alle leggi vigenti. Ciò per ovvi motivi, su cui è inutile che mi soffermi.

Questa è l'inquadratura generale delle autonomie locali: ad un'altra volta, i particolari relativi alle competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

6. Paolo Barile, *Stato, Regione, Provincia e Comune* [503]

Il punto centrale del problema dell'autonomia locale è costituito dalla distribuzione delle mansioni tra Stato, Regioni, Province e Comuni. Un criterio di differenziazione degli interessi in generale e particolari può servire di base per una prima distinzione tra compiti da assegnare allo Stato e compiti da riservare agli Enti locali in

503 «La Nazione del Popolo», 31 agosto 1945.

genere. Secondo tale criterio, la rappresentanza all'Estero, le Forze Armate, la Marina Mercantile, l'Aviazione civile, la Polizia (limitatamente, come già dissi su queste colonne, al ramo statale), la finanza, l'ordinamento dello stato civile, il potere normativo generale (inclusi i Codici), le scuole secondarie, l'amministrazione della giustizia, le ferrovie, le poste e le telecomunicazioni dovrebbero essere funzioni statali, il resto fa parte di interessi particolari e può essere lasciato agli Enti locali.

Per ciò che riguarda il potere giudiziario e l'insegnamento è necessario che precisi il mio pensiero. Sono personalmente contrario ad ogni ingerenza del Parlamento o di organi locali (Consiglio comunale o Consiglio regionale) nella nomina attraverso elezioni di alcuni giudici (i più alti gradi o i giudici locali): allo scopo di evitare ogni ingerenza del potere legislativo (Parlamento) od esecutivo (organi locali) su quello giudiziario. Ma sono ugualmente contrario ad ogni elezione di giudici, allo scopo di evitare il giuoco politico dei partiti nelle nomine di chi deve, nell'esercizio delle sue mansioni, essere del tutto indipendente da ragioni di parte e da debiti di riconoscenza verso gruppi di persone. Negli USA una tale esperienza è stata negativa; in Italia, dove le elezioni più minuscole diventano sempre, anche quando si chiamino amministrative e perfino in associazioni private, giuoco di correnti politiche in contrasto, il pericolo che la Magistratura diventi preda della fazioni è maggiore. Perciò dico che l'amministrazione della giustizia dovrebbe restare un compito statale; anche qui, escludendo totalmente ogni ingerenza del potere esecutivo nelle nomine (concorsi), trasferimenti e promozioni, che dovrebbero tutti aver luogo per l'esclusiva autorità del Consiglio Superiore della Magistratura. L'elezione potrebbe utilmente essere introdotta soltanto per la nomina dei membri di quel Consiglio; in tal modo, la Magistratura sarebbe veramente un potere indipendente e sovrano nello Stato e sarebbe nel contempo assicurato il reclutamento di persone tecnicamente preparate e del tutto imparziali.

Quanto all'insegnamento, l'o.d.g. votato dalla Deputazione provinciale riserverebbe allo Stato le scuole secondarie e superiori; io credo, invece, che si debba conservare un'indispensabile unità di

indirizzo. Le Università, a mio modesto avviso, dovrebbero invece giungere a godere di una autonomia completa da ogni potere locale o statale, pur nel quadro tracciato da leggi fondamentali che ne stabilissero le linee generali ed alcuni princìpi inderogabili. Credo insomma che l'ordinamento delle Università dovrebbe essere modellato sul tipo dei c.d. Enti autarchici non territoriali.

Chiusa la parentesi, distinguiamo ora le mansioni delle Regioni da quelle dei Comuni. È stato autorevolmente osservato che i Comuni non dovranno essere gravati di ulteriori funzioni, a causa della loro piccolezza e del loro dissesto finanziario, e in omaggio alla nuova legge dell'economia che le grandi aziende realizzano rispetto alle piccole. Mi sembra che ciò sia perfettamente giustificato, specialmente nell'attuale situazione italiana: anche le scuole elementari potrebbero utilmente essere affidate alle Regioni, anziché tornare ai Comuni.

Le nuove Province, concepite, come già dissi su queste colonne, quali consorzi di Comuni, potranno conservare le odierne mansioni. Siamo giunti così con un procedimento di esclusione alle mansioni delle Regioni.

Il nostro parere è che queste debbano assumersi, essenzialmente, incarichi oggi di spettanza dello Stato, ed in particolare *una limitata funzione legislativa* soprattutto in materia di proprietà immobiliare, per la quale il Codice Civile rinvia così di frequente agli usi locali, e poi anche in materia di acque non demaniali, di contratti agrari, ecc. Noi vediamo soprattutto la possibilità che il problema agrario venga risolto, nelle direttive generali della Costituente, in modo autonomo nelle singole Regioni, in modo che progressivamente si giunga in tutte le parti d'Italia alla abolizione della proprietà capitalistica della terra. Ciò potrebbe aver luogo in modo diverso e in tempi diversi a seconda delle Regioni italiane. In questo campo, siamo fautori *del referendum*, da applicare su scala assai vasta, allo scopo di collaudarne la efficienza in vista della futura applicazione su scala nazionale, e di insegnare al popolo l'uso di questi recenti strumenti di progresso democratico. Tale *referendum* potrebbe essere applicato ai più importanti provvedimenti normativi regionali, ed in particolare dovrebbe essere obbligatorio per sanzionare tutti i provvedimenti

relativi alle modifiche sanzionali dei contratti agrari, che innovino sensibilmente sulla disciplina dei rapporti di proprietà terriera; e facoltativo negli altri casi.

Le funzioni regionali di amministrazione attiva dovrebbero essere anzitutto quelle idonee alla soluzione del problema industriale, a somiglianza di quanto detto circa il problema agrario. Crediamo, infatti, che anche il problema industriale debba essere affrontato sullo schema delle decisioni della Costituente, con esperimenti regionali ma in particolare attribuendo, anziché allo Stato, alle Regioni la proprietà di quelle aziende che in conformità dei nostri programmi dovranno passare dalla proprietà privata a quella pubblica: qualora l'attività di tali aziende fosse limitata ad una sola Regione, si potrebbero creare dei monopoli anziché nazionali, regionali.

Non ritengo di poter riunire insieme, così come ha fatto la Deputazione provinciale, nel potere legislativo regionale la risoluzione del problema industriale con quello agrario, perché così facendo si verrebbe a commettere un duplice errore, giuridico e politico. Infatti, i provvedimenti con cui si modificano i rapporti di proprietà capitalistica della terra sono atti sostanzialmente legislativi; mentre la nazionalizzazione o la socializzazione di singoli gruppi di imprese rientrano, è chiaro, fra gli atti di amministrazione. La proprietà terriera, insomma, va modificata con provvedimenti di efficacia generale, mentre quella industriale va trasformata a settori, secondo il criterio dell'interesse pubblico che i gruppi di aziende presentano.

Le altre due funzioni che riserveremmo alle Regioni, e sulle quali ho già precisato il mio pensiero, sono la gestione delle scuole elementari e professionali, e la direzione della Polizia regionale.

Gli organi delle Regioni potranno essere costituiti sul tipo degli organi elettivi provinciali: un Consiglio eletto a suffragio universale, un organo esecutivo collegiale e un Presidente eletti dal primo nel proprio seno. Per ciò che riguarda i sistemi di elezione, sarà senza dubbio conveniente adottare il principio della rappresentanza delle minoranze.

Un ultimo problema, non meno importante dei precedenti, dovrebbe essere ora considerato quello relativo alle entrate della

Regione. Esso presenta due aspetti principali: l'uno eminentemente politico, l'altro essenzialmente tecnico. Non ho una sufficiente competenza in materia per potermi esprimere con bastevole cognizione di causa; mi limiterò per ciò che riguarda l'aspetto più prevalentemente politico; sarà da pensare ad una redistribuzione delle entrate statali a favore delle Regioni, ma favorendo sensibilmente quelle più povere, onde tentare di riequilibrare il paese secondo criteri di giustizia distributiva, ed evitare che un egoismo regionale provochi il rigoglio di alcune e l'impoverimento di altre; circa l'assetto tecnico, credo che l'opinione di alcuni, dell'opportunità di un sistema di sovrimposte regionali, basato sugli organi di accertamento già esistenti, onde evitare la creazione di una nuova burocrazia e accertamenti molteplici e magari contrastanti tra di loro, sia quella da seguire.

Queste, ripeto, sono idee che costituiscono solo un punto di partenza; l'esperienza potrà consigliare in seguito modifiche ed adattamenti. Esse hanno bisogno di essere approfondite con ampi studi, discussioni e dibattiti nella stampa: se sarò riuscito a provocarne, il mio modesto fine sarà raggiunto. La Costituente si avvicina: essa dovrà decidere anche questi problemi: facciamo in modo da non farci trovare impreparati.

7. *Autonomia regionale. Cosa ne pensano i Sindaci toscani* [504]

Abbiamo rivolto queste due domande ai Sindaci dei capoluoghi toscani:

1) Ritiene che corrisponda agli interessi della nostra regione e del paese il progetto di autonomia regionale approvato dalla Commissione dei 75, il quale prevede facoltà legislativa per l'Assemblea regionale?
2) Ritiene che i Comuni dovrebbero chiedere fin da ora l'autonomia finanziaria, onde poter applicare le tasse con criteri di giustizia e in maniera tale da poter realizzare il pareggio di bilancio?

504 «Toscana nuova», a. II, n. 9, 28 febbraio 1947, p. 1.

E i Sindaci hanno così risposto:

Compagno Fabiani, Sindaco di Firenze.

1) Secondo il mio punto di vista il progetto di autonomia regionale, pur rispondendo in certi aspetti alle necessità di sviluppo delle singole Regioni, presenta un pericolo che è quello di dividere l'Italia in settori autonomi a carattere diverso e contrastante con gli interessi dell'unità nazionale.
2) L'autonomia finanziaria ai Comuni è cosa addirittura indispensabile se si vuole risolvere il grave problema nel quale si dibattono le Amministrazioni comunali, e se si vuol dare a queste la possibilità di contribuire efficacemente all'opera di ricostruzione e di democratizzazione del paese. L'autonomia finanziaria ai Comuni deve però corrispondere a certi criteri che evitino l'anarchia e garantiscano, almeno entro certi limiti, un equilibrio tra i vari enti in ordine di applicazione di forze.

Compagno Lenzi, Sindaco di Grosseto.

1) Io penso che il progetto di autonomia regionale, così come è stato approvato dalla Commissione dei 75, non corrisponda alle esigenze della nostra Regione, poiché ritengo che l'unità statale sia la condizione essenziale per il consolidamento della Repubblica.
2) Sarebbe opportuno che ciò si facesse, ma nel contempo occorrerebbe che i Comuni sviluppassero una vasta azione tendente a far ratificare il disegno presentato dal compagno Scoccimarro e approvato in linea di massima dal Consiglio dei Ministri, con il quale, attraverso varie provvidenze per i Comuni, si avviano i bilanci comunali al pareggio.

Compagno Diaz, Sindaco di Livorno.

1) L'autonomia alla Regione deve essere accordata nel campo amministrativo. Sono però assolutamente contrario alla facoltà legislativa all'Assemblea regionale.
2) Naturalmente. Deve essere creata una autonomia finanziaria. Inoltre lo Stato deve sobbarcarsi quelle sue spese che finora i Comuni hanno sostenuto.

Compagno Corsini, Sindaco di Pistoia.

1) L'indipendenza amministrativa ai Comuni è necessaria subito, perché essi soli possono intendere tempestivamente i problemi delle popolazioni amministrate. Presupposto dell'autonomia amministrativa è l'autonomia economica da conseguirsi attraverso una radicale riforma di tutto il sistema tributario italiano tanto centrale quanto periferico. È indispensabile però rafforzare l'istituto della responsabilità personale degli amministratori.
2) L'autonomia regionale deve essere inquadrata entro i limiti di un'attività centrale che serva a fare della Nazione un ente economico e disciplinato. Per autonomia non deve intendersi quindi separatismo.

Compagno Bocci, Sindaco di Siena.

1) Sono d'accordo con l'autonomia regionale nel campo amministrativo, in quanto elimina difficoltà burocratiche. Trovo però inopportuno dare all'Assemblea regionale facoltà legislative perché ciò spezzerebbe l'unità del paese.
2) Sono per un'autonomia finanziaria, ma non tributaria. Questa secondo me deve essere regolata da un minimo e da un massimo: per non creare differenze fra città e città che sarebbero evidentemente dannose.

Compagno On. Bargagna, Sindaco di Pisa.

1) Non ritengo che il progetto per l'Ente Regione risponda agli interessi del paese. Infatti la facoltà legislativa all'Assemblea regionale porterebbe gravi danni all'unità dello Stato.
2) È un'assoluta necessità per poter giungere al pareggio del bilancio e non posso quindi non essere favorevole a questo progetto.

Comm. Martini, Sindaco di Lucca.

1) Mi pare che sia l'ispirazione di tutti i partiti democratici dare alle Regioni una bene intesa autonomia legislativa al fine di risolvere i problemi di carattere strettamente regionale e senza pregiudizio della integrità nazionale.
2) Senz'altro. Se non abbiamo la possibilità di incassare non

possiamo sostenere le spese, non solo ordinarie, ma più e specialmente quelle straordinarie, dirette, se non a risolvere, almeno a diminuire il triste fenomeno della disoccupazione.

Compagno On. Grazi, Sindaco di Arezzo.

1) Sono contrario all'Ente Regione anche in senso amministrativo perché secondo me questo Ente costituisce una artificiosità, una cosa non pratica e non attuabile.
2) In linea di massima sì. Ma l'autonomia finanziaria nei piccoli Comuni non solo non porterebbe al pareggio del bilancio, ma aumenterebbe il *deficit.*

Sig. Andrei, Sindaco di Carrara.

1) Credo che la Commissione dei 75 avrebbe dovuto studiare più approfonditamente il progetto di autonomia regionale e dare facoltà limitata legislativa alla Assemblea regionale. Questo nell'interesse della Nazione.
2) I Comuni dovrebbero avere l'autonomia finanziaria onde poter applicare le tasse con criteri di giustizia, ma però si dovrebbe affrontare il problema di quelle aziende che hanno la loro attività intercomunale.

8. Enzo Allodoli, *Avremo la Regione?* [505]

Poteva sembrare una domanda oziosa fino a qualche settimana fa. Difatti, il Titolo V della Costituzione della Repubblica prevede dettagliatamente, e potremmo dire solennemente, l'istituzione delle 19 Regioni. L'art. 8 delle Disposizioni Transitorie e Finali annesse alla Costituzione prescrive che le elezioni dei Consigli regionali siano indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione stessa: cioè, entro il 31 dicembre 1948.

Ma ora la stampa democristiana è uscita dal suo lungo riserbo su questa materia delle Regioni; riserbo che era già di per sé un indice di disapprovazione alle varie sollecitazioni da più parti avanzate per-

505 «La Difesa», quindicinale di politica socialista, a. XLV, n. 46, 19 novembre 1948, p. 1.

ché finalmente si attuassero le norme della Costituzione. Un chiaro indirizzo si va affermando sugli organi ufficiali di stampa del partito che è arbitro del governo d'Italia. Si cercano argomenti per evadere all'obbligo costituzionale di indire le elezioni regionali. Si lascia capire che, comunque, queste Regioni per ora non s'hanno da fare e non si faranno. (Mentre tutti ricordiamo che fu il partito DC fra i più convinti sostenitori del decentramento in Regioni).

Ora, noi fermamente riteniamo che le varie istanze, le quali a suo tempo determinarono l'Assemblea Costituente a statuire l'Ente-Regione, conservano oggi intera la loro validità. L'esasperato accentramento burocratico realizzato prima dello Stato monarchico sulla falsariga paternalistica piemontese, aggravato poi dallo Stato fascista e dalla deteriore tendenza dei nostri meridionali a vivere aggrappati all'inflazionato organismo statale, rende tarda e insufficiente ogni azione di governo della cosa pubblica. Tutto dipende dalla Capitale. Non si può comprare un po' di legna per riscaldare un ufficio statale di Cuneo o di Treviso, senza l'«autorizzazione» da Roma. Non si può pagare un'ora di lavoro straordinario a un pubblico impiegato di Cremona o di Cagliari, se non c'è da Roma la «sanzione di spesa». E questa ottusa, soffocante macchina burocratica finisce per muoversi, sul piano economico-sociale, solo in funzione di strumento del vecchio sporco gioco delle alleanze oppressive del capitale industriale-finanziario del Nord col capitale agrario-semifeudale del Sud. Talchè l'aspirazione al decentramento regionale della pubblica amministrazione italiana è da considerarsi una delle istanze vitali per il rinnovamento democratico della vita nazionale. Una di quelle istanze vitali, per cui ogni calcolo e contabilità elettorale di partito deve passare in seconda linea dinanzi al superiore interesse della Nazione intera; come fu per il suffragio alle donne che i partiti dei lavoratori sostennero quale suprema esigenza di democrazia, pur consapevoli che nelle prime applicazioni contingenti sarebbe tornato a tutto loro svantaggio.

Eppure il partito al governo non si perita oggi, con le sue voci ufficiali, di tentare il «siluramento» dell'Ente-Regione. E non ne nasconde il movente di pura politica repressiva. Scrive il quotidiano DC bolognese (16 novembre): «l'Europa, per non dire il mondo, è divisa

in due blocchi antitetici che si negano e si combattono con asprezza inaudita: l'Italia purtroppo non può non essere coinvolta in questo drammatico conflitto che pone i fratelli contro i fratelli e impedisce ogni possibilità di collaborazione democratica. È già nella CGIL una aggressiva e tenace espressione di antigoverno che ci ammaestra e ci ammonisce gravemente a non creare possibilità di altri antigoverni che potrebbero rendere ancor più dura la vita e l'azione della nostra giovane democrazia repubblicana. Il decentramento regionale solo può realizzarsi e prosperare in un'atmosfera di assoluto lealismo verso il potere centrale ed in una prassi di collaborazione, specialmente nei primi tempi, paziente, ordinata e costruttiva. La Regione, che si erge contro lo Stato, il potere regionale che ignora o si oppone al potere statale, in un paese ancora convalescente, sono fatti di per se stessi inammissibili: possiamo escludere che ciò avvenga in Italia?».

«Quanto s'è detto ci avvia ad una conclusione chiara ed evidente: le Regioni dovranno sorgere in Italia, ma il termine posto dalla Costituzione per la loro creazione è del tutto insufficiente e perciò inapplicabile».

E la stampa para-governativa della Capitale ha già «affacciata» l'eventualità di un ricorso al *referendum* previsto dall'articolo 75 della Costituzione, per rendere inoperante l'ordinamento regionale.

È evidente, nell'orchestrazione della manovra, la riluttanza del Governo ad affrontare una nuova consultazione elettorale nella quale per le sue stesse caratteristiche i «grandi» motivi di diversione politica del 18 aprile avrebbero assai minore influenza. Ed è altrettanto evidente la volontà di fare un nuovo passo avanti nell'opera di isolamento, di estromissione dalle leve di comando della cosa pubblica, dei partiti dell'opposizione di classe. Impaurisce la prospettiva che pochi, o molti, Enti-Regione possano essere amministrati dai rappresentanti coscienti dei lavoratori. Non dimentichiamo che è nuovamente di moda la tragica retorica dei «partiti antinazionali», dei «sovversivi».

Se una violazione costituzionale di tal genere e gravità dovesse attuarsi, e il decentramento regionale dovesse sfumare più o meno garbatamente, la Toscana sarebbe tra le Regioni più danneggiate.

Le sue Amministrazioni locali, quasi tutte conquistate politicamente dai partiti dei lavoratori, si dibattono nella morsa soffocante della «tutela» governativa, che ha fatto delle Prefetture gli strumenti di una permanente inquisizione contro tutti gli Enti retti all'infuori dell'indirizzo del Partito dominante. E solo dall'Ente-Regione le Amministrazioni toscane attendono il respiro di vita, un controllo amministrativo che non sia la nemica attesa di una qualsivoglia occasione di soffocamento – è di ieri lo specioso scioglimento del Comune di Viareggio –, ma la provvida guida verso mète comuni di autogoverno popolare.

Noi dobbiamo considerare in tutta la sua importanza la minaccia che si profila per l'Ente-Regione. Come cittadini, abbiamo il sacrosanto diritto di vedere osservata ed applicata dal Governo nazionale la Costituzione della Repubblica, in tutte le sue parti e non in quelle sole che possano far comodo. La cassazione, od anche il prolungato rinvio nell'applicazione, dell'intero Titolo V concernente l'ordinamento regionale, avrebbe il valore costituzionalmente parlando di un vero e proprio colpo di Stato.

Se sarà necessario condurre una lotta democratica e popolare per la difesa dell'ordinamento regionale sancito dalla Costituzione, il partito la farà certo con tutti i suoi mezzi. Ma fin d'ora dobbiamo porre ben chiaro il problema all'intera opinione pubblica, senza distinzioni. E principalmente ai partiti di contorno del carrozzone governativo: e ai cittadini che li eseguono. Quei partiti che furono fierissimi sostenitori delle autonome regionali (ricordiamo un apposito Convegno nazionale, giusto a Firenze, dei «terzaforzaioli», con molte velleità di indipendenza dal paternalismo DC proprio sul terreno delle Regioni. L'occasione potrebbe essere buona per far realizzare a molti, che finora si ostinano a non volere capire, come la violenza portata dal Governo ad una norma della Costituzione è la violenza e l'offesa all'intero sistema di garanzie civiche di libertà e di giustizia, che la Costituzione rappresenta. Troppi italiani, che pure amano proclamarsi rigorosi seguaci di una formale ortodossia democratica, non vogliono ancora comprendere che ogni prepotenza sofferta oggi dai partiti dell'opposizione finirà per far soffrire domani tutti sen-

za eccezione: che ogni nuova tappa del partito dominante sulla via del «regime» e l'eventuale sabotaggio del decentramento regionale sarebbe senza dubbio una gravissima manifestazione di intolleranza totalitaria – non è solo male di pochi sul momento colpiti, ma male di tutti. Vecchio difetto italiano, questo: su cui le oligarchie dirigenti hanno sempre abbondantemente giocato. Così nell'altro dopoguerra, quando si facevano ogni giorno più gravi i soprusi fascisti, tanti si contentavano che la cattiva sorte non capitasse a loro. Furono poche migliaia di uomini dell'opposizione travolti allora: parvero isolati. Ma venti anni dopo la Nazione intera fu travolta, rimasta isolata essa stessa senza amici, senza sostegno).

Per parte nostra, il Partito Socialista – che è un grande moderno partito di lavoratori e per questo, pur nella intransigente opposizione, ha coscienza di assolvere una funzione nazionale che può anche dirsi di governo, nel senso più elevato – riafferma la piena validità del decentramento regionale e ne chiede l'attuazione nei modi previsti dalla Costituzione della Repubblica. Consapevole di difendere, anche in questa battaglia, gli interessi dei cittadini tutti che vivono del proprio lavoro e, perciò stesso, la maestà della legalità democratica.

9. Mario Bracci, *Postille sulla Regione* [506]

A chi consideri lo svolgimento storico delle tendenze autonomistiche da oltre un secolo a questa parte, appare evidente che questa spinta verso l'autogoverno e verso il decentramento delle funzioni statali dimostrò sempre, fra noi, scarso vigore.

Si affievolì rapidamente l'istanza federale con il progressivo scomparire delle condizioni politiche che furono proprie dell'Italia prima dell'unificazione; cadde definitivamente nei primi anni dell'unità italiana il progetto d'un ordinamento amministrativo a base regionale che prevedeva l'organizzazione delle Regioni quali Consorzi di Province con larga competenza amministrativa e con qualche competenza legislativa, secondo le idee del Minghetti; furono rapidamente

506 «La Regione», a. I, n. 1, luglio-agosto 1954, pp. 5-6.

travolte dal fascismo le iniziative regionalistiche che nell'immediato dopoguerra si erano manifestate impetuose soprattutto nel Partito Sardo d'Azione e che costituivano uno dei punti fondamentali del programma del Partito Popolare, sia pure mantenute nei termini di un semplice decentramento amministrativo.

Dopo la caduta del fascismo le tendenze autonomistiche furono comuni, con diversa estensione e soprattutto con diverso entusiasmo, a tutti i partiti nei quali si erano raccolte le forze politiche che dettero vita all'attuale Costituzione. Ma su questi orientamenti la preoccupazione della libertà politica, esasperata dalla recente tirannia, influì assai più del giuoco autonomistico degli interessi locali.

Fu concessa senza indugio, è vero, l'autonomia ad alcune regioni periferiche, economicamente depresse, nelle quali l'autonomismo aveva assunto indirizzo quasi di indipendenza; ma via via che andava affievolendosi quel moto d'opinione pubblica che all'accentramento e al dominio della burocrazia aveva attribuito le cause principali della cecità della dittatura, del malgoverno, della corruzione e poi del disastro nazionale, la resistenza alle tendenze regionalistiche diveniva sempre più tenace e profonda, anche se silenziosa, nel Parlamento e nel paese.

Così è accaduto che a tutt'oggi soltanto le Regioni a Statuto speciale esistono nella realtà politica e amministrativa italiana: le altre vivono, per ora, la vita astratta delle formulazioni giuridiche della Costituzione e della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Ma se durante un secolo, appena superato il periodo più acuto delle crisi italiane successive ai grandi sforzi politici e militari, sempre le differenze e le antipatie contro la Regione hanno prevalso sulle tendenze e sui programmi regionalisti, una qualche ragione profonda deve pur esservi.

Senza dubbio il conservatorismo ristretto e provinciale della classe dirigente italiana e dei suoi surrogati influisce grandemente a ritardare e spesso ad arrestare ogni iniziativa di serio rinnovamento. E l'aumento costante e progressivo del personale d'origine e di costumi meridionali nell'apparato organizzativo dello Stato italiano ha indubbiamente accentuato le resistenze antiregionaliste.

Tuttavia è di solito ben difficile che le forze della conservazione riescano ad impedire a quelle del rinnovamento di farsi strada in qualche modo e di dimostrare, magari tumultuosamente, il proprio vigore di fronte all'ostacolo. Invece pochi sono coloro che manifestano vivi interessi regionalistici e, passata la crisi, questi pochi sono soltanto politici teorici ed uomini di cultura. Perchè accade questo, mentre delle Regioni si tien conto e si parla tutti i giorni o che sia per fare riferimento al carattere e ai costumi dei «siciliani» per indicare un giornale o una banca regionali?

Secondo me è indubbio che nella realtà sociale italiana le Regioni esistono: ma cosa siano non è facile a definirsi.

Non tutti ricordano che l'attuale divisione dell'Italia in Regioni, a prescindere dagli antichi Stati e dai più remoti ricordi storici, risale soltanto al 1863 e che fu adottata, secondo i criteri approssimativamente geografici e sociali di un geografo del tempo, per i «compartimenti» ferroviari. Ma i geografi non sono mai riusciti a mettersi d'accordo sul numero delle regioni italiane per l'estrema difficoltà di applicare criteri uniformi e si è arrivati a dividere l'Italia in una cinquantina di regioni e certamente, ad esempio, il Casentino e la Lunigiana sono assai meglio caratterizzati, dal punto di vista geografico, della Campania e della Basilicata.

In realtà, a considerare le Regioni dell'art. 131 della Costituzione appare subito che gli elementi che la costituiscono sono eterogenei e che una definizione che vada bene per tutte risulta vaga ed approssimativa.

Direi che le regioni sono territori d'estensione molto diversa (Piemonte Kmq. 29.375 - Liguria Kmq. 5.436) e di diversissima importanza demografica (Lombardia ab. 6.505.000 - Basilicata ab. 614.000), ciascuno dei quali ha una città che per ragioni storiche, demografiche ed economiche ha un'importanza superiore a quella degli altri raggruppamenti urbani e dove fanno capo gli abitanti che là trovano la migliore soddisfazione di alcuni loro bisogni, approfittando dei mezzi di comunicazione che, di solito, servono queste città più agevolmente, confluendovi come ad un centro.

Su questi territori vivono popolazioni che parlano lo stesso dialetto o la lingua italiana con un accento particolare che hanno co-

stumi ed abitudini molto simili e tipi di economia agraria di solito caratteristici.

Più di questo io non so vedere e certamente non si può parlare, ad eccezione delle isole, di un costume politico regionale, che anzi gli interessi e incontri fra le Province e fra città della stessa Regione si coordinino e si conciliano più facilmente, secondo il costume italiano, passando da Roma che trattandoli in limiti regionali.

Neppure mi persuade gran che il successo delle Regioni a Statuto speciale perchè l'unica esperienza che ha avuto veramente successo – dal punto di vista locale – è stata quella siciliana che si è svolta e che si sta svolgendo in condizioni talmente privilegiate da fare quasi pensare che i risultati positivi dipendano in gran parte dal fatto che l'ordinamento regionale non è entrato in vigore nel rimanente territorio della Repubblica.

Tutto questo spiega, secondo me, come ci si accorga delle Regioni, là dove non è ancora in vigore l'ordinamento regionale, soltanto per i più evidenti e tradizionali aspetti della vita sociale che sono comuni alla popolazione raccolta su quel determinato territorio e che non sono molti.

Ma ciò non ha grande importanza: non conta soltanto ciò che è, conta anche e soprattutto ciò che può divenire.

È invece importante che si continui a difendere e ad agitare, sul piano politico, l'esigenza di quel decentramento amministrativo e modernamente legislativo dello Stato italiano che ormai è acquisito giuridicamente secondo la Costituzione e secondo la legge dell'ordinamento regionale. Ma ormai occorre qualche cosa di più che insistere soltanto nelle affermazioni di principio e nelle formule teoriche e astratte: bisogna provarsi ad operare concretamente sul piano regionale, anche in mancanza dell'Ente Regione.

Vale a dire che si tratta di ricercare e di mettere in luce gli interessi e i rapporti che già sono governati da un principio di coordinazione e da una dinamica interprovinciali; poi si tratta di individuare gli interessi locali che per loro natura possono trovare vantaggio ad essere amministrati in un ambito territoriale più vasto del Comune o della Provincia e quelli, oggi ritenuti nazionali, che all'opposto sembrino

avvantaggiarsi per un'amministrazione territorialmente più ristretta. Quindi si tratta di organizzare in pratica, con i mezzi giuridici che già sono a disposizione, la migliore tutela di questi interessi, in senso sociale, in un ambito più vasto di quello del Comune e della Provincia, anche se il Parlamento e il Governo si disinteressano dell'orientamento regionale.

Queste sono parole astratte, ma considerando i fenomeni demografici toscani e la realtà dei vari rami dell'attività economica, commerciale, culturale e sociale in Toscana non mancano certamente gli esempi. Probabilmente sarà proprio questa rivista a scoprirne larga copia, anche a noi stessi, nei mesi che verranno.

D'altra parte i mezzi amministrativi a disposizione sono molteplici e vari: Consorzi di Comuni e di Province; Consorzi pubblici su base intercomunale ed interprovinciale; attività di Enti pubblici concordata e coordinata su base regionale. E questi mezzi possono divenire particolarmente efficaci se l'attività amministrativa venga accentuata e rinvigorita dalla azione dei partiti politici, soprattutto di massa, che operino davvero su base regionale.

Naturalmente è facile formulare un programma, ma non è altrettanto facile attuarlo.

Tuttavia non vi è dubbio che a camminare per questa via non soltanto si scoprono le forme, sia pure embrionali, dell'autogoverno interprovinciale già operante per forza spontanea in particolari settori, ma soprattutto si contribuisce a formare un costume politico autonomistico.

Questo è quello che conta perchè le leggi, quando non sono sorrette, anzi sospinte, dal costume restano di solito programmi vani.

10. Ugo Coli, *La Regione* [507]

Il 27 dicembre 1947 il Capo provvisorio dello Stato promulgava la nuova Costituzione elaborata dall'Assemblea Costituente e il 1° gennaio 1948 essa entrava in vigore.

507 «La Difesa», quindicinale di politica socialista, 1° giugno 1957, p. 4.

«La Costituzione» – sta scritto in calce allo storico documento – «dovrà essere fedelmente osservata come legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato». Ebbene, sono trascorsi ormai quasi dieci anni e un intero titolo della Carta costituzionale, il Tit.[olo] V è rimasto inattuato. Le Disposizioni Transitorie, a proposito del Tit.[olo] V, prescrivevano che entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, e cioè entro il 31 dicembre 1948, la Repubblica adeguasse le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni. Si trattava indubbiamente di termini perentori, perché, data la rilevanza dell'ordinamento regionale nella struttura data allo Stato dalla Costituzione, non è pensabile si fosse inteso lasciare l'attuazione dell'ordinamento regionale al gioco delle forze politiche: tanto valeva in tal caso non prefiggere alcun termine. Governo e Parlamento hanno trasgredito questi termini e le Regioni, eccettuate Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, sono ancora di là da venire. Nel 1953 fu emanata la legge che doveva completare le norme della Costituzione sulla struttura e il funzionamento della Regione. Ma le elezioni dei Consigli regionali non vengono indette e il Tit.[olo] V rimane lettera morta.

Il Tit.[olo] V prevede il raggruppamento delle Province in 19 Regioni, delle quali 5 (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta) rette da particolari Statuti adottati con leggi costituzionali, e 14 (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi-Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) sottoposte ad un ordinamento uniforme, di cui gli artt. 114-127 tracciano le linee fondamentali.

Gli organi della Regione sono, secondo questo ordinamento, il Consiglio regionale, avente un proprio Presidente e un Ufficio di Presidenza, la Giunta regionale e il Presidente di questa, al quale compete la rappresentanza giuridica dell'Ente. Il Consiglio, che è l'organo principale, è eletto dal popolo della Regione, ossia da tutti i cittadini che risultano iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione; invece la Giunta e il Presidente di questa, ai qua-

li spettano funzioni esecutive, sono scelti dal Consiglio fra i suoi componenti.

La Regione non è soltanto un ente di decentramento *amministrativo* come la Provincia e il Comune. Essa è anzitutto un ente di decentramento *legislativo*. Infatti può emanare norme di legge, nei limiti dei prinicipii fondamentali posti dalle leggi dello Stato, nelle seguenti materie: 1) ordinamento degli uffici ed enti dipendenti dalla Regione (non sono tali le Province e i Comuni); 2) circoscrizioni comunali: 3) polizia locale urbana e rurale; 4) fiere e mercati; 5) beneficienza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera; 6) istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; 7) musei e biblioteche di Enti locali; 8) urbanistica; 9) turismo e industria alberghiera; 10) tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale; 11) viabilità, acquedotti e lavori pubblici d'interesse regionale; 12) navigazione e porti lacuali; 13) acque minerali e termali; 14) cave e torbiere; 15) caccia; 16) pesca nelle acque interne; 17) agricoltura e foreste; 18) artigianato; 19) altre materie indicate da leggi costituzionali. Inoltre le leggi dello Stato possono demandare alla Regione la emanazione di norme per la loro attuazione. Mentre in questo caso la legislazione della Regione è puramente *complementare*, in quanto diretta ad adattare le norme generali dello Stato alle particolari condizioni locali, la legislazione della Regione sulle materie sopra elencate è *concorrente* con quella dello Stato, il quale per tali materie deve limitarsi a predisporre i principii fondamentali, altrimenti le sue norme, in quanto eccedenti la sua competenza sarebbero passibili di annullamento da parte della Corte Costituzionale. Le leggi della Regione sono deliberate dal Consiglio regionale e comunicate al Commissario del governo, che risiede nel capoluogo della Regione col compito di sovraintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato nella circoscrizione della Regione. Entro 30 giorni o il Governo fa opposizione o il Commissario del Governo vi appone il visto, dopo di che la legge stessa è promulgata dal Presidente della Giunta regionale. Se il Governo fa opposizione e invia la legge al Consiglio, questo può approvarla di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti e al Governo non resta che impugnarla davanti alla Corte costituzionale

o davanti alle Camere, secondo che si tratti di legittimità o di merito per contrasto di interessi.

Oltre al potere di legiferare, la Regione ha il potere di formulare il proprio Statuto, ferme restando le norme dettate dalla Costituzione e dalla legge emanata dallo Stato a complemento di esse. Lo Statuto deve riportare l'approvazione della maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio e deve essere confermato da apposita legge dello Stato. La Regione ha anche il potere di esaminare regolamenti per l'attuazione e l'esecuzione delle norme statutarie e legislative da essa poste.

Come ente di decentramento amministrativo, la Regione ha funzioni di amministrazione in tutte le materie sulle quali può legiferare, ma restano ferme, in attesa di una nuova disciplina legislativa per il coordinamento degli Enti locali, le attribuzioni che in tali materie sono ora esercitate dalle Province e dai Comuni. Altre funzioni amministrative potranno essere delegate per legge dello Stato alla Regione. Per l'esercizio di tutte dette funzioni la Regione si avvarrà normalmente degli uffici delle Province e dei Comuni o potrà addirittura delegarlo agli Enti locali inferiori.

Ma alla Regione spettano altresì funzioni di ordine costituzionale: a) il Consiglio regionale può proporre alle Camere leggi ordinarie o costituzionali (artt. 71, 121); b) cinque Consigli regionali possono richiedere il *referendum* per l'abolizione di una legge ordinaria o per impedire l'entrata in vigore di una legge costituzionale (artt. 75, 138); c) alla elezione del Presidente della Repubblica partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale (art. 83).

Per far fronte ai suoi compiti la Regione fruisce di «autonomia finanziaria», nel senso che può contare, oltre che sopra, propri beni demaniali (strade, acquedotti, musei, ecc.) e patrimoniali, sopra proventi di pubblici servizi, tasse, tributi regionali e quote di tributi erariali, le quali verranno determinate col fine di perequare le diverse risorse delle singole Regioni. All'occorrenza, in considerazione di particolari eventi o per favorire Regioni arretrate, lo Stato provvede con speciali contributi.

Questo riassunto del Tit.[olo] V non sarebbe completo se non

ricordasse come le sue disposizioni abbinino all'istituzione della Regione la soluzione del problema relativo al controllo sugli Enti locali. La necessità del controllo dall'alto è fuori discussione, ma l'attuale esercizio di esso da parte delle Prefetture si risolve in un'eccessiva limitazione della libertà degli Enti locali, dovuta alla pedanteria burocratica, che diffida per principio di ogni iniziativa che venga dal basso. L'art. 130 affida il controllo sulle Province e sui Comuni a un organo della Regione costituito nei modi che saranno fissati da una legge dello Stato, mentre il controllo sugli atti amministrativi della Regione (di quello sulla legislazione si è già parlato sopra) è affidato dall'art. 125 a un organo dello Stato non ancora precisato, che lo eserciterà in forma decentrata. Si noti che si tratta nei due casi di controllo sul *merito*, ma esso comporterà esclusivamente la richiesta motivata di riesame della deliberazione.

L'autonomia delle Regioni e l'esautoramento dei Prefetti sono i motivi dell'allarme che questa parte della Carta Costituzionale suscita nei partiti di destra e nella frazione più retrograda della Democrazia Cristiana. La loro opposizione all'attuazione del Tit. [olo] V è irriducibile. Ma non si capisce perché contro questa parte della Costituzione oppongano un ostruzionismo più o meno scoperto anche coloro che delle autonomie locali e dell'Ente Regione furono zelanti propugnatori all'epoca dell'Assemblea Costituente. Non erano questi i temi cari a Don Luigi Sturzo? E in epoca più lontana decentramento e Regione non ebbero fautori dello stampo di Marco Minghetti e di Giuseppe Saredo?

In realtà, se si prescinde dai Comuni, che sono cellule dell'organismo statale, la ripartizione dello Stato italiano in Regioni è la sola ripartizione logica e naturale, perché tracciata dall'etnologia, dalla storia, dalla tradizione, dalla geofisica, dall'economia. Non a torto fra i membri dell'Assemblea Costituente qualcuno avanzò la proposta di abolire le Province, proposta che ha trovato accoglimento nello Statuto speciale della Regione siciliana. La Provincia nella maggior parte dei casi è una circoscrizione puramente convenzionale, modellata sulla circoscrizione burocratica e poliziesca della Prefettura. La Regione, invece, entro i suoi confini risalenti alla preistoria, rap-

presenta un'unità organica e spirituale. Perché, dunque, opporsi a questa razionale risistemazione della Repubblica?

Si teme che in seno alla Repubblica si costituiscano tante piccole Repubbliche, di cui alcune governate da socialisti o comunisti. Ma la Costituzione, che s'ispirò al principio della più salda unità nazionale (art. 5: «La Repubblica una e indivisibile…»), dovrebbe tranquillizzare anche chi sragiona per la paura. I limiti prefissi al potere legislativo e al potere amministrativo della Regione non consentono deviazioni dai principii fondamentali sanciti dalle leggi dello Stato; il sistema dei controlli, che fa capo alla giurisdizione della Corte Costituzionale, è elastico, ma efficace. Vi è poi, in ogni caso, l'art. 126. Esso prevede lo scioglimento del Consiglio regionale a) quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge; b) quando non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni; c) quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare; d) per ragioni di sicurezza nazionale. Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita appositamente per le questioni regionali.

Il Partito Socialista reclama dal Governo Zoli che l'ordinamento regionale, il quale costituisce la spina dorsale dello Stato preconizzato dalla Costituzione, sia realizzato senza ulteriore ritardo. La Democrazia Cristiana non ha altra alternativa: o attua la Costituzione, di cui essa stessa fu primaria artefice, o la rinnega spudoratamente.

Sezione II

Il «cantiere» politico della Regione

1. Romanello Cantini, *Le Regioni, ma vive* [508]

Sarà certamente da attribuirsi alla naturale concisione che un programma politico su scala nazionale, come quello esposto dall'onorevole Fanfani alla Camera, il fatto che il Presidente del Consiglio abbia dovuto limitare alla risposta polemica ad un deputato missino, un accenno pur così importante come quello che riguardava il proposito del nuovo Governo di servirsi delle Regioni come strumenti di programmazione economica.

Se così non fosse, uno dei principali motivi che spingono all'attuazione dell'ordinamento regionale verrebbe così a cadere. Perché la discriminante principale tra il vecchio e il nuovo che si vuole introdurre con l'organizzazione regionale non sta certo in un decentramento burocratico di funzioni prima attribuite agli organi statuali – che accenni di questo genere si possono trovare benissimo in un Minghetti o in un Giolitti e persino, tanto per riderci su, nella Carta del Carnaro – ma principalmente nel contenuto democratico e nella funzione pianificatrice che alle Regioni verranno assegnate. Gli antiregionalisti di casa nostra – dai missini ai liberali, all'articolo tutto da ridere che Missiroli ha scritto per «Epoca» – hanno ben compreso questo carattere innovatore dell'ordinamento regionale e dietro le varie sciocchezze sul Risorgimento in pericolo, nascondono invece sicure preoccupazioni per la loro politica conservatrice: la spiegazione del loro atteggiamento è già nella relazione di Sturzo al Congresso popolare di Venezia del '21, quando vide chiaramente come l'audacia dell'ordinamento regionale consisteva proprio nel «far passare i contatti dei grandi Consorzi attraverso rappresentanze pubbliche e organi degli interessi locali perché venga corretta la tendenza dell'annidamento di una serie di grandi e piccole speculazioni nello Stato».

In realtà, l'esigenza dei piani regionali di sviluppo è nata dalla riconsiderazione del piano Vanoni e da uno stato di fatto che è andato sempre più drammatizzandosi in questi ultimi anni: lo squilibrio tra le diverse zone e le diverse regioni e il crescere – coll'aumentare del reddito nazionale – del dislivello fra Nord e Sud.

508 «Politica», a. VIII, n. 5, 15 marzo 1962, p. 3.

È infatti oggi abbastanza comprensibile che in un regime di «laisser faire» il distacco del Sud dal Nord aumenta non diminuisce, come hanno dimostrato esperienze recenti. Uno sviluppo edilizio del Sud, per esempio, non potrà che giocare a favore dell'industria del cemento localizzata in prevalenza nel Centro-Nord e quei miliardi che, tanto per fare un caso, il piano Ina-Casa crederà di aver speso nel Sud, andranno invece in gran parte a beneficio del Nord.

Se nel Sud si ha un certo sviluppo della motorizzazione, grossa parte delle somme che i meridionali avranno speso per comprare e mantenere le loro automobili o i loro motocicli andranno ancora a vantaggio del Nord che ha un'industria siderurgica, meccanica e petrolchimica che produce automobili, motori e benzina. Siamo cioè in un circolo vizioso, in cui, per esempio, i miliardi della Cassa del Mezzogiorno ritornano nelle tasche del Settentrione. Circolo vizioso che può essere rotto soltanto da investimenti nei settori di base dell'economia meridionale, come quelli operati dall'IRI, con l'impianto siderurgico in corso di realizzazione a Taranto, o dall'ENI, con l'impianto petrolchimico in corso di realizzazione a Gela.

Ma tutto ciò comporta una selezione qualitativa degli investimenti non solo nei riguardi dei settori a cui sono destinati, come già prevedeva lo schema Vanoni, ma anche nei confronti della loro distribuzione territoriale.

E per una selezione degli investimenti di questo genere sono necessarie non solo una politica creditizia, fiscale ed energetica che incoraggi gli operatori economici nelle zone sottosviluppate, ma anche e soprattutto le indagini di studio dei Comitati regionali sia «per indicare i settori industriali suscettibili di espansione nelle diverse regioni, sia in relazione alla presenza sul posto di materie prime da utilizzare, sia in funzione della domanda presente e futura per quanto concerne il collocamento della produzione ottenibile dai nuovi impianti».

È questa la impostazione che ai piani regionali di sviluppo fu data al Congresso di Bari dal ministro Colombo e indicata in successivi scritti e relazioni del professor Saraceno.

Soltanto è da dire che questo compito di redigere piani regionali

di sviluppo è stato fino ad oggi affidato dal Ministero dell'Industria alle Camere di Commercio con esclusione dei rappresentanti sindacali e degli Enti locali, sotto la direzione di una Commissione centrale di studio, tradendo così quello spirito democratico ed autonomistico che solo col chiamare ad assolvere questo compito anche i Consigli regionali, potrà essere ripristinato.

In questo senso l'esempio della Sardegna i cui «organismi regionali» hanno portato avanti l'iniziativa di un piano con indagini di possibilità e indicazioni organizzative degli investimenti, ottenendo dal Governo, nel quadro del piano di rinascita da essa formulato, la decisione di costruire una super centrale termica che utilizzi il carbone della Sulcis, ci sembra abbastanza significativo per giudicare della metodologia che gli organismi regionali devono adottare nell'elaborare democraticamente i loro piani di sviluppo.

2. Ivo Butini, *Le Regioni conquista della classe lavoratrice* [509]

Approvata dalla Camera la legge istitutiva dell'ENEL e dal Senato quella della riforma della scuola media, l'attenzione dei commentatori politici si sposta verso i problemi della Regione e della legge agraria. Se vogliamo semplificare il rapporto politico, riducendolo ad un contrasto tra colui che ritiene l'ordinamento statuale, così come il risorgimento liberale ce lo ha consegnato, sufficiente a garantire ogni progresso della società italiana, e chi invece afferma la necessità di un rinnovamento degli ordinamenti dello Stato per un progresso serio e costante, possiamo comprendere come i temi delle Regioni e della legge agraria scavino nel profondo della società italiana fino a toccare le strutture del potere e della proprietà. Il problema delle Regioni preoccupa sinceramente larghi settori di media opinione, di coloro che aperti al progresso sono desiderosi anche di ordine: non pochi sono preoccupati delle conseguenze che potrebbero derivare dall'introduzione in Italia dell'ordinamento regionale. Il Presidente del Consiglio, Fanfani, ha ripetutamente affermato che le Regioni

509 «Iniziativa sociale», a. IX, n. 8-10, agosto- ottobre 1962, pp. 1-2.

non sono una scure per fare a pezzi l'Italia, ma un ago per ricucire il nostro paese.

Si dice, tuttavia, che essendovi Regioni a prevalenza politica comunista, verrebbe messa in pericolo la sicurezza, perfino militare d'Italia.

In un recente Convegno indetto dal Comitato di Sviluppo per la Valorizzazione della Toscana, a Marina di Massa, a metà settembre, il problema della Regioni fu affrontato organicamente, in termini più appropriati e aderenti alla realtà attuale italiana.

Non è sufficiente impostare la polemica sul dettato costituzionale (che, fra l'altro, potrebbe essere modificato), né sul richiamo alla tradizione, perché i tempi e le condizioni di ieri non corrispondono ai problemi di oggi.

La verità della polemica sulle Regioni va ricercata su un altro piano: vanno considerate le realtà attuali, le dimensioni dell'attività economico-sociale, ivi incluso il problema della programmazione, i compiti dello Stato e delle comunità locali in questo nuovo quadro, il funzionamento corretto e rapido dell'Amministrazione, l'esercizio dei poteri di libertà come fase nuova della crescita civile della società italiana.

Due sono le considerazioni fondamentali a questo proposito: la prima riguarda il Parlamento, ossia il cuore del sistema democratico; la seconda riguarda il Comune, la sua trasformazione, l'ammodernamento delle sue funzioni. Il Parlamento ha sbiadito molte delle sue attribuzioni essenziali, quali ad es. l'esercizio della funzione ispettivo-finanziaria (dei bilanci si discute con l'occhio rivolto più alle esigenze clientelari che non a una concezione unitaria della società e dello Stato); quale un'attività di orientamento legislativo dei grandi problemi della società nazionale (mentre assistiamo all'inflazione delle leggine particolaristiche); quale la discussione dei grandi problemi politici. I Comuni hanno esteso spontaneamente, ma disarmonicamente le loro attribuzioni in materia economica e sociale, mentre il loro sviluppo dipende più dalla capacità di pressione di autorevoli parlamentari, che non dal loro inserimento in un'organica impostazione dei problemi generali. Ciò che genera le forme di antagonismo fra Stato e Comuni.

Chi oserebbe pensare che tale situazione è favorevole ad un conso-

lidamento delle istituzioni democratiche? Chi può credere realmente che un simile vestito – fatto per una Italia più piccola e modesta – sia capace di contenere, di seguire il rigoglio economico, la crescita politica del nostro paese? Chi potrebbe negare che buona parte della prosa elettorale comunista è in diretta dipendenza di questo affanno e di questa incertezza, di cui soffre l'ordinamento statuale?

Ogni atto, ogni istituto che miri a restaurare la dignità del Parlamento, ad armonizzare le esigenze di sviluppo dei Comuni fra loro e con lo Stato, sono contributi positivi alla stabilizzazione della democrazia in Italia. A ciò si aggiunga una considerazione più generale: non è esatto considerare Stato soltanto il potere centrale, spesso costante solo nella sua espressione burocratica; e non considerare Stato le espressioni locali della volontà popolare. In una organica concezione dello Stato si ravvisano articolazioni interne (Regioni, Comuni) che sono un modo essenziale per assolvere alle funzioni pubbliche nella società moderna.

Ci sono, cioè, livelli vari di problemi, e quindi di competenze e di poteri. A queste necessità vuol rispondere in Italia l'Ente Regione.

Certo si dovrà evitare che la Regione ripeta in piccolo i vizi propri dello Stato, ossia l'accentramento e la burocratizzazione. A ciò può servire l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale, e un più diretto intervento dell'opinione popolare nel dibattito, attraverso le valutazioni e le sintesi espresse dai partiti politici e dalle associazioni dei lavoratori.

Ma, si dirà, i comunisti? Noi siamo convinti di due cose: in primo luogo, i comunisti prosperano in condizioni di tensione: e la Regione vuole appunto eliminare le tensioni fra Comuni e Stato e vuol reintegrare la funzionalità del Parlamento al suo livello proprio. In secondo luogo noi diciamo che gli istituti che rispondono alle necessità dei tempi debbono essere decisamente sostenuti ed alimentati dalle organizzazioni democratiche. Occorre scuotersi il torpore di dosso, prima di tutto delle idee. E vedere i segni chiari di modificazioni reali nello schieramento delle forze politiche italiane. La svolta politica che l'Italia ha intrapreso col «centro-sinistra» ha soprattutto questo di grande, che tende a modificare, in meglio, la organizza-

zione statuale italiana. Anche le Regioni sono una conquista che la classe lavoratrice attende, perché vede in esse una barriera al dilagare dello strapotere economico, una limitazione del potere effettivo che i monopoli economici italiani esercitano sullo Stato. E ogni briciola di potere tolta dalle mani di coloro che – attraverso le leve economiche – manovrano anche la politica italiana esautorando il Parlamento, significa aumento di potere della classe lavoratrice. Di quella classe lavoratrice che comunisti e destre hanno tutto l'interesse a identificare col Partito Comunista Italiano, come è ovvio. Ecco perché il nostro impegno a sostenere l'esperimento politico in corso deve essere totale. Il centro-sinistra va difeso, come cosa nostra, voluta da noi, dagli avversari sempre; e dagli amici, se e quando occorra.

3. Fabio Lucatti, *Le Regioni subito* [510]

Se è vero che il compito della politica di centro-sinistra non è soltanto quello di realizzare alcune riforme che rendano più moderna e prospera l'Italia, senza tuttavia allargare la partecipazione delle masse popolari alla vita politica dello Stato, allora ci sembra naturale che – di fronte al recente Consiglio Nazionale della Democrazia Cristiana – non basti sapere il buon esito di quella discussione, terminata con una riconferma della politica di centro-sinistra a larga maggioranza, ma occorre anche informare l'opinione cattolica delle vicende accadute in quella riunione.

Infatti se nessun pericolo avesse minacciato la politica di centro-sinistra, la riconferma delle scelte fatte al Congresso di Napoli sarebbe stata inutile; parimenti, sarebbe stato inutile convocare il Consiglio Nazionale, se le obiezioni alla politica di centro-sinistra fossero venute da una parte risaputa, cioè da quelle correnti centriste che già al Congresso di Napoli si erano dichiarate contrarie.

Il dissenso è venuto invece dalle file della maggioranza eletta al Congresso di Napoli, e più esattamente da quella frazione dorotea che fa capo ai ministri Colombo e Rumor, i quali, prima hanno cri-

510 «Politica», a. VIII, n. 20, 15 novembre 1962, p. 1.

ticato il Presidente del Consiglio accusandolo di arrendevolezza di fronte alla richiesta socialista di attuare prima della scadenza elettorale tutto il programma che era stato concordato, e poi trovatisi isolati dai loro stessi amici di corrente e soprattutto dal ministro dell'Interno onorevole Taviani, hanno fatto marcia indietro ed hanno votato il rinnovo della fiducia all'onorevole Fanfani. La minoranza guidata dagli onorevoli Scelba, Gonella e Pella si era subito affiancata alle critiche dei due autorevoli ministri, ma è rimasta poi ferma sul proprio dissenso ed ha votato contro, per mettere in rilievo la differenza di atteggiamenti fra gli oppositori aperti dell'attuale linea politica, e gli esitanti frenatori che dall'interno della maggioranza attuale hanno cercato di modificare la rotta decisa al Congresso di Napoli.

Curioso è stato soprattutto l'argomento con cui i ministri Colombo e Rumor hanno spiegato la loro sortita: l'attuazione delle Regioni – essi hanno detto – dev'essere subordinata ad una più marcata scelta democratica del Partito Socialista; e ad una intesa anche su altri temi, per esempio la politica estera. L'argomento è curioso, perché la richiesta di una intesa più vasta era già contenuta nell'offerta dell'onorevole Nenni di trattare un accordo programmatico e politico per l'intera legislatura prossima, e ad essa aveva già risposto bene il Segretario nazionale del partito onorevole Moro, accettando l'offerta e rinviando la conclusione delle trattative a dopo le elezioni, quando l'esito della battaglia preferenziale e i risultati del Congresso socialista avranno messo la Democrazia Cristiana in condizione di fare sicuro affidamento sulle intenzioni dei parlamentari e dei dirigenti del Partito Socialista stesso. Ma non si può subordinare alle eventuali incertezze interne di un partito della coalizione – che per di più porge i suoi voti dall'esterno del Governo – l'attuazione di un postulato come quello delle autonomie regionali, che oltre ad essere uno dei pilastri della concezione democratica disegnata nella Costituzione della Repubblica, è una riforma che la Democrazia Cristiana deve attuare perché ci crede, e non perchè l'abbia pattuita come premio da consegnare ai socialisti se essi saranno buoni. Nel caso infatti che il partito di maggioranza giudicasse rovinoso l'istituto regionale – come lo giudica per esempio l'onorevole Scelba – esso

dovrebbe essere bandito dal programma del Governo, anche se in cambio della sua attuazione l'onorevole Nenni fosse disposto per assurdo ad assumersi il comando della NATO.

Anche il ministro Sullo ha notato che gli onorevoli Colombo e Rumor potevano semmai osservare la scarsità dei mesi ancora a disposizione per varare nel Parlamento tutti i progetti di riforma che ancora restano da esaminare, superando oltretutto l'ostacolo sicuro di un certo sabotaggio inteso a ritardare l'approvazione delle leggi a furia di emendamenti: ma non possono pretendere invece un rinvio, che esprimerebbe manifestatamente la volontà politica di arenare la coalizione di centro-sinistra su una specie di concorso per titoli e per esami riservato al Partito Socialista.

È strano, oltretutto, che dopo tante e legittime preoccupazioni circa la necessità che la Democrazia Cristiana non ceda ad eventuali richieste socialiste di cui essa non condivida l'impostazione politica, siano proprio i ministri Colombo e Rumor a proporre al Partito Socialista il ruolo della forza da cui soltanto dipende se la Democrazia Cristiana farà o non farà le Regioni; certo, i due ministri sono figure troppo intelligenti per non aver capito fino dal principio che una richiesta del genere poteva mettere in crisi la maggioranza attuale, e costringere i partiti che la compongono ad affrontare le prossime elezioni con uno scambio reciproco di imputazioni circa la responsabilità della interruzione di questa esperienza politica. Anche il Presidente del Consiglio sarebbe stato bruciato da un incidente di questo tipo.

Per fortuna anche la parte dissenziente della maggioranza uscita dal Congresso di Napoli ha finito per accorgersi della gravità del gesto che essa aveva compiuto, ed è tornata indietro; tuttavia ci sembra opportuno segnalare l'episodio all'attenzione della periferia cattolica, perché sarebbe inutile assegnare alla politica di centro-sinistra il compito ambizioso di «allargare l'area democratica» verso il Partito Socialista, se poi considerassimo così minorenni le masse dell'opinione cattolica da nascondere loro il significato delle vicende accadute in questi giorni.

C'è anche chi afferma che i ministri Colombo e Rumor sapevano

che le probabilità di vedere accolte le loro obiezioni dal Consiglio Nazionale della Democrazia Cristiana erano assai scarse, ma che tuttavia hanno voluto ugualmente esporsi nell'accenno di un dissenso con l'onorevole Fanfani, sì da qualificarsi come figure politiche intermedie fra l'attuale Presidente del Consiglio e il netto rifiuto della politica di centro-sinistra da parte dei centristi come l'onorevole Scelba; in tal modo – si fa osservare – la Democrazia Cristiana non avrà in avvenire due soluzioni soltanto, su cui contare, e cioè il centro-sinistra coi socialisti oppure un assurdo ritorno all'alleanza centrista. In tal modo la Democrazia Cristiana potrà costituire, se le elezioni del prossimo '63 dovessero partorire situazioni politiche incerte o ancora immature, un Governo di centro-sinistra coi soli socialdemocratici e i repubblicani, presieduto da un uomo che non sia «compromesso coi socialisti» come l'onorevole Fanfani.

Francamente, ci sembra un'ipotesi troppo bizantina perfino per un paese come il nostro, dove molti esponenti usano misurare le proprie collocazioni politiche come si fa nel gioco delle bocce; è una ipotesi bizantina, perché il cosiddetto centro-sinistra «pulito», appartiene già alle esperienze del passato, e neppure a quelle che hanno lasciato un buon ricordo.

Comunque, le Regioni hanno superato anche questo scoglio interno; in fondo, esse sono un istituto di significato politico troppo caratterizzante, per pretendere che la loro strada verso l'approvazione parlamentare corresse liscia fra due file di mani plaudenti.

4. La Direzione, *La Regione nella lotta politica. Una rivista che riprende* [511]

La rivista che con il presente fascicolo riprende ad uscire può a giusta ragione, e certo non per futili motivi di civetteria pubblicitaria, porre nella sua copertina l'indicazione: anno X, n. 1. Lo può a giusta ragione perché la comparsa nel lontano 1954 di questa testata sta là

511 «La Regione», a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 7-9. Fascicolo monografico «Le Regioni nella lotta politica».

ad indicare una scelta certo discutibile sul piano della esatta presa di coscienza, ma assai significativa perché riproponeva un tema di lotta politica che più di un lustro di durissimo scontro frontale sembrava avere quasi del tutto cancellato. Il che si poteva dire non solo rispetto alle piattaforme programmatiche e più ancora alla pratica opera di governo dei diversi Gabinetti De Gasperi o alla «memoria» costituzionale del massimo garante della Costituzione repubblicana ma, in una certa misura, anche nei confronti dello schieramento delle sinistre italiane, teso nello sforzo di far quadrato per tenere aperte le prospettive di un avanzamento democratico del nostro paese e, per certi aspetti, eccessivamente «legato» ad una battaglia di politica internazionale che, se si rivelò importante per la capacità di mobilitazione delle masse popolari che mostrò, dovette in qualche momento travalicare certi confini, influenzando anche negativamente l'elaborazione di una più articolata prospettiva di movimento delle forze di sinistra in Italia.

Questo può aiutarci a comprendere perché, nel 1954, una rivista come «La Regione» sorgesse per ispirazione delle sinistre toscane e sotto gli auspici della Unione Regionale delle Province Toscane, in un settore come quello degli Enti locali dove più che altrove e su un piano non propagandistico ma di lavoro, funzionale, politico, nel senso migliore del termine, si avvertiva, magari non in tutte le sue implicazioni, e se si vuole con qualche venatura sezionale o municipalista, quale insopportabile peso lo Stato accentrato ed i suoi strumenti periferici rappresentino per la vita dell'Ente locale in sé e per la democrazia in generale. Nei suoi tre anni di esistenza «La Regione» contribuì così a dare una configurazione più precisa, ad abbozzare alcuni contorni di una serie di problemi e di questioni riguardanti la Toscana nel suo complesso che fino ad allora erano rimasti pressoché ignorati al di fuori degli interessati diretti o erano stati comunque visti come non suscettibili di un dimensionamento regionale e come non riguardanti gli amministratori degli Enti locali, ma altri, studiosi di buona volontà, burocrati apparentemente onniscienti, politici generici alla caccia di argomenti sui quali edificare incerte fortune elettorali. L'iniziativa dell'URPT andava oggettivamente contro tutto

questo, da una parte riproponendosi di studiare con serietà ed attenzione i «problemi» che in ogni numero della rivista si venivano affrontando e, dall'altra, recuperando al dibattito politico la questione che esso aveva significato per l'Italia e per gli italiani.

Certo quell'esperienza fu allora limitata da «abitudini» di tipo pratico non facilmente rimuovibili, da «camicie di forza» politiche di varia natura, certo essa fu essenzialmente condotta, ascoltata e contraddetta, troppo al di sopra della classe politica periferica e troppo al di sotto della tematica generale dello scontro a livello nazionale, forse fu in questo modo «aristocratica», ma per tre anni essa fu portata avanti e dette, di lì a qualche tempo, frutti non spregevoli.

Gli anni '56 e '57 posero la parola «fine» su di essa, ma al tempo stesso contribuirono su un piano generale a riaprire la strada ad un discorso più approfondito e più serio sul significato delle autonomie locali nel nostro paese in particolare e sul problema storico-politico dell'assetto del potere, del suo controllo e della sua distribuzione nello Stato moderno.

A distanza di diversi anni il richiamo ideale di quell'esperienza non ci appare né forzato né retorico. Riprendiamo adesso – col patrocinio dell'Amministrazione provinciale di Firenze – e, non esitiamo a riconoscerlo, anche con un non indifferente ritardo, il discorso de «La Regione» prima serie, e lo riprendiamo in condizioni nuove, largamente più favorevoli, sia sul piano oggettivo che su quello della presa di coscienza e delle decise implicazioni che il problema delle autonomie locali e in primo luogo quello dell'Ente Regione coinvolge.

Da allora infatti larga parte dello schieramento politico italiano e, diremmo, la totalità di quello di sinistra, si è venuta ponendo in grado di dare alla richiesta della Regione e delle autonomie un senso non strettamente giuridico-formale, come mera applicazione cioè della Carta Costituzionale (elemento questo che aveva rappresentato il perno della battaglia del periodo precedente, stanca e tuttavia di grande rilievo) attraverso la riflessione politica sugli eventi di questi anni attraverso una serie di studi storici, economici, sociali e giuridici che si sono venuti quasi accavallando negli ultimi tempi e che già

di per sé dimostrano il valore del discorso che vogliamo riprendere e sviluppare, ma soprattutto attraverso il duro scontro con una realtà che ha riproposto in termini nuovissimi tutto il problema del decentramento delle autonomie locali e della Regione. Una realtà che si è per alcuni presentata anche nella conturbante visione di società socialiste frenate nella loro evoluzione dallo sviluppo dei più ferrei legami dello Stato accentrato, mantenuti e rafforzati con motivazioni speciose anche all'indomani del più duro periodo dell'avvio e del consolidamento, causa questa non ultima della comparsa in esse di evidenti elementi di degenerazione. Per altri questa realtà si è colorata di immagini provenienti da spazi a noi più vicini e dalla constatazione non solo di squilibri gravi e, al limite, di elementi di drammaticità nello sviluppo economico e sociale del paese, ma anche e soprattutto dalla constatazione di una progressiva tendenza, insita in quello sviluppo, ad un ulteriore accentramento e quindi ad un latente orientamento autoritario dei centri responsabili delle scelte determinanti (ci riferiamo, tanto per esemplificare, a fenomeni come la diminuzione dei poteri del Parlamento a favore dell'Esecutivo, la delega di poteri a Enti a direzione centralizzata con capacità di decisione e di azione di fatto incontrollabili, la crescita vertiginosa di potere economico in un numero ristrettissimo di grandissime unità guidate da capitani di industria, da efficientissimi *managers* o da tecnocrati «pubblici» che non poteva non determinare l'accrescersi anche del potere di influenzare le decisioni politiche) che sfuggono, in linea di diritto o in linea di fatto, a qualsiasi volontà o velleità democratizzatrici, per legami strettissimi reciproci e per quelli che si erano venuti stabilendo con l'Esecutivo.

Che lo scontro con queste realtà abbia condotto al comune approdo dell'impegno e della battaglia per il decentramento, le autonomie locali e l'Ente Regione per vie diverse, è ovviamente un altro discorso, e semmai può rappresentare una specie di ideale riprova della sua validità, del suo valore non solo contingente, ma storico. Che si sia partiti cioè dalla riscoperta dello Stato pluralistico, dalla esigenza dell'introduzione dell'ordinamento regionale in nome della migliore efficienza del sistema e dello sviluppo di esso o dalla rime-

ditazione dell'esperienza di potere di tipo socialista con una nuova lettura di Gramsci e della considerazione della natura e dei caratteri della storia ormai centenaria dello Stato italiano, che oggi cioè si guardi al decentramento, alle autonomie locali ed all'Ente Regione con premesse e prospettive diverse, è importante, essenziale e da sottolineare. Ma a nostro avviso il fatto decisivo è adesso costituito dalla sostanziale unanimità del più avvertito e più moderno pensiero politico democratico su questo punto, sull'inderogabile esigenza cioè che il consolidamento e lo sviluppo della democrazia nel nostro paese postulano un sostanziale riassetto della massa di potere fra centro e periferia, fra vertici e base. E ciò per dare più snellezza e più chiarezza all'azione politica centrale e quindi anche, a quel livello, maggiori possibilità di controllo democratico, ma anche per ridimensionare il peso opprimente del potere centralizzato sia sul piano burocratico-funzionale come, e più ancora, su quello politico, in una prospettiva poi nella quale pare fuori discussione che l'intervento pubblico in tutti i settori non potrà che aumentare. Dal che l'evidente pericolo di veder rafforzare o sorgere al vertice centri di potere che, per la complessità e la importanza delle funzioni loro affidate, sfuggano a qualsiasi possibilità di direzione e di controllo democratici se, appunto, non si creano nuovi strumenti di potere in periferia e nuove distribuzioni di esso all'interno di quei centri.

Se esiste la possibilità di prevedere che nel futuro più o meno prossimo le forze che si battono per il decentramento e le autonomie con tali intendimenti arrivino a scontri di diversa entità, noi ci sentiamo di poter affermare fin da ora che in nome delle considerazioni sopra svolte, alla luce di quei compiti non settoriali né strettamente amministrativi, che noi vediamo affidati agli Enti locali, ai Comuni, alle Province, ai Consorzi di Comuni, alle Regioni, il posto della nostra rivista sarà fra coloro che rivendicheranno in ogni caso una somma maggiore di potere alla periferia, maggiori possibilità di controllo e di azione per gli organi politici decentrati proprio per quella più moderna e realistica visione della democrazia che ci ha spinto alle riflessioni di cui già si è discorso.

Lungo questa linea intende muoversi la nuova serie della nostra

rivista. Vogliamo però aggiungere che il nostro non vuole essere un impegno di tipo generico o astratto. Certo, i princìpi generali sopra richiamati ci saranno sempre presenti. Non possiamo però dimenticare che il nostro lavoro si svolge in una regione ben definita e determinata, la Toscana. Esso mirerà perciò a confrontare impostazioni generali e premesse ideali con un continuo, noi vorremmo anche dire puntiglioso, riferimento alla realtà della nostra regione, che noi ci proponiamo di riconoscere e di far conoscere non nei suoi aspetti epidermici, ma nella sua più viva realtà, affrontandone con la sensibilità derivante dall'esperienza politica, con la passione di chi ha la profonda consapevolezza delle idee per le quali si batte, con il rigore e la serietà dello studioso, gli aspetti più rilevanti e significativi. Il che vuol dire che la nostra rivista non sarà legata all'attualità nel senso più volgare dell'espressione, anche se nella attualità sarà tutta immersa. Concretamente ciò significherà – ed anche in questo ci piace ricordare il legame che si viene a stabilire con la prima serie de «La Regione» – che i numeri della rivista saranno per almeno tre quarti di tipo monografico, saranno cioè dedicati alla presentazione, alla considerazione ed allo studio di una certa questione: nel numero attuale, ad esempio – e a ciò noi vorremmo che si desse anche un significato programmatico – a fissare il punto sulla battaglia per il decentramento, le autonomie locali e la Regione nel nostro paese; nei numeri che seguiranno nel 1963 all'agricoltura toscana della zona a mezzadria, alla organizzazione della cultura in Toscana, ai problemi urbanistici della regione, al suo sistema ospedaliero. La parte rimanente della rivista sarà dedicata ad una serie di rassegne di vita toscana che cercheranno di dare un'idea delle attività e delle esperienze che si vengono compiendo in diversi settori della vita regionale, mentre in ogni fascicolo troverà posto una inchiesta dedicata ad un centro urbano della regione e, a partire dal prossimo numero, fuori testo, una carta geografica speciale della Toscana, relativa ad un aspetto rilevante delle attività economiche e degli insediamenti umani.

Se questo è in concreto il nostro programma, se cioè il nostro impegno sarà rivolto a quella porzione del nostro paese che si chiama Toscana riteniamo di potere affermare – e per quello che tutti noi

diciamo di essere lo si fa scusandosi con il lettore serio per il quale ciò non poteva non risultare ovvio – che uno dei punti fermi del nostro lavoro sarà rappresentato dal più assoluto e totale distacco da quegli atteggiamenti culturali – a metà ricerca di tempi perduti o mai esistiti, a metà tentativi di valorizzazione turistica – ispirantisi alla valorizzazione del mito della Toscana, della cultura toscana, della agricoltura toscana, o magari della cucina toscana. Nessuno più di noi è infatti (ci pare di poterlo affermare con serena coscienza) lontano dal mondo degli stanchi adoratori della «Toscanina» della quale discettava or è un secolo un gruppo di colti ed amabili signori che nella regione possedeva grandi estensioni di terra, che era il depositario del sapere come del potere e che ha lasciato dietro di sé tanti sospiri languorosi ora magari repressi, ma non spenti (e in anni non molto lontani anche qualcosa di peggio): una «Toscanina» che significava vita tranquilla per i *beati possidentes*, capacità di elaborare gruppi di validi anche se non sempre vigorosi ingegni intellettuali, povera agricoltura mezzadrile, contadini impigriti e non diremmo egemonizzati, ma addirittura succubi del buon padrone, con elegantissime ma silenziose città ed aviti castelli o rinascimentali ville dove la grande proprietà andava a braccetto con la borghesia antica e recente e con l'intellettualità delle pandette e del verso a godersi vicendevolmente i frutti del loro raffinato mondo.

A chi vogliamo dunque rivolgere il nostro discorso? La risposta più tranquilla, più sensata e meno controvertibile sarebbe quella di affermare genericamente: a tutti coloro che coscientemente o potenzialmente dovrebbero porsi questi problemi. Meno genericamente, noi riteniamo che vi sia nel paese e nella regione un importante nucleo di cittadini (amministratori, sindacalisti, intellettuali formati o potenziali, dirigenti politici di vario tipo, operatori e dirigenti economici), che in maniera più diretta appaiono interessati al nostro lavoro. Vorremmo anche aggiungere, se non ce lo vietasse il più elementare dovere di modestia che non può non ispirarci al momento di avviare questa impresa, che oltre che interessato quel nucleo di cittadini appare anche bisognoso di un tale impegno. Un impegno che miri ad intendere più dall'interno, a vedere più da vicino, a ve-

rificare nella minuziosa analisi del processo reale di sviluppo della nostra regione e del paese del quale essa fa parte, la validità, a nostro avviso fuori discussione, di un gruppo di fondamentali scelte generali da tempo affermate e consolidate, ma rimaste purtroppo molto spesso in uno stato di indeterminatezza e di oscurità e che tutte si riassumano e si richiamano a quello che ci ostiniamo a ritenere non un qualsiasi foglio di carta stampata o un documento da consegnare ormai agli storici del diritto: la Carta Costituzionale della Repubblica italiana.

Sentiamo comunque di poter dire queste cose perché il discorso è in primo luogo rivolto verso noi stessi, perché noi stessi stiamo combattendo una battaglia per la quale vogliamo non solo svegliare o mobilitare, ma rendere anche più attente e più consapevoli, nuove, estese forze e in primissimo piano quelle delle più giovani generazioni alle quali spetterà il compito di proseguire e di migliorare il nostro lavoro e, speriamo, di raccogliere frutti più sostanziosi.

5. Enzo Santarelli, *Il movimento per l'attuazione delle Regioni dal 1948 ad oggi* [512]

1. La battaglia per la conquista dell'ordinamento regionale, nella sua integrità costituzionale e nel suo moderno significato economico e sociale è tuttora in corso. Il traguardo è ancora da raggiungere e il contrasto è più che mai aperto, vivo, attuale. Eppure non si può sfuggire alla tentazione di ripercorrere, sia pure a grandi linee e nei suoi momenti essenziali, lo sviluppo e le tappe di quel composito movimento che negli ultimi anni si è affacciato, pesandovi sempre più, sulla scena politica italiana e che ha agitato la bandiera dell'attuazione della riforma regionale. Non sarebbe giusto rifiutarsi all'invito di un approfondimento, di una ricerca intorno a questo tema – quello del processo di formazione e quindi della via, della evoluzione e della lotta del movimento rivendicativo delle Regioni:

512 «La Regione», a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 46-55. Fascicolo monografico «Le Regioni nella lotta politica».

innanzitutto perché in tal modo, verificando fatti ed eventi recenti, si verifica e si studia la natura reale di un movimento tuttora in atto e si offrono nuovi elementi alla meditazione e all'azione; e poi perché abbiamo noi stessi la consapevolezza di essere protagonisti di una pagina di storia civile e nazionale, che affonda le sue radici nella moderna società italiana. Il nostro esame di coscienza, il nostro ripiegarsi sul passato è dunque in funzione della battaglia presente, dei comuni impegni dell'oggi e del domani. I nostri appunti non andranno molto al di là – ed oggettivamente non possono andarvi – di una semplice cronistoria. Li presentiamo perciò semplicemente come «appunti per gli storici di domani». Appunti: anche perché, in questo momento e in questa sede, si tratta, com'è ovvio, di isolare un solo aspetto della battaglia per il rinnovamento dello Stato italiano; l'aspetto delle lotte ideali, sociali, politiche condotte avanti, da varie forze, in forme autonome e coordinate, per la instaurazione di quell'ordinamento democratico organico ed articolato previsto dalla entrata in vigore della Costituzione della Repubblica. L'aspetto che isoliamo e che prendiamo in considerazione in queste pagine è quindi, sostanzialmente, quello dell'attuazione dell'Ente Regione in Italia, delle Regioni a Statuto normale. Una trattazione completa – siamo consapevoli del limite della nostra ricerca, che corrisponde ad una precisa scelta pratica – esigerebbe anche lo studio del movimento che ha condotto al testo costituzionale, attraverso la resistenza al fascismo, la guerra di liberazione e la proclamazione della Repubblica. Ma già, per vie diverse, l'interesse politico attuale sta stimolando ricerche che volgono verso quell'inserimento del tema regionalista nella storiografia della Nazione e del popolo italiano. D'altra parte non si può nemmeno legittimamente separare la battaglia per l'ordinamento regionale da attuare in tutta Italia dalla battaglia per la difesa dello sviluppo di quelle autonomie speciali che hanno ricevuto la sanzione dell'Assemblea Costituente sullo scorcio del 1947. Ma siamo condizionati dalle caratteristiche del movimento attuale, dal fatto che la battaglia politica ha assunto aspetti particolari e che, fino ad oggi, il movimento rivendicativo della Regione ha avuto i suoi limiti politici determinati. Perciò, anche al fine di sottolineare

questi limiti, potrà essere sufficiente – nell'attuale fase della lotta e degli studi – un abbozzo, sia pure parziale e schematico, che investa e indichi la linea del movimento rivendicativo della Regione, ripercorrendo, per così dire, la cronaca degli ultimi anni.

2. La vicenda ha inizio con il 1° gennaio 1948 ed investe perciò un arco di tempo che tocca ormai quasi i quindici anni. Tre lustri non sono pochi nella vita di un popolo e di una Costituzione. Tre lustri di attività e di dibattiti politici, di schermaglie parlamentari, di lavoro o di sabotaggio legislativo, di rivendicazioni del paese reale di contro al paese legale, hanno arricchito la rivendicazione regionalista di contenuti radicalmente nuovi. Da un lato vi è oggi l'esperienza regionalista della Sardegna, della Sicilia, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige; dall'altro la Regione si presenta con un contenuto di concretezza economico-sociale che non può sfuggire ad alcuno, anche se l'Ente come tale non è ancora attuato e funzionante nella maggior parte d'Italia e nel suo tessuto tipico e normale. La rivendicazione regionalista si è insomma arricchita di contenuti determinati dalla evoluzione politica, dal progresso tecnologico ed economico, dalle contraddizioni stesse dello sviluppo della società civile in questi quindici anni. Accanto ed oltre il significato «autonomista», decentratore, costituzionale, la Regione è venuta acquistando sempre più – nella coscienza delle masse e dei suoi stessi avversari – un contenuto rinnovatore di tutto lo Stato e non solo dello Stato, ma della democrazia rappresentativa e della articolazione amministrativa, della vita economica e della partecipazione popolare alla vita sociale. Ecco dunque, idealmente delineati, i punti di partenza e di arrivo della rivendicazione regionalista attraverso l'arco di quindici anni: 1948-1963.

La rivendicazione regionalista si va enucleando e si pone come tale nel corso del 1948-49. La battaglia si svolge, inizialmente, soprattutto a livello parlamentare, ma non assume – nel corso delle prime due legislature, fino al 1958 – un rilievo politico centrale. Del resto tutto il periodo che va dal '48 al '53 è nettamente dominato dalla lotta più generale per la difesa delle libertà, lotta molteplice che si svolge nel paese e nel Parlamento, con una partecipazione popo-

lare diretta, fino al momento in cui – nelle elezioni del 7 giugno – viene respinto l'estremo tentativo «centrista» di attribuire alla DC e ai suoi alleati, con la legge elettorale «truffa», un potere stabile.

Gli anni successivi saranno quelli in cui il tema della Regione, della completa attuazione della Costituzione repubblicana riemerge grado a grado, fino ad assumere una importanza decisiva e discriminante nel corso della terza legislatura: dal 1958 in poi il problema delle Regioni appare al primo punto ad ogni crisi di governo, nei programmi dei partiti, nelle agitazioni popolari. A livello parlamentare i momenti di maggiore rilievo nel decennio 1948-1958 sono quelli che si concludono con l'approvazione della legge 10 febbraio 1953 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali. Precedentemente erano risuonate le prime voci che registravano l'inadempienza costituzionale e ponevano sotto accusa i Governi della Democrazia Cristiana: fra le primissime e le più alte, quella di Piero Calamandrei, che parlò proprio il 18 luglio del '48, nelle condizioni drammatiche seguite all'attentato a Togliatti. Si trattava di una coincidenza che mostra la profondità dell'intreccio in cui si trovava avvolto il problema dell'ordinamento regionale in un periodo particolarmente drammatico. Dopo il '53, in seguito alla campagna delle opposizioni, che era divenuta via via più martellante. Le occasioni maggiori furono quelle offerte dalle dichiarazioni dei vari Presidenti del Consiglio nell'atto di presentare Governi e programmi alle Camere, e, inoltre, dalle relazioni, quasi sempre di maggioranza, al bilancio dell'interno. L'11 marzo del 1953, inoltre, era stata approvata la legge di delega al governo per il decentramento amministrativo: accorta manovra che doveva rivelarsi di lì a poco del tutto sterile, se con essa si intendeva chiudere o rinviare il problema fondamentale dell'attuazione dell'ordinamento regionale.

La riforma regionale diveniva intanto sempre più sentita e popolare, per più vie. Innanzitutto per la presa di coscienza democratica, che nelle lotte politiche e sindacali di tutti i giorni – spesso nello scontro frontale con la polizia – si era venuta arricchendo, stabilizzando ed era venuta assumendo un aspetto costruttivo e positivo sempre più diffuso in mezzo ai vari strati della popolazione. In

secondo luogo per due fattori concomitanti che stavano crescendo di peso e di statura nella vita reale del paese. Gli Enti locali rivendicavano una condizione, dignità e capacità diversa nella vita nazionale: ponevano la questione dell'autonomia. Punta avanzata le amministrazioni unitarie di sinistra, dirette da comunisti e socialisti: ma via via il quadro si era venuto allargando, con la ripresa degli antichi e tradizionali organi unitari, come l'Associazione dei Comuni e l'Unione delle Province. E autonomia degli Enti locali voleva dire sì, oltretutto e soprattutto, ordinamento regionale. D'altra parte i bisogni stessi del paese, delle popolazioni e delle comunità locali, l'evoluzione economica e sociale in atto spingevano ad una diversa collocazione, comprensione, valutazione dell'Ente Regione per le sue competenze, per la sua capacità di incidere sugli indirizzi della vita non solo amministrativa, ma anche e soprattutto economica e sociale. È questa la tendenza che si svilupperà fino a concludere nella rivendicazione dei piani regionali di sviluppo, particolarmente nelle Regioni del Centro Italia, dove più forti sono le Amministrazioni di sinistra, più vivace è la vita comunale, più sentite le tradizioni di autogoverno locale. E piani regionali di sviluppo vogliono dire anche e soprattutto ordinamento regionale. Sarebbero da valutare e ricercare a questo punto le cause e le origini della profonda spinta sociale che rivendica le Regioni: non sembrerebbe però azzardato formulare una prima ipotesi (anche questa affidata agli storici di domani per una verifica che qui ed oggi non è possibile): dopo l'ondata delle lotte per la terra che scuote il Mezzogiorno nel 1944-49, contemporaneamente alla ripresa industriale, che caratterizza gli anni Cinquanta e ribadisce l'egemonia del capitalismo e la sua capacità di espansione dei centri tradizionali del Nord, si assiste nelle regioni centrali alla crisi sempre più grave delle strutture agrarie mezzadrili, mentre nuovi ceti medi compiono ogni sforzo – e difatti si svilupperà una notevole rifiorituta di piccole e medie industrie, specialmente in Emilia e in Toscana – per toccare un più alto livello produttivo e sociale.

3. Intanto altri elementi contribuivano a formare e sviluppare una vasta e solida maturazione popolare in senso regionalista. Il 1956 segna una svolta verso un impegno più consapevole, verso un regiona-

lismo senza riserve all'interno del Partito Comunista: e nel giuoco politico fra opposizione e governo questo elemento acquisterà il suo peso. D'altra parte, nella crisi del centrismo il Partito Repubblicano, regionalista per tradizione, attraversa la sua stessa crisi, riguadagna la sua autonomia programmatica e rivendicativa. E anche qui la Regione salta fuori e riacquista il rilievo che aveva perduto. Sono gli anni in cui si va così delineando una sinistra regionalista, o una convergenza regionalista, se si preferisce: comunisti, socialisti, repubblicani presentano le loro proposte di legge per le elezioni dei Consigli regionali, per lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia, dove sono intanto maturate nuove condizioni politiche e amministrative che rendono possibile l'attuazione della quinta Regione a Statuto speciale prevista dalla Costituzione. Ma, in questo quadro, si nota un divario fra le lotte per l'autonomia delle Regioni già istituite e funzionanti (Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta, Terntino Alto Adige) e l'opinione democratica, regionalista a livello nazionale. Sussiste ancora una difficoltà, quella della comprensione dell'istituto regionale che si intreccia con il sorgere di vecchie e anacronistiche obiezioni antimeridionalistiche, con la scarsa conoscenza del ruolo positivo giuocato dal Mezzogiorno in tutta la questione delle autonomie locali. Le forze antiregionaliste della destra e del centro, la grande stampa del Nord e del Sud muovono massicciamente all'attacco degli istituti regionali, e di dietro di essi puntano direttamente al cuore della Costituzione repubblicana. I partiti rappresentanti le vecchie forze eversive e reazionarie, antirepubblicane, neofasciste e i monopoli, le grandi concentrazioni di potere (economico e politico) marciano di conserva. Ecco quindi le estreme difese che si arroccano dietro il pretesto del «costo delle Regioni»; ecco l'estremo tentativo che ancora una volta si delinea, di difesa del tradizionale potere centralizzato che si avvale della comunicazione diretta fra la capitale del miracolo economico e la capitale burocratica e politica. Ma ogni tentativo di monopolizzare ancora le leve del comando civile e sociale si scontra sulla realtà di una vivace e sempre più attiva presa di coscienza democratica, che per diverse vie recupera e guadagna il terreno su cui si combatte aspra la lotta pro e contro le Regioni. Le crisi regionali (Sardegna, Sicilia) reagiscono

quindi positivamente contro i tentativi di monopolio pubblico del centro, mentre anche nel Nord si acuiscono, nel quadro dello sviluppo del neocapitalismo, i contrasti di classe, in forme nuove, che postulano una nuova strumentazione democratica, dalla fabbrica, alla città, alla Regione.

È a questo punto che la pubblicistica politica si arricchisce di una serie di studi che penetrano largamente nel quadro dei partiti, e che a sua volta rappresenta un elemento di meditazione attraverso cui agiscono i bisogni e le rivendicazioni di base della opinione democratica e degli strati popolari. A cavallo delle elezioni politiche del '58 appaiono libri di Agrimi e Monaco (DC), di Bergmann e Zuccarini (PRI), di Nicolai e Santarelli (PCI). Nella Democrazia Cristiana è avviato ormai, d'altra parte, un laborioso processo di riscatto dell'antiregionalismo centrista. La sconfitta dell'operazione Sturzo a Roma, della linea scelbiana al centro e in Sicilia, cui le sinistre recano il loro contributo, e infine, nel luglio del '60, del Governo di centro destra di Tambroni hanno il loro effetto ache sulla questione dell'attuazione delle Regioni. Il problema diviene definitivamente di attualità nazionale, per la prima volta, dopo la Costituente. Si sente sempre più, in un nuovo clima politico nazionale e internazionale, l'esigenza di una diversa strumentazione dello Stato, di una nuova e organica partecipazione dei lavoratori, attraverso la molteplicità dei Consigli e delle istanze democratiche, alle decisioni politiche ed economiche. L'esigenza dell'attuazione della Costituzione e dello sviluppo della democrazia verso forme sempre più avanzate socialmente e politicamente diviene via via più forte e più chiara. Ed è appunto in questo momento, mentre i vecchi schemi sono superati, e si pongono ormai largamente i temi nuovi e rinnovatori di una programmazione dell'economia, mentre le riserve e i freni liberali e conservatori sono sempre più contrastati dal nuovo rinvigorito e diffuso costume dell'organizzazione, dell'associazione e dell'agitazione sindacale, che si pongono i temi nuovi e rinnovatori della programmazione economica, da cui sorgerà l'attuale problematica della pianificazione nazionale e regionale. Ed è precisamente a questo punto che sorge il Movimento

regionalista organizzato, il cui atto di nascita non a caso si trova proprio a Bologna, il 24 aprile del 1960.

4. Già precedentemente, però, attorno alla rivendicazione delle Regioni erano apparse qua e là, nelle diverse province, in modo sia pure sporadico, senza legame e coordinamento, alcune forme organizzative più o meno elaborate, più o meno consistenti, operanti quasi sempre sotto l'aspetto di Comitati di agitazione e di proposta. In Umbria, grazie all'azione egemonica delle maggioranze di sinistra nei Consigli provinciali, e all'azione unitaria di queste maggioranze nei confronti delle minoranze, si giunse ad una forma superiore, più elevata, di organizzazione e di agitazione. Si manifestò allora la prima reale ed efficace convergenza regionalista dal basso, che ebbe il merito di porre non solo i problemi di rinascita di una singola regione, ma anche problemi più generali, di indirizzo politico. La rivendicazione costituzionale veniva lanciata, al momento opportuno, e sostanziata, localmente, da programmi che potevano differire – e in realtà differirono – di luogo in luogo. Le iniziative degli umbri furono molteplici, dentro e fuori i Consigli comunali: dallo studio dei problemi dell'agricoltura (superamento della mezzadria), all'azione di difesa dell'industria locale, alla lotta contro i monopoli (municipalizzazione e nazionalizzazione idroelettrica), fino alla proposta di legge di iniziativa popolare per la elezione del Consiglio regionale, presentata al Senato e alla formulazione di mozioni da vari Gruppi parlamentari, discusse ed unificate alla Camera dei deputati, sulle questioni tipicamente umbre. Un Movimento unitario di tal fatta, chiaramente enucleatosi, dall'unità dei partiti della classe operaia, non poteva reagire su tutto lo schieramento politico, governo e opposizione. Il Movimento si estese dunque alla Toscana, all'Emilia e Romagna, alle Marche. Specialmente a livello delle Amministrazioni si stabilivano i primi contatti fra comunisti, socialisti, repubblicani e democratici cristiani. Un Comitato di iniziativa per l'Italia centrale venne allora costituito allo scopo di estendere e rafforzare il Movimento stesso. Fu questo Comitato che convocò a Bologna per il 23-24 aprile 1960 il «Convegno Nazionale per l'attuazione dell'Ente Regione».

Il carattere del Movimento, nel frattempo, si era andato modificando. Gli Enti locali, gli amministratori ne erano diventati e ne stavano diventando sempre più i protagonisti. Da Movimento fondato e promosso su accordi tra partiti o gruppi politici su scala locale, esso, a Bologna e poco prima di Bologna, tendeva già a modellarsi su una piattaforma autonoma, la cui base fondamentale poggiava sulle Amministrazioni locali. A Bologna si realizzò inoltre l'incontro con movimenti autonomisti e regionalisti particolari, compreso il MARP (Movimento per l'autonomia regionale del Piemonte), ma doveva ben presto prevalere un diverso ed omogeneo indirizzo: quello della convergenza delle forze regionaliste a un livello nazionale, convergenza che trovava peraltro la sua forma organica, la sua espressione tipica partendo e muovendo dagli Enti locali, Comuni e Province. La riunione di Bologna fu così il primo convegno o congresso degli amministratori italiani per l'attuazione dell'ordinamento regionale. Ma già precedentemente i Consigli comunali e provinciali (e anche questa è una pagina di storia minuta, ma interessante che lasciamo allo storico di domani per verificare anche quale parte politica abbia avuto e tenuto l'iniziativa in questo periodo cruciale di battaglia politica di avanguardia e di preparazione del Movimento regionalista unitario) avevano votato decine e centinaia di ordini del giorno: decine e centinaia di dibattiti avevano contribuito a rendere più popolare e nello stesso tempo più pressante la rivendicazione regionalista. Il Parlamento era chiamato in causa, gli amministratori alzavano la bandiera della Costituzione contro la carenza legislativa imposta per oltre un decennio dalle maggioranze parlamentari susseguitesi dal 1948 al 1958.

Bisogna pur dire, facendo un piccolo passo indietro, che questa pressione di massa degli amministratori aveva finito col riflettersi nelle organizzazioni nazionali degli Enti locali. Il Congresso Nazionale dei Comuni (marzo 1957), quello della Unione delle Province (aprile 1957), quello degli Enti montani (dicembre 1958), il Congresso della Confederazione delle Aziende municipalizzate (novembre 1957), quello degli Enti comunali di assistenza (novembre 1957), tutti, ad una voce, sia pure in modo generico, avevano reclamato

l'attuazione dell'Ente Regione, la modifica in senso autonomistico della legge comunale e provinciale e il decentramento. Il Convegno di Bologna coronò dunque – e qualificò – una serie di manifestazioni, di pronunciamenti e di attività regionalistiche sorte da un largo schieramento di forze, e infine diede vita ad un Movimento che non solo prendeva un atteggiamento favorevole (in linea di principio a tanto si era giunti nel '48-58!) all'Ente Regione, ma voleva, anche – e soprattutto – lottare per la sua attuazione.

5. La tematica del Convegno di Bologna fu quindi rivolta essenzialmente a confutare le obiezioni principali dirette all'attuazione dell'ordinamento regionale, a reclamare la necessità dell'intervento degli Enti locali nei piani di sviluppo economico e a dare consistenza al Movimento regionalista in tutto il paese e all'estrema periferia con Comitati unitari dell'Ente Regione. Il quadro della situazione regionale del Movimento in preparazione al primo Convegno di Bologna merita di essere riassunto come testimonianza dell'ampiezza che esso aveva raggiunto.

Emilia-Romagna: nel febbraio aveva avuto luogo un Convegno regionale di circa quattrocento consiglieri comunisti, socialisti, repubblicani, socialdemocratici e democratico-cristiani.

Toscana: per impulso dell'Unione regionale delle Province si sono moltiplicate assemblee di amministratori e di enti per il dibattito dei problemi e degli interessi regionali. Convegno delle Amministrazioni della regione tenuto a Grosseto il 24 gennaio e al quale erano presenti amministratori del PCI, PSI, PRI e Partito Radicale. Venne deciso di dedicare una giornata in tutta la Toscana per l'attuazione dell'istituto regionale. Il Movimento regionalista investe la stessa Democrazia Cristiana che organizza a Firenze per il 23 febbraio un Convegno che fa propria la richiesta di attuazione dell'Ente Regione.

Umbria: alla proposta di legge d'iniziativa popolare appongono la loro firma, nei Municipi e nella Case del popolo, settantamila cittadini. Il Comitato regionale del Movimento è composto di amministratori di Enti locali e da delegati dei quattro partiti regionalisti (PRI, PSI, PCI e Radicali). Il senatore democratico cristiano Cingolani, vecchio popolare, aderisce all'iniziativa.

Marche: viene sviluppata tutta una serie di Convegni e di dibattiti sui problemi di rinascita economica. Per iniziativa dell'Amministrazione provinciale di Pesaro vien preparato un Convegno regionale.

Lazio: si registrano, prima e dopo Bologna, varie iniziative sui problemi economici regionali, sia al Consiglio provinciale di Roma, sia in altri Comuni, dove si costituiscono Comitati unitari per l'attuazione dell'ordinamento regionale.

Piemonte: si costituisce una Consulta regionale unitaria che organizzerà diverse manifestazioni. La Consulta risulta formata da amministratori di Enti locali e da rappresentanti di vari partiti politici (MARP, Comunità, PCI, PSI, PRI, Partito Radicale, Socialisti indipendenti). Viene lanciata una petizione per l'attuazione dell'Ente Regione, che fu sottoscritta da migliaia di cittadini elettori.

Veneto: il 28 febbraio 1960 ha luogo a Venezia il primo Convegno regionale per l'Ente Regione con la partecipazione di personalità cattoliche. Si forma una Consulta per l'Ente Regione composta da amministratori e da partiti: PSI, PCI, PSDI, PR. Con rappresentanza delle varie Province viene fissata una giornata di manifestazione per l'Ente Regione. Poco dopo il Convegno di Bologna, il 29 maggio si tiene a Venezia un Convegno dei Sindaci e degli amministratori del Veneto, dell'Emilia e della Lombardia che affronta il problema delle fonti di energia a tutela degli interessi immediati e diretti dei cittadini amministrati, per lo sviluppo economico e il progresso sociale dei Comuni: viene discussa e approvata una risoluzione pro Regione.

Friuli-Venezia Giulia: sorge un Movimento per la Regione a Statuto speciale e un Comitato unitario composto da rappresentanti dei quattro partiti regionalisti (PCI, PSI, PRI, PSDI) da organizzazioni sindacali (CGIL e UIL). Al Movimento che in seguito assumerà aspetti di massa entrando nelle fabbriche e nelle campagne portano il loro contributo la Lega dei Comuni e l'Alleanza contadina. Le Amministrazioni comunali e provinciali amministrate dalla Democrazia Cristiana, sollecitate dalle minoranze prendono posizione separatamente.

Liguria: il 30 aprile a Genova ha luogo un Convegno di amministratori sulla viabilità della regione: si propone la costituzione di

un Comitato regionale composto dalle Amministrazioni provinciali, dalle Camere di Commercio, dagli Enti provinciali del Turismo, dai Sindaci dei Comuni capoluogo per la elaborazione di un piano regionale per la viabilità. La rivendicazione regionalista trova tuttavia difficoltà ad esprimersi ed organizzarsi ad un livello regionale e su un piano unitario.

Lombardia: il Movimento regionalista stenta a formarsi. Tuttavia il 23 marzo si svolge a Milano un convegno di rappresentanti di decine di amministratori comunali e provinciali della Lombardia, del Veneto, dell'Emilia, della Liguria e della Toscana in rappresentanza degli utenti dei monopoli Edison e Sade. Si costituisce un Comitato permanente per la lotta contro il monopolio Edison e per la nazionalizzazione delle fonti di energia.

Abruzzo: sorge la Consulta regionale. Giornata per l'Ente Regione. A Chieti si costituisce un Comitato unitario (PCI, PSI, PRI, PSDI, PR, CDL, UIL, ANPI). Al Movimento abruzzese partecipano alcuni circoli culturali composti da giovani cattolici. A Campobasso si afferma il Movimento per la «ventesima regione», il Molise, con l'adesione di tutti i partiti compresi la Democrazia Cristiana e il Partito Liberale Italiano.

Calabria: manifestazione unitaria per l'Ente Regione e tentativi per la costituzione di un Comitato promotore con sede a Reggio Calabria. Appello che dice: «l'Ente Regione per le contrade meridionali costituisce una possibilità unica per uscire dalle condizioni di arretratezza economica e sociale». Il 10 aprile a Catanzaro, Convegno per l'attuazione della Regione indetto da quattro partiti (PCI, PSI, PRI, PSDI).

Lucania: su iniziativa dell'Amministrazione provinciale di Matera nel novembre del 1959 ha luogo una manifestazione lucana per l'Ente Regione. Vi prendono parte i rappresentanti dei Consigli provinciali della regione, Sindaci e Consiglieri comunali, parlamentari e sindacalisti. Sulla base delle decisioni adottate si ebbero poi ordini del giorno votati nei due Consigli provinciali e in una quarantina di Comuni.

Puglia: riunioni e Convegni di amministratori per l'attuazione dell'istituto regionale. Sollecitazione al Sindaco di Bari per la con-

vocazione di un Convegno di amministratori della Puglia, presso l'Unione delle Province della regione per la convocazione di un Convegno economico.

Campania: il Convegno di Salerno sui problemi della regione (9 aprile) dà inizio ad un Movimento regionalista locale. Relatori: l'avv. Cifarelli della Direzione del Partito Repubblicano e il dott. Martuscelli della Presidenza della Lega dei Comuni democratici.

6. Al suo sorgere il Movimento regionalista non era dunque uguale dappertutto. Trovata difficoltà a superare specie in alcune province alcuni limiti iniziali, a «legare» i problemi delle grandi città con quelli della regione. Nel Sud, le difficoltà maggiori consistevano nel coordinare i problemi di rinascita all'attività e alla azione per la Regione. Ma ovunque il Movimento si sviluppò su tre linee tematiche: a) la linea politica dell'attuazione del dettato costituzionale che vuole lo Stato articolato in Regioni, Province, Comuni; b) la linea economica, con la richiesta al Governo della formulazione dei piani regionali di sviluppo economico e della partecipazione ad essi degli Enti locali e delle organizzazioni sindacali; c) la linea antimonopolistica nella quale gli Enti locali raccogliendo gli utenti delle grandi società idroelettriche li conducono alla lotta per la riduzione delle tariffe, per la municipalizzazione e per la nazionalizzazione delle fonti di energia.

Nel 1960 il Movimento per l'Ente Regione usciva insomma dalla fase della propaganda ed entrava in quella della lotta concreta. Da movimento di piccoli gruppi di avanguardie diveniva movimento di persone e di enti, eletti dal popolo e rappresentanti milioni di elettori. Il Convegno di Bologna aveva dimostrato la possibilità di allargare la cerchia di aderenze e delle convergenze politiche in modo naturale e spontaneo, senza accordi preventivi tra partiti, difficili a stipulare; la sua capacità di attirare movimenti indipendenti e diversi come, ad esempio, la Unione valdostana, il Movimento autonomo regionale piemontese, quello veneto e quello lombardo; e infine la utilità – soprattutto nei Consigli comunali e provinciali – di un dialogo positivo e costruttivo con i cattolici. Nel mese di settembre 1960 in Roma, ebbe luogo un secondo Convegno nazionale a

Palazzo Valentini, sede del Consiglio provinciale, nel quale oltre a una relazione di Mario Fabiani, Presidente del Movimento, sullo stato del Movimento nelle varie regioni, si ebbe un discorso di Oliviero Zuccarini polemico soprattutto contro gli atteggiamenti anti-regionalisti della destra in genere e di quella democristiana in particolare. Particolarmente di mira vennero presi i tentativi di istituire duecento Sottoprefetture e di passare all'attuazione del surrogato della Regione con i Consorzi di Province. L'importanza del Convegno fu però nelle sue deliberazioni in rapporto alle imminenti elezioni amministrative. Agli elettori venne lanciato un appello a nome del Movimento: l'appello invitava a sostenere i candidati e partiti che si impegnavano effettivamente per l'attuazione delle Regioni. Firmato dagli esponenti del Movimento: Fabiani e Dozza (PCI), Martuscelli e Vighi (PSI), Morandi e Salmoni (PRI). Questo servì e contribuì ad avere alla periferia una base unitaria alla lotta regionalista dei partiti democratici, laici e di sinistra, malgrado le loro differenze di impostazione politica nelle elezioni.

Tra la fine del '60 e il principio del '61 il problema dell'attuazione delle Regioni si poneva al Movimento in termini in gran parte «nuovi», date le dichiarazioni in principio favorevoli del Governo delle «convergenze» e la nomina della Commissione Tupini incaricata di studiare la questione in modo specifico in rapporto specialmente alla legge del 1953 sulla organizzazione e funzionamento degli organi regionali e alla preclusiva relativa al finanziamento del nuovo Ente. Il Comitato Esecutivo del Movimento regionalista riunito a Firenze il 5 gennaio 1961 si trovò di fronte a questa situazione e concluse: a) impegnando il Movimento a estendere la lotta cercando di collegare ad essa – oltre agli amministrati – anche organizzazioni di massa (Sindacati, Cooperative, ecc.) e a svolgere una più vasta azione popolare nelle varie regioni e in sede nazionale; b) invitando tutte le Amministrazioni – rinnovate nel novembre '60 – ad aprire il dibattito sulle Regioni in sede di discussione dei bilanci 1961. L'8 aprile 1961, in una successiva riunione dell'Esecutivo, venne deciso di convocare il Consiglio Nazionale del Movimento (1° giugno) allo scopo di discutere i seguenti punti: 1) Consorzi di Province e

Consorzi intercomunali; 2) rapporti del Movimento Nazionale di Iniziativa per l'attuazione dell'Ente Regione con le organizzazioni e le associazioni di massa; 3) le finanze regionali e la legge elettorale regionale (relatori nell'ordine: Ciangaretti del PRI, Dozza del PCI, Vighi del PSI). Venne inoltre deciso di convocare il Congresso Nazionale del Movimento regionalista entro l'anno. Furono, queste, due riunioni di rilievo nella lotta per l'ordinamento regionale. Con la prima si tentò di porre in modo nuovo e aggiornato il problema della Regione facendo proposte concrete circa lo «sbloccamento» della situazione parlamentare. Infatti, il Consiglio Nazionale del Movimento sottolineò il carattere politico della battaglia per l'Ente Regione e la necessità di condurre la lotta su tale piano. Disse che bisognava tornare a porre tutto il problema della Regione davanti al paese e ai partiti politici, senza aspettare, per agire, l'entrata in «zona di sicurezza». Le elezioni dei Consigli regionali allo stato delle cose si potrebbero ottenere entro due mesi ed entro un anno si potrebbero fare le cosiddette leggi cornice. Per realizzare questo piano, il Consiglio Nazionale propose: a) di combattere la tesi Amorth tendente, in sede ANCI, a contrapporre gli EE.LL. all'Ente Regione e a inficiare la validità e la giustezza della legge del '53, che era quanto dire un tentativo indiretto per impedire la immediata realizzazione della Regione e di rinviare ogni dibattito utile; b) di porre con vigore la richiesta che la Commissione Tupini concluda e renda conto dei risultati del suo lavoro; c) di uscire dal «blocco» della situazione legislativa chiedendo la discussione in Aula della proposta di legge di Reale e di Pajetta relative alla elezione dei Consigli regionali; d) di completare tale legge elettorale con un emendamento di carattere finanziario che dicesse che alle spese per un primo funzionamento dei Consigli regionali si provvede con il denaro iscritto nel capitolo «Fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale» nello stato di previsione del Ministero del Tesoro; e) di accettare, per quanto riguarda i poteri iniziali delle Regioni, la potestà legislativa loro concessa dal disposto dell'art. 9 della legge del '53; f) infine, a proposito delle leggi cornice, di impegnare un governo anche concedendo la delega per l'adeguamento delle leggi della Repubblica alle

competenze attribuite alle Regioni (secondo gli articoli 117, 118, 119 e le Disposizioni Transitorie VIII e IX della Costituzione).

Non più posizione negativa o immobile. Ma la proposta di emendamenti alle leggi proposte e delega (di un anno) al Governo per la preparazione delle leggi cornice. L'Esecutivo del Movimento decise di portare a diretta conoscenza dei Gruppi parlamentari questa posizione ed inviò a tutti i parlamentari una lettera esplicativa tendente allo stesso fine. *Le Regioni entro il 1961.* Venne, inoltre, deciso di costituire un Centro studi per i problemi regionali (leggi cornice, legge finanziaria, ecc.). Il 20 luglio '61 una delegazione del Movimento, composta da membri dell'Esecutivo Nazionale (Ciangaretti, Dal Moro, Dozza, Fabiani, Martuscelli, Vighi), venne ricevuta dai Vicepresidenti della Camera on.li Li Causi e Targetti, dai Gruppi parlamentari DC (on. Russo Spena), Misto (Macrelli), Socialista (Pertini) e Comunista (on.li Ingrao e D'Onofrio); al Senato venne ricevuta dai senatori Gianquinto e Spano (PCI), Barbareschi e Busoni (PSI) e dal sen. Gava per la DC. Scrive l'«Avanti!» del 21 luglio: «i rappresentanti del Movimento regionalista hanno illustrato la mozione conclusiva del Consiglio Nazionale del Movimento e particolarmente la richiesta della approvazione, entro l'anno, della legge per l'elezione del Consiglio regionale e la proposta di delegare al Governo l'approntamento delle leggi cornice, nell'ambito delle quali dovrebbe successivamente esplicarsi l'attività legislativa delle Regioni. Le proposte sono state accolte dai parlamentari con interesse e con la assicurazione che verranno al più presto sottoposte all'esame dei rispettivi Gruppi. La delegazione è stata ricevuta dal sen. Tupini il quale ha confermato che la Commissione governativa per l'Ente Regione, da lui presieduta, ha terminato i suoi lavori».

Il 29 novembre '61 ebbe luogo in Roma, al Teatro Eliseo, una grande «Assemblea» di amministratori, equivalente al II Congresso del Movimento regionalista. Più di milletrecento amministratori provinciali e comunali venuti da tutte le parti d'Italia. Presenti circa mille Sindaci, che avrebbero dovuto in corteo recarsi dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio; ma che non poterono farlo perché Scelba lo proibì. Il Congresso si fece sotto la parola

d'ordine *Le Regioni subito!* E volle con ciò sottolineare l'improrogabile esigenza di promulgare la legge per la elezione dei Consigli regionali, sia in relazione alle conclusioni della Commissione Tupini, sia per consentire ai Consigli regionali di partecipare alla imminente elezione del Presidente della Repubblica. Relatori ai Congresso furono: Leopoldo Piccardi (PR), Mauro Ferri (PSI), Enzo Santarelli (PCI), Claudio Salmoni (PRI). La risoluzione conclusiva – che venne portata da folte delegazioni di Sindaci in Parlamento – faceva «appello al Presidente della Repubblica, ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio, perché al problema dell'attuazione dell'ordinamento regionale in tutto il paese, conforme alla volontà del popolo, allo spirito e alla lettera della Costituzione, fosse data la precedenza su ogni altro problema nazionale».

7. L'Assemblea dell'Eliseo ebbe una grande importanza. Essa pose di nuovo nella grande stampa il problema della Regione e in migliaia di Consigli comunali tornò a porsi insistente la richiesta dell'attuazione dell'Ente Regione. Via via che si andava determinando la crisi del Governo delle convergenze, aumentavano le manifestazioni regionaliste nel paese e negli Enti locali. Il Comitato Esecutivo del Movimento regionalista in modo sempre più insistente si rivolge – con dichiarazioni e ordini del giorno – ai partiti perché intervengano attivamente in senso regionalista nella crisi. Esso concentra la sua azione nella crisi su tre obiettivi concreti: convocazione del Consiglio Nazionale; manifestazioni di amministratori appoggiate dai Sindacati nei capoluoghi della regione; presa di posizione polemica contro il contenuto della circolare Scelba alle Province sui problemi dell'agricoltura. «Un Governo che intenda raccogliere le istanze più urgenti del paese – è detto nel documento del Comitato Esecutivo del 20 gennaio – non può trascurare un problema di così vasta portata come quello dell'attuazione dell'ordinamento regionale. L'Esecutivo Nazionale ha ritenuto doveroso sottolineare la necessità che il problema delle Regioni non rimanga soltanto una rivendicazione degli amministratori degli Enti locali, i quali più direttamente ne sono interessati, ma anche di altri organismi quali i Sindacati, i piccoli e medi imprenditori industriali, gli artigiani, tutti

coloro, cioè, che con l'Ente Regione troveranno una più diretta e sicura difesa dei loro interessi».

Il Consiglio Nazionale del Movimento (18 febbraio '62) avvenne nel momento in cui la questione dell'Ente Regione, per generale ammissione della stampa, era diventata oggetto di programmazione governativa. I termini precisi non si conoscevano e per quel tanto che si conoscevano non davano ai convenuti una sicura garanzia di attuazione dell'Ente Regione entro la presente legislatura come era la richiesta di tutti. Pur nella soddisfazione generale di aver vinto una lunga battaglia di principio, il Convegno si concluse con le seguenti deliberazioni: 1) richiesta che i Consigli regionali vengano eletti nel corso dell'attuale legislatura; 2) affermazione che il Movimento regionalista come tale non smobiliterà anche dopo l'attuazione dell'Ente Regione, ma proseguirà la sua azione di stimolo e di vigilanza democratica trasformandosi, se del caso, anche in Associazione democratica delle Regioni; 3) invito a organizzare comizi, manifestazioni, assemblee in tutte le città, perché le grandi masse popolari siano investite del problema regionalista e ne comprendano il peculiare valore di svolta politica nel paese. Le regioni presenti al Convegno erano: Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Lombardia, Piemonte, Emilia, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Lazio, Campania, Puglia. Assenti: Liguria, Calabria, Lucania, e le Regioni a Statuto speciale. Convegno, insomma, più largo del solito e politicamente molto qualificato. Presenti per i repubblicani: Salvatore Donno, Segretario della Federazione di Milano; Ciangaretti, Segretario regionale dell'Umbria; il prof. Icilio Missiroli, Sindaco di Forlì; Tristano Governi, dell'Esecutivo repubblicano di Firenze; per i socialdemocratici: il Sindaco di Gradisca d'Isonzo, Marino di Bert; per i radicali: il dr. Mario Leone; per i socialisti: l'avv. Roberto Vighi di Bologna, l'avv. Lelio Lagorio di Firenze, Mario Zangrossi di Mantova; per i comunisti: Giuseppe Dozza, Mario Fabiani, il dott. Maccarrone, ecc. Il Movimento federalista europeo era rappresentato dal dott. Umberto Mori. Alcuni democristiani, tra cui il Sindaco di Bozzolo, avevano mandato la loro adesione personale.

Con la costituzione del Governo di centro-sinistra e la enun-

ciazione del suo programma, il Movimento di iniziativa per l'Ente Regione entrò in una nuova fase di vita e di lotta. Bisogna a questo punto sottolineare che – al di sopra dei dati di cronaca che abbiamo riportato e ricordato – il movimento per l'attuazione delle Regioni aveva continuato a svolgersi nella realtà politica del paese come un elemento organizzativo di quella presa di coscienza democratica che investiva o tendeva ad investire non soltanto la struttura politica e costituzionale dello Stato, ma anche i problemi aperti – cui si è accennato – delle strutture economiche e sociali. Riforme politiche e riforme strutturali in senso stretto, sviluppo economico pianificato e organizzazione democratica e decentrata dello Stato facevano cioè tutt'uno – sia pure attraverso particolari articolazioni organizzative – con il problema della democrazia politica, del suo consolidamento ed accrescimento. La stessa articolazione del programma del centro-sinistra rifletteva, alle origini, se non in una misura completa ed organica, questo nesso: nazionalizzazione delle fonti di energia, avvio della riforma agraria (superamento della mezzadria), attuazione dell'ordinamento regionale si presentavano come un insieme abbastanza organico. Per quel che riguarda, più strettamente, l'attuazione delle Regioni, i regionalisti da un lato poterono allora constatare con soddisfazione che la loro battaglia trovava un riconoscimento nel programma del nuovo Governo, dall'altro dovettero registrare una prima contraddizione: alla elezione dei Consigli regionali il Governo aveva anteposto – secondo una linea tradizionale – l'approvazione delle leggi cornice (agricoltura, urbanistica e così via) e della legge finanziaria nonché «eventuali modifiche» alla legge del 1953. La navicella delle Regioni nel momento in cui avrebbe dovuto coraggiosamente prendere il largo, per entrare finalmente in porto, veniva risucchiata dalle correnti e si prospettava anche il pericolo che fosse spinta, nel suo corso, verso la riva. La elezione dei Consigli regionali veniva rinviata al 1963. Altre preoccupazioni sussistevano sulla procedura legislativa preannunziata dal Governo.

Ma appunto in questa nuova situazione si apriva dinanzi al movimento per le Regioni un più preciso terreno atto allo sviluppo di una sua specifica ed insostituibile funzione. Si trattava in altre

parole di vigilare a che i tempi di attuazione dell'ordinamento regionale fossero affrettati e rispettati, sulla base stessa del programma legislativo, sottolineando la globalità delle rivendicazioni popolari e la necessaria complementarità dei provvedimenti legislativi (ordinamento regionale, nazionalizzazione, riforma agraria). Si trattava di partecipare e far partecipare le masse popolari alla elaborazione delle leggi sulle Regioni contribuendo a far sì che il contenuto dell'autonomia regionale non venisse ridotto al livello di un puro e semplice meccanismo di decentramento. Fu allora che cominciarono a porsi, ad esempio, le questioni concrete della legge sulle aree fabbricabili (urbanistica) sui poteri degli Enti di sviluppo dell'agricoltura (con dimensioni regionali e con coordinamento all'Ente Regione) e che si aprì un dibattito – che investì i gruppi dirigenti dei partiti, delle Amministrazioni e dei Sindacati – sui princìpi e sui contenuti delle «leggi cornice». Cioè sulla reale portata e sulla prospettiva della riforma regionale. Si trattava, d'altra parte, di far sì che le Regioni non trovassero pregiudicato il terreno alla loro iniziativa democratica da sviluppi centralizzati e burocratici nella programmazione economica (l'esperienza dei Comitati Colombo era stata negativa ed istruttiva insieme; come pure l'esperienza del cosiddetto «piano verde»). Alla rivendicazione e lotta regionalista si aprivano dunque nuovi orizzonti, nuove possibilità di riallacciarsi agli interessi vivi del paese, delle grandi organizzazioni dei lavoratori, delle amministrazioni e comunità locali. Si trattava di avere le Regioni presto, bene, e con tutti i poteri che la Costituzione aveva previsto e che si presentavano come necessari ed urgenti per la soluzione dei problemi reali del paese.

Tuttavia contro la rivendicazione e convergenza regionalista non tardarono a manifestarsi anche insidie più sottili del solito. La prima consisteva nel rimettersi al Governo per l'attuazione dell'ordinamento regionale e per la difesa degli interessi della Regione, in una posizione di attesa e di immobilismo, che stava a significare, per lo meno, se non liquidazione, grave limitazione dell'autonomia stessa del Movimento e della sua iniziativa politica. La seconda mirava sostanzialmente – ed ancora oggi mira – a svuotare e dividere la convergenza regionalista sorta al principio del '60 e consolidatasi

successivamente. A Bologna – annunziava «La Voce repubblicana» del 28-29 marzo 1962 – si incontravano i rappresentanti del PRI, del PSDI, della DC e del PSI «per esaminare, su proposta della DC i problemi inerenti all'adeguamento della politica regionale a quella nazionale». Secondo la DC emiliana – e poi l'iniziativa fu autorevolmente ripresa e lanciata dal Segretario nazionale del massimo partito di governo – si trattava di cogliere «la opportunità di frequenti scambi di idee e di comuni iniziative per concretizzare dalla periferia la istituzione dell'Ente Regione nelle linee generali indicate dal nuovo Governo». D'altra parte, però, l'iniziativa e la lotta per la Regione venivano a ravvivarsi – nel paese e nel Parlamento – su vari temi: programmazione economica, Enti di sviluppo dell'agricoltura, nazionalizzazione dell'energia elettrica e sua articolazione democratica (Enti locali, Regioni), attuazione della quinta Regione a Statuto speciale: in seguito ad iniziativa del Gruppo comunista la sera del 16 maggio la Camera dei deputati iscriveva all'ordine del giorno la discussione della proposta di legge Beltrame per l'attuazione e costituzione del Friuli-Venezia Giulia.

Veniva così a maturare la scadenza del 31 ottobre che il Governo aveva scelto come termine per la presentazione delle leggi di attuazione dell'ordinamento regionale. Così come il Movimento regionalista aveva fatto in precedenti occasioni, si trattava ancora una volta di assumere un atteggiamento costruttivo. Fu quanto decise il Consiglio Nazionale che si tenne a Trieste nel luglio del '62. Il Movimento regionalista espresse con la relazione Lagorio la chiara e costruttiva volontà politica e costituzionale degli amministratori: propose che si soprassedesse alle modifiche della legge del 1953, che si varasse subito la legge elettorale per dar vita effettiva ai Consigli regionali, che si ponesse mano ad una legge sia pure provvisoria per le spese di primo impianto delle Regioni in modo che effettivamente il nuovo ordinamento potesse cominciare a funzionare nel '63. Infine nel novembre 1962 (era già scaduto il termine di presentazione delle leggi regionali, era in discussione l'atteggiamento dei partiti di maggioranza sulla legge elettorale) si riunì a Bari un Convegno nazionale di amministratori – il primo indetto dal Movimento re-

gionalista nel Mezzogiorno – per prendere posizione sui problemi relativi alla programmazione economica. Sulla base di una relazione del prof. Sylos Labini fu riaffermato il nesso fra piano nazionale e piani regionali, fu sottolineata la partecipazione degli Enti locali e degli organi regionali alla elaborazione ed attuazione dei programmi economici, fu affrontata positivamente la questione degli strumenti regionali, concepiti come articolazioni dell'Ente Regione (Enti per lo sviluppo dell'agricoltura e società finanziarie a capitale pubblico per lo sviluppo dell'industria) e si ribadirono le posizioni già assunte a Trieste a proposito della complementarità delle leggi di attuazione dell'ordinamento regionale, mentre si sollecitavano particolarmente la legge finanziaria e quella regionale.

La battaglia per la conquista dell'ordinamento regionale è dunque tuttora aperta dinanzi al paese. Il Movimento di iniziativa per l'attuazione dell'Ente Regione è stato negli ultimi anni l'espressione organizzata della presa di coscienza democratica che ha investito tutta la società italiana. A questo punto si possono dunque concludere rapidamente questi già troppo lunghi cenni di una cronistoria recente. È inutile fare previsioni, come non servirebbe a nulla esprimere atteggiamenti e sentimenti di ottimismo o di pessimismo. Ciò che conviene, innanzitutto, è sempre la lotta e l'azione. Ma la rivendicazione e la convergenza unitaria delle forze regionaliste è sorta, vive, si afferma ed ha successo solo nella misura in cui venga riaffermata – sia sul terreno particolare delle Regioni, sia su un piano democratico e strutturale più vasto – la coincidenza, il nesso organico fra riforme politiche, piani economici e riforme di struttura. La Regione è divenuta infatti più che mai il nodo in cui si intrecciano e attraverso il quale possono sciogliersi le fondamentali questioni della democrazia e dello sviluppo della società italiana.

Il panorama che oggi, sullo scorcio della legislatura ci si presenta, è ricco di ombre, purtroppo; ma un forte spiraglio di luce può venire da quelle forze regionaliste che affermano la globalità di un programma di riforme. Della nazionalizzazione, delle Regioni, delle leggi agrarie può dirsi ciò che si può e si deve dire anche soltanto della legge elettorale e della legge finanziaria regionali: *simul stabunt*

aut simul cadunt: stanno insieme o cadono insieme. Così la bandiera della attuazione delle Regioni fu una cosa sola con la bandiera della democrazia, della lotta contro le concentrazioni capitalistiche e monopolistiche.

6. Rino Gracili, *Proibitivo il costo delle Regioni?* [513]

L'argomento del costo delle Regioni è uno di quelli su cui oggi, in Italia, si discute con maggiore accanimento.

In realtà, coloro che avversano l'ordinamento regionale si servono di tale argomento per contrabbandare la loro volontà di opporsi in ogni modo alla formazione di altri centri di potere pubblico che, in quanto tali, verrebbero ad allargare l'area democratica della nostra vita associata e a incidere sul potere decisionale dei potenti gruppi privati.

Fabbisogno finanziario.

È questo il punto più controverso di tutta la tematica regionalistica e sul quale i pareri sono sempre stati nettamente divisi.

Sono stati proposti e seguiti diversi metodi di indagine. La «Commissione di studio per l'attuazione delle Regioni a Statuto normale», la cosiddetta Commissione Tupini, ha seguito in sostanza il criterio di individuare, nel bilancio dello Stato, la spesa che questo già affronta, nelle singole Regioni, per le materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione, aggiungendo ad essa la spesa attualmente sostenuta dalle Regioni a Statuto speciale per la voce: «Ordinamento degli uffici e degli Enti amministrativi dipendenti dalla Regione». In questo modo la Commissione veniva ad indicare una spesa complessiva di 220 miliardi annui, dei quali solo 57 rappresentano una spesa effettivamente «nuova».

Il primo appunto critico che si può muovere al metodo seguito dalla Commissione Tupini è di aver concepito l'attività delle Regioni come meramente sostitutiva di quella dello Stato nei settori dati e cioè come trasferimento, in più adatta sede locale, di iniziative e di servizi che lo Stato già oggi svolge.

513 «Il Ponte», a. XXI, n. 6, giugno 1965, pp. 795-801.

In realtà la Commissione stessa si rendeva conto della necessità di concepire in modo dinamico, cioè come fonte di «novità» e quindi di progresso le funzioni del nuovo istituto. Basti pensare ai bisogni differenziati da zona a zona e alle possibilità latenti nei settori dell'industria, del turismo, dell'artigianato, collegate con l'utilizzazione delle varie risorse locali, per convincersi agevolmente di ciò. La stessa gara di emulazione che si stabilirà, e non potrà non stabilirsi, tra le Regioni, sulla strada dello sviluppo tecnico e del progresso economico, potrà costituire un fattore non secondario della crescita e dell'ampliamento di volume della finanza locale.

Noi sosteniamo di più: l'attuazione dell'ordinamento regionale deve essere concepita come l'occasione unica, quasi un passaggio obbligato, per realizzare finalmente la tanto attesa riforma della pubblica amministrazione in Italia. In tal senso dovranno essere affrontati da capo i complessi problemi dei rapporti tra lo Stato e gli Enti locali, tra lo Stato e gli Enti parastatali, tra questi e gli Enti locali e così via. Si vedrà allora che, attraverso una migliore distribuzione delle varie funzioni e il loro effettivo decentramento, non solo le Regioni non rappresenteranno un aggravio per la finanza statale, ma potranno persino condurre a notevoli «economie».

Ovviamente tutto ciò non potrà essere improvvisato. Occorrerà graduare i diversi momenti della trasformazione; ma non si può pensare di costituire Enti locali propri di uno Stato autonomista, quale è quello delineato dalla nostra Carta costituzionale, e, al tempo stesso, mantenere un'organizzazione che conservi in tutto e per tutto i caratteri dello Stato accentratore. In questo caso si sommerebbero gli aspetti negativi delle due diverse concezioni, con i risultati che sarebbe facile immaginare.

In realtà, a proposito di un'esigenza così basilare per la vita dello Stato italiano, come la realizzazione dell'ordinamento regionale, occorre dire chiaramente che siamo davanti non tanto a un problema di bilancio, quanto a un problema di carattere politico che soltanto con chiara e risoluta volontà politica può essere affrontato e risolto.

Non si tratta cioè di sapere quanto, più o meno esattamente, verranno a costare le Regioni, bensì di valutare che cosa potranno ren-

dere in termini di miglioramento del funzionamento dell'apparato statale per il progresso ordinato e democraticamente articolato della società italiana.

La polemica sul «costo» della Regioni a Statuto speciale.

È stato ripetuto fino alla sazietà che le Regioni a Statuto speciale hanno male amministrato e sono fornite di malcostume politico e di corruzione. In generale, si può dire che simili affermazioni non sono corroborate da serie indagini scientifiche. Al contrario laddove tali indagini sono state condotte, i risultati appaiono decisamente contrari agli «allarmisti». Il Forte[514], al termine di un'analisi accurata, ricca di dati numerici e statistici, ha potuto concludere che il costo delle Regioni a Statuto speciale, contrariamente all'idea che le forze antiregionalistiche sono riuscite ad accreditare presso tanta parte della pubblica opinione, è piuttosto modesto.

Basterà citare, dai numeri prospettati dal Forte, un solo dato, quello della quota per abitante delle spese generali politico-burocratiche (stipendi agli impiegati, assegno al Presidente, ai consiglieri ecc.). Per la Valle d'Aosta, tale quota è stata, nel 1960, anno a cui si riferisce l'indagine del Forte, di lire 3.660; per il Trentino Alto-Adige, di lire 1.600; per la Sardegna di lire 850; per la Sicilia di lire 750. La quota più bassa appare quella della tanto discussa Regione siciliana. In pratica, il cittadino siciliano, per concedersi il privilegio politico di avere la Regione autonoma, ha pagato, nel 1960, un costo specifico di meno di mille lire, presso a poco quanto per quattro pacchetti di sigarette «Nazionali».

Un certo interesse offre anche l'esame delle spese effettive per abitante, sempre rapportate all'anno 1960: Valle d'Aosta, lire 53.050; Sicilia, lire 17.500; Sardegna, lire 12.900; Trentino-Alto Adige, lire 11.5000.

Si può affermare dunque che le Regioni non sembra manifestino una propensione speciale a largheggiare nelle spese di carattere politico-burocratico. Anzi esse riescono a contenere le cifre che ci si riferiscono in termini sensibilmente inferiori rispetto alle altre regioni.

514 F. Forte, *Relazione al IV Convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Riva del Garda, 27 settembre-1° ottobre 1963. La nota è nel testo.

Sulla base delle considerazioni che precedono si può agevolmente sostenere che l'istituto regionale, come organizzazione politico-burocratica, non costa molto nelle Regioni a Statuto speciale, nonostante il permanere di tutta la bardatura accentrata e accentratrice dello Stato. Su 1134 miliardi di spese effettive del complesso delle Regioni, 60 miliardi risultavano destinati, nel 1959, a spese economiche e produttive. Altri 19 miliardi erano erogati, sempre nel 1959, per spese di carattere sociale.

A questo punto l'abituale impostazione antiregionalistica del problema potrebbe essere rovesciata per portare l'attenzione sul "costo" dell'accentramento e della mancata realizzazione dell'ordinamento regionale.

Il «costo» delle Regioni a Statuto ordinario.

Per tentare l'esame di un ipotetico "costo" delle Regioni a Statuto ordinario occorre richiamare in primo luogo l'elenco delle materie sulle quali le Regioni, a norma degli articoli 117 e 118 della Costituzione, hanno competenza legislativa e amministrativa. Risulterà allora evidente che si tratta di opere e di attività a carattere prioritario per lo sviluppo economico e sociale della Nazione.

E il decidere di farlo attraverso un sistema articolato di autonomie regionali, che consenta di individuare i bisogni effettivi e operi esclusioni e scelte più rispondenti all'effettiva realtà economico-sociale, non significa sperperare denaro pubblico «per fare la Regione, che è un lusso», ma piuttosto realizzare quelle cose concrete e indifferibili che si adducono come motivo e pretesto, negli ambienti antiregionalisti, per accantonare l'ordinamento regionale.

Un metodo da seguire per tentare di determinare la prevedibile spesa da erogarsi nelle Regioni a Statuto ordinario dovrebbe basarsi sui due presupposti seguenti:

1) è da escludere un «costo aggiuntivo» o costo politico-burocratico dell'ordinamento regionale. Un'organizzazione autonomista di tutto lo Stato italiano, ben realizzata e congegnata, deve sempre portare un'economia alla società italiana;
2) occorre partire dalle spese effettive sostenute durante l'an-

no 1962 dalle quattro Regioni a Statuto speciale e calcolare che tutte le Regioni a Statuto ordinario debbono sostenere le stesse spese, ridotte di una certa percentuale (20%) in dipendenza della minore estensione dell'autonomia.

Nell'anno 1962 quattro Regioni a Statuto speciale hanno sostenuto spese effettive (e per movimento di capitali) pari a lire 220 miliardi circa. La popolazione residente nelle stesse quattro Regioni, secondo il censimento del 1961 era di 8.231.587 abitanti, pari al 13,88% dell'intera popolazione italiana. Mediante una semplice proporzione è facile stabilire in 1.581 miliardi la spesa occorrente per estendere a tutta l'Italia l'ordinamento regionale. Tale spesa deve essere ridotta di 220 miliardi, che rappresenta il «costo» delle Regioni a Statuto speciale da noi preso a base di calcolo, e ulteriormente diminuita della spesa che si presume sarà sostenuta dalla nuova Regione a Statuto speciale, il Friuli-Venezia Giulia, da calcolarsi nell'ordine di 61 miliardi. Si ottiene così la somma di 1.300 miliardi, di cui occorrerà sottrarre ancora la percentuale da noi ipotizzata (20-25%) come rispondente alla maggiore estensione dell'autonomia nelle Regioni a Statuto speciale.

In conclusione si può calcolare intorno a mille miliardi la spesa annualmente occorrente per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario, riferendosi i valori all'anno 1962 da cui siamo partiti per questa nostra rapida ricerca.

Determinazione della spesa per ogni singola Regione.

Partendo da questo dato di spesa presunta globale per le Regioni a Statuto ordinario, si può tentare la distribuzione della spesa stessa per ogni singola Regione, fondandola su alcuni parametri di valutazione.

Innanzitutto il riparto si può calcolare in base alla popolazione residente nelle singole Regioni.

Un altro sistema di calcolo può essere quello che utilizza i due elementi della popolazione e della superficie territoriale.

Un terzo criterio dovrà invece tener conto anche del reddito netto prodotto nei settori pubblico e privato nell'anno considerato, nel nostro caso il 1962.

Sarebbe oltremodo interessante e fonte di paragoni molto stimolanti applicare i suddetti parametri a tutte le Regioni e stabilire per ciascuna i vari riparti di spesa; ma, per non tediare il lettore con troppe cifre e lunghi prospetti, vogliamo limitarci ad esporre qui i dati che riguardano soltanto la Toscana.

La Toscana – dati al 1962 – ha una popolazione di 3.268.160 abitanti, su una superficie di 2.298.973 ha. Densità: 143 abitanti per km². Il reddito prodotto in quell'anno nel settore sia pubblico sia privato, espresso in migliaia di lire fu di 1.234.223.000.

La suddivisione della spesa in rapporto alla popolazione, espressa in milioni di lire, risulta di 77.500. Invece la suddivisione in rapporto alla popolazione più la superficie territoriale, sempre espressa in milioni di lire, sarebbe di 95.427, per abitante lire 29.040, con una percentuale, nei confronti della spesa totale, del 9,54%.

Secondo infine il terzo parametro, che tiene conto, come abbiamo detto, anche del reddito prodotto, la spesa sarebbe (in milioni di lire) 62.597; per abitante, 19.060, con un'incidenza, sul reddito, del 5,07%.

I diversi metodi seguiti per il riparto dell'onore, da noi applicati, a titolo di esemplificazione, alla sola regione Toscana, ma che potrebbero essere agevolmente estesi a tutte le altre regioni, mettono in evidenza notevoli disparità nei risultati conseguiti, anche se appare evidente che i parametri presi a base del calcolo sono, per la loro natura, direttamente proporzionali alle spese che presumibilmente dovranno sostenersi.

Infatti sono facilmente intuibili la stretta dipendenza fra costo dei servizi e numero dei cittadini della Regione che di questi servizi dovranno usufruire, il differente costo dei servizi medesimi in rapporto alla minore o maggiore estensione territoriale fra due Regioni che abbiano, facciamo per dire, lo stesso numero di abitanti e infine il grande numero di esigenze che sono caratteristiche delle Regioni a più alto reddito rispetto alle Regioni più povere.

Si ritiene comunque che i parametri scelti necessitino di essere corretti in rapporto a particolari caratteristiche ambientali, specialmente per quanto attiene ai valori forniti dal reddito.

Sembra si debba concludere che la ripartizione della spesa non

debba restare affidata a calcoli legati a un solo elemento di valutazione e sia invece da preferire un'analisi fondata su vari elementi che costituiscono il sostrato geografico, economico e sociale della realtà in cui l'ordinamento regionale viene ad operare, usando, se del caso, opportuni correttivi dei risultati statistici stessi.

Il coordinamento o «conguaglio» delle finanze.

In uno Stato articolato su ampie autonomie locali, come sarà lo Stato italiano dopo l'attuazione dell'istituto regionale, occorre che l'ordinamento dei reciproci rapporti finanziari di tutti gli Enti pubblici sia opportunamente disciplinato. Sorge così il problema del coordinamento o «conguaglio» delle finanze.

La Costituzione affida al Parlamento la potestà di coordinare la finanza regionale con gli altri settori della finanza pubblica. L'art. 119 della Costituzione, al suo primo comma, suona infatti nel senso che le Regioni «hanno autonomia finanziaria, nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che le coordina con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni». Tale coordinamento investe la finanza regionale nel suo duplice momento delle entrate e delle spese.

Potrebbe sembrare a prima vista sufficiente che il legislatore fissasse i criteri del coordinamento finanziario, lasciando poi al Governo di disciplinarlo e attuarlo in concreto. Invece la devoluzione del coordinamento al Governo, sia pure sulla base di un generico intervento normativo, violerebbe l'autonomia finanziaria che il costituente ha voluto garantire con l'art. 119, riservando il «coordinamento» alle «leggi della Repubblica».

Tale coordinamento assume un doppio aspetto: statico e dinamico. Il coordinamento statico attiene alla legge organica che deve fissare le linee essenziali del campo finanziario riservate ai vari enti pubblici, che comprenda sia le entrate sia le spese. Il coordinamento dinamico deve essere invece effettuato annualmente dal Parlamento, in seno al quale dovrebbe essere costituita e funzionare una Commissione per gli affari regionali.

In sostanza occorre attuare un sistema organico di coordinamento, fondato sul riconoscimento concreto della preminenza che il nostro ordinamento costituzionale riconosce al Parlamento e sulla

necessità di evitare, nella vita finanziaria delle Regioni, il continuo intervento del potere centrale, che sarebbe lesivo dell'autonomia locale, costituzionalmente garantita.

Il tentativo più organico di fissare le linee generali della finanza regionale e del suo coordinamento con quella dello Stato, fu compiuto con il disegno di legge n. 4281, presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 21 novembre 1962. Discusso in alcune sedute delle competenti Commissioni, decadde poi per la fine della legislatura. Tuttavia tale disegno di legge non andava certamente esente da critiche.

Le mende più gravi apparivano la mancata attribuzione alle Regioni di «tributi propri», con conseguente violazione sostanziale dell'art. 119 della Costituzione, e l'inadeguata entità dei mezzi finanziari assegnati. Ne deriva una visione del tutto burocratizzata dei compiti della Regione, che non si proponeva più come un ente dotato di autonomia politica e legislativa, ma quasi come un ente di semplice decentramento amministrativo, chiamato ad assolvere staticamente funzioni e attività già proprie dello Stato.

Anche da questo episodio appariva patente la volontà delle nostre classi dirigenti di eludere ancora una volta il dettato costituzionale, realizzando un tipo di ordinamento regionale che, anziché costituire il momento nodale e il punto di forza di un'azione rinnovatrice e rigeneratrice di tutto il tessuto amministrativo e politico della Nazione, ne ribadiva le secolari carenze e ne aggravava i mali.

7. Manin Carabba, *Appunti sulla «riforma dello Stato»* [515]

1. Un elemento dal dibattito politico più recente è la diffusa consapevolezza della presenza nel nostro sistema istituzionale di sintomi di crisi non superficiale, tali da richiedere, prima di tutto da parte delle grandi forze politiche del paese, la capacità di fornire risposte non strumentali, di indicare soluzioni nel breve e nel lungo periodo.

515 «Il Ponte», a. XXII, n. 1, gennaio 1966, pp. 30-39. Le note sono nel testo.

Il tema della crisi dello Stato e della necessità di pensare organicamente alle soluzioni da adottarsi per la stessa vita e strutturazione dei rapporti fra partiti politici e potere pubblico, si è effettivamente posto al centro delle assise più importanti che la cronaca politica ha registrato negli ultimi mesi, assumendo un particolare rilievo nell'Assemblea Nazionale della Democrazia Cristiana a Sorrento, nel XXXVI Congresso del Partito Socialista Italiano, nelle Tesi per il XII Congresso del Partito Comunista Italiano.

Il processo, sia pur lento e contraddittorio, di avvio della programmazione economica globale è apparso il terreno su cui poter concentrare iniziative tese a collegare le concrete soluzioni da adottarsi sul piano istituzionale ai problemi della struttura economica del paese. E a sua volta questo ordine di problemi appare il terreno specifico sul quale lo stesso processo di revisione e ristrutturazione dei grandi schieramenti politici nel nostro paese potrà realizzarsi.

2. Il movimento democristiano ha raggiunto forse il punto più avanzato del proprio dibattito intorno al rapporto fra Stato e sistema economico con il I Convegno Nazionale di San Pellegrino. In tale sede Pasquale Saraceno dedicava un'intera parte della sua relazione al rapporto fra politica di sviluppo e «istituzioni» affermando con chiarezza come «il perseguimento di una politica di piano darà nuova evidenza a quelle insufficienze della struttura statale che si sono venute manifestando in misura sempre più grave nel corso dell'ultimo trentennio in tutti quei paesi in cui sono stata adottate politiche cosiddette di terza via»[516]. Il quadro ideologico in cui tali prospettazioni programmatiche si ponevano era offerto da una relazione di Achille Ardigò nella quale, richiamata la critica di Dossetti allo Stato di diritto (come Stato caratterizzato alla «preminenza del potere economico su ogni potere giuridico dello Stato»), si afferma la necessità di ricondurre ad unità in una nuova sintesi politica la tradizione moderata popolare da don Sturzo a De Gasperi, con il contributo dossettiano. Tale sintesi veniva identificata appunto nell'accettazio-

516 P. Saraceno, *Lo Stato e l'economia*, in *Il Convegno di San Pellegrino*, Atti del I Convegno Nazionale di studio della Democrazia Cristiana, Roma, 1962, p. 7.

ne di una mediazione interclassista dello Stato, capace di guidare il paese verso una politica globale di sviluppo industriale, acquisendo una nuova capacità di mediazione verso le classi sociali e verso le comunità intermedie[517]. La tradizione su un terreno concretamente programmatico di questo disegno pareva capace di assumere contenuti innovatori, attraverso soprattutto le impostazioni del Saraceno sulla funzione dello Stato imprenditore e sulla politica meridionalistica vista nel quadro di un indirizzo politico economico globale del paese, per conseguire, a cento anni dalla unificazione politica, la «unificazione economica» del paese[518].

La Democrazia Cristiana ha tentato di collegare all'impegno della programmazione la propria visione interclassista dello Stato, affermando come per essa «la politica di programmazione è in primo luogo la sede in cui lo Stato prende coscienza ed individua il bene comune cui tende ed esprime conseguentemente il suo intendimento – assumendo le responsabilità ritenute necessarie – di realizzare, entro un periodo determinato, alcuni obiettivi di produzione e di riparazione del reddito, in un sistema in cui la libera operatività delle forze di mercato viene non solo rispettata, ma favorita, pur affidando all'azione pubblica il compito di indirizzare ed orientare il mercato stesso»[519].

Il discorso democristiano sulla programmazione è venuto allargandosi in modo esplicito all'intero arco dei problemi istituzionali della direzione politica del paese con l'Assemblea Nazionale di Sorrento. In tale assise veniva espressamente formulato il giudizio severo secondo il quale nell'esperienza costituzionale di questo ventennio il rapporto fra potere legislativo e potere esecutivo non ha

517 A. Ardigò, *Classi sociali e sintesi politica*, in *Il Convegno di San Pellegrino*, cit., p. 133 s.; F. Benvenuti, *Persona, comunità intermedie e Stato*, in op. cit., p. 115 s.

518 P. Saraceno, *Lo Stato e l'economia,* in op. cit., p. 173 s.; P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano, 1961, p. 692 s.

519 M. Rumor, *La programmazione come metodo di libertà e di progresso*, Relazione al Consiglio Nazionale della dc, 28-30 aprile 1965, in *La Democrazia Cristiana e il piano*, Roma, 1965, p. 11 s.

giovato a nessuno dei due; infatti né l'uno né l'altro appare rafforzato nella situazione presente: «non l'Esecutivo, cui sono conferiti strumenti di intervento adeguati alla complessità e vastità dei compiti dello Stato, sviluppatisi soprattutto nella sfera economica e sociale; e certamente non […] il Parlamento, appesantito e quasi immobilizzato dal *surplus* del lavoro legislativo che gli deriva dall'ampliamento dei compito dello Stato democratico»[520]. Le soluzioni vengono ricercate nel rispetto del principio democratico, affermandosi che «il Parlamento non può perdere le proprie prerogative di controllo sul potere esecutivo senza alterare gravemente l'equilibrio dei poteri su cui si fonda il nostro tipo di democrazia». Ma non senza avanzare proposte innovative di notevole portata come quella esplicita di revisione delle stesse strutture del sistema rappresentativo idonea a dar risposta positiva alle esigenze nascenti della nuova realtà. In questo quadro la programmazione, «idea-forza» motrice dell'intero sistema, si pone come l'espressione odierna della tradizionale visione politica del moderatismo cattolico, fondato sulla «lotta per la libertà e contro il comunismo» e su una «concezione democratica e pluralistica della società»; riaffermandosi dunque la visione di un «pluralismo sociale che si realizza in nuove ed adeguate strutture istituzionali. Programmazione democratica e Regioni appaiono come due aspetti fondamentali decisivi per un'attuale rinnovata presenza del partito e una articolazione nuova della società»[521].

3. Una risposta della sinistra ai problemi concernenti l'assetto istituzionale e la organizzazione dei pubblici poteri nel nostro paese non sembra ancora delinearsi con chiarezza sufficiente, a fondamento della discussione aperta intorno alla formazione di nuovi schieramenti politici nell'ambito socialista. In particolare nell'ambito del PSI – i cui problemi appaiono di centrale importanza per i nuovi schieramenti della sinistra nel suo complesso – il merito da attribuirsi agli interventi di Pietro Nenni nella campagna precongressuale (intervista all'«Espresso» e «Lettere ai compagni»), di aver espressamente intro-

520 A. Forlani, *Relazione introduttiva alla Assemblea Nazionale democristiana di Sorrento*, «Il Popolo», 31 ottobre 1965.

521 A. Forlani, *Relazione introduttiva*, cit.

dotto fra i temi politici del dibattito socialista quello della «riforma dello Stato», si è accompagnato alla preoccupante carenza di contenuti che a tale formula sono stati forniti dalla discussione del XXXVI Congresso Nazionale. Si è giunti perfino a liquidare la linea politica della riforma posta alla base della partecipazione del PSI ai Governi della coalizione di centro-sinistra, come un tributo pagato alle opposizioni interne espresse dalla corrente di sinistra che ha dato poi vita al PSIUP. Affermazione in sé desolante e ridicola, ma preoccupante perché teorizzata come fondamento di una revisione della linea del socialismo italiano, fondata sulla «svendita» del patrimonio culturale e di contenuti riformatori frutto di una non breve stagione della cultura democratica del nostro paese.

Dal punto di vista ideologico la cultura marxista italiana ha affrontato in modo non privo di originalità e di coraggio un discorso moderno sulla funzione del diritto dello Stato. Una indagine non ancora compiuta – ma che resta fra le più urgentemente necessarie per la filosofia politico-giuridica italiana – sul contributo del pensiero marxista italiano alla dottrina dello Stato e del diritto, dovrebbe, probabilmente, prendere le mosse proprio dalla meditazione di Antonio Labriola intorno a tali temi; nella quale sembra possibile rintracciare una vigorosa enunciazione del non scindibile legame fra vicende attinenti alla struttura economica ed alla società civile da un lato e assetto istituzionale dall'altro. Così, allorchè si afferma che «la storia consiste tutta nella lotta degli interessi e il diritto non è se non l'espressione autoritaria di quelli che han trionfato», tuttavia – ammonisce Labriola – «con tali enunciazioni non si giunge certo a spiegare ogni singolo diritto che sia apparso nella storia per via della immediata visione dei rispettivi interessi. Le cose storiche sono assai complicate; ma queste enunciazioni generali bastano ad indicare lo stile e il metodo della ricerca che si è ormai sostituita alla ideologia giuridica»[522]. Così lo stesso studio del pensiero filosofico-giuridico di Gramsci, lungo la traccia delle

522 A. Labriola, *Del materialismo storico*, in *La concezione materialistica della Storia*, Bari, 1953, p. 223.

più attente letture dello storicismo gramsciano[523], dovrebbe più seriamente far meditare sui riflessi che la visione unitaria del reale e del rapporto fra società civile e società politica viene ad avere su una concezione marxista della sovrastruttura. Apparendo evidentemente non compatibile con la visione fattivamente storicistica del Gramsci ogni impostazione di astratta e meccanica divisione fra elementi strutturali e quadro istituzionale o di rigido volontarismo (assumendosi il diritto e lo Stato come puro e semplice modo di esprimersi delle classi dominanti).

Una impostazione rinnovata alla cultura filosofico-giuridica di ispirazione marxista potrebbe arrecare il contributo di una umanistica visione di «filosofia della prassi» ai problemi del momento presente. Anziché muovere cioè dall'idilliaca visione "pluralistica" propria del movimento cattolico il pensiero marxista può, con maggiore umiltà e più incisiva capacità di conoscenza dei fenomeni, accingersi al non facile lavoro di approfondimento della tematica delle riforme e dello Stato nella realtà presente.

4. Sempre più ci si sta rendendo conto della necessità di intraprendere senza indugi ulteriori un'opera di effettiva conoscenza dell'assetto istituzionale del nostro paese, apparendo non più procrastinabile l'acquisizione di una conoscenza del dato legislativo (e, più in generale, della totale esperienza giuridica) capace di inserirsi in una coscienza unitaria della nostra storia e della nostra realtà attuale. È stato di recente osservato, da un maestro del diritto pubblico, che può – nel quadro di un giudizio di storia della cultura contemporanea – considerarsi fallito il compito di tutta una scuola di studiosi del diritto pubblico (definita post-pandettistica italiana ed emblematicamente rappresentata da Santi Romano e da Guido Zanobini) che, fondando il proprio sforzo su un'astratta concettuologia, finì col condannarsi alla non conoscenza della stessa reale esperienza giuridica. Ne nasce una conseguenza direttamente rilevante per un giudizio politico: della generale incapacità di intendere la genesi della stessa

523 E. Garin, *Gramsci nella cultura italiana*, in *Studi gramsciani*, Atti del Convegno dell'Istituto Antonio Gramsci (Roma, gennaio 1958), Roma, 1958, p. 395 s.

nostra struttura istituzionale e di comprendere, insieme alla efficacia della norma quale è tecnicamente definibile e circoscrivibile nel foro, la effettiva incidenza sulla realtà e il significato storico della vicenda legislativa e della storia del nostro ordinamento giuridico.

Una considerazione come quella prospettata, apparentemente assai astratta, può spiegare qualcosa delle delusioni recenti della sinistra italiana, di fronte all'avvio di una fase riformatrice (aperta dalla coalizione di centro-sinistra) che è sembrata man mano svuotarsi. A ben guardare – al di là delle affermazioni teoriche ormai diffuse – è mancata nella iniziale impostazione della nuova stagione riformatrice una capacità culturale e politica insieme di valutare ciò che le singole misure di riforma significassero nell'ambito dello Stato e dell'ordinamento giuridico italiano, così come cento anni di storia unitaria lo hanno cristallizzato ed irrigidito. Sicchè la lacuna culturale si è fatta direttamente politica, conducendo alla avvilente rinuncia o al rifiuto in sé sterile, senza che ancora apparisse chiara la natura stessa delle difficoltà incontrate, dei nodi da sciogliere.

Le componenti riformatrici del movimento politico dei cattolici si presentano, per loro natura, disarmate a queste difficoltà; muovendo dalla moralistica visione di un astratto «pluralismo», la teorizzazione della società civile e della società politica quale è delineata dalla dottrina politica cattolica costituisce piuttosto un ostacolo alla comprensione dei mutevoli nessi posti dalla vicenda del reale storico fra struttura economica e assetto istituzionale, che una chiave utile per chiarirli a farvi luce.

Qui sta, a noi sembra, l'impegno di oggi per la elaborazione culturale e direttamente politica dei marxisti. Occorre inserirsi nel risveglio culturale teso alla conoscenza della storia dello Stato italiano per arrecarvi il contributo non rinunciabile dello storicismo marxista e per ricavarne, nella battaglia politica, le indicazioni per una rinnovata azione riformatrice.

5. Il profondo significato riformatore dei due essenziali temi programmatici posti dalla cultura e dalle forze politiche della sinistra – l'attuazione dell'ordinamento regionale e l'avvio della programmazione economica generale – può essere compreso – e tradotto quindi

nel momento della effettualità da un consapevole impegno politico – solo se si abbia presente quale significato abbiano nella storia del nostro ordinamento giuridico (e nella storia generale del nostro paese) da un lato la scelta accentratrice, negatrice delle autonomie locali, dall'altro la struttura dei mezzi di intervento pubblico nell'economia quale è venuta delineandosi durante tutta la vita dello Stato unitario e, segnatamente, nel ventennio fra le due guerre.

La cultura storica e la scienza del diritto pubblico hanno di recente sottoposto ad una lucida e rigorosa analisi le scelte istituzionali della vita dello Stato unitario e che ha trovato la sua diretta espressione nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, sulla unificazione legislativa (allegati A, B, C, D, E, F) e nella legge 2 aprile 1865, n. 2215 (allegati A, B, C, D, E, F, G) sulla unificazione amministrativa. Un insigne studioso cattolico ha posto con spregiudicata franchezza la domanda sul significato politico e sulla validità storica delle leggi di unificazione del 1865. «Interrogativo tanto più lecito ove si ricordi il giudizio di Jacini quando osservava come sotto la pressione della lotta per la vita della nazionalità italiana «si abborracciò in fretta un'amministrazione calata sulle orme della francese e della belga, intesa allo scopo di far sparire le vestigie delle divisioni precedenti senza verificare se armonizzava con abitudini immutabili e con le migliori tradizione del pensiero italiano» e quando si ricordi il voto di Francesco De Sanctis: «diresti che proprio appunto quando si è trasformata l'Italia si sia soffermato il mondo intellettuale e politico da cui è nata. La vita è anche esteriore e superficiale. Deve cercare se stessa, con vista chiara, sgombra da ogni velo e da ogni involucro, guardando alla cosa effettuale». «Ora se si voglia comprendere insieme le ragioni di validità e le deficienze di questa legislazione, sembra a me che non si possa se non partire dal fatto che si impose per le esigenze del momento senza che fosse stata concepita e creata da un consenso nazionale. Essa apparve, infatti, non come una conquista, ma come una necessità, una legge che non era discussa e che non si poteva discutere. Tal che fin dai primi anni della sua applicazione, essa divenne un mito, una legge fuori della storia individuale dei legislatori che l'avevano votata, degli amministratori che

la dovevano applicare, e fuori della storia collettiva del popolo cui era applicata»[524].

La legislazione civile, tutta tesa verso il modello napoleonico astrattamente riguardato, rivelava la scelta di classe sottostante: una tutela rigida della proprietà e una configurazione di rapporti agrari tali da rendere possibile l'incontro con le esigenze del più retrivo latifondismo del Sud d'Italia[525]. Le leggi di unificazione amministrativa sanzionavano il consapevole abbandono di ogni formula di decentramento autonomistico. Soprattutto, «l'insorgere della questione meridionale, e cioè la prospettiva di estendere il programma di uno Stato decentrato a regioni di diversa composizione sociale e nelle quali il compito dell'egemonia si presentava per i moderati in termini ben altrimenti complessi che nelle regioni centro-settentrionali, spinse i moderati ad operare una scelta politica a favore della continuità dello Stato e delle sue istituzioni (cioè dello Stato sardo e delle sue istituzioni) e a gettare a mare ogni proposito di decentramento»[526]. Scartata la soluzione regionalistica del Minghetti[527], si trovò il punto di approdo, attraverso i decreti del Peruzzi dell'ottobre 1861 e poi la legge del 1865, in una concezione che si fondava sul «Prefetto», concepito quale destinatario di un «mandato politico unitario» e dotato di «competenza generale rispetto alle varie branche locali della pubblica amministrazione»[528]. La durezza della scelta accentratrice è cer-

524 F. Benvenuti, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione, bozze di stampa, p. 7.

525 A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i Codici del 1865*, Milano, 1960, p. 47; e ivi, p. 299 l'intervento di F. Crispi alla Camera nella tornata del 16 febbraio 1865.

526 E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, «Studi storici», 1959-60, fasc. 3; E. Ragionieri, *Accentramento e autonomie locali nella storia dell'Italia unita*, «La Regione», 1963, n. 1.

527 Vedasi la vicenda ed il naufragio dei progetti Minghetti, in C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, Milano, 1964, p. 120. Precedentemente sul «Ponte» (n. 8-9, agosto-settembre 1961), C. Pavone, *1861: come morirono le regioni.*

528 C. Pavone, *Amministrazione centrale*…, cit., p. 167.

to una consapevole decisione politica, se è vero che pare ancor oggi stupefacente la mancata presa in considerazione di «una soluzione di ricambio circa la non attuazione dell'ordinamento regionale».

Ponendosi un'alternativa rigida fra soluzione regionale e sistema prefettizio, «quasi che non esistessero infinite altre possibili soluzioni tra questi due termini estremi della problematica»[529]. La vicenda dell'unificazione amministrativa appare segnata da un indirizzo di governo assai distante dalla stessa ideologia cavouriana in quanto «la concreta linea politica tendeva ad assumere i caratteri che più erano propri e gli aspetti più rigorosamente oligarchici del liberalismo italiano e che erano determinati dalla volontà di mantenere la direzione del paese nelle mani di una ristretta aristocrazia liberale»[530].

Il carattere di scelta di classe del complesso della legislazione della unificazione andrebbe, peraltro, ricercato più a fondo, nella struttura della giustizia amministrativa, escludendo la disciplina contenuta nell'allegato E della legge 20 marzo 1865, n. 2248, la tutela giurisdizionale laddove non vi fosse «questione di un diritto civile o politico», ma ad un tempo (o contraddittoriamente) negando al giudice ordinario qualsiasi competenza in ordine all'atto amministrativo[531]; e nelle norme di sicurezza pubblica, che, soprattutto con la legge di Pubblica Sicurezza e con il Codice di Procedura Penale del 1865, apparivano «celebrazione pura del sospetto» ed esempio di «disciplina squisitamente liberale»[532].

6. Occorre dunque ripercorrere l'intero arco della vita dello Stato unitario per scoprirvi, nella vita delle leggi e delle istituzioni, la sottostante realtà della società civile e dei rapporti economici

529 M.S. Giannini, *I Comuni*, Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, cit., bozze di stampa, p. 22.

530 R. Villari, *La liberazione del Mezzogiorno e l'unità nazionale*, in *Mezzogiorno e contadini nell'età moderna*, Bari, 1961.

531 G. Miele, *La giustizia amministrativa*, Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, cit., bozze di stampa, pp. 4-6.

532 G. Amato, *La libertà personale*, Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, cit., bozze di stampa; P. Barile, *La pubblica sicurezza*, bozze di stampa.

e sociali che esprimono tali assetti organizzatori e tali complessi normativi.

Sotto un tale profilo la storia, per tanti aspetti decisiva, della legislazione fascista appare ancora pressochè interamente da scrivere. La circostanza della permanente vigenza di tanta parte di quell'apparato normativo non ha consentito ad una dottrina giuspubblicistica astrattamente rinchiusa nell'esperienza forense un approfondimento delle ragioni storiche alla base del corpo essenziale delle nostre leggi (nato appunto nel ventennio fra le due guerre).

Eppure è in quel periodo che si manifesta, in connessione con il definitivo atteggiarsi della nostra struttura economica secondo uno schema imperialistico, il fenomeno più evidente (e più spesso teorizzato in modo mistificante) della evoluzione delle strutture statuali dell'ultimo cinquantennio, rappresentato dall'allargamento della sfera di intervento dei pubblici poteri nell'economia. La storia della legislazione economica del periodo compreso fra le due guerre potrebbe svelarci il tessuto contraddittorio dal quale prende le mosse, nel nostro paese, l'intero apparato dirigistico dell'economia, dall'ordinamento creditizio a quello assicurativo, dalle partecipazioni statali al credito a non breve termine, dalla bonifica alla complessa rete di Enti pubblici economici.

La vicenda, poi, della inattuazione costituzionale e le ragioni della replicata scelta accentratrice della classe dirigente uscita dalla sconfitta popolare del 1948; il significato innovatore e i limiti delle riforme del 1950 (riforma agraria e istituzione della Cassa del Mezzogiorno); la breve stagione riformatrice del primo Governo appoggiato esternamente dai socialisti: tali temi ci conducono ormai all'impegno politico di oggi, alla necessità di elaborare con maggior concretezza e capacità di penetrazione entro le maglie della nostra realtà storica una linea riformatrice.

7. La capacità di porre in discussione, nel vivo della battaglia politica e attraverso le scelte che in essa maturano, l'intero assetto dello Stato italiano del moderatismo post-unitario, del fascismo, della Costituzione tradita, appare il compito più importante per le forze politiche del movimento operaio e per l'intera sinistra italiana.

Il nesso fra ordinamento regionale e programmazione è, in questa prospettiva, non discutibile. La scelta accentratrice è, nella storia delle istituzioni italiane, tutt'uno con la scelta conservatrice, di difesa tenace degli interessi di classe. Non è un caso, dunque, che il tentativo di fornire con il piano una direzione unitaria al processo di sviluppo si leghi strettamente all'attuazione della scelta decentratrice sancita dalla Costituente.

La vicenda della programmazione è stata finora, nella Nota aggiuntiva al Rapporto Saraceno, al programma Giolitti condotto alla approvazione definitiva del Governo da Pieraccini, una vicenda ancora al limite della battaglia politica reale e in certo modo, fuori di essa. Tuttavia i documenti che esprimono tale sforzo non mancano di riflettere il tentativo di profonda revisione dell'intero assetto dei pubblici poteri.

La sinistra italiana ha il compito di accrescere la capacità di reale innovazione di quel disegno riformatore, rompendo i legami di classe che si intrecciano in ogni schema ed in ogni struttura dell'apparato organizzato del potere pubblico. Occorre respingere il tentativo di condurre il discorso innovatore ai lidi ben muniti degli schemi corporativi, verso i quali tende, per sua natura, la cultura e l'impegno politico dei cattolici (e verso i quali spinge la suggestione della esperienza francese).

Il significato del processo di nuova unità verso la quale muove la sinistra italiana non può non essere quello di un consapevole sforzo di costruzione dello Stato democratico, attraverso la costante coscienza di legame fra rapporto di classe e rapporti economico-sociali ed assetto istituzionale che da essi promana.

In tale cammino non può mancare un responsabile incontro con il movimento politico dei cattolici. Ma diverso è il contributo ideale e l'*humus* culturale dal quale muove il movimento operaio. Per questo, deve rifiutarsi ogni semplificante illusione di chi porta nella battaglia politica la suggestione di un idilliaco processo di unità dello schieramento socialista paradossalmente concepito come momento interno di una alleanza permanente e generale fra socialisti e cattolici. Non a caso tali impostazioni politiche si accoppiano alla

teorizzazione dell'abbandono della linea programmatica riformatrice. Muovere verso forme più avanzate di unità dello schieramento di sinistra (indipendentemente dalle immediate vicende partitiche che tale processo è destinato ad assumere) significa, al contrario, acquistare sempre maggiore consapevolezza delle ragioni storiche che, nella ricostruzione della vicenda dello Sato italiano, il movimento socialista trae da sé stesso. Il che significa porsi come forza alternativa intimamente tale (al di là dei possibili episodi di collaborazione governativa) rispetto al movimento politico dei cattolici, sia nelle sue componenti avanzate che in quelle del clerico-moderatismo. E significa ancora capire come le ragioni dell'unità sono prevalenti nei riguardi della componente comunista del movimento operaio italiano, della quale oggi, se è doveroso constatare la permanente chiusura (in nome di una collocazione internazionale del movimento operaio italiano che ha da essere rifiutata), è pur necessario ricordare il grande potenziale democratico e popolare. Solo così si prepara (sia pur gradualmente) un processo di riunificazione della sinistra in Italia.

Il tema dello Stato e della sua riforma, identificandosi con quelli della programmazione economica globale e della attuazione dell'ordinamento regionale, appare, dunque, come la trama di un impegno non contingente della sinistra italiana e come il possibile punto di incontro di nuovi schieramenti unitari.

8. Giovanni Spadolini, *Esperimento pauroso* [533]

«Pauroso». Nessun aggettivo sembra più adatto a riflettere una minaccia che, a distanza di quasi vent'anni da quel discorso crociano alla Costituente, sembra oggi più incombente che mai, più inquietante che mai. E «pauroso» è veramente questo disfrenarsi di ambizioni e di cupidigie regionalistiche, all'ombra di una riforma costituzionale che la saggezza di un'intera classe dirigente aveva sconsigliato per quasi quattro lustri; «paurosa» è veramente la leg-

533 «Politica liberale», a. XVII, n. 3, marzo 1966, p. 2.

gerezza con la quale il tema è affrontato dai partiti che più furono avversi o tiepidi circa l'istituzione dell'Ente Regione, a cominciare dal convertito Partito Socialista in cui il valoroso *leader* non a caso ricordato da Croce, e oggi partecipe del generale omaggio crociano, intendiamo l'on. Nenni, si distinse per l'immagine, icastica e definitiva, dell'Italia in pillole, dell'Italia che il regionalismo avrebbe ridotto in pillole.

Speriamo che questo alto e solenne monito crociano non sia dimenticato del tutto, nelle scelte cui si accingono i nostri governanti. E speriamo che qualcuno ricordi e mediti le parole cui si è richiamato, con scelta non meno significativa, il Presidente Leone nell'introduzione al messaggio di Saragat: quella dedica, cioè, tanto illuminante tanto rivelatrice, del diario crociano sull'«Italia tagliata in due» alla sua Napoli, alla Napoli ostile a tutti i separatismi e a tutte le autonomie, alla Napoli «religiosamente fedele all'idea di unità nazionale».

Parole dell'immediato dopoguerra; ma oggi più attuali che mai. C'è un modo per onorare Croce che non dovrebbe dispiacere ai partiti pronti ad inchinarsi alla sua memoria o al suo insegnamento: evitare gli errori che egli sempre paventò e denunciò. Prima che sia troppo tardi.

9. Silvano Tosi, *Regioni di serie A e Regioni di serie B* [534]

Si è mai pensato a quali conseguenze politico-costituzionali potrà dar luogo, a lungo termine, l'impianto integrale del regionalismo? A prima vista, ci troviamo dinanzi a null'altro che ad un adempimento costituzionale, cioè a qualcosa che dovrebbe valere a rafforzare, attuandola, la Costituzione repubblicana. Ma in pratica? In realtà, a guardare le cose per il loro verso, uno degli aspetti razionalmente meno accettabili del regionalismo resta la distinzione fra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario. E si deve ammettere – giustificazioni storico-politiche a parte – che non fu davvero un

534 «Politica liberale», a. XVII, n. 4, aprile 1966, p. 2.

troppo reverente omaggio al principio democratico, tendenzialmente sempre egualitario, attribuire ai siciliani, ai sardi, ai valdostani, ai trentini e ai giuliani un trattamento così diverso da quello toccato in sorte agli emiliani, ai toscani, agli umbri, ai marchigiani e agli altri.

10. *La lunga strada delle Regioni* [535]

L'accordo in merito alle Regioni recentemente raggiunto all'interno della maggioranza prevede l'approvazione della legge per l'elezione dei Consigli regionali entro la presente legislatura. Le elezioni si terranno nel '69 a condizione che entro quell'anno venga approvata la legge finanziaria, quella legge cioè che fisserà le entrate delle Regioni, provvedimento chiave perché l'ordinamento regionale possa effettivamente funzionare. Ma tale legge, va detto subito, presuppone il riesame e la ristrutturazione di tutta la complessa materia finanziaria riguardante gli Enti locali e cioè Comuni e Province. È in dubbio quindi, data la mole di lavoro che questo comporta, che la scadenza del '69 venga rispettata.

Le leggi elettorali e quelle finanziarie non esauriscono la complessa preparazione normativa e strutturale necessaria all'Ente Regione. Altri strumenti di carattere tecnico-amministrativo dovranno essere perfezionati perché la Regione sia in grado di esercitare con efficacia le sue funzioni. Questa opera di messa a punto è ancora in corso e in molti casi è appena iniziata. Per esempio entro il 31 marzo scorso i vari Comitati per la programmazione, strumenti fondamentali di intervento economico delle Regioni, avrebbero dovuto consegnare al Ministero del Bilancio i singoli piani regionali di sviluppo con previsioni al 1970. Solo poche Regioni hanno rispettato la scadenza e vi è ragione di temere che il contenuto di molti dei piani in corso di preparazione già di basso livello manterrebbero in buona parte delle Regioni quegli strumenti tecnici indispensabili per una seria rilevazione dei dati e per un corretto calcolo delle previsioni. Va tenuto presente che la riforma regionale è di tale impegno che tutti i

535 «Frontiere socialiste», a. II, n. 10, 10 aprile 1967, p. 4.

problemi che ad essa si ricollegano andranno accuratamente considerati e analizzati. Se attuata con saggezza e serietà la riforma potrà operare un profondo rinnovamento nelle strutture amministrative del paese, ma un suo eventuale fallimento oltre a produrre conseguenze negative sul piano economico potrebbe provocare una tale situazione di caos amministrativo da portare ad una crisi politica di vaste proporzioni.

Condizione essenziale per il successo dell'ordinamento regionale è anche la creazione di una «coscienza regionale» nell'opinione pubblica. Uno dei più importanti obiettivi della riforma è quello di allargare le autonomie locali cioè di trasferire importanti poteri di decisione dal centro alla periferia, ad organismi a più larga base democratica. Ciò presuppone una più vasta e articolata partecipazione politica. Ma come si potrà averla se l'opinione pubblica ignora cosa siano le Regioni o le è contraria? Una serie di inchieste Doxa condotte dal 1952, 1960 e '63 lo dimostrano chiaramente. Eccone i risultati.

Domanda: dall'istituzione delle Regioni verrà al paese:

	1952	1960	1963
Più bene che male	23	19	31
Né bene né male	7	6	11
Tanto bene che male	-	4	6
Più male che bene	22	20	22
Non so, non capisco	48	51	30

Questi dati dimostrano che le adesioni all'Istituto regionale sono in fase crescente dal '52 al '63, ma la zona di dissenso rimane stazionaria e ancora troppo alto è il numero di quelli che confessano la loro indifferenza o la mancanza di informazione. Ergo: non basta fare le riforme, ma è necessario farle accettare al paese. Le riforme migliori sono quelle più popolari, e la condizione essenziale perché una riforma diventi popolare è che la pubblica opinione si renda conto dei vantaggi che essa offre.

11. *Regioni, Stato e partiti* [536]

Attuazione dell'ordinamento regionale, riforma dello Stato e rinnovamento dei partiti politici sono tre aspetti di quella profonda ristrutturazione della società italiana alla quale il PSU si propone di contribuire nei prossimi cinque anni. L'attuazione dell'Ente Regione non è per noi soltanto il mantenimento di un impegno costituzionale preso nel lontano 1947; realizzare le Regioni significa riorganizzare lo Stato su basi più efficienti e rafforzare la democrazia chiamando un sempre maggior numero di cittadini a partecipare alle decisioni relative alla gestione economica e amministrativa dello Stato. Le destre hanno osteggiato le Regioni denunciando un ipotetico pericolo di disgregazione nazionale che oggi, a più di cento anni dall'Indipendenza, è assurdo.

I moderati paventano che le tare tradizionali da cui è affetta l'amministrazione statale si trasmettano alle Regioni contribuendo ad aumentare l'inefficienza, la confusione dei poteri e la corruzione. Chi pensa così dà per scontato che qualsiasi battaglia per il rinnovamento dello Stato sia una battaglia perduta in partenza; che qualsiasi tentativo per migliorare l'amministrazione si scontri contro difficoltà insormontabili. Noi respingiamo questa mentalità che insieme alla sfiducia e allo scetticismo nasconde interessi particolari e il timore di perdere posizioni di privilegio.

Per noi la Regione è mezzo per il rinnovamento dello Stato, per introdurvi forze nuove, per mobilitare tutte le energie del paese, anche quelle più periferiche. Allo Stato accentratore sempre più inefficiente e tendenzialmente illiberale, noi intendiamo sostituire lo Stato fondato sulle autonomie, sulle situazioni di fatto che solo l'organo di governo locale calato nella realtà e non isolato nell'anonimato della funzione burocratica è in grado di riconoscere, valutare e tradurre in giuste ed equilibrate decisioni. Uno Stato moderno è uno Stato decentrato, e una politica economica fondata sul piano, come è quella italiana, esige che esso sia la risultante di una molteplicità di esigenze e di proteste.

536 «Frontiere socialiste», a. III, n. 8, 6 maggio 1968, p. 3.

Riforma dello Stato non significa soltanto riforma della sua amministrazione, ma significa anche riforma delle sue strutture costituzionali e soprattutto dei processi attraverso i quali il potere si manifesta e si trasforma in decisioni politiche. La Costituzione italiana, nonostante che in un ventennio di attuazione alcuni di quegli equilibri e di quei rapporti originariamente preveduti dal Costituente si siano venuti modificando, rimane sostanzialmente valida. Dall'esperienza emerge tuttavia la necessità di rendere più efficienti alcuni degli organi costituzionali e di precisarne meglio le funzioni.

Ma gli effetti della riforma dello Stato andrebbero in parte perduti, se non si affiancherà ad essa quella dei partiti. La crisi dei partiti di cui tanto oggi si parla ha origine nella loro scarsa capacità di rinnovamento. La funzione del partito mediatore tra lo Stato e il popolo rimane intatta; anzi essa esce potenziata dopo venti anni di pratica costituzionale.

Ma è necessario che i partiti si trasformino sia nelle strutture che nelle ideologie. Il grande partito di massa che attraverso un massiccio e costoso apparato di sezioni, funzionari, stampa e perfino scuola mira ad intervenire in tutti gli aspetti della vita del paese ha fatto il suo tempo; nella loro organizzazione i partiti dovranno adeguarsi alle esigenze di una società caratterizzata come è la nostra da un ritmo evolutivo particolarmente sostenuto. Il nostro partito riconosce la necessità di promuovere una partecipazione più ampia degli iscritti, dei simpatizzanti e degli elettori e di adottare nuovi e più idonei strumenti, come il *referendum,* per mantenere il più stretto e costante rapporto con la base. Lo sforzo maggiore dovremo farlo impegnandoci in quel processo di revisione che permetta al nostro partito di adeguare la propria ideologia alla mutata realtà storica: lasciare intatti e anzi riaffermare con forza i princìpi fondamentali del socialismo, ma modificare profondamente gli strumenti tradizionali dell'azione socialista e con essa le dottrine che li giustificano. Solo così potremo realizzare quel socialismo possibile che è per noi impegno politico e morale.

12. *La Regione dal basso* [537]

Fra un anno avremo la Regione in Toscana.

Il nuovo Governo ha ribadito l'impegno di tenere le elezioni regionali nell'autunno del 1969. Prima di questa scadenza, non crediamo che il Parlamento riuscirà a varare tutte le leggi che di solito si ritiene che la Regione presupponga. Ma non ci stracciamo le vesti. C'è una prima legge, quella elettorale. Riteniamo che ne occorra una seconda, quella finanziaria (anche provvisoria). Le altre potranno venire dopo l'avvento delle Regioni.

Nessuno ha mai pensato, infatti, che il Consiglio regionale è in grado, subito, di mettersi a fare le leggi e a prendere provvedimenti amministrativi. Tutti sanno che, nel suo primo anno di vita, anche se l'intero bagaglio di norme-quadro previsto dalla Costituzione fosse già pronto, la Regione dovrebbe svolgere un'attività di rodaggio. Soltanto le operazioni di insediamento e di elaborazione dello Statuto richiedono molto lavoro. Non precipitiamoci, dunque, a fare delle brutte leggi-quadro in Parlamento. Potremmo amaramente pentircene. Sforziamoci invece di fare nascere bene e di consolidare le Regioni con la loro stessa partecipazione. Diamo, ad esempio, subito alle Regioni i compiti dei Comitati della programmazione. Facciamole cioè partecipare attivamente alla elaborazione del secondo piano quinquennale e alla attuazione dello stesso.

Affidiamo alle Regioni anche una funzione di compartecipazione alla costruzione del nuovo Stato autonomistico, riconoscendo ad esse il diritto di trasmettere, nei primi periodi di attività, al Parlamento nazionale schemi di proposte per chiare e snelle leggi regionali sulle competenze, sulla finanza, sulle procedure, sul personale.

La base del paese coopererà in tal modo con lo Stato a rovesciare quella prassi centralistica che ancora oggi affligge la Repubblica.

537 «Toscana Press», a. I, n. 1, 20 dicembre 1968, p. 1.

13. *Quale Regione. Verso una Regione «presidenziale»?* [538]

La viva attualità dei problemi politico-istituzionali collegati all'attuazione dell'ordinamento regionale ci ha suggerito di dedicare prossimamente a tali argomenti una serie di articoli, con la speranza che essi possano incontrare l'interesse dei nostri lettori e suscitare un fecondo dibattito di opinioni.

Nel frattempo possiamo anticipare, sia pure a grandi linee, quale è il modello di Regione in cui crediamo e che pensiamo corrispondente alle più diffuse aspirazioni.

È un dato difficilmente smentibile che, nell'attuale panorama di crisi delle pubbliche istituzioni, non poca responsabilità è dovuta all'esasperato verticismo finora praticato nella detenzione del potere, e che ha portato ad una progressiva paralisi dell'apparato statale ed al completo distacco tra la massa dei cittadini e la classe politica.

In questo quadro, non pare necessario pensare che la prossima attuazione dell'ordinamento regionale potrà costituire la svolta decisiva per il futuro del nostro paese, essendo tale riforma forse l'ultima occasione suscettibile di verificare la volontà di dare inizio ad un processo di generale rinnovamento della nostra vita pubblica.

Perché questo risultato possa conseguirsi non sarà tuttavia sufficiente fare le Regioni, ma occorrerà che nel farle si tenga presente la esigenza di un effettivo e democratico allargamento della base di esercizio dei poteri politici, favorendo una più intensa partecipazione della collettività alla soluzione dei singoli problemi.

In altri termini, le Regioni dovranno essere l'occasione di un reale decentramento politico, nella piena valorizzazione dei princìpi autonomistici sanciti dalla Costituzione, e non già l'occasione di un mero decentramento burocratico ed esecutivo.

Alla Regione dovrà essere concessa la possibilità di un colloquio con lo Stato sui temi del programma economico nazionale, e dovrà assumere il ruolo di mente direttiva della programmazione locale, attraverso una opera di coordinamento dell'attività dei minori enti territoriali; e a proposito vale la pena di ricordare come assai più pro-

538 «Toscana Press», a. II, n. 7-8, 5-20 aprile 1969, pp. 1 e 8.

ducente appare l'introduzione di moderne strutture comprensoriali, intese come zone omogenee di sviluppo socio-economico, in luogo delle antiquate ed artificiose circoscrizioni provinciali.

Il dubbio se le forze politiche di governo vorranno seguire questa via, dettata da un accorto rilevamento di indifferibili esigenze, o non piuttosto seguire una via di compromesso che manterrebbe inalterata, a dispetto di tutto, la propria cospicua fetta di potere.

Purtroppo più recenti disegni di legge ai quali è stata data pubblicità non aiutano a dissipare il dubbio.

Già abbiamo avuto occasione di lamentarci in merito al disegno di legge contenente norme per la programmazione economica, dove largo spazio appare mantenuto a procedure di pretto stampo centralistico.

È ora la volta dei disegni di legge sulla finanza regionale sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali.

Per la verità quest'ultimo testo contiene appunti positivi soprattutto perché si è inteso introdurre per la prima volta nel sistema amministrativo italiano un nuovo rapporto di potere fra Assemblee ed Esecutivo; il che ha fatto parlare, anche se in modo non tecnicamente corretto, di «Regione presidenziale».

Interessante è pure l'innovazione costituita dalla diretta collaborazione prestata al Presidente della Regione da parte di esperti scelti tra persone estranee al Consiglio regionale: in tale previsione si coglie una meritevole volontà di avvicinarsi ad una diffusa aspirazione dell'opinione pubblica che chiede una maggiore presenza di tecnici nell'esercizio del potere.

Criticabile appare invece il secondo disegno di legge, quello sulla finanza.

Nel progetto si prevede che la finanza regionale dovrà essere costituita per circa il 25% da tributi propri, il cui gettito è stimato intorno ai 124 miliardi, e per la parte restante da quote di partecipazione a tributi erariali.

Se si tiene presente che il complessivo fabbisogno finanziario delle Regioni è stato calcolato sulla base di quanto già spendeva lo Stato per l'esercizio delle funzioni da trasferirsi al nuovo ente, non può

non rilevarsi un primo motivo di perplessità, essendo chiaro che – a parità di spese – le Regioni potranno assicurare un miglioramento nei servizi rispetto alla gestione centralizzata che si è avuta finora, però non tanto da venire incontro ad istanze finora trascurate.

La stessa Commissione Tupini notava che le Regioni avrebbero dovuto affrontare una espansione di spesa, a causa della stessa ravvicinata considerazione dei problemi.

Negativo deve essere infine il giudizio sul concetto di autonomia finanziaria, riconosciuta esplicitamente alla Regione dalla Costituzione, [anche se ciò] significa in primo luogo la possibilità di scegliere una data politica fiscale in proporzione ai propri bisogni. Al contrario, i tributi propri che secondo il disegno di legge dovrebbero essere assegnati alle Regioni, presentano un eccessivo carattere di rigidità.

Inoltre le quote di tributi erariali dovrebbero costituire la parte di gran lunga più rilevante della finanza regionale, sì da legittimare il convincimento che gli organi governativi intendano mantenere al massimo la manovra degli strumenti fiscali.

14. Paolo Bagnoli, *La Regione: strumento unitario di contropotere* [539]

«Le Regioni di fronte alla crisi del sistema politico italiano», questo il tema del Convegno Nazionale di studio organizzato dall'ACPOL e che si è svolto a Roma nei giorni 25, 26 e 27 novembre.

Bisogna premettere subito che si è trattato di un Convegno di studio e di verifica al tempo stesso che ha visto impegnati in un dibattito, talvolta un po' troppo dotto, uomini politici, studiosi e teorici. Si è trattato di un'ampia ricognizione sui temi che sono connessi con la prossima istituzione dell'Ente Regione, con la politica finanziaria regionale, il rapporto fra l'Ente Regione e le forze sociali, quello tra le Regioni e lo Stato.

Significativo il fatto che dopo la vasta tematica del Convegno milanese su «Contestazione sociale e movimento operaio», svoltosi nel set-

539 «Il Ponte», a. XXV, n. 11, 30 novembre 1969, pp. 1503-1504.

tembre scorso e che rappresentò un momento di riflessione all'interno delle forze di sinistra, sia stata proprio l'ACPOL a riproporre sul tappeto della discussione politica il problema delle Regioni. Considerati i fini per cui l'ACPOL è sorta, si comprende molto bene perché si è voluto affrontare proprio questo aspetto della nostra vita pubblica.

Oramai le Regioni si faranno, però rimane ancora aperto l'interrogativo del come, di quali contenuti dare alle Regioni, della posizione che devono assumere all'interno dell'assetto istituzionale. La risposta dell'ACPOL è venuta chiaramente per bocca di Labor, quando, tirando le conclusioni ha detto che il regionalismo deve rappresentare uno strumento per una maggiore partecipazione della classe lavoratrice al potere dello Stato, «attraverso la sperimentazione di nuove forme politiche che garantiscono una più ampia democrazia e che siano allo stesso tempo espressione della base popolare».

Se ACPOL è nata per instaurare un nuovo modo di fare politica, alternativo a quello tradizionale nel nostro paese, le Regioni possono costituire quello strumento tramite cui è possibile arrivare «alla ricomposizione politica della sinistra» basata sulla comprensione dei movimenti sociali ed alla comune elaborazione di un'autentica strategia politica di massa.

Regioni quindi come momenti unitari di contropotere capaci di operare nel sistema politico italiano la verticalizzazione e sburocratizzazione, non solo a livello di vita pubblica, ma anche all'interno delle forze politiche, comprese quelle di sinistra.

Giustamente è stato fatto notare che ancora la sinistra non si è pronunciata in maniera compiuta sul ruolo che essa intende attribuire all'istituzione regionale. Questo comporta conseguenzialmente un punto a favore di tutti coloro che vedono le Regioni in chiave conservatrice, come momento di maggiore burocratizzazione e soffocamento delle istanze di base. Puntualmente, nella sua relazione, Francesco Indovina ha detto che «la borghesia italiana dopo aver utilizzato la macchina centrale e accentratrice dello Stato, tende adesso ad una nuova fase in cui mostra la capacità e la necessità di utilizzare una dimensione decentrata dell'amministrazione, della politica economica e della politica».

Dal canto suo Riccardo Lombardi aprendo i lavori del Convegno ha fatto argutamente notare che «le Regioni arrivano con 21 anni di ritardo e quindi sono come un bambino che nasce da genitori troppo vecchi ed eredita la sclerosi di chi lo ha generato».

Converrà ancora una volta ricordare che le Regioni dovevano essere attuate entro il 31 dicembre 1948 e che sono sempre state rinviate, come faceva notare Ercole Bonacina nella relazione introduttiva, perché la sola idea che l'Emilia, la Toscana e l'Umbria potessero avere amministrazioni regionali di sinistra, ha terrorizzato la gente bene e ha allontanato la riforma regionale. La DC infatti si è decisa a fare le Regioni, quando è sembrato che il PSI si fosse saldamente piantato sul terreno dell'anticomunismo, ed è lecito domandarsi come considereranno la situazione i democratici cristiani dopo che la scissione socialdemocratica ha riaperto all'interno del PSI il dibattito ed ha sconfessato posizioni che sembravano ormai acquisite per l'interno.

Insistendo su questi temi, Bonacina ha sottolineato il fatto che le Regioni nascono male, in quanto frutto di una classe dirigente che, appena si è decisa a varare il nuovo ordinamento, si è subito premunita di svuotarlo, quanto più fosse possibile, dei contenuti di rinnovamento democratico.

E proprio sulla base della legge istitutiva che in questi giorni si trova all'esame del Parlamento, Bonacina ha detto che le disfunzioni burocratiche e le tensioni non diminuiranno, ma aumenteranno nella fase iniziale, e questo deve servire ad accelerare la spinta unitaria delle forze di sinistra per una caratterizzazione democratica dell'istituto.

Soffermandosi poi sulla crisi politica del sistema, il relatore ha specificato che se per sistema s'intende quello «regolato dalla Costituzione repubblicana, con le sue dichiarazioni di princìpi e col suo ordinamento dei fondamentali istituti di democrazia, la crisi non esiste», anzi si tratta di difendere il sistema nella sua rappresentazione di sinistra.

La crisi invece esiste ed è profonda nel funzionamento del sistema politico, cioè nel sistema politico di fatto e le Regioni hanno la

potenzialità di eliminare la carenza di rappresentatività delle istituzioni, solo se sapranno essere strumenti della volontà popolare, e sulla sinistra nel suo complesso grava il peso di dare una soluzione in questo senso.

Il dibattito che si è svolto ad alto livello ha trovato, nella scia della relazione Bonacina, tutti concordi nella definizione della Regione come fase intermedia per l'affermazione delle forze popolari, come centri capaci di operare in piena autonomia scelte qualificanti e avanzate nella lunga strada di una strategia verso il socialismo. In questo senso l'occasione regionale deve rappresentare il primo momento di un ripensamento di tutta la sinistra italiana per un discorso unitario che si misuri con la realtà non solo istituzionale, bensì con quella più articolata che viene dalle lotte dei lavoratori, dalla contestazione giovanile, dalle insofferenze e dalle tensioni che serpeggiano nel paese ed a cui la sinistra ancora non è stata in grado di fornire una esauriente risposta che sappia porsi politicamente alternativa al blocco moderato.

In questo quadro, il Convegno ha respinto come conservatrice l'idea della sinistra DC per una nuova fase costituente, per riaffermare la necessità di una ristrutturazione radicale delle forze di sinistra nella convinzione che solo un movimento unito, anche se fortemente articolato, possa costituire l'unico strumento per dare uno sbocco positivo ai problemi del paese.

15. Pier Luigi Ballini, *Il sesso delle Regioni* [540]

Da una legislatura all'altra, da un Ministero all'altro il problema delle Regioni ha sempre avuto un posto d'onore nei programmi, ma sino ad oggi è finito accantonato passando in eredità, di volta in volta, al governo successivo. Ciò che poteva costituire il punto d'avvio della lunga strada della riforma dello Stato ha fornito solo occasione di polemiche e di rinvii, non sempre motivati e legittimi. Alcuni hanno creduto si trattasse di un drago e non hanno esitato a recitare,

540 «Politica», a. XVI, n. 2, 18 gennaio 1970, p. 4.

con maggiore o minore convinzione, la parte di un San Giorgio. Per le ragioni più diverse. C'è stato anche chi, come l'on. Preti, il quale in certe imprese non manca di coraggio, non ha esitato a presentarsi come il «garante laico» delle conquiste del Risorgimento e guardiano di Porta Pia. Poco prima del XX Settembre, infatti, non esitò a dichiarare che la sua opposizione all'ordinamento regionale era motivata dal favore che per esso aveva dimostrato la sinistra DC in odio, secondo lui, all'unità nazionale e non senza un residuo di rancore papalino e di vendetta neoguelfa! Altri, con motivazioni assai più serie, si dicevano preoccupati dell'autorità e delle funzioni dello Stato. È certo invece che le Regioni si presentano, da un lato, come un'occasione per avviare a soluzione il problema del rafforzamento dell'Esecutivo, e dall'altro, come un mezzo per ripristinare il Parlamento nel suo ruolo di dibattito e di controllo politico e nella funzione legislativa sui grandi problemi del paese liberandolo da quella miriade di temi e di competenze che hanno finito per rendere sempre più difficoltoso il funzionamento e sempre meno efficiente il compito di controllo.

La situazione involutiva di questi anni ha ritardato, inoltre, la ricerca e la definizione di nuove forme di partecipazione politica e la costruzione di una nuova e più adeguata struttura statuale. Senza le Regioni le autonomie locali sono rimaste monche, zoppicanti; il quadro costituzionale incompleto e informe; il problema del decentramento burocratico rinviato, senza soluzione, da una Commissione all'altra. Le Regioni dovranno diventare invece il perno di un moderno sistema di autonomie (che non minacciano né l'autorità né l'unità dello Stato, ma le rafforzano) nel quale alle collettività locali viene garantito un margine reale per l'esercizio dell'autogoverno. Organismi insieme politici e tecnici che non abbisognano di una pletora di funzionari, ma di una burocrazia qualificata e più snella, eserciteranno una funzione di direzione e di coordinamento degli Enti locali inferiori. Senza entrare in concorrenza con essi, potranno svolgere anche compiti di programmazione, oltre che di coordinamento e, stabilite le linee generali di un intervento, delegarne l'attuazione nel quadro, beninteso, di differenti funzioni e responsa-

bilità, secondo il disposto dell'art. 118 u.c. della Costituzione: «La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni e agli altri Enti locali, o valendosi dei loro uffici».

Non si tratta cioè di rivalutare i compiti delle Regioni, che ad ogni modo non assorbiranno tutte le competenze di ordine amministrativo, per declassare gli altri enti; essi non perderanno infatti la loro natura politica per essere ridotti al più basso rango di semplici esecutori perché altrimenti una riforma come quella regionale, attuata per dare fiato alle sempre più deboli autonomie, finirebbe per soffocarle senza rimedio. Molto dipenderà, certamente, dal modo in cui le Regioni nasceranno. Per questo sono di estrema importanza alcune leggi-quadro che decideranno davvero se la Regione sarà un organo di amministrazione burocratico-esecutiva o piuttosto un ente di governo politico-tecnico; se sarà una specie di «grande Provincia» sottoposta a soffocanti vincoli centralistici o una Regione capace di adempiere quei compiti che lo Stato, per il moltiplicarsi delle sue funzioni o per quelle disfunzioni di cui tutti si lamentano, non è stato in grado di assolvere.

La legge-quadro finanziaria, con gli emendamenti introdotti in Commissione (specialmente l'art. 15), sarà la cartina di tornasole che distinguerà i regionalisti veri dai centralisti mascherati poichè se non viene garantita l'autonomia finanziaria nel modo più pieno, il margine di un'azione reale delle Regioni verrà quasi annullato ed esse risulteranno incapaci di intaccare le vecchie strutture e di produrre nuovi equilibri istituzionali. Se i socialdemocratici, che non hanno approvato gli emendamenti in Commissione, intendono sabotare la riforma regionale non hanno bisogno di ricorrere a quell'ostruzionismo che le destre misero in atto contro la legge elettorale poco più di due anni fa imponendo in Parlamento una seduta che durò ininterrottamente dal 17 al 31 ottobre e durante la quale si ebbero, oltre un tentativo di rovesciamento delle urne, 232 votazioni e 440 interventi oratori. Debbono dire semplicemente se intendono garantire in maniera piena l'autonomia o se vogliono invece persistere in un atteggiamento che si è rivelato chiaramente dilatorio e ostruzionistico.

Non tutte le leggi-quadro, inoltre, sono necessarie per l'istituzione delle Regioni e nulla vieta che la legge urbanistica, ad esempio, venga sino da ora proposta al Parlamento. Il ritardo legislativo non può, peró, essere considerato come una ragione valida per un ulteriore rinvio; anzi esso può offrire la opportunità di una nuova esperienza. I Consigli regionali che saranno eletti nella primavera prossima potranno così contribuire all'elaborazione e alla formulazione delle leggi regionali, avere una vera e propria fase costituente durante la quale nuove forze saranno chiamate a definire e a gestire forme nuove di potere locale.

Rimane in sospeso, è vero, il problema delle Province. Questi enti, introdotti nel nostro ordinamento dal Rattazzi nel 1859, hanno riempito sino ad oggi il vuoto rappresentato dall'assenza delle Regioni. Ma ora si tratta di riconsiderare la loro attività e le loro funzioni e di decidere per quali materie le Province possono disporre di poteri di decisione autonoma, di poteri di decisione subordinati a direttive regionali o avere, semplicemente, competenze esecutive.

Finora questo problema ha fornito un argomento per motivare il rinvio della riforma regionale finendo con l'avvicinare regionalisti convinti a centralisti tenaci, più o meno mascherati e silenziosi. Ma una loro, eventuale, completa trasformazione potrebbe venire considerata in una nuova legge comunale e provinciale che stabilisca i diversi compiti degli Enti locali in relazione sia all'istituzione della Regione sia in rapporto alla programmazione economica.

I repubblicani invitano ad una riflessione sulla funzione delle Province, che accettiamo con convinzione, e insistono nel chiederne la soppressione. Ma è chiaro – lo riconosce lo stesso La Malfa in una lettera indirizzata ai capi dei Gruppi parlamentari della DC, del PSU, del PSI, del PSIUP e del PCI – che una simile riforma, per poter raggiungere la maggioranza qualificata prevista dalla Costituzione, avrebbe bisogno di un arco di consensi così ampio che comprendesse anche l'opposizione comunista. «È nostra antica convinzione, scrive significativamente *La Voce repubblicana*, che le grandi riforme istituzionali debbono e possono trovare un ambito più vasto di con-

sensi di quello formato dalle maggioranze di governo, proprio perché toccano il tessuto di convivenza della collettività, all'interno del quale questa o quella politica sono alternativamente possibili». Così il Segretario repubblicano vede rientrare dalla finestra quel problema della «delimitazione della maggioranza» che egli, con i socialdemocratici, aveva cacciato brutalmente dalla porta d'ingresso.

Ma l'importanza della riforma regionale è tale che un ulteriore rinvio non avrebbe ragioni plausibili. Non ragioni tecniche, non valide motivazioni ideologiche. A meno di scoprire che nella trincea regionalista si erano intruppati come sabotatori, formando una maggioranza-ombra, tutti i centralisti impenitenti.

16. Mario Ferrini, *Regioni senza «fair play»* [541]

Il ministro delle Finanze Luigi Preti (socialdemocratico) ha invitato i partiti che avversano le Regioni a prendere «sportivamente» l'ormai inevitabile attuazione dell'ordinamento regionale in tutta la penisola. Per parte sua, Preti l'ha presa da vero campione sportivo, visto che – convinto che le Regioni non si dovessero fare – è entrato a far parte di un Governo che si qualifica per l'appunto per aver fissato al 7 giugno l'elezione dei nuovi Consigli regionali. Ma chi non ha le stesse ragioni dell'onorevole Preti per dire di sì oggi a quello che si contrastava ieri, deve considerare le cose nel merito. Il britannico *fair play,* qui, è richiamato a sproposito: dato che in gioco è la sopravvivenza delle libere istituzioni.

Una «ipotesi di lavoro», che contempli le Regioni come fatto da cui attendersi qualche positiva conseguenza, si può magari farla. Una delle ragioni del corso sempre incerto dello sviluppo economico del paese è, tutti lo sanno, la esasperante inefficienza della macchina burocratica italiana. I regionalisti giurano e spergiurano che il decentramento amministrativo è il rimedio sovrano contro l'inefficienza e la lentezza della burocrazia centralizzata.

E la voglia di dare credito ai regionalisti su questo punto, è ben

541 «Industria toscana», a. XXVI, n. 16, 25 aprile 1970, pp. 1 e 4.

grande; c'è anzi il rischio di diventare troppo creduli, tanto è il bisogno di intravedere un barlume di speranza.

La burocrazia regionale – secondo le regole che si vengono elaborando in questa che vien detta la «fase costituente» delle Regioni – sarà composta, nella sua interezza, dai burocrati dell'apparato centrale. In un momento in cui non si riesce a trasferire nemmeno un usciere da un piano all'altro di un Ministero, li vogliamo proprio vedere questi funzionari delle centrali romane che si lasciano trasferire, buoni buoni, poniamo all'Aquila o a Perugia. Sta di fatto peraltro, se il sistema di dislocazione funzionerà, che chi ha vissuto tanti anni in un sistema di paralizzanti complicazioni dà ben poco affidamento di trasformarsi, dall'oggi al domani, in un modello di dinamismo.

Se lo scetticismo è, di conseguenza, ben lecito di fronte alla ipotesi ben augurante di un decentramento regionale come rimedio alle disfunzioni amministrative, c'è poi l'aspetto politico della questione. E qui, altro che essere sportivi. L'argomento della necessaria attuazione costituzionale, in sé e per sé è risibile. È forse per un caso che sono passati più di vent'anni senza che le Regioni si facessero? E forse c'è una qualche remota possibilità che altre attuazioni della Costituzione (quelle prescritte, ad esempio, dagli articoli 39 e 40) vengano a maturazione, per puro ossequio verso la Carta fondamentale? Le Regioni, questa è la verità, si fanno perché – di fronte alla pressione dei comunisti, che vogliono mettere le mani su nuovi centri di potere – i democristiani trovano comodo dare uno sfogo alle ambizioni locali del loro irrequieto apparato partitico. Non è, forse, esatto sostenere che la DC faccia apposta le Regioni per portare avanti un disegno «conciliare» (di accordo cioè col PCI); ma è facile prevedere che le pratiche «conciliari» verranno di conseguenza, come l'acqua dal monte scorre al piano.

Gli enormi pericoli che l'attuazione regionalistica comporta non possono peraltro trovare la risposta che il sentimento suggerirebbe: ossia la contestazione radicale di quella che è una sopraffazione della maggioranza parlamentare (allargata di fatto fino all'estrema sinistra). Siamo chiamati alle urne, il 7 giugno, e alle urne bisogna andare, ben decisi a usare la scheda, anche quella per le «regionali»,

secondo ragione. Il nemico numero uno, il PCI, deve vedersi contrastato il passo, mediante il rafforzamento di tutte le forze politiche che danno sicuro affidamento di non venire mai a compromessi con il comunismo, nemmeno nei centri di potere regionale. Per evitare che la contrapposizione tra lo schieramento democratico e l'estrema sinistra si manifesti con troppa lampante evidenza in questa campagna elettorale, i comunisti si sono messi perfino a recitare, in queste settimane, la parte di pensosi custodi dell'ordine.

Al solito, sono i *commandos* estremisti, che scendono in piazza alla disperata, a consentire ai comunisti di venir recitando le loro prediche ipocrite («su, da bravi, non esagerate») che fanno versare lacrime di commozione ai buffoneschi banditori della crescente idoneità democratica del PCI. I dirigenti comunisti parlano di «primavera calda» (e hanno pianificato, per il tramite dei Sindacati, tutta una serie di scioperi «per le riforme»), ma hanno pochissimo interesse a che l'atmosfera si arroventi davvero. Sono anzi arrivati a impartire, sottobanco, una specie di provvisoria benedizione al Governo «quadripartito» che, di fatto, ha accettato le impostazioni di fondo dei fiduciari del PCI.

Il diavolo comunista, via, signori elettori, non è poi brutto come si dipinge: ci dicono ammiccando gli attivisti rossi. E magari, se non si contrastano opponendo la verità ben forte e chiaro, c'è anche il caso che qualcuno ci caschi.

Nessuno sforzo potrà invece esser considerato eccessivo per fa sì che nei Consigli regionali, e in quelli provinciali e comunali, entrino in numero quanto più ristretto possibile comunisti, psiuppini e simili, ma anche socialisti del PSI e rappresentanti delle correnti di sinistra dello Scudo Crociato. Il valore del 7 giugno è politico, prima di tutto: con lo svantaggio per il campo genuinamente democratico, dell'esistenza di un Governo che imbriglia e affievolisce l'impeto polemico di coloro che ben sanno come la battaglia contro il comunismo si pone, oggi come ieri, in termini di scontro frontale.

17. Politica liberale, *Un salto nel buio* [542]

Al di là di ogni forma di propaganda è bene innanzitutto che gli elettori abbiano idee chiare sulle funzioni dei Consigli regionali, da alcuni chiamati anche Parlamenti regionali, per eleggere i quali essi saranno chiamati alle urne il 7 giugno prossimo.

I Consigli regionali sono molto diversi dai Consigli provinciali e comunali; questi ultimi sono semplici organi amministrativi.

I Consigli regionali invece sono bel altra cosa. Essi non hanno soltanto un potere amministrativo, ma anche uno legislativo; cioè possono cambiare tutto l'indirizzo politico, amministrativo ed economico in una zona vastissima quale è quella di una regione. L'articolo 117 della Costituzione indica le materie sulle quali i Consigli regionali possono emanare leggi; materie che vanno dalle circoscrizioni comunali all'economia regionale, dal turismo alla sanità, dall'agricoltura all'industria. Non a caso l'On. Longo, Segretario nazionale del PCI, ha dichiarato che con l'istituzione delle Regioni potrebbero essere aboliti i Ministeri dell'Agricoltura, dei Lavori Pubblici, dell'Industria (per quanto riguarda l'artigianato, fiere e mercati), il Ministero della Sanità e così via. In tal modo avremmo dei Governi di prima classe nelle Regioni, manovrati dai comunisti per i loro fini sovversivi, e un Governo di seconda classe a Roma che non avrà alcun potere contro i governi regionali. Del resto gli sta bene, perchè è il Governo di centro-sinistra che ha voluto offrire questo bel regalo ai comunisti su di un piatto d'argento.

Pertanto, è necessario che gli elettori, votando il 7 giugno, siano pienamente coscienti a quali partiti dovranno dare il loro voto; a quali persone le loro preferenze.

Se l'antiregionalismo, apparentemente, può non avere senso dal momento che il Parlamento ha votato la legge di istituzione, ha però senso che i liberali si battano perché le Regioni facciano il minor male possibile.

Ma anche su questo voto del Parlamento e sull'atteggiamento di certi partiti nei riguardi della Regione è necessario ricordare qualche

542 «Politica liberale», a. XXI, n. 5, maggio 1970, pp. 1-2.

cosa. Alla Costituente quando si discusse delle Regioni, l'on. Pietro Nenni, socialista, cioè appartenente al partito che oggi le ha volute, disse: «vogliamo ridurre l'Italia in pillole?». L'On. Luconi, comunista, fece queste precise dichiarazioni: «ci ritroveremo ad avere in Italia una miriade di staterelli ciascuno esercitante potestà legislativa e ciascuno capace di attuare, nell'ambito del proprio territorio, chissà quali riforme. La Democrazia Cristiana riflette l'atteggiamento secolare della Chiesa nei confronti dell'Unità d'Italia e la tendenza a stabilire le condizioni di una debolezza organica dello Stato». L'On. Fausto Gullo, anch'egli comunista, disse testualmente: «e che cosa accadrà quando un Parlamento regionale varcherà i limiti e si occuperà di materie che non sono sue?».

Come mai i comunisti erano così antiregionalisti allora e sono così regionalisti oggi? Il motivo è molto semplice. Allora essi, che sono accentratori e per lo Stato autoritario governato dal centro e senza possibilità di fughe e di sbandamenti, speravano di conquistare lo Stato dal vertice. La Democrazia Cristiana in odio allo Stato liberale e risorgimentale, sperava di dare così un colpo mortale allo Stato italiano fondato ancora su leggi di origine liberale. I democristiani avevano rispolverato l'ombra di Vincenzo Gioberti, i repubblicani quella di Carlo Cattaneo. I comunisti cominciarono a diventare regionalisti dopo la sconfitta subita il 18 aprile 1948. Da allora pensarono che le Regioni potevano essere un comodo sistema per conquistare lo Stato dalla periferia, visto che non erano riusciti a conquistarlo dal centro.

Come sono state giustificate le Regioni dai partiti di centro-sinistra? Nel modo più svariato e come faceva comodo nei vari momenti per disorientare la pubblica opinione.

In un primo momento, alla Costituente, fu detto che le Regioni rappresentavano un mezzo per evitare nuove dittature. Oggi questa giustificazione fa ridere, dopo che i comunisti hanno dichiarato che i poteri delle Regioni li stabiliranno le Regioni stesse, cioè i comunisti, e se è necessario ricorreranno al *referendum*, cioè facendo dire al popolo quello che vogliono loro.

Poi fu detto che le Regioni erano un mezzo per attuare il decentramento amministrativo; quindi uno Stato più moderno e più

agile. Oggi anche questa favola non la si può raccontare nemmeno ai bambini, considerando che alle tre burocrazie si aggiungerà una quarta pesante, costosa, inflazionata dai partiti politici. Non bisogna dimenticare che la proposta di abolire le Province per istituire le Regioni è stata fatta cadere. Avremo in tal modo quattro burocrazie e nessun decentramento.

Oggi si racconta che esse sono un mezzo per attuare la programmazione economica, che, certo, al centro non ha dato quei risultati che alcuni volevano far credere. Perché quello che non è riuscito al centro possa riuscire alla Regione, nessuno lo ha ancora spiegato. In verità c'è un elemento comune che unisce comunisti e socialisti: la volontà di sottrarre poteri al governo centrale. I democristiani che attendono di fare, in un domani molto prossimo, il governo con i comunisti cercano in qualche modo di accattivarseli. Ebbene cosa faranno i comunisti, i socialisti e molti democristiani di sinistra nelle Regioni dove avranno la maggioranza? Si metteranno d'accordo. È inutile che gli incalliti ed ottusi votanti per la Democrazia Cristiana si facciano illusioni.

Proprio quando l'On. Rumor faceva le sue dichiarazioni al Parlamento per chiedere la fiducia al suo Governo – sottolineando che il centro-sinistra è autonomo rispetto ai comunisti e che questa autonomia sarà la tendenza «prevalente» negli stessi Enti locali, cioè nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni – i democristiani del Comune di Ravenna si astenevano in blocco dal voto sul bilancio della Giunta comunista scavalcando gli stessi repubblicani.

I comunisti sostengono oggi la tesi delle «Regioni aperte»; cioè di attuare tutte le alleanze possibili. I socialisti si sono riservati la loro piena libertà d'azione, confermando in tal modo che sono disposti a fare alleanza con i comunisti. I democristiani che faranno? In certe Regioni faranno maggioranza con i comunisti e socialisti pur di avere una fetta di potere regionale. Ciò che la Direzione della DC ha consentito a Ravenna lo consentirà altrove. Del resto un partito così scollato, che vanta fra i suoi ministri un Donat Cattin, è capace di tutto e di qualsiasi inversione, anche di quelle più proibite e più pericolose.

In questo clima politico, in questa confusione di lingue si attuano le Regioni; cioè nel momento peggiore. La confusione che è al centro e nel centro-sinistra si moltiplicherà in periferia e dalla periferia si ricatterà il Governo.

Dal lato legislativo la situazione è ancora peggiore. Si fanno le Regioni e non sono ancora stabiliti i limiti dei loro poteri: la Costituzione in merito è solo indicativa. Ci voleva una legge che stabilisse limiti e funzioni ed anche una legge finanziaria. I raccordi fra burocrazia centrale e regionale non esistono. Per la legge che regoli completamente le Regioni ci vorranno ancora due anni; ma intanto le Regioni si fanno subito. I comunisti nel frattempo con i loro alleati si prenderanno tutto il potere, faranno loro le leggi regionali e il Governo non avrà alcun potere di opporsi; se mai vorrà opporsi.

Proprio a Firenze l'Unione delle Province Toscane, cioè il PCI, ha già preparato uno Statuto proprio e ha rifiutato ogni meccanismo giuridico che dia stabilità e ponga limiti ai governi regionali. In tal modo i comunisti si avviano a conquistare il potere dal basso.

Il pericolo per l'unità economica non è minore di quello per l'unità politica. Non potranno più essere ridotti i dislivelli fra Nord e Sud, perché gli egoismi regionali faranno sì che le aree ricche diventeranno più ricche e quelle povere non potranno più avere l'aiuto di quelle ricche. Le aree regionali non corrispondono a quelle economiche. Lo stesso progetto governativo per gli anni' 80 prende in considerazione aree economiche che non corrispondo alle attuali Regioni. Il costo delle Regioni sarà spaventoso. In Sicilia sono stati dilapidati in questi ultimi tempi circa 600 miliardi e solo una parte è andata in investimenti; ogni deputato regionale costerà al contribuente italiano non meno di 37 milioni di lire all'anno: i 690 deputati delle quindici Regioni che verranno istituite costeranno circa 24 miliardi ogni anno. Secondo il progetto di legge finanziaria l'entrata annua della imposta dovrebbe essere circa di 700 miliardi. Ma le Regioni potranno indebitarsi fino a 1.332 miliardi in 25 anni. Chi pagherà questi debiti? Chi pagherà gli interessi?

Noi liberali ci batteremo in base alla forza che gli elettori ci daranno perchè le Regioni siano amministrate nel miglior modo possibile,

perché la pianificazione economica regionale non uccida le iniziative, non crei privilegi, perché i contribuenti paghino il meno possibile questo formidabile errore, perché le Regioni non vadano contro lo Stato e non siano motivo di più grande divisione nazionale.

18. Marino Bon Valsassina, *Per un Esecutivo regionale stabile ed efficiente* [543]

In un precedente articolo ho riassuntivamente esposto i dati istituzionali relativi all'organizzazione politico-istituzionale delle istituende Regioni a Statuto comune. Fermi restando quei dati, stabiliti dalla Costituzione, si pone ora il problema d'integrarli con disposizioni tali da evitare – *in primis et ante omnia* – che i nuovi enti abbiano a rivelarsi ingovernabili, che vi si riproducano la prassi aberrante e le disfunzioni medesime che hanno ridotto il sistema di governo della Repubblica nella cronica situazione di crisi e d'impotenza che tutti conosciamo e deploriamo. (Beninteso, non ci si deve illudere sul grado d'efficacia delle precauzioni normative e degli apprestamenti istituzionali destinati ad operare in una società politica malata, qual è la nostra: anche la Costituzione contiene equilibrate previsioni, circa il funzionamento del sistema parlamentare, le quali peraltro rimangono lettera morta. Ma è evidente la necessità di fare il possibile per correggere i vizi cogniti e contenere gli sfasamenti prevedibili, traendo fra l'altro dalle penose esperienze romane e palermitane le indicazioni *a contrario*, gli ammaestramenti utili ad evitare o almeno a rendere più difficile il riprodursi di troppo noti inconvenienti).

Ho già accennato alla non felice integrazione che – sulla carta – fu data ben 17 anni or sono, con la legge 10 febbraio 1953, n. 62, degli scarni ed insufficienti disposti costituzionali sulla formazione e sul funzionamento degli organi regionali, con più dettagliata normativa. Do per acquisito che una soddisfacente configurazione della forma di governo regionale debba far perno sopra un Esecutivo stabile, unitario ed omogeneo, tale da poter esprimere ed attuare

543 «Industria toscana», a. XXVI, n. 19, 16 maggio 1970, pp. 1 e 4.

un indirizzo politico coerente e durevole. Occorre dunque stabilire premesse istituzionali tali da impedire lo slittamento verso il governo d'assemblea e da ridurre quanto più possibile i consueti abusi partitocratici. Sia la degradazione progressiva del sistema politico nazionale, sia le indecorose vicende dell'autonomia siciliana, ammoniscono a rifiutare il modello proposto dai comunisti, della c.d. «Regione aperta» (aperta, s'intende, alle loro manovre e pertanto ricettiva della loro influenza) che si risolverebbe nell'instaurazione di un confuso sistema assembleare, in cui non riuscirebbero ad enuclearsi né una bene identificata maggioranza, né un ben definito indirizzo politico. Tanto più che in seno alla Regione non c'è un organo collocato *super partes* come lo è il Capo dello Stato, abilitato a rimettere in moto il meccanismo politico che si inceppa e fornito di non trascurabili poteri – si pensi a quello di scioglimento – per far sormontare le ricorrenti crisi. Inoltre, l'esiguità numerica delle assemblee regionali fa dipendere dallo spostamento di pochissimi voti – presumibilmente, non troppo difficile ad ottenersi – l'apertura di crisi di composizione pressochè impossibile, a meno di sottostare al ricatto frontista.

Orbene, la legge n. 62, in tema di elezione della Giunta regionale, e pertanto si dia un punto decisivo al fine di configurare la forma di governo regionale, detta una disciplina assolutamente inadeguata. Essa, infatti, stabilisce all'art. 27 – mutuando alla legislazione sugli Enti locali minori una soluzione già insoddisfacente per essi, ma di manifesta inadeguatezza per un ente politico quale è la Regione – che la Giunta sia eletta a scrutinio segreto, dopo l'elezione del Presidente regionale, ma senza che quest'ultimo abbia parte alcuna nella scelta dei suoi componenti.

Siffatte modalità – dalla segretezza dello scrutinio alla formale libertà di scelta lasciata agli elettori – riflettono una concezione del rapporto rappresentativo anacronistica e del tutto avulsa dalla realtà odierna: la concezione, vale a dire, propria dell'età liberale, la quale ricevette a suo tempo corrette e feconde applicazioni, ma di cui oggi difettano tutti i presupposti di funzionalità, dalla omogeneità e compattezza del corpo elettorale all'indipendenza politica personale di elettori ed eletti. Oggi, seguire codesto metodo nell'elezione del-

le Giunte regionali vuol dire soltanto creare confusione, fomentare personalismi, incoraggiare spregiudicate manovre di «franchi tiratori», impedire insomma che gli Esecutivi regionali siano formati in maniera da possedere i noti requisiti, condizionanti il buon governo della Regione. Requisiti di coesione unitaria, di omogeneità, di interna solidarietà, che le Giunte potranno possedere soltanto se nel costituirle abbiano svolto ruolo determinante l'iniziativa e la scelta del neo-presidente della Regione: si tratta, infatti di scegliere i suoi colleghi e collaboratori. Occorre, pertanto, che il Consiglio elegga la Giunta a scrutinio palese, su proposta presidenziale, il cui eventuale rifiuto implichi la revoca dello stesso Presidente. La proposta dovrà evidentemente tener conto dell'accordo politico in base al quale il Presidente stesso è stato eletto, ma i personali orientamenti di quest'ultimo avranno influito sulla scelta dei componenti del collegio e sull'attribuzione dei vari Assessorati, così da creare le premesse del corretto funzionamento dell'organo collegiale.

Alla tesi di cui sopra è stato obiettato (sul piano giuridico, s'intende, non su quello politico) da un egregio scrittore quale il Bartholini, che il far proporre gli assessori dal Presidente neo-eletto lederebbe la competenza del Consiglio a formulare l'indirizzo politico regionale. Contro l'opinione di Bartholini, bisogna tuttavia osservare che anche la Giunta è partecipe della funzione di direzione politica, sia pure ad integrazione, articolazione e specificazione dell'indirizzo promanante dal Consiglio, il quale non è l'unico organo competente al riguardo. La prassi invalsa, secondo cui la Giunta neo-eletta, nelle Regioni a Statuto speciale, delibera su dichiarazioni programmatiche che il Presidente fa poi al Consiglio, aprendo un dibattito che si conclude con un voto su una mozione di fiducia o sfiducia, conferma che l'Esecutivo regionale è investito di poteri d'indirizzo politico. La dichiarazione programmatica, infatti, è qualcosa di nuovo rispetto all'accordo di maggioranza, sulla cui base il Presidente e la Giunta sono stati eletti, come lo è sempre l'analoga dichiarazione del Governo nazionale rispetto agli accordi interpartitici che ne hanno consentito la formazione.

Sappiamo, del resto, che il Presidente regionale, nelle Regioni

a Statuto speciale in cui non detiene il potere di proposta, non si disinteressa affatto delle trattative precedenti le votazioni per la designazione degli assessori, vi partecipa anzi attivamente. Né si vede come ciò potrebbe non accadere, dovendo egli assumere con essi responsabilità solidali ed essendo la loro collaborazione necessaria all'espletamento dei suoi essenziali compiti. La formale proposta delle candidature di Giunta da parte del Presidente non farebbe dunque altro che «razionalizzare», disciplinandola giuridicamente, una prassi invalsa e pienamente giustificata.

Invero, la proposta presidenziale è corollario logico del principio, generalmente accettato, secondo cui la Giunta viene eletta in funzione del suo Presidente; laddove seri contrasti interni di Giunta, anche di carattere personale, nonché tutta una fase di mercanteggiamenti indecorosi e paralizzanti, verrebbero evitati col far preporre immediatamente i membri della Giunta ai vari Assessorati, in forza della proposta presidenziale e della elezione «bloccata» da parte del Consiglio.

Il legame necessario fra il Presidente e i membri della Giunta emerge, del resto fin dal primo momento, da quando cioè essi debbono insieme provvedere alla più compiuta elaborazione dell'indirizzo politico della maggioranza consiliare, e perdura in seguito, in fase di attuazione dello stesso indirizzo. Non trarre da tale constatazione le ovvie conseguenze di ordine istituzionale, equivale a creare consapevolmente le premesse dell'instabilità politica ed amministrativa, e in definitiva della ingovernabilità delle Regioni. Tanto più ciò è vero, in quanto il Presidente della Giunta regionale e della Regione non detiene quello *status* di preminenza, nei confronti dei colleghi, che è proprio del Presidente del Consiglio nei riguardi dei ministri. Più che mai necessario, dunque, è che la formazione della Giunta sia tale da permettere che il Presidente diriga e coordini realmente (com'è indispensabile alla funzionalità dell'organo collegiale) l'attività della Giunta.

19. Ivo Butini, *Responsabilità dei cittadini di fronte alla Regione* [544]

Le Regioni si faranno. «Regioni truffa», «Regioni al buio», «attentato alla unità nazionale», sono tra le espressioni più vivaci degli antiregionalisti. Facendo salva la buona fede di ognuno non si può escludere che l'obiettivo della campagna contro le Regioni sia la raccolta dei voti moderati, espressione delle diffuse preoccupazioni nei confronti dell'attuazione regionale, ai quali si offre la protezione emotiva d'un accanimento verbale contro il nuovo istituto.

È lecito ad ogni partito impegnarsi nella ricerca dei motivi ritenuti più efficaci al conseguimento del successo elettorale; ma è, insieme, doveroso per l'elettore, quando può e crede, sottoporre ad esame critico le motivazioni che gli vengono offerte per giustificare la richiesta del voto.

Non ci pare che si possa dire che i regionalisti abbiano sempre compiuto gli sforzi più adatti a rimuovere queste preoccupazioni ed a rendere più comprensibile la riforma a quella parte di opinione pubblica che è incerta o diffidente.

Non v'è dubbio alcuno: l'istituzione dell'Ente Regione costituisce la più radicale e profonda riforma dal 1945. A voler essere precisi è una delle più importanti riforme nella storia dello Stato unitario.

Dettato costituzionale e giudizio politico convergono: le Regioni si faranno, che cosa possono rappresentare nella storia futura del nostro paese?

Innanzitutto non è vero che l'Ente Regione ha una sua capacità spontanea, automatica, di trasformare, immediatamente ed in meglio, la nostra vita sociale e la nostra organizzazione politica.

L'istituzione dell'Ente Regione modifica la tradizionale struttura dello Stato; trasforma i rapporti di potere; cambia gli equilibri tra gli Enti locali; costituisce accanto al Parlamento, un'altra potestà legislativa, nelle materie previste dall'articolo 117 della Costituzione; introduce occasioni di nuove relazioni tra le forze politiche, che verranno a confrontarsi in quantità (cioè voti e rappresentanza) fino a

544 «Toscana più», a. I, n. 1, 16-23 maggio 1970, pp. 1-2.

ieri non verificate, perché per la prima volta i partiti si misurano a livello regionale.

Ora bisogna dire con estrema chiarezza che le Regioni diventeranno quello che i cittadini e le forze politiche scelte dai cittadini saranno capaci di volere e di attuare. Nel momento in cui si introduce, a livello di istituzioni politiche e di organizzazione statuale, un grande fatto di autonomia come la Regione, si fa un concreto atto di fede nella libertà e nella responsabilità popolare.

Solo una decisa e lucida volontà di maggioranza può fare delle Regioni, del loro concreto ordinamento, della loro concreta gestione, un fatto nuovo di partecipazione e di libertà.

Vi sono forze politiche che affidano alle Regioni compiti di disgregazione dell'attuale maggioranza parlamentare: sono, in fondo, le stesse forze che in sede di Assemblea Costituente, prima avversarono e poi accettarono l'ordinamento regionale, non per un apprezzamento di merito, per un giudizio positivo ed assoluto dell'autonomia e del pluralismo, ma per un calcolo politico, legittimo quanto si vuole, ma sempre strumentale. Intendo esplicitamente parlare del Partito Comunista Italiano. Se le forze della maggioranza parlamentare non avranno una solidarietà di fondo sui fini e sulla gestione dell'Ente Regione, non si vede come si potrà evitare un appesantimento burocratico, un avvilimento dei cittadini, un incentivo alla confusione politica.

Il voto nelle elezioni regionali è quindi un voto doppiamente nuovo: perché lo si esprime per la prima volta e perché introduce nel nostro ordinamento una struttura la cui influenza non può essere preventivamente calcolata.

Tra le forze politiche programmaticamente regionaliste bisogna certo scegliere le più equilibrate e responsabili, quelle che vogliono le Regioni per farne un fatto di ammodernamento dello Stato italiano, e non quelle che intendono usare delle Regioni per sconvolgere il nostro sistema politico o per consumare le loro vendette o per aumentare l'area di ambigue contrattazioni.

Una operante solidarietà politica tra i partiti democratici, una classe politica quanto più possibile nuova, tale da non riproporre

nel nuovo Ente Regione i vizi antichi, che hanno accompagnato l'esperienza politico-amministrativa italiana, sono due condizioni essenziali per garantire una partenza felice del nuovo istituto previsto dalla Costituzione.

Tra i molti problemi nuovi che si manifesteranno nel concreto ordinamento delle Regioni, due si pongono con la massima evidenza: il rapporto tra lo Stato e le Regioni; ed il rapporto tra la Regione e gli Enti locali territoriali.

C'è chi dice che l'attività legislativa della Regione che dovrà svolgersi nell'ambito delle cosiddette «leggi quadro» o «leggi cornice», leggi cioè che fissano i princìpi fondamentali entro i quali la Regione emana norme legislative per le materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, è già sufficientemente disciplinata dalle norme della Carta costituzionale, cosicchè non si rendono indispensabili le leggi quadro.

Materia sulla quale si eserciteranno i futuri consiglieri regionali, in un rapporto dialettico con il Governo della Repubblica, che dovrà entro due anni dall'entrata in vigore della legge finanziaria regionale emanare decreti per regolare il passaggio delle funzioni statali alle Regioni.

Quanto più certa sarà questa disciplina tanto meno si verificheranno i conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi regionali, la cui risoluzione è affidata alla Corte Costituzionale.

In merito al rapporto tra la Regione e gli Enti autarchici minori, andrà ricercato un sapiente equilibrio tra l'esigenza di garantire alla Regione la capacità di conseguire i suoi scopi e l'esigenza di rispettare l'autonomia dei Comuni e delle Province, rifuggendo da una politica di accentramento regionale che ripeta i vizi dell'accentramento statale ed evitando altresì di frustrare l'iniziativa degli enti minori assoggettandoli ad una sorta di vincolo gerarchico, come spesso i comunisti hanno fatto usando la Provincia nei confronti dei Comuni.

Siamo di fronte ad una profonda, lo ripetiamo, riforma politica.

È tempo, quindi, di scendere dalle altezze dei sommi princìpi

astratti e cogliere l'indicazione concreta dei tempi, definendo i problemi che investono l'ordinamento regionale e traendo forza per la loro risoluzione proprio dalla certezza e concretezza delle questioni che si aprono.

Ma oggi conta soprattutto una cosa: quali saranno tra le forze politiche chiamate a guidare e gestire la riforma regionale.

Nessuno nega che i problemi maturano col tempo, ma in politica non esistono i ritmi stagionali. Quando si rompono gli equilibri politici, tutto si trasforma. Non sono lontani i tempi di una primavera politica fiorita nell'inverno astronomico, e di un inverno politico sceso nel pieno fulgore dell'estate.

E Praga è in Europa.

20. Federico Scianò, *Ancora sull'Ente Regione. Un pregio, un difetto, un rischio* [545]

La riforma regionale ha un pregio, un difetto e un rischio. Il pregio è altissimo, perché fare le Regioni è qualcosa di più di una riforma. È un nuovo metodo con cui affrontare tutte le altre riforme. Non si può voler «riformare» quando lo Stato, che deve esserne l'artefice, è esso stesso da riformare. Ora finalmente si pone mano alla ristrutturazione dello Stato, nella consapevolezza che oggi le cose che più contano sono i modi di funzionamento del potere e i meccanismi di collegamento fra le esigenze popolari e le decisioni politiche. Uno Stato che «funzioni» meglio, potrà affrontare meglio i problemi della società.

La Regione in questo senso può essere una tappa di libertà. E, se non sempre riusciamo a sentirne tutta l'importanza, questo dipende dal fatto che viviamo una stagione politica così tormentata che quasi si è persa la fiducia nei tentativi di innovazione democratica.

Non è artificio retorico sottolineare che queste elezioni richiamano quelle del 1948. Allora si trattò di scegliere gli uomini e le forze politiche per il primo impianto dello Stato democratico, oggi

545 «Toscana più», a. I, n. 2, 24-31 maggio 1970, p. 4.

si tratta di eleggere gli uomini e le forze politiche che dovranno dedicarsi al primo impianto dello Stato regionale; sistema democratico e struttura regionale sono due caratteristiche fondamentali della Repubblica nata dalla Resistenza.

Dicevamo anche di un difetto. La riforma regionale infatti arriva in ritardo. È un ritardo che ci fa scontare l'errore di aver subìto per vent'anni la sterile polemica su «Regioni sì-Regioni no». Un dilemma antistorico, che ha impedito un confronto di opinioni sui poteri delle Regioni, sui suoi rapporti con lo Stato e con le Province, sulla opportunità o meno di revisioni costituzionali, sui confini territoriali e sui contenuti delle «leggi quadro».

Anche sul problema del finanziamento, non si è mai svolto un dibattito costruttivo che partisse dai «costi» dell'accentramento. Il PLI addirittura, propose, al posto delle Regioni, certi «Consigli interprovinciali» aventi il potere di avanzare proposte legislative al Parlamento che avrebbe dovuto discuterle e votarle. Ma nessuno si chiese quanto sarebbe costato, per una questione – poniamo – di disciplina della pesca locale, mettere in moto tre Assemblee (il «Consiglio interprovinciale», la Camera, il Senato) e gravare di ulteriore lavoro il Parlamento. Si sono sempre sparate cifre astratte e non si è mai posta la questione del finanziamento in termini concreti di confronto fra istituti funzionanti e istituti non funzionanti.

Oggi ci pesa il ritardo sull'approfondimento dei problemi veri della Regione, per cui solo pochi iniziati sanno parlare di «leggi quadro» e di «Statuti»: i primi importanti temi con cui dovranno misurarsi gli eletti del 7 giugno.

Veniamo al rischio. Si consideri il discorso delle «Regioni aperte» portato avanti dal Partito Comunista. Quando ci si propone come obiettivo principale quello di «sperimentare» coalizioni regionali che, per il loro significato politico, abbiano lo scopo di mettere in crisi il centro-sinistra nazionale per aprire la strada alle cosiddette «nuove maggioranze», è chiaro che non si fa un discorso di «autonomia regionale». Si fa invece un discorso di «strategia nazionale», a cui viene subordinato l'istituto della Regione.

Si potrà obiettare che anche chi vuole il centro-sinistra a Roma e

in periferia, compie la stessa «strumentalizzazione». Ma è vero solo in parte, perché il centro-sinistra esisteva ed esiste prima delle Regioni, mentre la «nuova maggioranza», che ha da venire, sembra voler affidare le sue fortune quasi esclusivamente allo strumento Regione.

Al di là del giudizio che si voglia dare sulla strategia della «nuova maggioranza» nazionale (e il nostro è negativo), il gioco è pericoloso. Questo non perché non sia politicamente legittimo a un partito avvalersi degli strumenti tattici che crede. Ma perché le Regioni sono un istituto di primo impianto, che è fatto per rinsaldare l'edificio democratico e, se le Regioni non si faranno bene, la democrazia non si rinsalda affatto.

Prepararsi al nuovo istituto per usarlo come strumento tattico di schieramenti nazionali significa svuotare in partenza gli obiettivi naturali della riforma. È un rischio che va sventato, se si vuole una Regione che sia prima di tutto strumento di crescita democratica. A parte il fatto che non si sa quale servizio si renderebbe alle Regioni (istituto di nuovo impianto) se il centro-sinistra nazionale fosse messo in crisi senza soluzioni di ricambio e saltasse la stabilità del quadro politico generale.

21. Marino Bon Valsassina, *Regionalismo demitizzato* [546]

Ho partecipato nei giorni scorsi, a Firenze, al Convegno sui problemi dello Statuto regionale, indetto dall'Unione Regionale delle Province Toscane. Sulla base di alcune relazioni e proposte approntate da un gruppo di studiosi della Università di Firenze, costituzionalisti ed amministrativisti, si è svolto un dibattito di due giorni nel quale hanno interloquito amministratori di Enti locali, sindacalisti, dirigenti di partito a livello regionale e provinciale, in larga prevalenza di estrema sinistra. Il contrasto fra la serietà del materiale preparatorio – pur discutibile sotto diversi aspetti – predisposto dalla *équipe* di giuristi di cui si è detto, e lo stile di quasi tutti gli interventi di operatori politici o sindacali, non poteva essere più netto. L'indirizzo

546 «Industria toscana», a. XXVI, n. 21, 6 giugno 1970, pp. 1 e 4.

ultraregionalista – di persone e di cerchie, vedi caso, le quali beneficerebbero in forma diretta ed immediata della invocata dilatazione delle potestà regionali – ha impresso a quegl'interventi di laici del diritto, ma politicamente accorti e smaliziati, un comune carattere che induce ad alcune riflessioni, più che mai opportune oggi, alla vigilia della ormai inevitabile, generalizzata attuazione dell'istituto regionale.

Non si tratta di riflessioni consolanti. Allorchè, infatti, si ode reclamare l'attuazione del «decentramento» regionale e l'istituzione delle «autonomie» regionali quali fattori di rinnovamento della nostra vita pubblica su basi di più razionale ripartizione dei poteri e delle competenze fra organi centrali ed organi periferici, un misto di sconforto e di fastidio invade l'animo dell'ascoltatore non ignaro dell'argomento. In Italia, ormai, si è detto e si è scritto tutto ciò ch'era possibile dire e scrivere negli opposti sensi, sul controverso tema, ed è scoraggiante e un tantino scandaloso (se di ciò che accade nella nostra vita pubblica è ancora lecito trarre motivo di scandalo) che il dibattito continui ad essere impostato sopra un fittizio piano giuridico-amministrativo, anziché su quello dei valori (o disvalori) sostanziali e dei riposti interessi che tale polemica ha realmente di mira. Più ci si documenta intorno alla controversia regionalistica italiana e più ci si convince che l'invocato dettato costituzionale, nonché le ragioni adottate per suffragare i disposti istitutivi delle Regioni – anzi, per interpretarli estensivamente – non costituiscono se non pretesti per mascherare scelte ideologiche, opzioni e manovre politiche affatto estranee alle ostentate preoccupazioni di attuare i precetti della Costituzione o di riorganizzare su basi di decentramento regionale le presenti strutture politico-amministrative del paese.

Codesta dissociazione fra i propositi confessati e quelli nutriti in segreto non è, intendiamoci, cosa nuova in materia di decentramento e di autonomie locali. Fin dal secolo scorso, la tendenza anticentralistica, è stata fatta propria da forze politiche disparate, dalla estrema destra tradizionalista alla sinistra social-rivoluzionaria, non per la persuasione dei pregi intrinseci, tecnico-amministrativi del decen-

tramento (che tutti magnificano finchè sono all'opposizione rispetto al potere centrale, ma di cui diffidano tosto che ne siano investiti) quanto per la convinzione che un ordinamento statale decentrato avrebbe offerto cospicui vantaggi ai fini particolari di ciascuna di tali forze. Per i tradizionalisti e conservatori, con la persuasione di proteggere così la vita rurale delle comunità naturali o storiche di radice premoderna, in cui la mentalità, il costume, l'orientamento politico dominante apparivano assai più conformi alle loro preferenze ideali ed ai loro sentimentali rimpianti che non i corrispondenti atteggiamenti prevalenti nei centri urbani. Per i liberali, si trattava di rivendicare, sulla scia di Tocqueville, contro l'oppressione livellatrice di un potere accentratore, i diritti e i compiti dei «contropoteri» locali. Quanto ai socialisti, specie a quelli che si ispiravano a Proudhon, il decentramento veniva propugnato quale presupposto necessario della rivoluzione, quale tappa obbligata nello scardinamento dell'ordine statale che si ergeva a garante di un ordine sociale aborrito.

Con l'inesorabile fluire del tempo, peraltro, si sono illanguidite le memorie delle tradizioni locali e la fedeltà ad esse del mondo provinciale: la destra ideologica non ha più seri motivi di farsi paladina delle autonomie locali.

I liberali provveduti di spirito critico hanno ben compreso come l'ascesa al potere degli odierni partiti di massa, tutti a direzione rigidamente centralizzata, abbia privato d'importanza effettiva, di qualsiasi reale capacità di resistenza alle direttive e agli ordini delle autorità centrali, i centri locali autonomi, ormai subordinati a locali istanze di partito, prive dal canto loro di autonomia. Soltanto la sinistra, almeno verbalmente rivoluzionaria – abbia essa conservata l'etichetta socialistica, ovvero assunto quella comunistica – ha motivo di non modificare, anzi di rafforzare certi riposti propositi politici, che del suo ostentato anticentralismo costituiscono la vera matrice. Essa, infatti, ha ormai valutato appieno la portata disgregatrice di una compagine statuale già tutt'altro che salda, insita in un certo tipo di riforme, specie se culminanti nella concessione di autonomie politiche come nel caso delle Regioni. Poiché tali autonomie, illusorie nei confronti delle centrali direzionali partitiche, costituiscono

tuttavia basi idonee a contrastare e magari a frustrare l'azione del timido e vacillante potere esecutivo nazionale, ad esercitare un'azione oppositoria sistematica, spregiudicata difficilmente contenibile. Ed ecco la conversione in massa delle sinistre italiane al regionalismo, spregiato in un primo tempo (basta scorrere gli Atti della Assemblea Costituente, per rendersi conto fino a qual punto) e cioè finchè lo si valutava non come pretesto o comodo paravento, ma per le caratteristiche e i pregi suoi intrinseci. Ai quali le predette sinistre erano, venticinque anni or sono, del tutto insensibili.

Peraltro, quella social-comunista non è la sola presa di posizione favorevole al decentramento regionale, ispirata a motivi assai diversi da quelli ufficialmente dichiarati. La vagheggiata possibilità di moltiplicare i centri di potere, di soddisfare tante cupide brame di sottogoverno che non trovano sfogo adeguato nella struttura unitaria dello Stato, è certo lo stimolo determinante del similare atteggiamento assunto da forze politiche non rivoluzionarie e che anzi dispongono del potere centrale e sono sicure di conservarlo nel futuro prevedibile (a meno che vi abdichino esse stesse). Quelle forze, in verità, hanno capito da un pezzo l'inconsistenza, nell'odierna società politica, di molte ufficiali e tradizionali argomentazioni favorevoli al frazionamento territoriale del potere. Ma hanno pure capito gli occulti e inconfessabili vantaggi ch'esso presenta per loro, e più precisamente per i loro apparati partitici.

Ecco perché una spregiudicata e penetrante analisi dell'effettivo sostrato ideologico-politico dell'indirizzo regionalista ed una sua coraggiosa demistificazione s'impongono, oggi, quali premesse indispensabili di un'impostazione intellettualmente chiara e moralmente onesta dei complessi problemi relativi all'attuazione delle Regioni, a cominciare dalla elaborazione dei loro Statuti. La presunta panacea costituzionale dev'essere fatta conoscere agli italiani nella sua deludente, dissimulata realtà. Anche, e soprattutto, allorchè la dissimulazione è volta a mascherare le cupide brame di certi partiti locali, di attingere anch'essi alle tasche dei contribuenti, senza controlli e senza remore legali, in libera concorrenza con un fisco già sufficientemente rapace. Tali considerazioni, dal canto mio, ho svolte al Convegno

fiorentino, davanti alla platea sopra descritta. Il lettore non stenterà a credere che l'accoglienza, benchè formalmente corretta, è stata gelida.

22. Giuseppe De Rosa, *Cosa sono le Regioni e a che cosa servono* [547]

Si sono tenute le elezioni regionali. Eppure, se a molti elettori si chiedesse di dire che cosa sono le Regioni, assai probabilmente resterebbero imbarazzati o se la caverebbero con qualcuno degli *slogan* propagandistici messi in giro in questi giorni: «le Regioni saranno la fine dell'unità d'Italia»; oppure «con le Regioni l'Italia diverrà un mosaico di statarelli rissosi»; oppure «con le Regioni sprecheremo inutilmente un mucchio di miliardi». Mettiamo, perciò da parte *slogan* e motivi polemici e cerchiamo di vederci chiaro, in questa questione delle Regioni.

Che cosa sarà, dunque, la Regione? Anzitutto, non sarà uno Stato nello Stato. Anche con le Regioni, l'Italia resterà uno Stato unitario e non diverrà una Federazione di Stati, come sono per esempio gli Stati Uniti, il Brasile o la Germania federale di Bonn. Le Regioni, infatti, saranno enti autonomi di carattere amministrativo, con funzioni legislative limitate alle sole materie stabilite dalla Costituzione. Tali materie sono ben definite e tutte di carattere e di interesse locale e regionale, come l'urbanistica, la viabilità, il turismo, la caccia e la pesca, l'agricoltura, e così via.

Ma si badi bene che anche in queste materie le Regioni potranno legiferare solo nel quadro delle leggi generali dello Stato italiano: così, per esempio, in campo urbanistico, la Regione non farà che applicare alle condizioni particolari del suo territorio la legge urbanistica generale approvata dal Parlamento nazionale. Invece, le Regioni non avranno alcun potere per quanto riguarda la politica estera, l'esercito, l'ordine pubblico, la scuola (a parte l'istruzione professionale ed artigiana). In altre parole, le Regioni non saranno delle entità statali

547 «Industria toscana», a. XXVI, n. 23-24, 7-14 giugno 1970, pp. 1 e 6.

o politiche, ma delle entità essenzialmente amministrative con una larga autonomia nelle materie di loro competenza.

È bene anche aver presente che le Regioni a Statuto ordinario sono profondamente diverse dalle cinque Regioni a Statuto speciale oggi esistenti (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia): queste godono di norme e di condizioni di autonomia del tutto particolari. Per questo motivo, il paragone che talvolta si fa tra le Regioni a Statuto speciale già create e quelle a Statuto ordinario (da creare) non poggia su una base solida: perciò, non è detto che le disfunzioni che oggi si notano in talune Regioni a Statuto speciale, come la Sicilia, debbano necessariamente verificarsi anche nelle future Regioni a Statuto ordinario.

A questo punto possiamo chiederci: che bisogno c'è di creare le Regioni? A che servono? Per comprenderlo bisogna partire da tre fatti.

Primo: l'amministrazione dello Stato italiano oggi è caotica, lenta ed inceppata, non soltanto perché le leggi sono vecchie e troppo numerose, ma soprattutto perché è un'amministrazione centralizzata, che deve tutto vedere e controllare. Ora, in un grande paese come l'Italia, un'amministrazione che debba controllare anche la costruzione di un ponte e di una strada in un piccolo paese di montagna non può farcela, evidentemente: capita, così, che in Italia va tutto a rilento.

Il segno più grave di questa lentezza è il fatto che il Parlamento ha stanziato circa settemila miliardi di lire per opere pubbliche, e questi soldi dormono nei cassetti o nelle casseforti delle banche! Mancano intanto le aule scolastiche, le case a buon mercato, gli ospedali… È necessario, perciò, decentrare l'amministrazione dello Stato, in modo da renderla più svelta e più efficiente. L'Ente Regione serve appunto a questo: a creare unità amministrative più limitate e più vicine ai problemi e quindi più capaci non solo di controllo, ma anche di iniziativa.

Secondo: il Parlamento italiano è così oberato di lavoro per la discussione e l'approvazione delle leggi di interesse particolare o locale (le cosiddette «leggine») che non riesce a compiere quello che dovrebbe essere il suo primo dovere: discutere le leggi di interesse

generale, soprattutto le grandi riforme, ed esercitare efficacemente il controllo sull'attività del governo. Capita, così, che in Italia molti progetti di riforme assai importanti decadano per la decadenza della legislatura. Ora, l'istituzione delle Regioni dovrebbe servire anche a questo: ad alleggerire, cioè, il lavoro del Parlamento e consentirgli una migliore funzionalità.

Terzo: in Italia, la partecipazione di cittadini alla gestione ed al controllo della cosa pubblica è minima, poiché si riduce al voto, dato ogni cinque anni, per l'elezione dei deputati e dei senatori. Si tratta, evidentemente, d'una partecipazione assolutamente insufficiente, che porta i cittadini a disinteressarsi della cosa pubblica o a sentirsi impotenti di fronte alle disfunzioni dello Stato e dei suoi organi. È necessaria, quindi, una partecipazione dei cittadini alla gestione ed al controllo della cosa pubblica, più viva, più frequente e più articolata. A questo scopo vengono istituite le Regioni: esse dovranno essere strumento di partecipazione dei cittadini alla vita politica ed amministrativa dello Stato.

Ecco a che cosa servono le Regioni. Ecco perché la Costituzione le ha volute e prescritte. È stato merito della Democrazia Cristiana aver duramente combattuto nell'Assemblea Costituente – contro i comunisti e i socialisti – per far inserire nella Costituzione l'istituto regionale. Infatti, il regionalismo corrisponde ad una visione dello Stato, che è propria del movimento cattolico politico italiano, e che si rifà a Toniolo ed a Sturzo: uno Stato non dispotico ed accentratore, ma articolato in un pluralismo di enti e di comunità minori, che consentano a tutti i cittadini un ampio spazio per esercitare la loro attività, la loro responsabilità e la loro partecipazione alla vita pubblica: uno Stato decentrato e quindi più vicino ai cittadini, più sollecito dei loro bisogni.

In altre parole, la Democrazia Cristiana ha concepito e concepisce il regionalismo come il campo di esercizio della libertà e della responsabile partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, non soltanto nazionale, ma anche locale e come strumento di autogoverno, per la crescita civile e politica dei cittadini.

Non è così, invece, che i comunisti intendono le Regioni. In veri-

tà essi si sono convertiti al regionalismo piuttosto tardi e per motivi che non hanno nulla a che vedere con quanto abbiamo detto poco fa. Infatti, in un primo tempo – quando, cioè, speravano di poter prendere in breve in mano il governo – i comunisti erano contrari alle Regioni, perché queste avrebbero costituito un ostacolo per la dittatura che essi volevano instaurare in Italia.

Ma quando si resero conto che non avrebbero potuto impadronirsi dello Stato se non a poco a poco facendo un passo per volta, si convertirono al regionalismo, perché nell'istituzione di Regioni autonome videro una maniera di inserirsi nella vita dello Stato: nelle Regioni, cioè, essi videro un cuneo sul quale far forza per scardinare lo Stato ed imporre la propria egemonia. Questo – e non altro – spiega l'entusiasmo che oggi i comunisti mostrano per le Regioni.

C'è dunque il pericolo che le Regioni siano snaturate e, invece di servire alla crescita della libertà, servano ad impiantare la dittatura comunista in Italia. Di fronte a questo pericolo, che cosa fare? Alcuni rispondono: non facciamo le Regioni. Ma, a mio modesto parere, questa è una risposta sbagliata, poco saggia e poco coraggiosa. Poco saggia, perché non è giusto che, per evitare un pericolo, si perpetui in Italia una situazione anormale, come è quella attuale, con tutti i pericoli che essa comporta. Poco coraggiosa, dinanzi ai pericoli non bisogna fuggire, ma prenderli di petto.

Che cosa fare, allora? Ecco, neutralizzare il pericolo comunista di scardinamento dello Stato, dando il proprio appoggio a quegli uomini e a quei partiti che dell'istituto regionale vogliono fare un mezzo di crescita della libertà democratica ed uno strumento di soluzione di alcuni gravi problemi del nostro paese.

23. Enzo Enriques Agnoletti, *Una Regione rossa* [548]

Ci sono a Firenze sale più belle di quella di Luca Giordano nel Palazzo Medici, ma, con quella dolce volta del soffitto, e quell'immenso affresco, unito, ben raccontato e mosso, pur senza i toni enfa-

548 «Il Ponte», a. XXVI, n. 7, 31 luglio 1970, pp. 789-792.

tici venuti dopo, a me è sempre parsa la più piacevole sala di Firenze. Forse anche per un certo senso di sollievo al confronto delle stanze, tanto più severe e austere, di Palazzo Vecchio. Lì, assai allo stretto, in un caldo africano, mentre le volute di fumo annebbiavano (e danneggiavano!) le delicate tinte delle storie dei Medici, lì è nata, un po' come Minerva dalla testa di Giove, o, come si dice qui, senza babbo né mamma, la Regione Toscana. Babbo e mamma, non si sa se perché considerati illegittimi, nessuno li ha ricordati. Tutti, certo, si sono rifatti al Risorgimento e a Cattaneo, e al primo Parlamento italiano, e perfino all'appello «ai liberi e ai forti» (tutti regionalisti convinti questi ultimi, passando pudicamente la spugna sui venti anni durante i quali i liberi e forti si sono prevalentemente ingegnati a esser liberi loro e a fare assai meno liberi gli altri, non permettendo la nascita di nessuna autonomia nel paese), ma nessuno ha rievocato i fantasmi, che pure si aggiravano in quelle stesse stanze. Fantasmi, forse perché, tra morti e dispersi, non c'era quasi più nessuno di allora. Agosto 1944. Comitato Toscano di Liberazione Nazionale (non fiorentino ma toscano), che ha iniziato lì, in quelle stanze, la difficile opera di rinascita. La città intorno semidistrutta, i tedeschi ancora per settimane a pochi passi, uomini magri e fraterni che andavano e venivano, dalla battaglia e dalle opere cittadine; lutti e speranze. Finito il fascismo, finiti i fascisti e, con loro, l'Italia corrotta, retorica e serva. La religiosa ebrezza della libertà, la terribile serietà dei nuovi compiti, la certezza che la tensione di tanti anni, e di quei mesi, poteva davvero rifare questo paese. Bastava aprire le porte alle forze della rinascita.

È sempre pericoloso evocare i fantasmi, che se avevamo imparato che in qualsiasi occasione bisogna guardare le cose così come stanno, belle o brutte, e, nonostante delusioni, o illusioni, nonostante qualsiasi difficoltà, non disperare, ma operare. Per questo l'amarezza del tempo perduto, delle cose che avrebbero potuto essere, non ci impediva di guardare quel che accadeva intorno a noi con una certa emozione. Nascendo venti anni dopo non poteva essere la stessa cosa, ma era pur sempre una battaglia vinta, vinta soprattutto se si aveva la coscienza, proprio per l'esperienza dei venti anni trascorsi, che nessun successo è sicuro e che potendosi, come consiglia Machiavelli,

né vezzeggiare né spegnere i nemici, questi avrebbero continuato nel tentativo di accettare ogni cambiamento alla condizione che nulla cambiasse.

Le assemblee sono anche spettacolo, recitazione, rito, e questi elementi non sono mancati. Del resto una delle ragioni per cui le Repubbliche sono lente nel fare, ma difficili da disfare, lo si deve anche alla circostanza che, quante più assemblee ci sono in un paese, tanto più arduo è impadronirsene: si costituisce una solidarietà sottostante alle differenziazioni politiche, e a cui partecipano non solo i protagonisti, ma anche gli spettatori, si assiste a una funzione collettiva che soddisfa un istinto primordiale, quello di sentirsi parte di una comunità distinta. Uno dei motivi per cui la Costituente si mosse verso soluzioni autonomistiche fu la polemica contro il regime fascista, la volontà di creare uno Stato più resistente agli eventuali attacchi e colpi di mano. La Regione costituisce dunque una difesa delle istituzioni di democrazia. Ma, oltre questa funzione di difesa, qual è la sua funzione di offesa, la polemica non solo verso il passato, ma verso la società e lo Stato che ci circondano? A Firenze non è stato soltanto un istituto nuovo, ma anche una soluzione politica che, a giudicare dalla stampa così detta indipendente, è un fatto terribilmente pericoloso: una Regione rossa. Veramente agli occhi e agli orecchi degli osservatori, nei discorsi degli oratori non si sentiva incombere nessun pericolo. I discorsi sono stati tutt'altro che catastrofici. Lo stesso Ivo Butini, il propugnatore di nuove elezioni per evitare il sacrilegio contro il centro-sinistra, ha messo molta acqua nel proprio vino, non ha detto nulla che assomigliasse alle sue precedenti dichiarazioni, e i giornalisti hanno faticato non poco per cercar qualche frase che suonasse una critica ai socialisti. Liberali, fascisti e PSU hanno detto le solite cose, il repubblicano ha dichiarato, con la scontata tattica lamalfiana, di tenersi fuori, per stare a vedere come si sarebbero messe le cose. I comunisti hanno fatto discorsi seri, prudenti e aperti. L'unico che ha fatto tirare un sospiro di sollievo alle destre (fornendo loro qualche argomento) è stato Biondi del PSIUP che ha espresso una posizione astrattamente classista. Non facile la situazione di Lagorio, candidato socialista alla Presidenza della Giunta, di

obbedienza nenniana. Una specie di *to be or not to be* per lui, perché se da un lato la sua corrente era sempre stata per il disimpegno e per l'accordo a destra (ma a Firenze il disimpegno è stato sostenuto fino all'ultimo dal ministro Mariotti), d'altra parte il disimpegno avrebbe voluto dire la rinuncia alla Presidenza della Giunta regionale. Lagorio si è coperto con la posizione unanime del partito, ma, nel suo discorso, abbastanza acrobatico, ha giustificato la soluzione su una base puramente negativa, e cioè situazione numerica e necessità di evitare il Commissario, e non anche la volontà di fare delle Regioni un organismo capace di impostare una politica antitetica a quella delle forze economiche e anche politiche dominanti il paese, un allargamento della base per una politica di riforme. Tuttavia, al di là dei discorsi, il vero problema delle Regioni e soprattutto della Toscana, che sarà osservata con una lente di ingrandimento da tutte le forze conservatrici e reazionarie del paese, è quello di andare avanti, di usare di tutti i poteri, e sono molti, per impostare sul territorio una politica esemplare quale non è stata fatta neanche dai Comuni, sia per il loro particolarismo, sia per la mancanza di poteri. Ma non ci nascondiamo che le Regioni, rosse o non rosse, dipenderanno in buona parte dalle decisioni del Parlamento e del Governo e dipenderanno anche, finanziariamente, dalla possibilità di creare centri di investimenti, attraverso per esempio finanziarie regionali, che permettano quegli investimenti e quelle scelte senza di cui la Regione non potrebbe che indicare astrattamente delle direzioni da seguire. Poiché d'altra parte la Democrazia Cristiana non vorrà certo restare estranea alle soluzioni concrete, bisogna riconoscere che le sinistre tutte entrano per forza in un'area di potere governativo.

Il panorama delle prospettive politiche del paese sarà dunque necessariamente diverso. E questo spiega il tentativo di fare le elezioni anticipate per evitare la costituzione delle Regioni e questo spiega pure i rinnovati tentativi che si compiranno in questo senso. Mentre scriviamo non sappiamo come andrà a finire l'incarico ad Andreotti; se dovesse prevalere il partito della crisi, proprio perchè sono state create delle istituzioni in contrasto con soluzioni estreme, la tensione del paese rischierebbe di arrivare a un grado altissimo. Non crediamo

che le forze finanziarie e industriali dominanti nel paese abbiano interesse a una soluzione drastica.

Invece riprenderanno la tattica di resistere ad ogni passo, di rinviare, di sabotare. Se la speranza di una nuova spinta democratica nel paese che le Regioni hanno contribuito a fare, dovesse, anche questa, perdersi nelle secche contro le quali si è tante volte arenata la navicella modesta dei riformatori, si aprirà di nuovo una lotta radicale e la nostra vita politica ricadrà nell'incertezza: infatti tutti gli istituti democratici saranno stati sperimentati: resterà soltanto lo scontro.

24. Arnaldo Sevesti, *Prospettive delle Regioni* [549]

È troppo tardi e troppo presto, insieme, per poter affermare se la nascita (e lo sviluppo) delle Regioni soddisferà le aspettative di coloro che hanno sostenuto la necessità di crearle o confermerà le critiche di chi ne ha, sino all'ultimo, avversato l'attuazione. Troppo tardi perché ormai le Regioni sono una realtà, ma anche troppo presto, dato che occorrerà tempo per vagliare ciò che di buono (o di cattivo) l'assetto regionale saprà offrirci.

L'importante sta nel portare avanti la costruzione regionale nel miglior modo possibile, mettendo a frutto le esperienze compiute sia nelle Regioni a Statuto speciale, sia in altri paesi del mondo. Le venti Regioni italiane – tanto esse sono, mettendo nel computo Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia – devono affrontare, in effetti, tanto singolarmente che in comune compiti di grande rilievo economico ed amministrativo, prima che politico.

Non tutte le Regioni prendono il via da uno stesso punto di partenza: ve ne sono alcune che hanno le spalle abbastanza larghe per poter sopportare il peso di un'autonomia amministrativa e per poter sviluppare un proprio programma economico, mentre altre necessitano di un aiuto della comunità nazionale che passi attraverso lo Stato. In tali condizioni, il rischio maggiore che si può correre sarà

549 «Industria toscana», a. XXVI, n. 27, 18 luglio 1970, p. 1.

quello di vedere alcune Regioni prendere rapidamente il volo, assai meno gravato di zavorra, verso una nuova e più marcata prosperità economica, accentuando il loro distacco dalle altre e specialmente da quelle costituzionalmente povere.

È una prospettiva questa che non mancherà di rallegrare tutti coloro che egoisticamente circoscrivono il loro orizzonte d'interessi a una situazione prettamente locale e che sono stati a ragione definiti «regionalisti strumentali», tesi cioè a prendere dal nuovo ordinamento dello Stato tutto ciò che può immediatamente avvantaggiarli, senza tener conto dei pericoli che verrebbero a crearsi in alcune zone del paese se davvero il maggior benessere degli uni dovesse significare un regresso economico degli altri.

Il fatto che questi pericoli siano stati individuati e messi chiaramente in luce da quanti configurano nel funzionamento delle Amministrazioni regionali un'occasione di generale progresso per il paese è, tuttavia, un indice positivo, che permette di nutrire fiducia nei risultati cui potrà condurci il nuovo assetto dello Stato. È indubbio, innanzitutto, che l'autonomia regionale servirà a mettere meglio a fuoco i singoli problemi economici locali; e, per quanto grandi possano essere le differenze di sviluppo fra regione e regione, non bisogna dimenticare che l'Italia, tanto nel suo complesso che nelle sue venti articolazioni geo-economiche, è ormai un paese industrializzato, in cui, dappertutto, il dinamismo dell'attività produttiva, accompagnato da una parallela espansione del settore terziario, è destinato a crescere in modo irreversibile.

Ciò significa che, anche nelle Regioni più povere il processo di sviluppo economico, basato essenzialmente sull'industrializzazione, è già avviato e si tratta di favorirlo, appunto, con una buona amministrazione e una meditata programmazione che colgano nel vivo i problemi locali. Se osserviamo una qualsiasi delle molte «carte economiche» delle Regioni italiane, notiamo con giustificato sgomento le macroscopiche differenze reddituali che intercorrono, poniamo, fra Lombardia e Lucania. Di queste due Regioni, nella prima, ad esempio, il reddito per abitante rapportato alla media nazionale fatta eguale a cento risulta pari a 138, mentre nella seconda lo stesso tipo

di reddito non supera la quota 63. Se il paragone, poi, lo si compie in termini di reddito netto prodotto, esso appare ancora più impressionante: la Lombardia raggiunge infatti, complessivamente, un reddito netto dell'ordine di circa ottomila miliardi annui, mentre la Lucania si ferma alla cifra di 270 miliardi.

È un «gap» di eccezionali dimensioni che induce a legittime preoccupazioni, ma che non deve trarre soverchiamente in inganno, in quanto il progresso industriale registratosi negli ultimi decenni proprio nella regione meridionale presa ad esempio è tale da permettere, nel prossimo futuro, un notevole recupero della pur incolmabile differenza che oggi si registra fra una delle regioni più povere d'Italia ed il colosso lombardo. Che quanto diciamo corrisponda ai fatti è implicitamente dimostrato da una circostanza illuminate e non dovuta certamente al caso, che è la seguente. Se andiamo, cioè, ad esaminare il contributo percentuale dei quattro grandi settori di produzione, industria, agricoltura, attività terziarie e pubblica amministrazione, alla formazione del reddito nelle due regioni, notiamo senza sorpresa che in Lombardia esso è dovuto per il 51,3% all'industria, per il 37,5% alle attività terziarie, per il 5,7% alla pubblica amministrazione e per il 5,5% all'agricoltura, mentre rileviamo, questa volta con una certa sorpresa, che in Lucania esso è dovuto per il 34,4% all'industria, per il 29,4% alle attività terziarie, per il 19% all'agricoltura e per il 17,2% alla pubblica amministrazione. Anche in Lucania, insomma, il reddito netto prodotto è frutto, sostanzialmente, delle attività industriali e terziarie le quali, insieme, contribuiscono alla sua formazione nella misura del 63,8%.

Si tratta, in termini relativi, ovviamente, di un risultato considerevole, se si pensa che sino a poco più d'un decennio fa l'economia lucana era quasi totalmente monopolizzata dal settore agricolo. L'industrializzazione nelle regioni meridionali, per una serie di errori di politica economica, non ha certo fatto quei passi da gigante che taluni si attendevano. Ciò non toglie che il seme del progresso industriale è stato gettato e se sarà opportunamente coltivato, anche e soprattutto attraverso un'avveduta programmazione a carattere regionale, oltrechè nazionale, esso potrà offrire, a non troppo lunga

scadenza, frutti più sostanziosi, consentendo un riavvicinamento, anziché un ulteriore allontanamento, fra i traguardi economici che ciascuna Regione potrà ragionevolmente porsi.

In ultima analisi, la «carta economica» delle Regioni, osservata nel momento stesso in cui il nuovo ordinamento statuale prende le mosse, desta indubbiamente più d'una preoccupazione, dato che le differenze sono tante e di marcato rilievo; ma essa è anche tale da mostrarci chiaramente e particolareggiatamente il cammino che ciascuna Regione può compiere sulla strada dello sviluppo economico, attivando le forze propulsive insite nel quadro locale.

25. Lelio Lagorio, *I problemi delle Regioni. Regione Toscana* [550]

Il principale problema della Toscana è la sua riunificazione.

Negli ultimi venti anni, infatti, la Toscana si è spezzata. All'origine della rottura stanno la crisi dell'agricoltura e l'improvviso sviluppo dell'industria. La prima in pochi anni ha trasferito nell'industria e nei servizi i due terzi dei contadini toscani che alla fine della guerra rappresentavano la metà della nostra popolazione; l'industria si è concentrata nelle poche vallate pianeggianti della regione. In tal modo le forti migrazioni interne hanno spopolato l'85 per cento della Toscana e congestionato il piccolo mondo residuo.

La regione conosce così tutti i problemi delle aree metropolitane e delle aree depresse; le acute tensioni sociali per l'occupazione, la casa, la scuola, l'ospedale, il trasporto, l'inquinamento là dove si sono insediati quasi 600 mila abitanti per kmq. (come a Milano); e i sussulti delle miserie e della disgregazione là dove le condizioni generali, con i 70 abitanti per kmq., ricordano il Mezzogiorno d'Italia.

Non si tratta di rimpiangere o riproporre la Toscanina agricola; ma di equilibrare tempi e modi dello sviluppo regionale. C'è e ci deve essere una prospettiva anche per le zone che il processo di

550 *Almanacco italiano 1972*, Vol. LXXII, Giunti Bemporad Marzocco, 1971, pp. 272-273.

industrializzazione ha finora emarginato e che l'azione del governo centrale non ha sufficientemente difeso.

Il governo regionale farà la sua parte, ha un programma per «tutta» la Toscana, è impegnato a realizzare soluzioni che assicurino la crescita «globale» della regione. Non pretende di fare da solo, fa affidamento sul «policentrismo istituzionale» che è così rigoglioso in una regione ricca e gelosa di autonomie come la Toscana.

Province e abitanti del capoluogo	*Superficie (kmq.)*	*Abitanti della provincia (1970)*
Arezzo (85.900)	3.232	307.000
Firenze (460.000)	3.880	1.126.000
Grosseto (61.500)	4.496	217.500
Livorno (173.000)	1.220	334.200
Lucca (91.700)	1.773	380.300
Massa-Carrara (62.800)	1.156	204.300
Pisa (103.000)	2.448	373.700
Pistoia (91.700)	965	251.800
Siena (66.000)	3.821	260.600

Superficie totale: kmq. 22.991
Consistenza della popolazione: 3.445.000 abitanti (al netto dei temporanei emigrati all'estero al 31 luglio 1971).
Trasporti – Rete ferroviaria in esercizio: km 1.343; rete stradale e autostradale: oltre 20.000 km (di cui autostrade e strade statali oltre 3.700 km); veicoli a motore in circolazione: oltre 1.000.000 (di cui autovetture oltre 600.000).
Commercio – Licenze per il commercio fisso: all'ingrosso 7.491; al minuto 80.711. Supermercati, magazzini a prezzo unico e grandi magazzini circa 70.
Turismo – Esercizi alberghieri: 3.500.
Credito – Comuni con almeno uno sportello bancario (succursale, agenzia, ecc.): 244; totale sportelli bancari: 973; depositi (miliardi di lire): bancari 2.299, postali 293.

Sezione III

Lineamenti della «politica di piano» in Toscana

1. [Giovanni Ginori Conti], *Per lo sviluppo economico regionale* [551]

Eccellenze, Onorevoli parlamentari, Signori,

a nome dell'Unione Regionale delle Camere di Commercio della Toscana che ho l'onore di presiedere, mi è gradito porgere il saluto più cordiale e riconoscente a tutti i convenuti – in special modo a S. E. Biaggi che rappresenta il Governo – e di rivolgere lor un sentito ringraziamento per avere voluto onorare questa cerimonia che segna l'avvio ai lavori del Convegno sui problemi di sviluppo economico della nostra regione.

Un grazie sentitissimo all'on. Prof. La Pira, che si è compiaciuto di ospitarci in questo storico Salone dei «Dugento» ed all'assessore dott. Maier che ha voluto rappresentarlo.

Da parte di tutti coloro che per le funzioni svolte sono interessati allo studio ed alla cura costante dell'andamento economico del nostro paese, era sentita da tempo l'esigenza di un'ampia ed obiettiva disamina dei vari settori economici della nostra regione, da servire per una prima ricognizione e graduazione di quei particolari bisogni alla cui risoluzione ogni forza costruttiva dovrà essere impegnata.

All'osservatore superficiale, al turista che si appaga di godere delle innumerevoli bellezze di cui la nostra terra dispone, può apparire che i problemi di tale natura non costituiscano per la Toscana argomento di rilevante momento: il bello ha spesso la forza di nascondere o di dare per inesistente il male anche quando non sia lieve.

È pur vero che sotto la spinta della fervida mente dei nostri imprenditori, dei nostri artigiani e dei nostri lavoratori, numerosi impianti sono sorti negli ultimi anni nell'ambito delle province toscane per cui la produzione e le esportazioni verso il mercato interno e per l'estero sono notevolmente aumentate.

È vero altresì che il reddito pro-capite è sensibilmente accresciuto consentendo un maggior soddisfacimento dei bisogni, tuttavia è auspicabile che sotto la spinta di tutte le forze produttive della regione

551 «Bollettino economico», mensile della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Firenze, a. XVII, n. 5-6, maggio-giugno 1961, pp. 3-9.

e con l'ausilio, sempre di più necessario, degli organi di Governo si alimenti organicamente un processo di sviluppo.

I problemi dello sviluppo economico sono da qualche tempo al centro dell'attenzione degli studiosi e dei responsabili della cosa pubblica. E ciò si spiega agevolmente. Se lo sviluppo economico è coevo a quello della civiltà e comincia con i primi tentativi dell'uomo di organizzare in modo razionale mezzi materiali scarsi; se già i primi grandi economisti classici affrontarono, con i mezzi analitici disponibili, i problemi dello sviluppo economico, è solo negli ultimi decenni che questi hanno assunto un ruolo di primo piano. Il rapido progresso tecnologico, accelerato dalle guerre mondiali ha creato nel mondo, ad un tempo, migliori condizioni materiali di vita e maggiore instabilità, esigenze di un benessere sempre più elevato e stridenti e crescenti ineguaglianze tra paesi, tra classi, tra individui.

Ed oggi, diversamente che in passato, si ha coscienza dei problemi dello sviluppo economico.

I paesi sottosviluppati sanno di essere tali e concentrano i loro sforzi per uscire da una situazione secolare, ormai ritenuta inaccettabile; i paesi più ricchi temono la stagnazione della propria economia e i pericoli di squilibri internazionali troppo gravi, che fatalmente portano a sommovimenti violenti dell'ordine, e si industriano in vario modo di mantenere elevato il proprio ritmo di sviluppo e di venire incontro alle esigenze dei paesi nuovi. Gli studiosi ed i politici cercano di interpretare e risolvere i problemi posti da questo travaglio tipico del mondo moderno di escogitare formule teoriche e pratiche che agevolino il raggiungimento della meta nel minor tempo e con i minori sacrifici possibili.

Questi problemi sono di una difficoltà e di una intricatezza eccezionali: si pongono non solo nei rapporti tra paesi diversi, ma tra regioni e regioni di uno stesso paese, tra campagna e città, tra categorie commerciali e industriali, tra i privati e i responsabili della cosa pubblica. Perché, è inutile nasconderlo, tutti i paesi ad economia di mercato operano in un regime misto, nel quale le decisioni degli imprenditori privati sono condizionate dagli orientamenti di politica economica perseguiti dallo Stato e dagli altri Enti pubblici.

Se è indubbio che in tale regime il motore del sistema è costituito dalla iniziativa privata è anche innegabile che gli interventi pubblici di tutti i settori dell'economia (da quelli classici dell'impostazione fiscale e della protezione doganale, a quelli moderni e molteplici della politica monetaria e creditizia, delle agevolazioni e delle esenzioni, della politica salariale e previdenziale, a quelli infine degli interventi imprenditoriali diretti in alcuni fondamentali settori produttivi) siano andati crescendo di numero e di intensità.

Pertanto, una relazione politica di sviluppo economico presuppone innanzitutto che gli interventi pubblici, i quali spesso nascono da esigenze contingenti e contrastanti, siano coordinati tra loro e siano conformi alle condizioni economiche ambientali, in modo che gli imprenditori privati possono operare ed inserirsi in un sistema chiaramente definito quanto ai mezzi e ai fini che si intendano impiegare e raggiungere.

In questo Convegno verranno discussi in modo sistematico i problemi della economia della nostra regione. E qui si presenta un'altra difficoltà: i problemi regionali non possono essere posti e risolti se non nel quadro dell'economia nazionale e di quella internazionale. È ben noto che le interdipendenze economiche tra fattori produttivi e tra questi e il consumo vanno sempre più estendendosi nello spazio, tanto che in molti casi non ha senso il parlare se non di una economia mondiale. Si dovrà comunque riconoscere che il Mercato Comune è oramai una realtà irreversibile, e che in tale Mercato dovranno inserirsi sempre più efficacemente le imprese italiane, mediante un piano coordinato di sviluppo economico. Non accettare questa realtà, chiudersi in schemi nazionali, o ancor peggio regionali, di protezionismo e di autarchia, significherebbe rinunciare alle occasioni offerte dal presente momento storico, lasciando insoluti molti dei problemi che il nostro paese deve ancora risolvere.

Come può inserirsi un programma di sviluppo di una economia regionale in un programma nazionale?

Questo dovrebbe individuare le prevedibili tendenze dei consumi nazionali e dei consumi di quei paesi che possono essere riforniti dal nostro a condizioni competitive, e l'ubicazione dei nuovi consu-

mi; accertare, in funzione della distribuzione territoriale dei fattori produttivi e dei consumi, le dimensioni e l'ubicazione delle unità produttive che rendono minime la somma dei costi interni della impresa e dei costi sociali ad essa connessi; stimare i capitali necessari e provvederli con adeguata politica monetaria, fiscale e creditizia; orientare la preparazione professionale e la politica salariale in modo da disporre delle forze di lavoro necessarie per la attuazione del programma di sviluppo del momento, nel luogo e del tipo richiesti.

Se si accetta questa impostazione (e non si vede come non lo si potrebbe) si deve riconoscere che un programma di sviluppo regionale nasce insieme ad un programma di sviluppo nazionale, di cui è parte integrante sempre: in alcuni casi premessa in altri conseguenza. A coloro che studiano i problemi dello sviluppo sotto il profilo dell'economia nazionale si richiede innanzitutto un coordinamento delle metodologie e delle terminologie, in modo che le ricerche e gli studi in sede regionale abbiano strutture comparabili e che consentano di trarre giudizi sicuri. A coloro che affrontano i problemi di una singola regione, come gli eminenti studiosi che esporranno in queste tre giornate di lavoro i risultati delle loro ricerche, si chiede di precisare la configurazione economica della regione in modo pratico e concreto, di vedere come le grandi componenti operino in relazione all'ambiente, di suggerire soluzioni affinché le insufficienze e le strozzature vengano eliminate e le forze vive della regione possano esplicare a pieno la loro azione. Occorre, per la nostra come per le altre regioni, ricercare soluzioni conformi all'ambiente e alle norme della massima economicità, perché solo in tal modo si possono conseguire risultati duraturi e benefici per tutti: per la regione e per il paese intero. Occorre evitare il frazionamento burocratico e settoriale dei problemi economici e vederne gli aspetti unitari, risolvendo con obiettività mediatrice le contraddizioni e i contrasti che inevitabilmente si presenteranno.

La nostra regione vista nel suo complesso non può considerarsi né una regione povera, né una regione ricca e senza problemi. Non è certo consigliabile impostare un programma di sviluppo su preconcetti pessimistici (che creano una mentalità attendista e passiva nei

confronti dello Stato, dal quale dovrebbe venire tutto per risolvere tutto) e neppure su valutazioni ottimistiche per cui si concluda che nessun problema è urgente ed importante e che le cose si sistemeranno da sé, con il tempo.

Questi due atteggiamenti estremi sarebbero particolarmente stridenti nel caso della nostra Toscana, che è una regione «centrale» non solo dal punto di vista geografico, ma anche da quello culturale, economico e sociale. Compresa tra le tre regioni nord-occidentali del «triangolo industriale», nelle quali è concentrata una attività economica intensa e soddisfacente, e la grande area di depressione del Mezzogiorno (che in realtà comincia a Nord di Roma) essa si trova, insieme all'Emilia, al Veneto, all'Umbria e alle Marche, in una situazione intermedia. Nell'ambito di questo gruppo di regioni «centrali», la Toscana non è all'ultimo posto. Il livello culturale e la preparazione professionale delle popolazioni sono superiori alla media, come si addice ad una regione in cui uno spirito di civiltà antico e moderno si fonde con il senso dell'arte ed il gusto della dialettica: lo sviluppo dell'industria e dell'agricoltura (anche se quest'ultima avverte stati ed andamenti preoccupanti) sono abbastanza equilibrati e se la grande industria è scarsa, l'artigianato è più vivo ed efficiente che altrove; il turismo costituisce un fattore importante della vita economica regionale ed ha possibilità oggettive e specifiche di ulteriori affermazioni. Ciò non significa che in alcune zone problemi gravi non attendano soluzioni e che il nostro cielo generalmente sereno non sia offuscato da nubi e da minacce di temporali. Non tocca a me entrare in analisi particolari, che i valenti relatori di questo Convegno svilupperanno nelle sedute di lavoro. A loro va il mio più vivo ringraziamento unito alle felicitazioni per il modo mirabile con il quale hanno saputo analizzare ed illustrare i settori economici a ciascuno assegnati.

Ora, approfondire sempre di più lo studio delle condizioni dello sviluppo di una regione così complessa come la Toscana, è un compito assai arduo. Questo Convegno vuol dare e darà un buon avvio allo studio, che potrà poi essere portato a termine nelle sedi e con i mezzi adatti. Si tratterà di un lavoro complesse se, come è

necessario, non ci si baserà su teorie astratte o sulla genericità delle statistiche globali, ma si vorrà penetrare nella struttura completa e viva dell'organismo economico, nelle analisi delle forze determinanti il suo sviluppo, nella valutazione degli interventi pubblici spesso tra loro contrastanti, nella individuazione dei fini voluti. Uno studio di questo tipo non potrà essere tutto di pacifica accettazione. Ci saranno delle divergenze di opinione e di valutazione e siano le benvenute, perché una regione come la nostra non può non essere oggetto di controversie; ma queste dovranno essere poi appianate con l'esame spassionato della realtà obiettiva, che è una ed incontrovertibile.

Dell'utilità dei lavori di questo Convegno credo non si possa dubitare: sia gli imprenditori privati sia i responsabili della cosa pubblica hanno bisogno di un orientamento di base, dal quale risulti la direzione verso cui ci si muove. Nel tempo che sarà strettamente necessario per completare lo studio dello sviluppo economico della Toscana, non staremo certo ad aspettare con le mani in mano, ma continueremo il lavoro quotidiano con i mezzi e le conoscenze che potremo avere di volta in volta.

2. Manin Carabba, *Programmazione economica e Regioni* [552]

1. In un momento politico caratterizzato dal dibattito – che interessa con vario impegno tutte le forze politiche – intorno a contenuti e strumenti della politica di piano, i problemi concernenti la attuazione dell'ordinamento regionale acquistano un peculiare rilievo. Ci proponiamo di sottolineare taluni aspetti fondamentali del ruolo che la Regione dovrà svolgere nella programmazione economica nazionale. Si tratta di temi intorno ai quali si è svolta una discussione di notevole ampiezza, nel quadro dei vari Convegni che, nell'ultimo periodo, hanno avuto ad oggetto i problemi della programmazione, come quello del CIRD (sulla strumentazione democratica della pianificazione), dell'ISCO (sulla pianificazione in

552 «Il Ponte», a. XVIII, n. 12, dicembre 1962, pp. 1600-1607.

Italia), delle ACLI (sulle prospettive e scelte del piano economico), dell'INU (sui rapporti fra programmazione economica e programmazione urbanistica).

2. Il punto di partenza della problematica regionalistica, per quanto attiene ai problemi che si pongono relativamente all'inserimento della Regione nella programmazione economica, è indubbiamente la constatazione dei gravi, profondi squilibri regionali che caratterizzano la struttura economica del nostro paese. Si tratta di una constatazione, ovviamente, non nuova, ma che ha solo di recente acquistato la chiarezza e la forza necessarie ad imporre tale problema all'attenzione del mondo politico, al livello delle decisioni governative e del dibattito interno ai partiti. Del resto, anche sul piano della consapevolezza critica e dell'approfondimento culturale, il Convegno di studio svoltosi a Torino e Saint Vincent dal 3 al 7 settembre 1961 (organizzato dal Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale), sul tema «Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico», ci sembra rappresentare un notevole contributo. È apparso chiaro (per merito delle relazioni storiche, dovute al Luzzatto, all'Arfè, al Caracciolo) in quale misura la storia economica italiana sia caratterizzata dalla presenza di drammatiche distanze fra le varie Regioni e dalla incapacità (o mancanza di volontà) di promuovere una azione politico-economica seriamente volta al superamento di quegli squilibri. È illuminante, in tal senso, la documentazione raccolta intorno agli interventi dei pubblici poteri appunto volti a correggere gli squilibri regionali, che offre il quadro di una azione caotica e disorganica, prova non solo di un disegno unitario complessivo, ma anche di omogenei e coerenti tentativi parziali e settoriali

È, dunque, importante (e positivo) constatare che quella scienza economica che in modo più prossimo è sensibile agli orientamenti ed ai problemi della compagine governativa e del partito di maggioranza, ha finalmente tratto talune essenziali conclusioni dal riconoscimento di una tale realtà. Così il Saraceno (da ultimo al Convegno di studio di San Pellegrino ed al Congresso di urbanistica di Milano) ha potuto denunciare con chiarezza che il fatto quantitativo della

accumulazione (sbandierato dai retori del miracolo economico) è di per sé scarsamente significativo, se non se ne definiscono le caratteristiche in termini di ubicazione e di qualità. L'economista cattolico ha riconosciuto la gravità di una situazione caratterizzata da un crescente flusso migratorio dal Mezzogiorno al Nord che determina da un lato situazioni di congestione in numerose aree delle regioni già sviluppate, dall'altro situazioni di abbandono e di disgregazione sociale in vaste zone della parte economicamente arretrata del paese. Non a caso, del resto, economisti come il Forte e il Lombardini, direttamente impegnati ad affrontare i problemi delle aree di grande concentrazione industriale del Nord, vanno denunciando la serietà e la difficoltà dei problemi che le tendenze spontanee dello sviluppo determinano in tali zone. Né è da dimenticare la più recente problematica della «questione meridionale», che dal Rossi Doria al Compagna, viene riproponendo, con nuova consapevolezza e rigore scientifico, in tutta la loro drammaticità, i tradizionali problemi del Sud.

Non v'è dubbio, se questa è la realtà della struttura economica italiana, che *i fini di riequilibrio regionale, si pongono in primissimo piano fra gli obiettivi della programmazione nazionale*[553] e ne condizionano, in larga parte, il contenuto. Sembra indispensabile che il piano nazionale persegua il fine di una redistribuzione territoriale delle attività economiche che porti ad una minore disuguaglianza dei redditi regionali pro-capite e ad un minor flusso di migrazioni dalle regioni più povere verso le regioni più ricche o altri Paesi.

Tale obiettivo, che è evidentemente obiettivo di carattere nazionale e richiede una considerazione unitaria, deve essere perseguito con strumenti pure a livello nazionale, proprio cioè del programma economico generale; evade i limiti del nostro discorso esaminare quali debbono essere tali strumenti. Basterà sottolineare che sarebbe illusorio credere di potere raggiungere qualche risultato con la consueta politica di incentivazione, ricorrendo cioè ad agevolazioni e contribuzioni e restando al di fuori delle scelte imprenditoriali private; sarà necessario il ricorso a strumenti di pianificazione vincolante, capaci di toccare e modificare la logica delle scelte di investimento

553 Il corsivo è nel testo.

della grande impresa privata, se non si voglia restare nella sfera delle aspirazioni moralistiche e delle soluzioni verbali.

3. Fermo restando il necessario ambito di azione del piano nazionale, è necessario rilevare la presenza di una serie di problemi la cui soluzione può essere affrontata solo a livello regionale. Processi di concentrazione delle attività economiche, potenzialmente atti a provocare conseguenze negative sull'efficienza dell'organizzazione economica, possono manifestarsi, infatti, anche nell'ambito di una Regione. Come il Lombardini ha rilevato, è, in conseguenza, compito della pianificazione a livello regionale soddisfare due ordini di esigenze: «a) esigenze di coordinamento di interventi al fine di dare avvio ad un processo di sviluppo economico in una zona o in un settore in cui permangono condizioni di arretratezza; b) esigenze di regolamentazione del processo di sviluppo economico nelle sue manifestazioni spaziali al fine di assicurare con una radicale organizzazione dei servizi pubblici e del loro sviluppo, la massima efficienza della struttura economica considerata nel suo complesso». Tali contenuti tecnici della programmazione regionale potranno, forse, alla luce di una ulteriore critica, apparire parziali, ed è certo possibile prefigurare altri strumenti e sottolineare altri obiettivi della programmazione regionale. Resta valida però l'indicazione fondamentale che viene da una tale impostazione secondo la quale, da un lato, nelle regioni industrializzate il processo di concentrazione spaziale tende a creare aree relativamente depresse o impedisce lo sviluppo di zone arretrare e si crea, quindi, la necessità di creare nuovi poli di sviluppo capaci di favorire la espansione economica e di evitare che talune risorse regionali restino inutilizzate; d'altro lato, nelle zone arretrate si creano isole di industrializzazione la cui migliore localizzazione e disciplina urbanistica può favorire lo sviluppo di tutta la regione.

È necessario, inoltre, sottolineare come la più avanzata e criticamente agguerrita scienza urbanistica abbia indicato nella dimensione regionale quella entro la quale si realizza il punto di incontro della programmazione economica e di quella territoriale-urbanistica. Una proposizione di tal genere non deve intendersi come affermazione

della esigenza di una «proiezione sul territorio» delle prescrizioni del piano economico a livello regionale. Con particolare chiarezza gli urbanisti italiani (da ultimo al IX Congresso dell'INU) hanno rifiutato una tale impostazione che relega l'azione dell'urbanistica ad un momento terminale, strettamente tecnico o formalisticamente «artistico», ed assegna, quindi, ad essa un mero compito di «razionalizzazione» di un processo economico altrove deciso o sul quale non è possibile incidere. L'importanza del discorso intorno ai rapporti fra programmazione economica e programmazione urbanistica deriva proprio dalla consapevolezza della necessità di tener conto *ex ante,* in sede di scelte politico-economiche, delle esigenze di un razionale assetto del territorio, di inserire in definitiva, la valutazione urbanistica nel vivo del processo che conduce alle scelte economiche. In tal modo acquista un senso la critica penetrante rivolta dal Samonà alla esperienza della Cassa del Mezzogiorno, incapace appunto di tener conto delle dimensioni reali e delle esigenze concrete, delle varie regioni e zone, e quindi condannata alla inefficienza; ed in tal modo acquista un senso la vicenda del fallimento della esperienza di molti piani regolatori comunali o intercomunali. La importanza che la Regione potrà assumere al fine di garantire un proficuo incontro di valutazioni economiche ed urbanistiche è chiaramente desumibile dallo schema di disegno di legge urbanistica, elaborato da una Commissione interministeriale insediata presso il Ministero dei Lavori Pubblici (e noto come «legge Sullo») ed attualmente all'esame del CNEL. In tale schema il contenuto del piano regionale è correttamente indicato come segue: «a) indicare le zone di insediamento urbano, di sviluppo industriale, di valorizzazione turistica e paesistica e di specializzazione agraria; b) indicare le comunicazioni e le altre infrastrutture principali; c) determinare la gradualità dei principali interventi pubblici ed il coordinamento delle fasi di attuazione anche in rapporto ai programmi di attuazione dei piani economici generali e di settore; d) ripartire il territorio regionale in Comprensori, indicando quelli per i quali è obbligatoria la formazione dei piani comprensoriali in relazione alle esigenze di sviluppo di determinate zone ed alle caratteristiche geografiche, ambientali ed urbanistiche

in genere; e) precisare l'ubicazione, l'estensione ed i caratteri dei principali interventi per lo sviluppo agricolo».

4. È possibile, dunque, indicare, in modo schematico, quali potranno essere i compiti dell'Ente Regione, quale è delineato dalla Costituzione, nell'ambito della programmazione economica.

Anzitutto la Regione dovrà dare un contributo decisivo, di essenziale importanza, alla elaborazione del piano nazionale. Nella fase «ascendente» della pianificazione, nella quale salgono agli organi nazionali del piano le indicazioni necessarie alla formazione del piano stesso, la Regione dovrà costituire uno strumento decisivo per la conoscenza dei reali problemi del paese. È chiaro che un piano nazionale che pretendesse di fondarsi su astratte ipotesi di sviluppo o su, ugualmente astratti, obiettivi di natura meramente politica sarebbe destinato al fallimento.

Per questo appare indispensabile l'azione di organismi di studio regionali che, a livello di una reale collaborazione interdisciplinare, siano capaci di indagare con rigore scientifico la struttura economica e i problemi sociologici, urbanistici della Regione. Strumenti di tal genere sono già sorti in quelle Regioni di alta concentrazione industriale nelle quali le obiettive esigenze dello sviluppo economico, la maturità e sensibilità degli ambienti politici e culturali, la ricchezza di mezzi e la intelligenza politica degli Enti locali hanno consentito la nascita di Istituti di ricerca a base regionale, nel cui ambito si è realizzata una vivace confluenza di forze accademiche, professionali, politiche. Si allude all'esperienza dell'IRES di Torino e dell'ILSES di Milano che, nella loro attività, pur di pochi anni, hanno già fornito risultati di alto interesse e di grande utilità pratica. Tali esperienze tendono a rivivere, spontaneamente, in altre regioni. Così è ora nato un Istituto Toscano di Ricerche Economiche e Sociali (ITRES). La caratteristica di tale istituto sta nel tipo di legame che ha trovato con l'Università, che non consiste nella collaborazione di taluni docenti universitari a titolo meramente personale, ma nel legame, sia pur ufficioso, con gli istituti universitari più direttamente interessati alle indagini svolte dall'ITRES (tali gli istituti di economia politica, di urbanistica, di diritto amministrativo). In tal modo all'apporto perso-

nale dei docenti che guidano tali istituti universitari si aggiunge un rapporto con il vero centro della ricerca nell'Università, quell'istituto universitario troppo spesso (soprattutto nelle discipline cosiddette umanistiche) trascurato. La Toscana attraversa una fase di sviluppo particolarmente delicata, caratterizzata dall'impetuoso spandersi di iniziative industriali, che tende a concentrarsi in zone determinate provocando da un lato strozzature già pericolosissime, dall'altro aggravando la situazione delle aree depresse della regione; caratterizzato inoltre dalla crisi delle campagne, legate al contratto mezzadrile, difeso da un certo proprietario poco sensibile alla nuova realtà. È una fase nella quale l'intervento dei pubblici poteri, opportunamente sorretto da una conoscenza criticamente documentata dei problemi reali, può ancora evitare irrazionalità e sprechi e scongiurare i pericoli di arresti o strozzature dello sviluppo. Ma appare urgente che un organismo di ricerca seriamente e rigorosamente operante affronti i concreti problemi che lo sviluppo economico regionale pone in modo non differibile.

Chiudendo la parentesi, è necessario ribadire come l'attività di Enti di studio regionale sia essenziale, comunque, all'apporto regionale alla elaborazione del piano nazionale. Le ricerche a base regionale – consentendo di pervenire ad una stima dei coefficienti che definiscono le interdipendenze tecnico-economiche tra i vari settori, di determinare le possibili e desiderate trasformazioni e riorganizzazioni della attività agricola, di indicare le possibili varianti nella localizzazione industriale – potranno, opportunamente coordinate, aprire prospettive nuove alla programmazione nazionale e garantire ad essa una maggiore incidenza sulla realtà.

5. È necessario precisare, per evitare pericolosi equivoci, che siamo ben lontani dal ritenere che una corretta valutazione tecnica della dimensione regionale della programmazione sia capace di esaurire i problemi delle Regioni. La illusione delle capacità di una articolazione meramente tecnicistica e burocratica della programmazione regionale è, d'altronde, rilevabile con chiarezza se si abbia presente la esperienza francese. In Francia il decreto n. 58-1459 del 31 dicembre 1958 ha introdotto (fondendo diverse figure in precedenza elaborate

di programmi regionali) un nuovo strumento di pianificazione consistente nel «Piano regionale per lo sviluppo economico e sociale e per la sistemazione urbanistica del territorio». Un tal tipo di piano realizza, in modo opportuno e tecnicamente corretto, la indispensabile unione a livello regionale di previsioni e disciplina economica e territoriale. Ma la composizione burocratica delle Commissioni, i poteri attribuiti ad organi governativi, il decisivo intervento dei Prefetti, la sottoposizione del piano alla approvazione definitiva di un Comitato di Ministri, rendono del tutto illusoria la democraticità e la reale aderenza ai problemi della Regione del piano. Un tal genere di programma è quello più idoneo, a ben guardare, ad inserirsi nella pianificazione «concertata» francese, che rappresenta, è bene averlo chiaro e presente, nulla più di una esperienza corporativa.

6. Parlare di dimensione regionale della pianificazione, in Italia, significa dunque, prima di tutto, far pernio sull'Ente Regione, quale è disegnato dalla Costituzione, e porre l'accento sull'apparato creativo, autonomo, che esso deve dare alla programmazione economica.

Tale apporto creativo si inserisce soprattutto (fermo restando ciò che si è detto sopra sul contributo alla fase ascendente del piano) nella fase di esecuzione del piano, nella fase «discendente» di esso. È chiaro come le prescrizioni della programmazione nazionale, stabilendo obiettivi e strumenti generali, mettendo in opera i meccanismi indispensabili ad ottenere un effettivo superamento degli squilibri regionali ed intersettoriali che caratterizzano la nostra economia, lasciano pure un ampio ambito all'autonoma forza decisoria e al potere normativo di fonti normative minori.

È noto che caratteristica essenziale della Regione è la sua autonomia, la sua capacità cioè non solo e non tanto di svolgere attività amministrativa (propria questa capacità degli Enti autarchici), ma di dettare norme rilevanti per l'ordinamento giuridico generale; e come tale autonomia trovi espressione nella «legge regionale», nuova fonte del diritto, più penetrante ed estesa della stessa potestà regolamentare dello Stato e seconda solo, nella gerarchia delle fonti del diritto, alle leggi statuali (che prevalgono su di essa tuttavia solo a determinate condizioni) ed alle norme costituzionali. La dottrina

costituzionale ha avuto modo di approfondire i temi della estensione e dei limiti di tale potestà legislativa regionale. Di particolare importanza sono la discussione intorno al cosiddetto «limite dei rapporti giuridici privati» ed al «limite dei princìpi». Il primo dibattito dottrinale ha per oggetto la possibilità per la legge regionale di limitare la sfera di autonomia dei privati, di regolare i rapporti intersoggettivi. La più accreditata dottrina è giunta a concludere che la Regione può esercitare una notevole incidenza nella proprietà e nella attività economica privata, sia nella forma di limitazioni, sia nella forma di disciplina dei rapporti fra privati. È evidente la importanza di tale principio. L'azione della Regione resterebbe confinata nei limiti di una mera programmazione «indicativa» se si escludesse la capacità per la legge regionale (strumento giuridico cui sarà affidato il piano regionale) di incidere nella sfera di autonomia dei privati. Sembra indispensabile, al contrario, una tale capacità di penetrazione del piano regionale: senza di essa non appare neppure concepibile un intervento della Regione, in quei settori della agricoltura, dell'urbanistica, della edilizia, del turismo che pure la Costituzione affida alla potestà legislativa regionale.

Per quanto attiene al «limite dei princìpi» esso consiste, nelle Regioni a Statuto ordinario, nella necessità di subordinazione della legge regionale alle «leggi-cornice» statuali, contenenti i princìpi delle singole materie rientranti nella competenza regionale. Tale principio non coincide con quello contenuto negli articoli 8 e 9 della legge n. 62 del 1953 (assurdamente non modificati dal recente disegno di legge governativo in materia), secondo il quale la Regione non può legiferare, in ciascuna materia ad essa affidata, se non siano state preventivamente emanate le leggi quadro dello Stato. Tale norma – secondo la prevalente dottrina – è di palese incostituzionalità, in quanto pur essendo ammessa la possibilità per lo Stato di emanare norme-quadro (prevalenti su quelle regionali) anche in materie già regolate da legge regionale, appare assurdo richiedere la necessaria preventiva emanazione delle leggi-cornice statali, quali presupposto per l'esplicazione della potestà legislativa della Regione. Dal punto di vista politico è chiaro che una tale disposizione rappresenta in re-

altà una «norma-capestro» che consentirebbe al governo centrale di tenere saldamente in pugno le attività delle Regioni e di limitarne, in modo dannosissimo, le attività. Attraverso lo strumento della legge regionale, la Regione ha dunque un formidabile mezzo di intervento nell'economia e di programmazione. Ed è chiaro che tale contributo della Regione è una *conditio sine qua non* per un reale carattere democratico del piano.

3. Lapo Vanni, *Legge Sullo, pianificazione urbanistica e Regioni* [554]

Lo schema di disegno di legge elaborato presso il Ministero dei Lavori Pubblici per una nuova disciplina dell'urbanistica, ed ora sottoposto all'esame del CNEL, riveste una essenziale importanza, sia in sede politica che in sede tecnico-scientifica.

Non deve dimenticarsi che tale provvedimento conclude un preciso itinerario della nostra migliore cultura urbanistica, iniziato con i dibattiti intorno alla pianificazione intercomunale ed alla pianificazione regionale urbanistica (ai quali furono dedicati due congressi dell'Istituto Nazionale di Urbanistica), proseguito con la elaborazione di un «Codice urbanistico» da parte dell'VIII Congresso dell'INU, e condotto a termine da una Commissione di studio insediata dal ministro Sullo, della quale hanno fatto parte alcuni dei più insigni urbanisti italiani (Samonà, Astengo, Piccinato). D'altronde, il disegno di legge Sullo rappresenta, se si abbia riguardo all'aspetto più strettamente politico, il primo serio tentativo di introdurre nel nostro ordinamento strumenti e strutture di una «politica di piano».

Non c'è dubbio che la premessa culturale dalla quale muove il nuovo provvedimento è costituita dalla consapevolezza della necessità di stabilire nessi più profondi fra pianificazione urbanistica e pianificazione economica; fra previsioni e disciplina dello sviluppo economico ed assetto del territorio; fra ripartizione ed indirizzo de-

554 «La Regione», a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 134-135.

gli investimenti ed esigenze delle collettività locali. Non a caso gli economisti italiani (anche quelli più vicini agli orientamenti della compagine governativa e del partito di maggioranza) hanno assunto come ipotesi di partenza la insufficienza di uno sviluppo solo quantitativo se non se ne definiscano le caratteristiche in termini di ubicazione e di qualità, ed hanno riconosciuto di conseguenza, che la valutazione dei fattori attinenti all'insediamento umano e all'assetto del territorio deve porsi come momento centrale nella stessa elaborazione delle scelte economiche fondamentali (in questo senso si è espresso, da ultimo, il Saraceno nella relazione generale al IX Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), svoltosi a Milano dal 23 al 25 novembre 1962, appunto sul tema «Programmi di sviluppo economico e pianificazione urbanistica»). La migliore scienza urbanistica (soprattutto con la bella relazione conclusiva Lombardini-De Carlo al citato Congresso dell' INU) ha chiarito il suo rifiuto di una concezione che voglia intendere la pianificazione territoriale come razionalizzazione di scelte non modificabili, prese *ex ante*, momento terminale di un processo che ha avuto altrove i suoi momenti decisivi.

Allorchè la legge Sullo, superando la concezione strettamente tecnicistica di urbanistica insita nella vigente legge 1942, stabilisce che «l'indirizzo e il coordinamento nazionale della pianificazione urbanistica si attuano nel quadro della programmazione economica nazionale e in riferimento agli obiettivi fissati da questa, anche per quanto riguarda i programmi generali e di settore, dei servizi e delle opere pubbliche di interesse nazionale, interregionale e regionale», accoglie un principio culturalmente e politicamente valido ed avanzato. È necessario, infatti, che anche laddove vengano assunte le scelte economiche fondamentali sia presente una valutazione di ordine urbanistico. Non v'è dubbio, d'altronde, che la realtà della struttura economica italiana impone di considerare in primissimo piano, fra gli obiettivi del piano nazionale, i fini di riequilibrio regionale (e sulla gravità degli squilibri regionali che caratterizzano la storia economica e la presente realtà del nostro paese può utilmente farsi riferimento al Convegno di Saint Vincent del 1961, organizzato dal

Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale, appunto sul tema «Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico»). Ma il merito fondamentale del disegno di pianificazione territoriale tracciato dalla legge Sullo è costituito dall'aver posto al centro della costruzione, con funzione di decisivo rilievo, la pianificazione regionale. Il piano regionale costituisce, infatti, secondo la più accreditata scienza urbanistica, il livello fondamentale di incontro delle scelte e previsioni economiche con gli aspetti insediativi, territoriali. Solo su scala regionale è possibile, pur permanendo essenziali le scelte economiche, scendere ad una determinazione precisa delle variabili urbanistiche e ad una chiara definizione delle linee generali della struttura morfologica del territorio.

Correttamente, dunque, la legge Sullo, indica come segue (all'art. 6) il contenuto del piano regionale: a) indicare le zone di insediamento urbano, di sviluppo industriale, di valorizzazione turistica e paesistica e di specializzazione agraria; b) indicare le comunicazioni e le altre infrastrutture principali; c) determinare la gradualità dei principali interventi pubblici ed il coordinamento delle fasi di attuazione anche in rapporto ai programmi di attuazione dei piani economici generali e di settore; d) ripartire il territorio regionale in Comprensori, indicando quelli per i quali è obbligatoria, la formazione dei piani comprensoriali in relazione alle esigenze di sviluppo di determinate zone ed alle caratteristiche geografiche, ambientali ed urbanistiche in genere; e) precisare la ubicazione, l'estensione, ed i caratteri dei principali interventi per lo sviluppo agricolo.

È importante sottolineare come tale piano regionale, non costituisce un mero documento tecnico elaborato da organi burocratici (come avviene per i piani regionali francesi secondo il decreto del 31 dicembre 1958 n. 58-1459), ma è approvato con legge regionale, ed è, quindi, un atto normativo capace di incidere direttamente sulle posizioni soggettive dei privati. È, peraltro, necessario rilevare come resti troppo macchinoso il meccanismo di approvazione del piano regionale (dopo la pronuncia dell'Assemblea regionale è richiesta l'approvazione con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dei Lavori Pubblici), che appare, sostan-

zialmente, lesivo dell'autonomia della Regione. La esigenza non discutibile di assicurare la subordinazione dei piani regionali al quadro tracciato dal piano nazionale non si assicura, infatti, con inutili meccanismi di controllo, ma mediante la gerarchia stessa delle norme, per cui la norma di grado inferiore non può porsi in contrasto con quella di grado superiore. I princìpi generali dettati dall'art. 117 della Costituzione garantiscono una tale subordinazione, anche per le materie comprese fra quelle di potestà legislativa primaria regionale.

Il piano urbanistico regionale potrà limitare o imporre obblighi positivi direttamente ai privati: la migliore dottrina costituzionalistica ritiene infatti che sia insussistente la tesi di chi vede nella incapacità di modificare i rapporti inter-subiettivi privati un limite insito nella potestà legislativa regionale (in senso conforme a quello qui espresso, è il pensiero del Miele, del Paladin, del Sailis, mentre è contrario il Mazziotti). Inopportuna appare, quindi, la norma dell'articolo 6 ultimo comma dello schema Sullo, secondo la quale «il piano regionale… è vincolante per tutte le pubbliche amministrazioni interessate». Non v'è alcuna seria ragione, infatti, per limitare in tal modo l'efficacia del piano regionale, che deve essere immediatamente obbligatorio anche per i privati.

Non è chi non veda come il meccanismo delineato dalla legge Sullo, come è stato riconosciuto dalle forze più avanzate della cultura economica ed urbanistica (dal Congresso dell'INU di Milano, a numerose Amministrazioni comunali fra cui Bologna), sia capace di garantire una reale valutazione delle esigenze urbanistiche, di vita sociale nella città e nella campagna, nella sede in cui si elaborano le decisioni di politica economica e di assicurare una effettiva democraticità di tali scelte facendo pernio sugli strumenti del piano nazionale e del piano regionale.

Ma tale costruzione non avrebbe un vero significato democratico e non inciderebbe sulla struttura economica stessa del paese se non fosse capace di colpire alla base la speculazione edilizia e il potere dei proprietari delle aree, che stanno alla base del disordinato crescere delle nostre città, del caotico e irrazionale formarsi di situazioni di

congestione nei grandi centri, del gravoso accentuarsi dei prezzi imposti ai lavoratori per servizi pubblici essenziali, quali l'abilitazione e i trasporti urbani.

Attraverso gli ulteriori, necessari, livelli di pianificazione comprensoriale e comunale, il disegno di legge Sullo giunge fino a colpire la proprietà edilizia privata, inserendola entro quei confini della utilità sociale e dell'interesse collettivo che il precetto dell'art. 42 della Costituzione indica come suoi propri. L'art. 3 dello schema di disegno di legge Sullo stabilisce, infatti, il principio di carattere generale secondo il quale, nell'ambito del piano particolareggiato, il Comune promuove l'espropriazione, anche per zone, di tutte le aree inedificate e delle aree già utilizzate per costruzioni, allorchè l'utilizzazione in atto sia sensibilmente difforme da quella prevista dal piano particolareggiato stesso.

Tale incidenza profonda del disegno di legge sulla stessa natura della proprietà edilizia, che ne risulta profondamente mutata e davvero rivolta a fini sociali, ha provocato querimonie e agitazioni da parte di taluni settori della cultura giuridica (una vera levata di scudi contro le norme del disegno di legge in materia di espropriazione si è avuta nella «Rivista giuridica dell'edilizia», diretta dal Prof. Sandulli). Ma non sembra che la polemica scientifica (in cui sono fino ad oggi troppo trasparenti gli interessi politici retrostanti), abbia portato argomenti seri che possano dimostrare che il nuovo assetto normativo concernente la proprietà edilizia sia al di fuori della concezione sociale della proprietà delineata dalla Costituzione. La quale, è bene ricordarlo, non configura un disegno corporativo, volto, come vorrebbero taluni dei giuristi intervenuti nel dibattito sopra segnalato, a creare idilliache collaborazioni fra pubblici poteri e privati, ma prevede, invece, allorchè appaia giustificato da ragioni di interesse collettivo, l'intervento autoritario dei pubblici poteri (nei limiti e per i fini indicati dalla Costituzione stessa) entro la sfera privata. E nessuno può porre in dubbio che la gravità del fenomeno della speculazione edilizia, il costo reale che esso ha imposto a tutti i lavoratori, il pericolo che essa rappresenta per lo sviluppo economico e per il progresso sociale del paese, giustifichino ampiamente

un deciso, coordinato intervento, rettamente inquadrato nel disegno costituzionale, come quello previsto dal disegno di legge Sullo.

4. La Direzione, *Aspetti della pianificazione urbanistica in Toscana* [555]

L'espansione economica e i rapidi processi di urbanizzazione degli anni del «miracolo economico» hanno messo a nudo, in modo drammatico, le conseguenze derivanti da una rivoluzione degli insediamenti umani dominata dall'anarchia e dalla legge del massimo profitto.

Oggi i nostri centri urbani, dove maggiormente si è manifestato questo processo di espansione, presentano aspetti desolanti destinati a caratterizzare negativamente, per periodi di durata imprevedibile, tutto il sistema di vita delle popolazioni.

Incalcolabile il danno arrecato dal disordine e dalla speculazione all'esigenza di un moderno e civile processo di insediamento; pesante, senza dubbio, la loro incidenza sul costo della vita. Estesissime zone residenziali sono sorte come una gigantesca mole di cemento senza una razionale sistemazione di verde e di servizi indispensabili. L'insediamento della nuova industria è avvenuto senza una razionale visione dei problemi comuni: da quelli residenziali a quelli della viabilità, dei trasporti, dei servizi, ecc.

I Comuni, come organi preposti alla disciplina dei processi di sviluppo e di trasformazione urbanistica, anche quando sono stati animati da ferma volontà di difendere gli interessi della comunità contro quelli della speculazione (e non sempre e dappertutto è avvenuto), hanno potuto solo minimamente correggere le conseguenze deleterie della rendita parassitaria delle aree fabbricabili e del mercato edilizio dominato dalla ricerca del massimo profitto.

Essi hanno dovuto affrontare questa drammatica situazione con strumenti legislativi inadeguati ed anacronistici in condizioni di bilancio cronicamente deficitarie. La formazione di un demanio

555 «La Regione», n.s., a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 3-4.

comunale delle aree come previsto dalla legge del 1942, n. 1150, che avrebbe potuto correggere, almeno in parte, gli aspetti peggiori della speculazione, è rimasta quasi del tutto inesistente a causa della impossibilità da parte delle amministrazioni di disporre di adeguati mezzi finanziari. I piani regionali sono rimasti vuote espressioni di tipo più o meno accademico, sia per la mancanza di una istanza politica a livello regionale, sia per la inesistenza di una programmazione economica a livello nazionale.

Un modesto correttivo a questa situazione, ormai in larga parte pregiudicata, è venuto con la legge del 1962, n. 167, ma anche questa non è soltanto una legge inadeguata per il limitato campo d'azione sul quale è chiamata ad operare; è anche politicamente superata in quanto impostata sul criterio di una programmazione settoriale separata dal necessario, indispensabile contesto di una programmazione generale di carattere economico e sociale. Il progetto di legge del ministro dei Lavori Pubblici on.le Sullo, presentato alla Camera nell'ultimo scorcio della III legislatura, per quanto si possa ritenere emendabile, si presenta come un tentativo serio di soluzione organica del problema e capace di mettere ordine nell'attuale marasma dell'urbanistica.

Il riconoscimento dell'Ente Regione come istanza politica chiamata a legiferare in materia urbanistica come previsto dall'articolo 117 della Costituzione; quello della interrelazione tra programmazione economica nazionale e programmazione urbanistica; l'obbligo fatto ai Comuni di espropriare tutte le aree fabbricabili risultanti dal piano generale, come pure l'istituto del diritto di superficie, sono elementi innovatori nel campo della nostra legislazione, capaci, se sostenuti da una adeguata volontà politica, di avviare il problema verso una soluzione rispondente alle moderne esigenze di carattere economico, sociale e politico.

Ma proprio questo carattere del disegno di legge ha scatenato tutte le forze conservatrici, gelose dei loro privilegi, attaccate tenacemente alle operazioni speculative consentite da una legislazione che fu originata dal fascismo e che quasi vent'anni di rinnovato regime democratico non hanno servito ancora ad aggiornare alle esigenze moderne ed alla lettera, se non allo spirito, della Carta costituziona-

le. Proprio questa legge urbanistica ha rappresentato uno dei grossi scogli affiorati lungo la rotta del centro-sinistra e che, dopo il voto del 28 aprile, hanno arrestato il tentativo dell'on. Moro. Ciò dimostra quanto profonde siano le contraddizioni, quanto forti siano le resistenze da vincere, per dare al paese una legislazione moderna in materia di urbanistica e di programmazione.

È nostra convinzione che oggi i problemi della pianificazione urbanistica abbisognano di due elementi indispensabili ed indilazionabili: una legislazione avanzata e coraggiosa ed una linea politica di governo che si fondi su una programmazione economica generale a carattere profondamente democratico. Il paese aspetta queste soluzioni. Gli Enti locali sentono che ogni giorno perduto pregiudica l'avvenire dei centri urbani e gli stessi benefici del processo di espansione economica, là dove sussiste.

Sono queste istanze pressanti che ci hanno consigliato l'approntamento di questo secondo numero della rivista; ci lusinga la speranza che il nostro contributo non sia vano perché si giunga presto alla soluzione di così gravi ed imperiosi problemi. Oltre all'impostazione di carattere generale sul piano tecnico e politico, alcuni aspetti particolari della programmazione, così come si pongono nella nostra regione, vogliono rendere il nostro lavoro non soltanto più aderente alle concrete caratteristiche ed ai particolari aspetti della nostra economia regionale, ma vogliono altresì mettere in evidenza gli stretti legami che intercorrono tra le soluzioni particolari e settoriali della programmazione e gli orientamenti generali di una politica di piano a carattere nazionale.

Ci auguriamo che il risultato possa essere pari alle intenzioni che hanno promosso l'impostazione di questo secondo numero de «La Regione» come altrettanto ci auguriamo che esso possa contribuire a sollecitare l'azione stimolatrice di tutti gli amministratori del potere locale non solo per ricercare le adeguate soluzioni, ma altresì per facilitare la formazione della volontà politica capace di portarle a compimento.

5. Lionello Giorgio Boccia, *Lineamenti di una politica di piano* [556]

I problemi della pianificazione globale, che sia cioè strumento economico inteso come momento di progresso socio-politico, hanno portato in primo piano la necessità di chiarire molti rapporti interdisciplinari, tra cui quelli che legano organicamente, in una serie di interrelazioni assai articolate, l'economia all'urbanistica, alla sociologia, acquistano notevole preminenza. Da un punto di vista generale è chiaro che tutto, in definitiva, si ricompone nel discorso politico che può avere le più diverse radici ideologiche o necessitanti, sì che da una parte si rivendica il diritto di pianificare perfino il numero delle nascite mentre al limite contrario si affida agli operatori economici il definire qualche elemento solo in certo modo ordinatorio, compatibile con determinate condizioni di mercato. Non è certo questa la sede adatta ad esaminare tutte le possibili sfumature del problema, con un esercizio in fondo inutile; l'Italia presenta del resto un panorama sufficientemente complesso per poterne illuminare anche solo di sfuggita le principali componenti, per altro contraddittorie, ma il continuo approfondimento che in varie istanze e ai più diversi livelli viene man mano a definire i termini socio-economici della politica di piano consente di trarre qualche valida conclusione operativa nel quadro principale.

1. *Aspetti tecnico-politici della pianificazione economica.*

1.1. Il tema primo è quello relativo alle strutture economiche del nostro paese che impongono la pianificazione degli interventi fosse anche solo per eliminare le strozzature indotte dal carattere dualistico della nostra economia e dalla massiccia presenza dei monopoli. Questa situazione conduce al dominio del mercato ad opera di concentrazioni sempre più ristrette, a loro volta perfettamente organiche al tipo della produzione e dell'economia di massa, che utilizzano una pianificazione occulta di segno negativo diretta a rafforzarne il già smisurato potere e che costituiscono un elemento di estremo pericolo, da un lato per la ingerenza brutale che operano sulla rappresentanza politica, per cui non di rado si assiste al completo controllo

556 «La Regione», n.s., a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 5-26.

della cosa pubblica secondo l'interesse degli oligopoli, e dall'altro concorrendo ad acutizzare il processo di alienazione, disgregando la personalità dei singoli coll'ingenerarne, secondo accorti mezzi di propaganda e di pressione, le scelte fondamentali dei bisogni e dei consumi. Esiste quindi già una pianificazione appoggiata a subdoli incentivi e disincentivi e non rivolta all'interesse generale, anche se in apparenza qualche volta ciò possa accadere, allorquando concessioni limitate – che non intacchino i margini di controllo capitalistico – possano essere utili per rafforzare determinate situazioni o sfaldare resistenze, per esempio allo scopo di ridurre il potere contrattuale del Sindacato. La cosiddetta politica del benessere e i fenomeni del neocapitalismo sono altrettante conferme della rigida evoluzione delle strutture economiche laddove i gruppi di potere operano all'interno del sistema con metodi più sottili e meno appariscenti, con maggiore penetrazione del momento sociale e del comportamento di gruppo. Possono così, occasionalmente, proporsi alleanze temporanee, ma sempre innaturali e passibili di involuzione, tra movimento operaio e frazioni neocapitalistiche nella comune lotta contro i residui di formazioni oligarchiche, attestate su posizioni superate dalla logica cosiddetta liberista, o accadere scontri frontali tra esponenze di settori concorrenti, uno dei quali costituisca, per il suo stato di arretratezza, una remora ormai intollerabile per l'attività dell'altro più modernamente attrezzato e dinamicamente diretto. Non è questa la sede per dibattere il tema, ideologicamente assai pertinente e decisivo per la situazione italiana, se il Sindacato e la rappresentanza politica dei lavoratori debbano o no approfittarne ed eventualmente in che misura, di queste contraddizioni del sistema a rischio di corrompere le proprie posizioni ideali o di subire i contraccolpi di scelte decisionali del tutto estranee; il realismo e la tattica contingente suggeriscono di far leva al massimo su queste rotture della maglia economica, ma la non fortuita coincidenza di scelta dello stesso metodo, da parte dei maggiori contendenti, esige una serie di chiari «distinguo» tra le diverse interpretazioni possibili. Ci si rende infatti conto, da parte degli stessi imprenditori, che l'espansione economica, quella – per intendersi – del «miracolo» italiano, è limitata e rischia di esserlo

sempre più in avvenire, proprio dal gioco disordinato delle forze presenti poiché queste – originando uno sviluppo per isole e per settori – bloccano, alla lunga, ogni possibilità di crescita, a meno che non si converta in spinta coordinata che abbia per fine un equilibrato e organico comporsi delle tendenze. La pianificazione (o programmazione come più prudentemente viene in tal caso chiamata, nell'intento di proporne un preciso *minus*) è quindi riconosciuta dal mondo capitalistico, o meglio da quella parte di esso che più acutamente guarda innanzi, come del tutto necessaria anche per la sola espansione economica, indipendentemente da quella carica di progresso sociale che invece le forze del lavoro intendono legarvi in modo indissolubile. È appunto qui che si delimita nettamente il margine accettabile del neocapitalismo, teso alla razionalizzazione dei processi produttivi ed alla organizzazione distributiva della economia di massa anche se, ovviamente, considera le possibili concessioni, nell'ambito della propria logica, come elementi di scambio per ottenere quella tranquillità di manovra che gli è pur sempre necessaria, all'insegna del «non sparate sul pianista». Ciò che importa al mondo del lavoro, e in generale al popolo italiano, in definitiva rimasto fino ad oggi lontano dai centri di potere in cui si determinano le scelte fondamentali, non può essere il puro razionalizzarsi dei processi neocapitalistici, ma il proporre una alternativa globale alla politica degli oligopoli che affligge il nostro paese. Nasce quindi, accanto all'interpretazione puramente tecnica dello strumento della pianificazione, un nuovo significato di questa, intesa come fattore di rinnovamento su cui si esercita la pressione del mondo del lavoro e della opinione pubblica democratica, caratterizzata dalle lotte attive che intorno alle sue scelte si vengono a determinare come elemento permanente di dialettica politica oltre che di controllo tecnologico. Accanto a tale disegno nasce per i lavoratori un interrogativo che del resto è stato acutamente posto dalle organizzazioni sindacali: è delegabile, ed eventualmente in qual misura, l'intervento limitativo al potere del monopolio? In altre parole, la pianificazione interferirà (di fatto limitandola) con l'azione dei Sindacati, che verrebbero a perdere un punto di sostegno alla loro azione, di modo che la loro pressione si confini pur sempre

«all'esterno», col rischio che i lavoratori divengano la massa di manovra della rappresentanza politica? E, per converso, la presenza diretta delle forze del lavoro negli organi di programmazione non chiuderà il Sindacato entro posizioni di contenimento salariale? È la vecchia antitesi tra Stato e masse che oggi si ripropone in modo più consapevole, i cui termini alternativi si chiudono, nella misura in cui il potere dei lavoratori rinnova le strutture di uno Stato repubblicano, estraneo agli schemi della conservazione politica e sociale.

La svolta a sinistra, matura nella coscienza delle forze del lavoro e nell'opinione pubblica, anche se contrastata dalla perenne tendenza involutiva dei gruppi di potere che si sentono minacciati nel vivo dei loro interessi, deve essere portata avanti al di là delle divisioni in atto, certo non casuali, con la chiara consapevolezza di porre così le basi di nuovi schieramenti. Essa, tuttavia, non può consistere solo nel contenuto economico, ma investe le strutture dello Stato e le scelte di politica generale, e la politica di piano – che, piaccia o no, ne è l'espressione più determinante – condiziona le possibili convergenze ai programmi e non alle formule e alle tattiche parlamentari o esterne. È il sistema delle scelte coordinate per la pianificazione democratica che va accettato o respinto in blocco, è su di essa che tutti si debbono pronunziare con chiarezza, quando si comprenda come, ben oltre le coincidenze tattiche, essa vada intesa – nelle condizioni storiche dell'Italia – come alternativa alle forze monopolistiche operanti in condizioni di predominio. Alternativa negli strumenti, poiché si deve negare la validità alle pianificazioni settoriali o per singole aree, per lo più affidate alla grande burocrazia quando non direttamente al capitale (e a questo proposito occorre ricordare che l'intervento finora sviluppato dalle grandi aziende di Stato non è apparso felice o preveggente); alternativa nei metodi, poiché le scelte degli investimenti e il condizionamento dei consumi non debbono continuare ad essere regolati dalla legge del massimo profitto, ma concorrere a trasformare in equilibrio armonico l'espansione a isole territoriali o per verticalizzazioni di settore; alternativa infine negli obiettivi, tendente cioè a rovesciare decisamente la priorità nelle esigenze economiche da soddisfare, sostituendo dove necessario la

produzione di beni di consumo con quella di beni strumentali, nel quadro di una politica radicalmente diversa da quella che fino ad oggi ha caratterizzato le scelte fondamentali nel nostro paese, rappresentando, al livello decisivo, gli interessi collettivi dei lavoratori, dei ceti tecnici e intellettuali, di tutto il popolo italiano, in una organica visione che leghi insieme tutte le cose da fare, in politica, in economia, in progresso sociale, senza obiettivi massimi o minimi o gradualità di comodo le cui contrapposizioni o articolazioni aprano la via ai peggiori trasformismi.

1.2. Da quanto si è detto potrebbe intendersi che la necessità di una pianificazione nasca solo oggi in Italia, o che il caso sia atipico e pretenda per essere risolto mezzi eccezionali altrove non indispensabili; peggio, che determinate forze politiche da indicarsi come «le sinistre» (da quelle repubblicane o cattoliche a quelle comuniste con un salto obbligato al di sopra delle posizioni socialdemocratiche) pretendano un inserimento innaturale di metodi estranei nella situazione delicata sì, ma non critica dell'economia italiana. Le premesse del discorso sono invece assai lontane, e si trovano in quella profonda crisi del sistema capitalistico che intorno agli anni Trenta squassò l'Occidente e rovesciò la concezione dei rapporti economici, basata sulla validità dell'autoregolazione del mercato, alla quale uno Stato impossibile garantiva solo il rispetto delle regole del gioco.

Ci si convinse allora a riconoscere che la cosiddetta «logica» del mercato poteva condurre a situazioni di rottura anche le economie più sviluppate; anzi, proprio nel caso di economie molto sviluppate le contraddizioni del sistema inducevano processi di maggiore pericolosità se il mercato veniva abbandonato al suo formale meccanismo. Prese anche corpo una nuova e in un certo modo integrante valutazione: il mercato, nella serie di spinte che per proprie forze potevano esercitare, non era in grado di sorreggere le economie sottosviluppate di paesi o di settori singoli, fino a farle assurgere a livelli soddisfacenti, mentre il grande esperimento che andava svolgendosi nell'Unione Sovietica offriva – pur attraverso una serie di errori di valutazione e drammatiche contingenze politiche – un termine di paragone cui gli economisti non potevano sottrarsi.

Nacque allora la ricerca di una «terza via», tra quelle dell'autoregolazione e della pianificazione integrale, basata sull'acquisizione del dovere di intervento dello Stato nei processi economici, a garanzia dell'equilibrio generale; il limite iniziale di queste elaborazioni tecniche nasceva, tuttavia, dal fatto che il limite dato da salvaguardare fosse rappresentato dall'equilibrio dell'economia tradizionale e che gli interventi venissero concepiti solo al fine di garantire il margine di profitto. Molta strada ha compiuto in trent'anni questa serie di formulazioni, specie nel dopoguerra allorché le conversioni e riconversioni delle economie progredite e le tragiche necessità di quelle arretrate, rese complesse da fattori di politica mondiale, hanno preteso una serie di interventi, che hanno definitivamente codificato la necessità e addirittura la insostituibilità dell'intervento pubblico, anche se tale tendenza è contrastata da alcuni interessi monopolistici, il termine della contesa essendo ormai costituito dalla vitale necessità di garantire all'una o all'altra delle parti in lotta, capitale e lavoro, il reale controllo degli investimenti. In questa prospettiva è la situazione italiana che ci interessa, in un momento in cui tutte le forze politiche del paese – nessuna esclusa – sono impegnate, sui diversi versanti, a coordinare termini e obiettivi della propria azione con quelli della situazione economica, in un confronto decisivo per le stesse sorti della nostra democrazia. L'Italia non è certo un paese povero; la misura del suo reddito e l'incremento che esso può naturalmente attingere, già nel presente ordinamento economico, sono la prova di possibilità implicite tuttavia bloccate dal dualismo della nostra economia: le forze disponibili non producono secondo le proprie capacità, né sono tutte o bene utilizzate, per cui vengono a prodursi, a caratterizzarsi, due momenti economici, l'uno a livello soddisfacente e talora elevato, l'altro fermo al di sotto delle tolleranze minime, il dramma essendo dominato dalla logica del sistema che tende a tenere separate ed anzi a separare sempre più le due condizioni. Parlare del Mezzogiorno di Italia come di una classica dimostrazione di arretratezza è ormai fatto superato, perché anche nel Sud vanno rapidamente configurandosi isole di progresso legate a processi di industrializzazione che eccitano determinate sub-eco-

nomie e favoriscono la mobilità sociale di alcuni gruppi, mentre nel Centro-Nord si vanno estendendo le zone che presentano fattori regressivi per nulla diversi da quelli già tipici del meridione. Questo non è ormai altro che la zona più rappresentativa dello squilibrio tra economia agricola ed economia industriale presente in Italia, ma che caratterizza tutto il mondo non comunista e che è riducibile al diverso grado di produttività del lavoro industriale rispetto a quello agricolo, differenza che tende ad acuirsi oltre ogni previsione, dato che il progresso tecnologico spinge a garantire sempre più il rendimento del lavoro industriale rispetto all'aumento di rendimento del lavoro agricolo, il quale non riesce a mantenere lo stesso ritmo ed i cui tassi di incremento sono sempre meno che proporzionali a quelli del settore industriale. È chiaro che questo divario strutturale non può venire superato da una pura e semplice ridistribuzione del reddito disponibile, a parte il fatto che in tal modo occorrerebbe bloccare, o magari comprimere, il tenore di vita di alcuni per favorire quello di altri; ciò sarebbe giustificato solo per punte chiaramente abnormi di situazioni eccezionali, mentre si impone invece la modificazione del tenore di vita (e in concreto delle condizioni di lavoro) dei gruppi più depressi attraverso la diversione a loro vantaggio della più massiccia quota possibile dell'incremento di reddito conseguito da tutto il paese sia per dare lavoro alle forze disponibili inadeguatamente utilizzate, sia per sovvenire quelle che dovessero temporaneamente restare non o sotto utilizzate, dato che l'intero processo non potrebbe attivarsi d'un colpo solo. È evidente che questo insieme di profonde trasformazioni non può essere perseguito senza un intervento di pianificazione impegnativo per tutti (con buona pace dei sostenitori della strana tesi secondo la quale solo gli sforzi dello Stato andrebbero coordinati) pur essendo convinti che una accorta politica di incentivi e disincentivi possa far decidere i privati operatori assai meglio di un decreto ministeriale o di qualche burbera affermazione retorica. In definitiva non è oggi possibile. In Italia, come altrove nel mondo, un processo di industrializzazione che comporti, come conseguenza, il riequilibrarsi dell'economia secondo modelli moderni e il progresso sociale senza

una politica di interventi lungimiranti che abbia nello Stato il supremo coordinatore per mandato e nell'interesse della collettività.

1.3. Il tipo di politica che viene a determinarsi è espresso sul piano tecnico dalla necessità di conseguire determinati obiettivi di produzione e ripartizione del reddito entro scadenze esattamente precisate; a questo effetto è ulteriormente discriminante la posizione che venga lasciata alla cosiddetta libera iniziativa, sia che si cerchi di favorirne la operatività nel quadro generale sia che se ne debba comprimere per settori o per gradi la consistenza. Vengono in tal modo a proporsi i modelli economici, intermedi tra autoregolazione di mercato e pianificazione integrale, cui oggi stiamo rivolgendoci in Italia e che costituiscono il punto di scontro delle diverse forze politiche, le une tese a garantire l'evoluzione del sistema all'interno delle sue leggi e comunque a conservare il potere nelle mani di chi da sempre lo detiene, le altre decise a utilizzare l'intervento pubblico per far sì che la politica di piano porti alla rottura dell'equilibrio capitalistico per raggiungere i propri fini di progresso non solo economico, ma sociale e politico. Nell'uno e nell'altro caso, l'obiettivo essendo una politica di sviluppo, si deve conseguire una formazione di capitale che deve essere precisata con la massima esattezza per ciò che si riferisce al suo ammontare, alla sua composizione e alla sua ripartizione territoriale, e poiché il mercato per suo conto termina un capitale con caratteristiche proprie, l'intervento dello Stato deve essere volto a produrre una formazione in certa misura differente e comunque maggiore di capitale, utilizzando ogni mezzo a disposizione. In primo luogo si tratta di adottare le misure più elementari e ormai classiche delle incentivazioni fiscali creditizie doganali e altre che possano rendere più convenienti determinate operazioni imprenditoriali per convogliarle secondo precisi rapporti su settori o aree previamente individuate. A questo punto non vale l'osservazione, proposta da alcuni difensori dell'autoregolazione, secondo la quale in tal modo si modificano condizioni generali o ci si rivolge a interi gruppi di imprese sì che le caratteristiche essenziali del mercato non verrebbero alterate, permanendo in seno ad esso la pluralità dei centri di decisione in vista del profitto. Anzitutto l'intervento dello

Stato è comunque determinante di nuove condizioni che debbono venire valutate accanto alle altre preesistenti, e in secondo luogo la riduzione dei centri decisionali che la logica capitalista fatalmente impone, per cui poco a poco il potere tende a concentrarsi in un limitato numero di punti chiave, facilita l'azione pubblica (solo, sia chiaro, sotto questo aspetto, perché non condividiamo affatto la tesi della maggiore facilità di lotta alle strutture neocapitalistiche) poiché essi possono venire anche singolarmente condotti a scegliere investimenti integrati con la visione generale della politica economica dello Stato che ha i mezzi per far intravedere un margine di convenienza che attira i gruppi operanti sul mercato. Il fine da raggiungere con tali mezzi – provvedimenti a carattere generale e incentivi diretti – è quello di convogliare il risparmio nazionale verso gli investimenti necessari per attuare la politica decisa nell'interesse collettivo, ma quando questi interventi di guida o di stimolo non siano sufficienti si impone la diretta presenza dello Stato sul mercato, con le grandi aziende pubbliche di produzione in quei settori nei quali la iniziativa privata non voglia operare, od operi in condizioni di tale privilegio da terminare strozzature che blocchino un ordinato sviluppo economico, o al limite, pongano in pericolo le stesse ragioni fondamentali di una concreta e non formale democrazia. È stato questo il caso delle grandi società produttrici di energia, espropriate ad un costo certo alto, ma remunerativo in termini politici poiché la sua contropartita è data dal pieno controllo pubblico su di un settore che costituisce uno di quei punti nodali della nostra economia.

In questa necessaria valutazione non va esclusa l'opportunità di nuove nazionalizzazioni, quando ricorrano ipotesi economico-politiche che le giustifichino nell'interesse della collettività; esse non possono venire scartate a priori (né è ragionevole il chiedere o dare assicurazioni in tal senso) non costituendo uno dei tanti motivi che si palleggiano in una trattativa politica, ma rappresentando semmai valide scelte programmatiche irrinunciabili qualora se ne fosse ravvisata l'indispensabilità. Tra quelle possibili, e non sono poche, ve n'è almeno una che ci interessa da vicino, quella dei cementi, che va da sempre più configurandosi come necessaria – e con valide ragioni di

priorità – per avviare a soluzione tutta la serie dei problemi connessi alla paurosa carenza degli alloggi, all'ammodernamento non solo autostradale della rete viaria, all'industrializzazione dell'edilizia, alla prefabbricazione. Nessuno infatti meglio degli urbanisti e dei tecnici sa quanto determinante sarebbe il pieno controllo pubblico sui cementi, di cui siamo tra i grandi produttori, al fine di una ordinata espansione del settore delle costruzioni di ogni tipo e particolarmente dello stesso sviluppo delle iniziative industriali, con rilevante incidenza su una politica di programmazioni infrastrutturali nei campi della scuola, dell'assistenza ospedaliera, dell'ammodernamento portuale, dei lavori pubblici di ogni tipo, fino a rappresentare uno degli strumenti essenziali di una politica di piano. Queste considerazioni giustificano appieno l'opportunità di una nazionalizzazione o quanto meno dell'intervento pubblico concorrenziale al monopolio cementiero, ma l'aspetto più determinante ed essenziale ai fini della politica di piano da condurre nel paese è dato dalla necessità di colpire quella formidabile concentrazione di potere finanziario e politico che affonda le proprie radici in tale settore. Basta pensare alla capacità di autofinanziamento consentita dalle riserve occulte manifestatasi negli ultimi anni con percentuali superiori a quelle del settore elettrico o chimico ed alle strette anche se sotterranee collusioni con l'alta finanza, per comprenderne le possibilità implicite di pressione politica e di corruzione. Il nostro paese presenta anche una particolare caratteristica di intervento pubblico nelle aziende dell'IRI che vedono gran parte del loro azionariato sotto forma di partecipazione statale; la controparte privata riesce tuttavia troppo spesso a modificare con il peso delle considerazioni tecniciste che l'attività dell'impresa, per cui in definitiva lo Stato viene condotto a rimorchio di interessi assai bene identificabili invece che essere egli stesso a pilotarne le imprese. In complesso l'esperienza IRI non è negativa, ma si pone ormai il problema del tasso di rendimento socio-politico di tali organismi, ancora troppo basso rispetto all'interesse generale, e che a lungo andare potrebbe giustificare altre nazionalizzazioni. Un altro strumento a quasi completa disposizione dello Stato è quello dei complessi bancari di fatto controllati in Italia da parecchi anni,

dato che già nell'anteguerra la grande maggioranza dei depositi affluiva al settore pubblico. Si deve però ricordare che negli ultimi anni questa tendenza si è invertita e che la quota di deposito a favore dei complessi bancari provati è andata via via aumentando, mentre al contempo si è stabilizzata una concezione amministrativa su moduli privatistici anche da parte del settore pubblico creditizio e si è dato luogo a scandalosi connubi tra industria e banche del settore privato che non possono lasciare indifferenti proprio nel momento in cui la lotta agli oligopoli cessa di venire considerata uno *slogan* sovversivo ed entra a pieno titolo tra le dichiarazioni programmatiche anche di partiti tradizionalmente moderati.

1.4. Possediamo quindi sulla carta alcuni strumenti adatti ad una politica di pianificazione economica nell'interesse collettivo, ma essi devono venire utilizzati dallo Stato con estrema decisione ed efficienza, il che è problema politico e non solo tecnico, la cui soluzione è affidata al peso che in particolare i lavoratori sapranno esercitare attraverso le lotte di massa ed eventuali corresponsabilità in governi fortemente caratterizzati in modo che la politica di piano possa raggiungere il suo primo scopo che è quello di formare un capitale direttamente produttivo sempre più ingente. La serie di azioni a lunga scadenza che si rende necessaria per conseguire questo fine è caratterizzata dalla individuazione degli obiettivi parziali da realizzare puntualmente nei vari campi, dal reperimento degli strumenti di vario tipo che siano i più congrui al risultato da raggiungere e da ultimo – e questo costituisce l'essenza di una concreta politica di piano – dalla determinazione dei criteri secondo cui verranno impiegati tali strumenti di incentivazione e disincentivazione o intervento diretto. In realtà quindi la pianificazione economica è ben altro che uno schema di sviluppo, come alcuni ritengono e altri fingono di ritenere, valido solo ad esporre i dati che condizionano la politica economica e le sue scelte, e neppure è un complesso di piani settoriali che tendono separatamente o insieme a risolvere situazioni di emergenza, ma è invece costituita dalla esatta configurazione degli interventi globali da eseguire affinché abbiano effetto gli svolgimenti necessari all'avanzata generale del paese. Parallelamente, questa valu-

tazione dell'interdipendenza dei fattori di sviluppo si ritrova anche nelle tecniche specifiche settoriali del tipo *input-output* linearmente definite dai modelli tipicamente disaggregati, che consentono la costruzione di matrici delle interdipendenze strutturali di una Nazione o regione come matrici rappresentative delle interdipendenze regionali o regionali-settoriali e che implicano una serie assai ampia di rilevazioni statistiche di contorno. L'evolversi di questi modelli da chiusi ad aperti in funzione della ammessa e ineliminabile influenza dei fattori esogeni (e indipendentemente dalle implicazioni procedurali indotte) ci ha resi più duttili anche se formalmente meno eleganti, e ne ha al tempo stesso chiarito il limite di operatività metodologica, richiamando infine alla necessità di approcci di altro tipo (quello sociologico in particolare) per inquadrare e interpretare il modello della ricerca empirica alla luce delle più generali condizioni dell'ambiente, largamente inteso. È infatti impossibile pretendere di interpretare analiticamente la complessità dei fattori in gioco quando ci si allontani dalla misura di elementi quantificabili, per cui la ricerca statistica e l'elaborazione dei dati non possono essere che uno strumento, e magari il più opportuno, per rendersi conto di una realtà oggettiva, ma restano nettamente al di sotto del segno quando si tratti di determinare relazioni di altro tipo in ordine al comportamento individuale o di gruppo che, senza poter essere definito in espressioni matematiche, condiziona sempre, e qualche volta rovescia, i fattori dell'economia. Da questo punto di vista si può dire che l'interesse dell'urbanista per i modelli di sviluppo è più legato a queste analisi che possono illuminare e precisarne la validità che agli elementi intrinseci, ovviamente per quelle caratteristiche che non siano legate a fattori di diretta influenza, come potrebbero essere la produzione nazionale di determinati materiali edilizi o la precisazione del fabbisogno di aule di un certo tipo in un comprensorio ben definito. Ben oltre le componenti tecniche, la politica di piano, che si propone non tanto di correggere gli automatismi del mercato ma di giungere ad orientarlo verso scelte preordinate non meramente economiche, non può essere considerata una naturale conseguenza dell'allargamento della sfera delle competenze dell'in-

tervento pubblico, ma, implicando l'azione diretta sul contenuto dell'attività imprenditoriale e incidendo alla lunga sulla stessa proprietà privata dei mezzi di produzione, rappresenta un potente mezzo di rinnovamento strutturale per avviare il nostro paese verso una società socialista. D'altra parte è esatto rilevare che se si è oggi di fronte a queste scelte fondamentali per il nostro avvenire, ciò si deve alla dimostrata incapacità di una struttura oligopolistica a formare il capitale necessario per far raggiungere a tutte le forze disponibili il livello di produttività e di reddito che nella nostra società è ormai giudicato storicamente possibile, nonché al fatto che, come tutti gli Stati che hanno nel frattempo adottato soluzioni di politica economica cosiddette di "terza via", intermedie cioè tra neoliberismo e pianificazione integrale, anche il nostro ha dimostrato una strutturale insufficienza ai nuovi compiti. Gli inconvenienti fondamentali sono stati individuati in misura crescente soprattutto nel campo dei controlli parlamentari e amministrativi per cui la politica di piano viene a configurarsi anche come soluzione indispensabile e indifferibile proprio per riordinare l'organismo statale mediante la riforma delle strutture amministrative e dei rapporti che intercorrono tra queste e altre istituzioni ed organismi. Si tratta di questioni decisive per il futuro del paese, la prima delle quali riguarda la posizione dello Stato come operatore di mercato e quindi come diretto concorrente dell'impresa privata almeno in certi settori e fino a quando necessario e la seconda – che deriva dalla prima – il pericolo, già avvertito dagli economisti, di rigurgiti corporativi provenienti dalla necessità del collegamento con le forze del mercato nelle circostanze suddette. Questi due punti sono particolarmente sottolineati dagli avversari della pianificazione, ma non vanno perciò sottovalutati; con essi si tende ad istituzionalizzare una reciproca e continua informazione tra Stato ed operatori economici e a sottomettere il primo ad una specie di controllo operativo dei secondi, e tuttavia in una economia di transizione non vi è dubbio che l'incontro e lo scontro sarebbero continui. La terza questione è la più importante sia per gli amministratori che per gli urbanisti, in quanto si richiama alla necessità di articolare la politica di sviluppo in funzione della realtà periferica

della vita italiana e pone quindi il problema dei rapporti tra livelli diversi di intervento e in particolare tra Stato, Regione ed Enti locali, nonché all'individuazione delle tecniche di impostazione e di risoluzione del problema socio-urbanistico.

1.5. Il momento fondamentale della pianificazione è, evidentemente, quello in cui si determinano le scelte programmatiche e si è a lungo discusso di «pianificazione democratica» intendendo quest'ultima come nascente dal basso e condotta localmente, di modo che la politica di piano sarebbe quasi null'altro che il coordinamento delle varie problematiche regionali (magari centrate su una medesima metodologia, quale concessione a un desiderio di teorizzare ignaro delle complessità delle situazioni locali che hanno già condotto in Italia all'adozione di diversi modelli di sviluppo regionale, laddove si sono affrontati i problemi della pianificazione), queste, a loro volta, somma di previsioni locali e territoriali del tipo suggerito al riguardo di «zone omogenee» non perfettamente specificate. Una volta per tutte si deve chiarire che queste deduzioni sono in realtà la più pericolosa interpretazione della dottrina pianificatrice contenendo il germe del settorialismo, del dilettantismo e del particolarismo municipale. In uno Stato democratico (e senza voler sottilizzare sul fatto, del resto chiamato da taluni, che in esso non può esservi che una democratica pianificazione, perché il discorso ci porterebbe assai lontano) sia esso costruito sul modello parlamentare o si sostanzi in altre forme di democrazia diretta, non può essere qualificato a pianificare che l'organo rappresentativo e depositario del potere centrale, il contenuto delle scelte programmatiche generali essendo squisitamente politico e implicando di necessità una valutazione globale della situazione e una responsabilità superiore nella individuazione dei fini, dei metodi e degli strumenti della pianificazione. Nella realtà italiana non vi è dubbio che questo diritto-dovere non possa competere ad altri che al Parlamento e che quindi la serie delle scelte non possa avvenire ad alto livello, Regione compresa, anche se l'istituto regionale sia unanimemente riconosciuto come momento insostituibile nel processo di pianificazione globale. Si tratta infatti di riconoscere allo Stato, e non può esservi dubbio in proposito, il diritto alle scelte ordi-

natorie generali che dovranno poi successivamente venire tradotte nella pratica attuazione di una serie d'interventi cui non potranno né dovranno essere estranee le presenze periferiche, ed è qui che le Regioni assumeranno un peso decisivo costituendo esse un anello di congiunzione diretta tra determinazioni centrali e realtà locale. Esse sono poste ad un livello intermedio, sufficientemente ristretto per conoscere e dominare le situazioni particolari di settore o di zona in modo da cogliere le caratteristiche da esaltare e i fattori da comprimere con meditata aderenza alla situazione circostante, e dall'altra parte si trovano abbastanza in alto per poter operare con indipendenza di giudizio oltre la pressione di fattori particolaristici assorbendo elasticamente le spinte anche divergenti che venissero a determinarsi sull'intero territorio. Né deve credersi che le Regioni debbano vedersi confinare ad un ruolo di mediatrici delle scelte centrali nei confronti degli enti e degli organismi minori, poiché in tal caso avremmo un meccanismo con una dose d'inerzia tale da renderne antieconomico – in termini politici – il funzionamento; le Regioni dovranno invece essere l'elemento di spinta in avanti del processo di pianificazione e di sviluppo superando la semplice sfera applicativa, che le renderebbe oggetto e non soggetto del programma, partecipando positivamente alla preparazione del piano, raccogliendo ed elaborando i dati fondamentali della propria operante situazione socio-economica, mutando dagli organismi in essa esistenti, ed in primo luogo dagli Enti locali, i motivi e i termini della programmazione in ordine alle necessità e agli squilibri delle tendenze presenti e sarà appunto la serie delle osservazioni e delle proposte regionali il contesto da cui il Parlamento dovrà trarre le proprie convinte decisioni. La Regione sarà quindi parte attiva della programmazione economica; ne sarà anzi un momento insostituibile sia ricorrendo alla determinazione globale delle scelte del piano, sia attuandone gli elementi attivi per la parte che direttamente le dovrà competere e che non potrà essere poca, sia favorendone e regolandone l'applicazione nel proprio ambito territoriale.

2. *Correlazioni interdisciplinari della pianificazione urbanistica.*

2.1. Riguardo ai temi di rilevanza urbanistica è chiaro che la po-

litica nazionale ne dovrà affrontare alcuni imponenti ed indifferibili, quali il piano della scuola o quello ospedaliero, quello relativo alle grandi comunicazioni o quello dell'edilizia economica e popolare; per ciascuno di essi non potranno venire ritenute sufficienti le leggi esistenti, da quella di stralcio sulla scuola dell'obbligo alle varie leggi sui lavori stradali, alla stessa legge sulle aree fabbricabili o sulla nuova gestione INA-Case e quella sull'acquisizione delle aree da parte dei singoli Comuni.

Si impone ormai, anche essa tra le scelte prioritarie indilazionabili, la nuova legge urbanistica che da anni amministratori e tecnici richiedono e le cui ultime vicissitudini hanno illuminato esemplarmente il mal costume politico di una parte almeno della nostra classe dirigente. Il ministro proponente ne ha fatto, ad elezioni avvenute, una difesa che è risuonata più come un elogio funebre sia pure convinto e appassionato, che come annunzio di tempi nuovi. Si trattava di un elemento determinante della situazione politica generale, tale da costituire una vera e propria scelta di versante anche se la stesura definitiva del progetto non era immune da necessità di ritocchi e precisazioni, ma la legge ora insabbiata al CNEL è esposta ormai a tutti gli attacchi e gli stessi difensori vacillano. Da qualche parte si avanza l'ipotesi di fare marcia indietro sul diritto di superficie, accampando ragioni di presunta incostituzionalità del meccanismo, da qualche altra si parla, avanzando preoccupazione, della necessità di una «seria politica della casa per tutti» al di fuori della legge urbanistica, come se senza di questa fosse lontanamente possibile l'altra; certuni, infine, aggiungono per colmo di ironia che in materia di urbanistica basterebbe in fondo «ammodernare» la vecchia legge fascista (che – come tutti sanno – ha fino ad oggi garantito una ordinata pianificazione sbarrando la strada agli speculatori e dotando i pubblici poteri e gli Enti locali di un agile strumento d'azione!). La battaglia per la legge urbanistica non deve però essere lasciata ai partiti e alle trattative di vertice; le Amministrazioni locali, consapevoli della gravità del problema, debbono pretendere che essa venga portata al Parlamento, e i tecnici devono anch'essi riprendere il lavoro che avevano coraggiosamente intrapreso e che appariva sul punto di venire compiuto. La

battuta di arresto può essere trasformata in ragione di un più deciso e convinto rilancio, per il quale tutte le forze che si battono nel nostro paese per un reale progresso si ritroveranno concordi contro quelle immobiliste; di più l'avvenuta dimostrazione di quanto sia decisiva la lotta sulla legge urbanistica deve dare la misura politica del problema che molti riducevano alla necessità di disporre di un conveniente strumento operativo di intervento. Possiamo riaprire il tema anche in termini di programma, rivedendo quelle formulazioni che nel nostro progetto di legge più risentivano del chiuso delle decisioni iniziatiche tra esperti di urbanistica e di economia e che la presenza di qualche pur eminente politico non aveva gran che corretto. Tutto lo schema, avanzato sul piano economico e politicamente qualificante, risentiva invece di una visione accentratrice delle scelte e dei controlli nonché di una «ufficializzazione» della urbanistica che deve invece essere evitata come un male pernicioso. Siamo convinti che attualmente le Amministrazioni locali non riescono a seguire le trasformazioni territoriali in atto con l'autorevolezza necessaria, ma non vi è dubbio che in gran parte ciò dipende proprio dalla inadeguatezza legislativa e soprattutto proprio dalla mancanza di coordinamento degli interventi in un momento caratterizzato, come questo è, dalla proliferazione disordinata sotto la spinta di situazioni in rapida modifica. In tali circostanze non si tratta tanto di far credito alla capacità degli amministratori, ma di garantire all'Ente locale il diritto d'intervento nel processo di pianificazione urbanistica così come si dovrà riconoscere in tema di programmi economici di sviluppo agli Enti locali (Regioni, Province, Comprensori, Comuni) ed esclusivamente a loro nel proprio ambito territoriale lasciando come è giusto e necessario alla burocrazia periferica dello Stato gli interventi che articolino la presenza dell'Amministrazione centrale, e collegando a livello decentrato le iniziative di settore della pianificazione occulta. È incredibile il numero di Enti che «fanno urbanistica» in Italia: INA-Case, Consorzi di bonifica, Istituti d'assicurazione, ENI, Cassa del Mezzogiorno, Genio civile, Istituzioni culturali, Soprintendenze, Consigli di valle, Enti del turismo, Camere di Commercio, Aziende di Stato, Enti di riforma; si potrebbe – e lo si è fatto – continuare

per un paio di pagine. Ebbene, tutti questi interventi si ignorano gli uni con gli altri e il coordinamento centrale – che dovrebbe essere effettivo – mostra una volta di più la sua insufficienza o addirittura la propria inesistenza con un danno gravissimo per l'economia (basterebbe quasi la sola riduzione degli sprechi a giustificare una politica programmata) e sicura impossibilità di orientamento nelle iniziative spesso contraddittorie, sulle quali solo organismi elettivi a base territoriale, dal Comune alla Regione, dovranno in futuro avere competenza. Un caso che ovviamente non può essere taciuto in questa prospettiva è quello relativo alle Province: quale sarà – e non solo – sul piano dell'intervento urbanistico – la loro funzione a Regione operante e in piena programmazione? Le nostre circoscrizioni provinciali corrispondono solo a divisioni tradizionali per lo più discese da ragioni storiche che non hanno rispondenza con la realtà presente assai più duttilmente rappresentata da Comprensori territoriali di agile struttura e di precisa aderenza a condizioni socio-economiche ben determinate, eventualmente restituite alla loro integrità con la revisione delle circoscrizioni municipali. Gli elementi più decentrati della pianificazione economica e urbanistica non strettamente localizzata saranno appunto i Comprensori, al di sopra dei quali non dovrebbe logicamente stare che la Regione, specie se questa godrà di elezioni di primo grado, cui dovrebbe far riscontro l'elezione di secondo grado per le Province da parte degli eletti comunali, non potendosi certo avere, almeno secondo buon senso, quattro istanze ad elezione diretta, dal Comune al Parlamento, anche nelle Regioni a Statuto ordinario. Si parla invece di rilancio delle Province con il decentramento delle funzioni regionali, ma appare evidente che in tal caso occorrerebbe riplasmarle a fondo nella loro circoscrizione amministrativa in modo da farle almeno coincidere con una serie di Comprensori esattamente definiti che stiano alla base del rapporto tra iniziativa di pianificazione economica e la sua proiezione urbanistica. È chiaro infatti che le Province nelle loro strutture attuali non potrebbero costituire un elemento rispondente alla necessità, ma è quasi altrettanto certo che un'abitudine ormai acquisita e la naturale vischiosità degli adattamenti freneranno il processo di adeguamento.

Non si tratta unicamente di revisione dell'ambito territoriale, ma di conferire – qualora si scelga la via laboriosa del rilancio e del potenziamento – non solo nuovi compiti dell'istituto, ma più ricca articolazione anche all'originaria sfera di competenze. Da un punto di vista rigorosamente concettuale non vi è dubbio che una tale affermazione del momento di cerniera tra Regione e Comuni non potrebbe che avvenire a detrimento dei due termini iniziali, e in pratica con il rischio di comprimere anche più nettamente il margine della presenza comunale, similmente a quanto è del resto avvenuto nella Regione siciliana, sia pure per un altro errore commesso questa volta coll'eccessiva centralizzazione della vita politico-amministrativa isolana favorita dalle obiettive condizioni periferiche. Logica vorrebbe quindi che si ristrutturassero i rapporti tra Regione e Comuni in modo da consentire la sola presenza comprensoriale come momento intermedio che vedrebbe probabilmente proprio nelle definizioni urbanistiche il massimo elemento qualificante della nuova realtà territoriale.

2.2. Qualunque sia il futuro assetto circoscrizionale, Province, Comprensori e Comuni saranno anch'essi mobilitati direttamente nel corso della elaborazione e dell'applicazione del piano di sviluppo per la parte che li riguarda: la loro situazione si configura, parallelamente a quella regionale nei confronti dello Stato, come indispensabile cerniera tra realtà effettiva periferica ed Ente Regione e non vi è dubbio che in questa opera di studio, di proposte, di controllo e di intervento le Amministrazioni comunali, in special modo, vedranno aumentare considerevolmente la propria sfera di competenze e, di conseguenza, assumeranno di fronte alla collettività responsabilità sempre maggiori. Francamente si deve dire che fino ad oggi la quasi totalità degli Enti locali ha svolto più una politica marginale di rivendicazioni che un'azione propulsiva nel campo dello sviluppo economico, ma è certo che ciò è dovuto, accanto a una crisi di quadri politico-amministrativi specie periferici, che colpisce in misura maggiore o minore tutti i partiti, a due fattori fondamentali: il primo è che fin quando non venga attuata una decisiva riforma della finanza locale e della legge comunale e provinciale gli Enti non avranno in

pratica una adeguata possibilità di intervento e il secondo – di ordine fondamentale – è che Comuni e Province (e in parte anche le Regioni) non sono mai stati concepiti come espressione decentrata di una attività di governo. Quando ciò sarà avvenuto sotto la spinta delle sinistre, gli Enti locali avranno finalmente la possibilità di concorrere alla formazione di una omogenea e democratica società di cui la istituzione policentrica di organi locali di governo reale nel quadro di una politica di piano costituirà un elemento determinante. La presenza attiva degli Enti locali ed in special modo delle Regioni in tale politica d'interventi è di fondamentale importanza per quanto attiene alle ripercussioni che la programmazione economica indurrà sulle singole situazioni: trasferimenti massicci di popolazione e lo sviluppo di antichi insediamenti finora statici imporranno piani urbanistici a lungo raggio; le oscillazioni pendolari nelle zone di franchigia dei grandi centri solleveranno problemi di organizzazione di trasporti da risolvere in ambito interzonale; rivalutazioni e svalutazioni rilevanti si formeranno a causa delle trasformazioni culturali, per il decadere di aree d'involuzione dei centri urbani, per il rapido evolvere di infrastrutture nel processo di ammodernamento territoriale, e tutti questi molti indotti dovranno venire ricomposti secondo le risultanti programmate appunto espandendo le responsabilità di governo a livello locale, snodando la politica di piano a tutte le istanze.

Fino ad oggi gli Enti locali, ma soprattutto i Comuni, hanno potuto trovare un pallido sostituto di tali strumenti direttamente operativi nel piano urbanistico. Ben presto si è vista la necessità di coordinare le caratteristiche essenziali in un ambito territorialmente più vasto sì che si è venuta creando una sistemazione teorica nella quale trovavano il loro posto piani comunali, intercomunali e regionali procedenti l'uno dall'altro e tra i quali veniva additato quello intercomunale come lo strumento più adeguato ad una previsione urbanistica. L'analisi era certo esatta, perché i famosi «piani direttori» a livello regionale non possono che dare le grandi linee degli interventi pianificatori specie attinenti al margine d'azione dello Stato e delle sue istanze periferiche, mentre quelli comunali sono fatalmente legati a situazioni che restano localizzate anche se, per l'incidenza re-

lativa, possono essere considerate determinanti; il piano territoriale intercomunale (di cui tuttavia la vecchia legge urbanistica non configura le caratteristiche sì che esso è stato di fatto considerato come proiezione più ampia di quello comunale, ma non come un *plus* rispetto ad esso dalla prevalente giurisprudenza) presenta invece la possibilità di esaminare i problemi oltre il diretto ambito municipale spingendo l'esame delle correlazioni intersettoriali e interzonali ad un più confacente livello operativo. Le dimensioni di molti Comuni sono infatti sproporzionate rispetto alle componenti socio-economiche che agiscono al loro interno; vi sono grandi centri che sono decisamente avviati alla misura della città-regione, mentre nuclei già ben caratterizzati sono messi in pericolo dalla crisi delle campagne. Di rado la dimensione municipale si trova in equilibrio con la dinamica, di vario segno, del territorio amministrato, e comunque accade sempre che i rapporti intercorrenti non possano venire analizzati e composti se non ad una dimensione e ad un livello più confacenti, tali da abbracciare una vasta area comprensoriale. Questa è del resto la genesi della previsione del «Comprensorio» che tanta parte aveva nello schema di legge urbanistica oggi bloccato. Al piano intercomunale o meglio comprensoriale si guarda quindi oggi come al più interessante e appropriato strumento di pianificazione urbanistica, ma occorre precisare qualche cosa intorno al rapporto determinante tra questa previsione e la corrispondente previsione economica.

2.3. Ci si è domandati il perché del pratico fallimento dell'urbanistica e della incapacità dei piani urbanistici di interpretare correttamente i fenomeni dell'insediamento residenziale e industriale, delle correlazioni infrastrutturali, della condizione umana degli abitanti; si è fatto giustamente rilevare che spesso veniva realizzato il «negativo» dei piani e se ne dava motivazione soprattutto nella inadeguatezza della legislazione vigente, nella contraddittorietà degli interventi settoriali, nella mancata disponibilità delle aree da parte dell'Amministrazione locale. Tutto vero, ma interno ancora alla logica urbanistica, mentre è chiaro ormai che i problemi urbanistici non si risolvono dall'interno poiché essi non sono altro che proiezioni di realtà esterne in massima parte al discorso tecnico e che in quelle

istanze vanno quindi affrontati e impostati, la risoluzione tornando, essa sì, al campo urbanistico non solo come chiarimento del dettaglio tecnico necessitato dalle premesse economiche, politiche, sociali, amministrative.

Non si vuole con questo diminuire l'urbanistica a sintesi applicativa, a manifestazione intelligente ma in fondo riflessa di una realtà primaria del tutto estranea; tale concetto non potrebbe avere validità, ma si deve tuttavia ammettere che il dato urbanistico è solo uno dei tanti elementi e senz'altro fra i più determinanti, della previsione degli sviluppi globali di un dato territorio. Non è esatta quindi la tesi di coloro che ritengono l'urbanistica una elaborazione tecnica finale di un programma economico, poiché essa deve partecipare alla stesura del piano portando un contributo di efficace dialettica che insieme a quello di altri settori possa venire globalmente verificato nella previsione definitiva. Da questo punto di vista la parte dell'urbanistica sarà anzi determinante proprio per il suo carattere fondamentalmente interdisciplinare che garantisce una prima elaborazione di dati variamente provenienti, fornendo così un apporto perfettamente organico alla problematica della politica di piano. È chiaro quindi che la pianificazione urbanistica tradizionale, solo dilettantisticamente informata delle condizioni concrete sulle quali era chiamata ad operare (è necessario insistere sulla gratuità di certe affermazioni inserite nelle «relazioni» dei piani regolatori comunali, condotte nella massima parte dei casi senza una adeguata e correlata ricerca scientifica) non ha potuto – e non avrebbe semmai dovuto meravigliare il contrario – coordinare interventi risolutivi o centrare i problemi oltre all'approssimazione offerta dal «coefficiente personale» dell'urbanistica più o meno in grado di cogliere quasi intuitivamente la realtà circostante. È tuttavia incredibile, ma accade, che a tutt'oggi si vedano esempi di pianificazione addirittura intercomunale che per motivi di stretta contingenza vengono portati avanti col vecchio metodo dell'urbanistica fine a se stessa, senza il benché minimo approccio economico e sociologico. A tutto vi è motivo, e non vi è dubbio che anche in tal caso di motivi ve ne sono, primo fra tutti quello dell'urgenza di certe determinazioni infrastrutturali

o di localizzazione o dimensionali dell'assetto territoriale. Ma è chiaro che, mantenendo una esatta e controllata visione delle cose che leghi in un tutto unico le varie problematiche, il lavoro settoriale è destinato all'insuccesso e la stessa ragione necessitante gioca contro un risultato corretto, costringendo a sacrificare il momento preparatorio. Piani comunali o intercomunali di questo tipo (praticamente tutti quelli allo studio della nostra regione) non possono essere che concepiti come «schemi» di piano, che elaborano un materiale solo di prima istanza in attesa che esso possa venire verificato in altra sede insieme a tanti altri fattori concorrenti e nel quadro di un piano di sviluppo economico. Prendere coscienza di questa situazione e chiarirla nei suoi termini non è affatto l'ammissione di un errore, ma l'unico modo di evitarne un altro assai più grave insieme al riservarsi il diritto legittimo di pieno intervento agente quando il definitivo piano urbanistico possa essere finalmente varato. Nel frattempo si potrà solo pretendere un elementare coordinamento tra i piani comunali contermini per evitare o ridurre macroscopiche difficoltà di previsioni o di metodo, ma si dovrà immediatamente dare il via a studi preparatori di ampio respiro condotti con rigorosa abitudine scientifica. In tale contingenza si è dimostrato indispensabile l'impegno politico per mediare tra più amministratori spinte a volte contrastanti, fino a che il dato obiettivo dell'indagine non consenta scelte fermamente ancorate al divenire esplicitato dal momento di ricerca. Tuttavia è da chiarire che la mediazione non potrà andare oltre un determinato limite, perché anche le visioni fondamentali dei partiti dovranno essere a loro volta mediate dalle Amministrazioni, con logica prevalenza di queste, pena una «politicizzazione» dei piani, nel senso peggiore del termine, resa effettiva da accordi di Segreterie o di organismi di ambigua composizione che potrebbero tentare di imporre tutele scarsamente ammissibili dalla rappresentanza (che non esprime i soli partiti) ed assurde quando tendessero a tradursi in Commissioni più o meno paritetiche che sottraessero alle naturali istanze responsabili la guida della pianificazione. Non vi è dubbio che i rapporti di forza istituiti dalla volontà popolare nelle diverse situazioni locali non possono essere ignorati: da quel che si è andato

dicendo appare che si può pianificare così in senso reazionario come secondo spinte di progresso, i compromessi essendo giustificati solo laddove si ricaccia più indietro la frontiera del sistema, non dalle furberie del piccolo cabotaggio tattico.

Ma appunto per queste ragioni è da respingere anche l'altra tesi, che il momento urbanistico non abbia bisogno di ritrovare un *prius* economico, almeno nella misura in cui si voglia sostenere – come di fatto si conclude partendo da queste premesse – che i rapporti tra pianificazione economica e pianificazione urbanistica non abbiano carattere necessario, mentre le due diverse previsioni per sé stanti debbono invece essere reciprocamente interrelate e verificate, senza decisioni *ex ante* che perciò solo sarebbero gratuite e quasi certamente inopportune.

Questo, e non altri, è il senso di una pianificazione democratica che riconosce alla rappresentanza politica, comunque espressa e articolata secondo necessità, le responsabilità decisionali, il momento preparatorio e quello applicativo della programmazione. A noi di operare a che in tale processo una parte determinante sia svolta dalle forze del lavoro e in primissimo piano da quelle sindacali. Grande influenza eserciteranno sulle scelte fondamentali e tramite la necessaria mediazione degli organi periferici della programmazione i ceti medi produttivi, gli artigiani, i coltivatori diretti, i piccoli imprenditori che vedranno favorita, assai più concretamente di quanto oggi non possa avvenire, la propria capacità d'iniziativa, la pianificazione non essendo in nulla diretta contro di loro, ma volta a rompere le strozzature monopolistiche di cui anch'essi oggi sono vittime. La necessità operativa di un programma ordinato di investimenti li porrà automaticamente in grado di riconoscere a tempo l'opportunità di operazioni dimensionali positive o negative e la possibilità di promuovere nuovi e favorevoli investimenti senza correre l'alea di incertezze che a questo livello sarebbero esiziali. Una politica creditizia volta a sviluppare le intere possibilità delle forze del lavoro non potrà che facilitare le piccole e medie aziende, cui lo Stato non solo offrirà i mezzi necessari, ma suggerirà il modo migliore di inserirsi nel processo produttivo che ne garantirà appieno le capacità di espansione perché connesso alle

scelte fondamentali di sviluppo. Anche queste forze quindi hanno il dovere di partecipare alla dura battaglia per una programmazione avanzata superando vecchi schemi e antichi pregiudizi.

3. *Strumenti e metodi della pianificazione sociale.*

3.1. Ma se fin qui si è per lo più identificato lo sviluppo in generale con lo sviluppo economico, è da considerare questa identità come solo approssimata in prima istanza, poiché dobbiamo considerare ormai acquisito il pensiero dei sociologi per i quali accanto alla pianificazione economica, le cui mete sono chiaramente individuate, ma ancor meglio come determinanti del processo, debbono trovare luogo direttive di altro tipo che tutte insieme compongono quella che si è convenuto di definire «pianificazione sociale». Si tratta cioè di avere presenti le correlazioni che intervengono fra i diversi livelli e in settori anche non direttamente legati all'attività economica sotto l'azione pianificatrice la quale induce, mano a mano che ne vengono realizzati gli obiettivi finali, una serie di mutamenti nella realtà non solo economica, ma sociale e politica del paese per cui le premesse del piano iniziale si dislocano poco a poco sino a trasformarsi completamente, tenuto conto anche del fatto che ogni intervento provoca effetti addizionali oltre quelli cui si mirava direttamente, alcuni tollerabili o postivi, altri decisamente nocivi. Ne consegue che la presenza di tali correlazioni, assai spesso complicata dalla circolarità dei rapporti per cui un mutamento indotto torna a interferire con l'iniziativa originale, impone che la pianificazione tenga conto di tutte queste connessioni (o di tutte quelle che sia possibile individuare e non solo tra le qualificabili) e che il piano sia quindi volto a considerare anche le varianti non sono materiali, ma psicologiche che insieme individuano il costo sociale di una direttiva pubblica, per cui la politica di piano deve tendere a superare la pura programmazione economica per puntare su valori fondamentali e assoluti in termini di libertà, di lotta per l'integrazione dell'individuo, per la possibilità di esprimere un mondo diverso e migliore. Si comincia quindi a parlare di piani che non riguardano esclusivamente la produzione, ma che inglobano programmi vincolanti di intervento per quanto riguarda la pubblica istruzione, la sanità,

l'assistenza; in alcuni casi tra gli oggetti della pianificazione sono addirittura i problemi connessi al tempo libero dei lavoratori o – ad un altro limite – la stessa demografia. È chiaro che elevare il livello di istruzione, qualificare la mano d'opera, garantire alla collettività condizioni di vita integrate, migliorare le forze e l'entità delle iniziative assistenziali sono tutte cose che hanno in sé la loro ragion d'essere e sono un bene concreto da conseguire e potrebbero venir perseguite per sé stesse: tuttavia elevare questi livelli è anche un mezzo per ottenere una più alta produttività perché incidono positivamente sull'efficienza della popolazione, e ciò basta a dimostrare come la prospettiva più ampia della pianificazione debba essere illuminata dal fattore umano; il che significa che nelle scelte determinanti è necessario inserire un coefficiente di preferenza per gli investimenti che aumentino le condizioni di vita delle grandi masse popolari, in modo anche maggiore di quanto si avrebbe in base al puro calcolo di convenienza strettamente tecnica. Nel quadro della pianificazione sociale ciò significa che la scelta politica degli investimenti e degli incentivi deve operare anche in settori non direttamente connessi al processo produttivo secondo valutazioni correlate che influenzano la indicazione selettiva dei consumi favorendo quelli che possono determinare una spinta generale, il che implica l'analisi circostanziata dei dati di partenza che consenta di accertare per mezzo empirico quali siano gli elementi fondamentali che in quella determinata «congiuntura culturale» influenzano la stasi e lo sviluppo della società e non solo della sua componente economica. Tutto qui ha importanza, dalle condizioni dei singoli in termini di attitudine o repulsione alla cooperazione, di autodisciplina e precisione, di alta o bassa capacità lavorativa e di tasso produttivo, di igiene e di salute fisica, di salari e guadagni, di livelli d'istruzione professionale o generale fino all'esame obiettivo delle condizioni negative di un determinato gruppo o dell'intera collettività: tecnologie arretrate, presenza di strozzature monopolistiche, gradi di sottoccupazione e disoccupazione, incapacità o disonestà della pubblica amministrazione, interpretazione della classe politica, autogoverno assente o bloccato; il tutto alla luce delle variazioni indotte sui singoli da ses-

so, età, classe sociale o altro, e sui gruppi da convenzioni sociali, costumi, tabù collettivi, o altro. È quindi una somma enorme di osservazioni che debbono essere condotte e le cui risultanze debbono venire valutate quantitativamente livello per livello, esaminando la sorta dei cambiamenti indotti in altri livelli, il mutare di uno di essi e su uno il moto degli altri, in una specie di interscambio a scadenze immediate o lontane. È solo sulla base di simili conoscenze, che costituiscono l'oggetto della nuova teoria delle correlazioni, che si può illuminare una ipotesi tassonomica in modo da identificare la serie di scelte fondamentali volte a stabilire mediante quale movimento indotto sia possibile ottenere il massimo avvicinamento dell'intero sistema sociale verso le mete di sviluppo globale. Naturalmente questo schema, difficilmente realizzabile anche nell'ambito di economie poco più che primarie, è del tutto impossibile a raggiungersi dove la realtà socio-economica sia complessa e articolata; tuttavia esso va seguito nella misura del possibile e in questo caso il pianificatore dovrà avere pieno conto delle correlazioni e delle conoscenze che egli non ha potuto acquisire o del margine di «ignoranza» in cui si trova ad operare onde poter valutare appieno il margine di attendibilità delle sue previsioni. I problemi generali della pianificazione sociale sono essenzialmente legati alla utilizzazione delle risorse disponibili (in termini di materie prime, di possibilità energetiche, di terre incolte o insufficientemente coltivate, di manodopera presente) e alla formazione di nuove risorse (soprattutto per quanto riguarda la preparazione di tecnici e quadri qualificati e la produzione di attrezzature e strumenti che garantiscano un processo di accumulazione che ecceda il processo di consumo). Nascono però e non pochi i problemi politici in dipendenza di uno sviluppo accelerato dell'economia, primo tra i quali un rafforzamento delle lotte di classe che può stupire solo i fautori del «benessere», ma quello che più deve preoccupare è il fenomeno che si è giustamente definito «delle contraddizioni in seno al popolo» dovute all'urto che la pianificazione sociale induce su situazioni ormai incrostate o acquisite, su abitudini e strutture mentali che contrastano le esigenze del rinnovamento e gli sopravvivono anche

quando il processo economico abbia – al limite – raggiunto la socializzazione dei mezzi di produzione. In questi casi si tratta non tanto di ridurre al minimo i contrasti quanto di costringerli in limiti sopportabili dalla collettività senza mettere in discussione le linee programmatiche emerse come indispensabili e di cui va imposto il rispetto, questa azione essendo caratterizzata da una serie di valutazioni di natura squisitamente politica che ne portano in evidenza le intrinseche caratteristiche di correlazione. Accanto ai problemi specifici, ai quali si è già in parte accennato, esiste il grande campo delle tecniche della pianificazione sociale, le quali però non sono originali – intervenendo anche nel corso di altre analisi – ma che nel quadro della globalità delle scelte assumono una importanza determinante, in particolare modo nel settore organizzativo. L'esperienza ha dimostrato che si rende necessaria l'unicità dell'organismo pianificatore, non solo, ma che la realizzazione del piano è da demandare ad altre competenze possibilmente amministrative; inoltre, che è necessaria una complessa organizzazione specializzata e decentrata munita di mezzi imponenti e di complesse apparecchiature per l'elaborazione dei dati.

3.2. Nella situazione italiana queste articolazioni periferiche troveranno nella Regione e nel Comprensorio intercomunale la base operativa più spontanea in piena aderenza alla realtà locale. La scelta del tipo organizzativo non è da sottovalutare in quanto condiziona le tecniche di conoscenza di cui abbiamo visto la decisiva importanza ai fini di una pianificazione sociale in base alla teoria delle correlazioni dominata da nessi di causalità circolare; condizionamento non già discriminante poiché esse sono comuni ad ogni ricerca empirica, ma diretto alla quantità e qualità delle conoscenze. Queste tecniche sono state oggetto di ampie discussioni intorno alle loro caratteristiche e all'opportunità delle loro applicazioni al tale o altro campo di ricerca, ma debbono essere qui riassunte specialmente per le dirette connessioni che esse istituiscono con i problemi della parallela pianificazione urbanistica di cui alcune costituiscono parte integrante. Anzitutto vanno operati censimenti di ogni genere, da quelli relativi alla popolazione, alle sue suddivisioni o fluttuazioni,

a quelli che individuano le disponibilità delle risorse e la loro percentuale di sfruttamento, le produzioni, le scorte, i flussi finanziari e monetari, fino ai censimenti delle situazioni sociali e di servizio, della loro distribuzione, attività, consistenza e grado di influenza territoriale. La serie dei sondaggi statistici costituisce completamento e controllo dei censimenti, e qualora l'analisi venga condotta rigorosamente si può anche sostituire il censimento col sondaggio. Una terza preziosa fonte di informazioni che può presumersi come inutilizzabile oggi nel nostro paese sarebbe costituita dall'esame della contabilità aziendale almeno nei casi più rappresentativi. Un altro tipo di ricerca e di studio che siamo in grado di condurre e che, con i primi due, sarà quello su cui si eserciterà maggiormente e con miglior profitto l'attività degli Enti locali, è costituito dalle monografie settoriali territoriali, dirette a isolare una serie di fenomeni socio-economici anche meno facilmente quantificabili: oscillazioni pendolari della popolazione e della manodopera, struttura della proprietà fondiaria, costituzione, ampiezza e mutamenti delle unità sociali, incidenza dei mezzi della comunicazione di massa, reazione delle comunità a determinate iniziative, accanto ad altri la cui gamma è praticamente infinita, possono venire investigate a fondo. In tutti questi casi è indispensabile un controllo successivo che studi le variazioni indotte dal processo di pianificazione. La serie di censimenti, sondaggi e ricerche monografiche deve essere considerata l'indispensabile premessa per l'elaborazione di modelli settoriali o di veri e propri progetti (tra i quali quelli urbanistici) che costituiscano la prima approssimazione di un piano la cui validità sia esaminata nel quadro di una visione e responsabilità globali a livello più vasto e possa comunque costituire un elemento di confronto per parallele previsioni di intervento, in modo che le scelte definitive possano essere condotte sulla base di un materiale già elaborato e, almeno in buona approssimazione, economicamente corretto. Vi sono infine tecniche di previsione di scelte e di azione, a loro volta da suddividersi in centralizzate e decentrate, che esamineremo brevemente per completare il quadro assai complesso di una pianificazione che, se affrontata con leggerezza, può rafforzare la polemica di chi ne è in-

teressato avversario. La tecnica di previsione che ha finora raggiunto i migliori risultati è quella che identifica gli obiettivi da raggiungere in base a valutazioni di ordine generale e successivamente li impone e li elabora per controllare il reciproco grado di adattamento (poiché potrebbe darsi che una data situazione economica non sopportasse interventi eccessivamente complessi) e il grado di attuabilità (poiché una certa situazione potrebbe negare disponibilità di mezzi e di manodopera). Si ha così un primo quadro di calcoli che indaga su una equilibrata possibilità di interventi e che deve tener conto di migliaia di rubriche produttive; esse presuppongono la messa in opera di un gran numero di coefficienti e la conoscenza degli elementi elastici dei consumi. Questa prima serie di calcoli potrebbe dare risultati negativi, cioè dimostrare che le premesse erano errate, e allora si rivedranno i dati di partenza fino a che risulti un prospetto di interventi tra loro compatibili alle condizioni predette. Il metodo consente previsioni assai particolareggiate, ma l'impiego delle grandi calcolatrici elettroniche permette oggi di lavorare anche su matrici che elaborano le tabelle *input-output* relative alle varie produzioni secondo prospetti di relazioni interindustriali, eliminando la necessità delle approssimazioni successive. Accanto a tali previsioni centralizzate se ne debbono articolare altre e decentrate che le integrino e siano a loro volta influenzate dalle prime in uno scambio continuo di dati e di informazioni. Per ciò che attiene alle tecniche di scelta e cioè a quelle che dovrebbero individuare il modo più razionale di realizzare le «opzioni fondamentali» si tratta di metodi empirici che volgono a seguire una serie di interventi fondati di una serie di dati di partenza che appaia, tra le tante possibili, la più conveniente; è ovvio che un'altra serie di dati potrebbe però garantire uno sviluppo più avanzato e questo è il difetto del sistema. Si è cercato di ovviare a questo ineliminabile margine d'incertezza coll'adozione di modelli già applicati all'interno dei singoli settori, ma per adesso i risultati non sono soddisfacenti anche se l'avvenire consentirà, presumibilmente, una elaborazione più esatta. In tali circostanze la decentralizzazione delle scelte è estremamente delicata dato che si dovrebbe poter controllare la omogeneità delle scelte

locali in ordine alle opzioni fondamentali a livello dell'unità produttiva, il che non è facile né potrebbe aver luogo tempestivamente. Particolare importanza assume la ricerca operativa al fine di determinare le scelte integrate più razionali, i cui modelli – intorno a scelte sotto incertezza, sotto certezza stocastica (questi di particolare interesse per l'urbanistica specie per quanto attiene alla cosiddetta «teoria delle code» utilissima nello studio in condizioni aleatorie di localizzazioni di vario tipo) o sotto certezza funzionale – si avvalgono di metodi oltre che matematici, economici e statistici, anche sociologici e psicologici. La ricerca operativa, nata sotto la spinta delle nuove necessità produttivistiche affermate dalla trasformazione delle vecchie condizioni competitive si è andata estendendo a diversi momenti economici ed ha influenzato anche le metodologie di altre discipline, tanto che da alcuni si prospetta oggi come ricerca perfino il piano urbanistico, con una traslazione certo suggestiva, ma estremamente pericolosa dato che essa consente la rimessa in circolo (anche se al solo limite di partenza) della vecchia urbanistica intuitiva con tutte le conseguenze involutive che è facile immaginare. Le tecniche d'azione sono infine costituite da una serie di provvedimenti legislativi (determinanti soprattutto agli inizi della pianificazione e sempre meno elastici nel tempo), amministrativi (che determinano l'ambito dei controlli essenziali), monetari e finanziari, tesi ad assicurare i legami tra i singoli soggetti del piano, e infine volti a determinare una attività di impulso (cioè a polarizzare con un deciso controllo dei mezzi di comunicazione di massa le operazioni e i fini della pianificazione sociale).

3.3. Per quanto riguarda l'urbanistica, i problemi concettuali si svolgono soprattutto all'esplorazione degli stretti legami interdisciplinari con l'economia e la sociologia che emergono non appena si respingono i metodi artigianali della seconda generazione. Il pericolo che si cada nella spartizione del lavoro tra gruppi di specialisti, con il risultato di ricreare i compartimenti stagni, deve essere evitato affrontando il problema della formazione dei quadri, articolata secondo la necessità delle pubbliche amministrazioni e del mondo della tecnica, in ordine ai problemi settoriali e generali, alla cono-

scenza delle metodologie d'intervento, all'approccio politico del tema. L'analisi delle interrelazioni ai diversi livelli conduce a un altro ordine di problemi operativi specifici della pianificazione urbanistica, cioè ai problemi del trasferimento in termini di dimensionamento e di localizzazione spaziale degli assunti economici e sociologici opzionali. Si è parlato in tale prospettiva di «alternanza di confronto e scambio» perché i piani urbanistici dovrebbero riferirsi anche a giudizi di valore formale (che quelli economici dovrebbero per successivi gradi assumere come propri), mentre le scelte economiche dovrebbero offrire condizionamenti precisi ai piani urbanistici. Qui nasce a nostro avviso una sottile riserva, poiché in urbanistica non esiste in molti casi «la soluzione», ma è possibile una serie di scelte a livello applicativo che rende necessario definire il margine di liceità entro il quale possono equivalersi *ex ante* le localizzazioni previste, salvo la verifica *ex post* che può aversi solo sulla base di «piani aperti», sotto pena – in caso contrario – di doversi ridurre a controllare l'esistenza e l'area dell'errore. In Italia e oggi, alcune di queste considerazioni potrebbero apparire in parte astratte se non scorgessimo, sia pure tra ardue contraddizioni, il tentativo di un avvio alla politica di piano da parte di tutte le sinistre; soprattutto perché le forze del lavoro hanno avvertito la carica di rinnovamento che può sprigionarsi dalla politica di piano e perché l'opinione pubblica si va sempre più sensibilizzando ai grandi temi dello sviluppo economico e comincia a cogliere l'interpretazione non solo in termini di progresso civile e superamento di strutture arretrate, ma come forza di conquista dei nuovi contenuti di libertà e di democrazia. È quindi il momento di operare perché dalle tecniche si innalzino le ipotesi di lavoro al piano concreto dell'intervento responsabile a livello centrale, o nell'ente amministrativo, nel Sindacato o nell'azienda finché la pianificazione sociale sia elemento di convinta ragione politica della democrazia italiana poiché, come sempre, la validità di un programma sta nelle forze che lottano per esso dopo averlo acquisito alla propria coscienza.

6. Unione Regionale delle Camere di Commercio, *I primi studi economici sulla pianificazione toscana* [557]

Sotto la Presidenza del cavaliere del lavoro dottor Giovanni Ginori Conti, si è riunito, presso la Camera di Commercio di Firenze, il Comitato direttivo dell'Unione Regionale delle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura della Toscana, presenti, oltre al rappresentante del Ministero dell'Industria, i Presidenti e i Segretari generali di tutte le Camere della regione nonché gli esponenti del Centro studi e piani economici diretto dal dottor Franco Archibugi.

Scopo principale della riunione è stato quello di fare il punto della situazione sullo stato di avanzamento dei vari lavori da tempo intrapresi dal Centro suddetto nel campo della programmazione economica, con la collaborazione anche di istituti universitari della Toscana. Sulla vasta materia ha riferito ampiamente il Vicepresidente delegato alla programmazione economica, ragionier Gestri.

Numerosi sono i problemi affrontati e, per molti di questi, gli studi sono pervenuti ormai ad una fase assai avanzata; taluni, anzi, sono già stati condotti a termine e per quest'ultimi, consegnati nella suddetta riunione, sarà possibile la pubblicazione a breve scadenza.

I lavori, che riguardano gli studi metodologici, le indagini preliminari e i programmi orientativi possono essere così sommariamente indicati:

1) Rassegna critica della letteratura sull'economia della Toscana, che conterrà un complesso notevole di indicazioni bibliografiche. La presentazione di queste sarà articolata per materia e per natura dei problemi. Per le voci più salienti viene data una serie di regesti ordinati per settore o per tipo di problema considerato. Infine sarà riportato anche un elenco bibliografico per ordine alfabetico degli autori;
2) Metodologia per la elaborazione di un piano di sviluppo regionale, con particolare riguardo al piano della Toscana. Per tale studio è valida la considerazione che la metodologia

557 «Bollettino economico », a. XIX, n. 2, febbraio 1964, pp. 3-4.

a livello regionale può differire dalla metodologia seguita a livello nazionale, ma essa deve essere articolata in modo da rendere possibile anche controlli di compatibilità tra obiettivi della programmazione regionale e quelli definiti in sede nazionale;

3) Esame degli andamenti demografici ed economici della regione in rapporto a quelli della Nazione nel suo complesso. Per la parte relativa alla struttura ed alla evoluzione della occupazione settoriale il lavoro è già stato ultimato. Per quanto attiene ai fenomeni demografici è previsto che lo studio potrà essere ultimato entro la metà di febbraio;
4) La situazione dell'industria in Toscana al censimento 1951 e analisi delle variazioni intervenute nel decennio 1951-1961. Questo studio è ormai a buon punto, avendo tutte le Camere di Commercio della regione fornito il materiale occorrente. Trattasi ora di concludere le elaborazioni per poter disporre di dati riepilogativi, sia su base territoriale che settoriale;
5) Interdipendenza dell'economia toscana con quella nazionale e con l'estero. La metodologia di questa ricerca è stata adeguata alle esigenze ed ormai si è giunti, come primo elemento, alla compilazione di una bilancia valutaria della regione, onde ottenere la qualificazione dei flussi monetari netti, sia in entrata che in uscita, della Toscana.

Nel quadro dei programmi orientativi sono stati iniziati, ed in buona parte in avanzata fase di sviluppo, i seguenti studi: a) Piano di massima di ristrutturazione agricola con stima dell'ottimo carico di mano d'opera, per la provincia di Firenze; b) Studio della situazione e tendenze dell'industria manifatturiera in Toscana; c) Studio delle prospettive di sviluppo territoriali ed urbanistiche della Toscana.

Nel corso della riunione sono stati passati in rassegna i lavori eseguiti dagli uffici provinciali di statistica delle nove Camere toscane per lo studio della dinamica delle imprese industriali fra i censimenti del 1951 e del 1961 ed è stato valutato il lavoro da eseguire dagli

uffici stessi per il completamento dell'inchiesta sulla industria della Toscana. Di questa indagine che riguarderà circa cinquecento stabilimenti sono stati esaminati gli obiettivi e le modalità di esecuzione secondo un progetto del Centro studi.

Sulla base del quadro completo della situazione degli studi preliminari, il Comitato direttivo ha altresì considerato le iniziative da prendere per l'elaborazione dei seguenti altri studi: le risorse finanziarie della Toscana; le risorse naturali, infrastrutturali e turistiche; le risorse e capitali umani, professionali, imprenditoriali e organizzativi della regione; progetto analitico per la costruzione della tavola delle interdipendenze strutturali della Toscana.

Infine ha confermato la volontà di porre il materiale elaborato a disposizione di ogni altro organismo, e specialmente dell'Unione Regionale delle Province, in relazione alla già delineata collaborazione nella fase di ricerca della programmazione economica in Toscana, secondo gli intendimenti manifestati dai ministri Giolitti e Medici.

7. Gilberto Casini - Ignazio Delogu, *Un piano regionale per il teatro* [558]

Scopo del presente documento è aprire un discorso sulle condizioni del teatro di prosa in Toscana. Un discorso pubblico, aperto, il più possibile, poiché riteniamo che il teatro non sia una questione privata della gente di teatro e neppure un fenomeno marginale nella vita di una società, una frangia, un sovrappiù di cui si può benissimo fare a meno. Noi crediamo che il teatro riguardi l'uomo e la società molto da vicino e che fra gli strumenti di cui una comunità dispone per indagarsi sia uno dei più efficaci e dei più suggestivi. Ci ripugna l'idea prettamente commerciale del teatro come luogo di divertimento puro, di evasione, perché sappiamo che l'evasione è sempre conservazione e nel senso in cui lo intendono coloro che lo dichiarano tale il divertimento puro è sempre ed esclusivamente un divertimento sporco.

558 «Il Ponte», a. XX, n. 7, luglio 1964, pp. 927-937.

Se è vero che il teatro è uno strumento utile alla società, compete alla società utilizzarlo secondo le proprie esigenze e bisogni ed è nell'ambito della società che si decidono le sorti e la funzione del teatro. È compito degli specialisti, di coloro che del lavoro teatrale vivono, stimolare una presa di coscienza della società sulla natura e la funzione del teatro; e questo va fatto uscendo dai teatri, andando incontro alla gente, perché il numero dei cittadini che frequentano oggi le sale teatrali non è che la centesima parte di quelli che avrebbero tutto l'interesse a frequentarle e in effetti lo farebbero se il teatro esercitasse un ruolo diverso all'interno della società. È a questi soprattutto che bisogna rivolgersi per modificare concezioni e strutture che fanno del teatro italiano ancora un'appendice e non un organo della società.

Il nostro gruppo di studio si sta occupando da tempo della situazione della vita teatrale in Toscana. Abbiamo scelto un compito così specifico perché corrisponde a una nostra esigenza fondamentale: riuscire a collocare il nostro lavoro di uomini di teatro in un contesto sociologico utile e ragionevole, dal momento che riteniamo inutile e irragionevole il commercio del teatro. Nostra preoccupazione è lavorare come produttori e organizzatori di cultura al servizio della società. Abbiamo scelto come oggetto di indagine la condizione del teatro in una regione e come obiettivo di lavoro la soluzione dei problemi inerenti la vita teatrale di quella regione perché siamo convinti che solo attraverso una programmazione regionale sia possibile realizzare la connessione profonda fra teatro e società e fare del teatro un servizio pubblico di cui tutti i cittadini possano usufruire. Che la regione scelta sia la Toscana piuttosto che un'altra è dovuto alla storia della nostra formazione intellettuale più che a ogni altro motivo. Aprire un discorso significa che lo si vuole portare avanti. I temi che in questa occasione ci limitiamo a prospettare saranno oggetto da parte nostra di una costante azione rivolta da una parte verso lo studio, l'approfondimento, la verifica, dall'altro verso il dibattito, il confronto, la discussione.

Se si guarda alla Toscana attraverso l'angolazione particolare del teatro se ne ha un'immagine deformata, non rispondente alla realtà.

La condizione attuale del teatro in Toscana suggerisce il quadro allarmante di una zona culturalmente e sociologicamente depressa. Anzi, attenendosi alla sola valutazione del fenomeno teatrale, l'impressione più immediata è quella di una civiltà che ha subìto un rapido e disastroso deperimento.

In tutte le città toscane decine di teatri, piccoli o grandi, alcuni dei veri gioielli architettonici, offrono la testimonianza più palese che la Toscana ha espresso nel recente passato, nell'arco di tutto il secolo scorso e nei primi decenni del '900, una vita teatrale intensa e multiforme. Dal dopoguerra a oggi gli edifici teatrali della Toscana hanno conosciuto una decadenza senza pari: adibiti a cinema, chiusi, in disuso, smantellati, nel migliore dei casi se agibili e in buono stato adoperati si e no una volta al mese. La proprietà di questi edifici è in prevalenza privata; appena la metà dei capoluoghi di provincia toscani posseggono un teatro comunale; tranne il capoluogo di regione nessuna amministrazione comunale gestisce direttamente la sua sala. Negli ultimi trent'anni non è stato costruito in Toscana un solo teatro.

Lo stato e la destinazione del patrimonio immobiliare sono l'indice più sicuro dello stato della vita teatrale della regione. Le popolazioni delle città toscane hanno, infatti, un consumo scarsissimo di teatro. Osservazione questa che ha un senso se la si collega al fatto che manca un mercato, manca cioè la possibilità di comprare comunque teatro. La tendenza a non servirsi delle scarpe è diffusa laddove si trovano poche scarpe e quelle poche a caro prezzo. Inutile quindi discutere se le popolazioni toscane abbiano o meno una naturale propensione per il teatro. Meglio discutere sulle possibilità oggettive delle popolazioni toscane di fare uso di teatro.

Queste possibilità si limitano all'offerta di mercato che l'ETI (Ente Teatrale Italiano), un'organizzazione parastatale che opera a livello nazionale attraverso un circuito di teatri presi in gestione mediante convenzione con le Amministrazioni comunali e diretti con criteri puramente commerciali, fa in cinque città della Toscana (Firenze, Lucca, Massa, Pisa, Siena), con un passaggio annuo di non più di 15 spettacoli. L'offerta, a prescindere dai criteri culturali che presiedono

alla scelta degli spettacoli portati in *tournée*, è fatta in modo tale da scoraggiare l'acquisto: sporadicità e casualità dei passaggi, mancanza di qualsiasi collegamento con le organizzazioni culturali e ricreative cittadine, prezzi assolutamente impopolari, mancanza di facilitazioni e di un servizio abbonamenti, permanenza di un solo giorno delle compagnie (tranne Firenze), conservazione degli orari tradizionali e dell'assurda distinzione ottocentesca dei posti, quindi di un inutile apparato cerimoniale che fa del teatro un rito per iniziati, tale da incutere una sorta di timore reverenziale che contribuisce non poco a tener lontane le masse dal teatro. Senza entrare nel merito delle ragioni che spingono l'ETI ad operare come opera, si può concludere che la sua presenza in cinque città della Toscana ha impedito invece di favorire la circolazione di teatro, in quanto ha fatto sì che alcune Amministrazioni comunali proprietarie di teatri di scaricassero dalla responsabilità di elaborare in prima persona una politica teatrale adeguata alle necessità delle comunità amministrate. Con una convenzione fatta per lo più dieci anni addietro e rinnovata poi in modo automatico, cinque città della Toscana hanno sommariamente risolto il problema teatro. Da un catalogo approssimativo la politica teatrale condotta dall'ETI realizza a tutt'oggi in ciascuna delle città servite una media di 500 presenze a spettacolo. Questo dopo dieci anni di lavoro! Ci siamo soffermati sui frutti della gestione ETI in Toscana sia per stimolare le Amministrazioni comunali di Lucca, Massa, Pisa e Siena (a Firenze l'ETI possiede in proprio un teatro) a una revisione della propria politica teatrale, sia per mettere in guardia altre Amministrazioni comunali a non ripetere l'errore di convenzionarsi con l'ETI.

Se i consumi si limitano a quelli che il mercato-capestro condotto dall'ETI in cinque capoluoghi consente, e se, considerando che le città toscane le quali hanno un peso nella vita socio-economica della regione sono perlomeno una ventina, tali consumi possono essere valutati nel bilancio generale della regione come pressoché nulli, la produzione di teatro in Toscana può altrettanto tranquillamente essere dichiarata insussistente. L'unico organismo professionale che produce teatro in Toscana è il Piccolo Teatro della Città di Firenze.

A parte la qualità deteriore dei prodotti culturali che questo organismo ha sinora fornito, c'è da rilevare su di esso alcune cose: non è un teatro stabile in quanto non è un Ente pubblico promosso da un'Amministrazione comunale; opera solo a Firenze: nemmeno nell'ambito cittadino è riuscito a svolgere un'efficace azione per l'incremento del pubblico. Nessuno ci accuserà di malanimo o di leggerezza se affermiamo che in Toscana non esiste nessun serio organismo professionale che produca teatro come lo producono, ad esempio, i teatri stabili di Milano, Torino, Genova.

Tre elementi, a nostro avviso, caratterizzano la condizione del teatro di prosa in Toscana:

a) deperimento generale del patrimonio immobiliare e insufficiente possesso pubblico di edifici teatrali;
b) ristagno dei consumi entro un'area più che limitata;
c) mancanza di un organismo di produzione di adeguato livello nazionale.

L'allarme che questa situazione deve necessariamente destare è tanto più giustificato dal carattere involutivo della medesima. Non è pensabile, infatti, che avvalendosi degli strumenti attualmente esistenti, circuito ETI e Piccolo Teatro di Firenze, strumenti che hanno dato sinora così scarsa prova di efficienza, le città e le Province toscane riusciranno a trovare uno sbocco per la propria vita teatrale. È evidente che ci si trova di fronte a una situazione che va affrontata radicalmente, a un livello di responsabilità pubbliche quale finora non c'è stato per queste questioni, con criteri e strumenti tecnici non empirici o approssimativi.

Prima di chiudere la diagnosi è necessario mostrare come la condizione del teatro in Toscana sia quella tipica dell'intera provincia italiana, vale a dire di tutta l'Italia tranne quelle poche città che superano il mezzo milione di abitanti. La Toscana fa parte di un sistema generale del teatro italiano e ne subisce in maniera passiva i condizionamenti. Non è possibile comprendere appieno l'attuale situazione del teatro in Toscana, e quindi intervenire su di essa, se non la si mette in relazione al quadro generale del rapporto teatro-società in Italia.

Il modo in cui il teatro si colloca oggi all'interno della società italiana deriva dalla contaminazione di due diverse concezioni circa l'uso e i fini del teatro, e quindi delle due diverse strutture che le esprimono. Da una parte la concezione del teatro come mero fenomeno spettacolare, che non è necessario alla società e non incide su di essa. Questa concezione ha origine nella speculazione commerciale che resse tutto il teatro borghese nel secolo scorso e nei primi decenni di questo secolo; infatti continua a esprimere le medesime esigenze: le esigenze dei commercianti di teatro. Lo strumento con cui si produce teatro nell'ambito di questa concezione è quello tradizionale della compagnia di giro, legata a ovvi tornaconti di cassetta. L'altra concezione, la più moderna, è quella che vede nel teatro un momento decisivo della vita associata, la cui proprietà e il cui uso vanno rivendicati alla società. Essa si assimila alla più vasta concezione della cultura come servizio pubblico da attuarsi nell'interesse di tutti i cittadini e non di gruppi privilegiati e di privati speculatori. Lo strumento con cui si produce teatro nell'ambito di questa seconda concezione è quello dei teatri stabili municipali, enti di pubblico interesse che non hanno scopi di lucro e sono sovvenzionati dagli Enti locali e dallo Stato. Le due concezioni e i due tipi di struttura sono necessariamente in lotta fra loro e dal modo in cui si risolverà questa lotta dipende l'avvenire del teatro italiano.

Il processo dialettico, che ha avuto inizio nel dopoguerra quando fu introdotta in Italia, a Milano, la formula del teatro stabile municipale, sembra ormai destinato a risolversi nel completo possesso pubblico dei mezzi di produzione teatrale attraverso la progressiva estensione dei teatri stabili su tutto il territorio nazionale. Ma ciò non può avvenire automaticamente, per pura virtù delle formule o in seguito all'iniziativa isolata degli uomini di teatro più consapevoli. È essenziale allo sviluppo del teatro italiano l'intervento fattivo delle forze politiche che meglio avvertono la richiesta di cultura proveniente dalle masse e l'esigenza di autonomia e di impegno degli intellettuali militanti nel teatro. Nel possesso pubblico dei mezzi di produzione del teatro e quindi nell'istituzione di nuovi teatri stabili in tutto il paese è la premessa di ogni politica culturale volta a fare accedere le masse alla cultura.

Il sistema strutturale del teatro italiano, oltre che dalla bivalenza tra teatro pubblico e teatro privato, è caratterizzato attualmente dall'accentramento della produzione e dei consumi in alcuni punti che corrispondono, grosso modo, ai grandi agglomerati urbani con popolazione superiore al mezzo milione. L'industrializzazione e l'alto tenore di vita hanno stimolato la nascita di teatri stabili soprattutto nelle grandi metropoli, mentre le esigenze di mercato hanno spinto sempre di più le compagnie di giro a concentrare sulle medesime la propria attività. Al consolidamento del sistema accentrato ha dato il suo non indifferente contributo il Ministero dello Spettacolo, il quale, in materia di regolamentazione della vita teatrale, non ha saputo escogitare di meglio che una disposizione la quale limita alle città con numero di abitanti superiore ai trecentomila (due anni fa il limite era di seicentomila) l'accesso ai contributi statali per l'istituzione di teatri stabili; il che equivale a dire che nessuna città che non raggiunga tale quota può assicurarsi lo strumento indispensabile a garantire un'organica e continua vita teatrale. Ora tutti sanno che contro le dieci città italiane che hanno più di trecentomila abitanti vi sono centinaia di città medie, la cosiddetta provincia italiana, che non raggiungono tale quota. Nell'ambito del sistema accentrato, dunque, alla stragrande maggioranza delle città italiane e al loro retroterra provinciale è riservato un mero ruolo di mercato dove sia teatri stabili delle grandi città che compagnie di giro compiono delle fugaci e discontinue apparizioni, perlopiù nel circuito nazionale gestito dall'ETI, in base a un puro criterio di recupero dei premi governativi, che costituiscono l'esca con la quale lo Stato obbliga stabili e compagnie di giro a toccare la provincia. La situazione della Toscana è tipica sotto questo rispetto. Una politica per il teatro che oggi voglia intervenire a forzare le contraddizioni esistenti deve perciò porre l'accento sull'inderogabile necessità di un decentramento di strutture.

La domanda che a questo punto sorge spontanea è: che cosa è possibile fare in Toscana? Come si può modificare la situazione sin qui descritta? Attraverso quali misure e quali istituzioni le città e le provincie toscane riusciranno ad avere una propria vita teatrale? A

consumare e a produrre una cultura teatrale commisurata ai bisogni reali delle popolazioni? Non ci sembra possano esservi dubbi sul fatto che ci troviamo di fronte a un problema di pianificazione culturale, nel senso più specificatamente tecnico che la parola assume. E non deve nemmeno stupire che si faccia appello a una concezione scientifica circa il modo in cui la cultura si colloca all'interno della società e per un campo così specifico quale è il teatro. Per troppo tempo e da troppe parti si è pensato alla cultura e in particolare al teatro come a un'escrescenza del tutto casuale della vita civile, quasi si trattasse di sfere a cui la responsabilità collettiva è estranea. È venuto il tempo di rivendicare per queste sfere l'attenzione e il lavoro degli istituti che democraticamente dirigono le città e le provincie. La pianificazione, infatti, non può e non deve calare dall'alto (e da dove poi?) in quanto sarebbe viziata in partenza, ripeterebbe vizi ed errori del sistema centralizzatore che regola attualmente il teatro italiano. Solo da una sforzo e da una elaborazione di base che coinvolga le città e le Province interessate maturerà una prospettiva di pianificazione soddisfacente e duratura. Che questo avvenga con fatica, attraverso difficoltà non indifferenti, è nella natura delle cose, poiché è un capitolo del tutto nuovo che viene aperto, un'esperienza assolutamente originale che viene affrontata. È dunque dalla Toscana stessa, dalle sue istituzioni democratiche, dalle forze più sensibili e attente, che deve prodursi naturalmente la soluzione. Noi, torniamo a ripeterlo, ci poniamo come catalizzatori, e le nostre proposte non intendono essere niente di più che una piattaforma di partenza.

Una considerazione salta subito all'occhio. Che nessuna delle città e delle Province toscane, compreso il capoluogo di regione, è in grado di risolvere da sola il problema teatro senza ricadere in quei condizionamenti del sistema accentrato ai quali va appunto attribuito l'attuale stato di cose negativo. Ogni sforzo singolo è comunque destinato a ricadere nel circolo vizioso preesistente. Per una ragione molto semplice, di economia elementare. Un organismo di produzione di teatro come un organismo di distribuzione per prosperare hanno bisogno di un'area ragionevole, di un mercato capace di assorbirne i prodotti. Il Piccolo Teatro della Città di Milano

prospera perché opera in una città di due milioni di abitanti, l'ETI, a suo modo, prospera perché opera in trenta città di tutto il territorio nazionale. Un teatro stabile, organismo di produzione, come un circuito, organismo di distribuzione, per funzionare debbono poter contare perlomeno su due mesi di repliche di ciascun spettacolo che producono o distribuiscono. Nessuna città o provincia della Toscana da sola è in grado di garantire un mercato di tale ampiezza, nemmeno se l'affluenza a teatro fosse doppia di quello che è attualmente. La deduzione che se ne trae è automatica: solo la regione nella sua interezza offre un mercato sufficiente per sostenere un organismo di produzione (teatro stabile) e un organismo di distribuzione (circuito). Il problema della vita teatrale delle città e delle Province toscane è dunque un problema tipicamente regionale, nel senso che può essere mandato a soluzione soltanto attraverso un piano unico di programmazione regionale. Solo a livello regionale la contraddizione fra strutture e mercato si scioglie e viene a cadere il vincolo apparentemente insormontabile al sistema accentrato. Il giorno in cui la Toscana attui una sua autonoma programmazione regionale per il teatro il tenue cordone ombelicale che la lega in modo subalterno al sistema centrale potrà essere tranquillamente reciso, dando inizio così a quel processo di decentramento tanto auspicato.

Corre obbligo, nel formulare un'ipotesi di programmazione regionale, chiarire che cosa debba presumibilmente intendersi per vita teatrale attiva di una regione. Ci riferiamo, ancora una volta, ai due momenti della produzione e del consumo, momenti che noi vediamo inscindibili l'uno dall'altro e indispensabili ambedue nel loro nesso dialettico. Una regione ha una vita teatrale effettiva quando produce e consuma teatro nello stesso tempo e lo consuma appunto come regione, cioè in tutti quei punti in cui si concentra in misura differenziata la vita socio-economica dei suoi abitanti. L'agglomerato socio-economico nel quale è possibile far scaturire il consumo teatrale è la città considerata nei suoi limiti minimi e massimi, dai capoluoghi ai centri secondari di ciascuna Provincia. In generale potremmo dire che è la presenza di perlomeno un locale, teatro o cinema-teatro, a definire il nucleo sociologico già pronto a recepire

il teatro. La prima condizione affinché una regione abbia una vita teatrale è dunque che essa sia garantita in modo omogeneo a tutta la regione, sia alle città grandi che alle città piccole, sia ai centri industriali che a quelli agricoli, sia ai centri storici che a quelli di più recente formazione. Va da sé che una proporzionalità è indispensabile, ma essa è relativa alla quantità non alle condizioni del consumo. In altre parole centri maggiori e centri minori debbono usufruire della stessa circolazione di prodotti, tranne che in una città piccola, per esempio, uno spettacolo terrà il cartellone un giorno e in una città grande una settimana. La seconda condizione affinché una regione abbia una vita teatrale è che si creino condizioni di consumo costanti e continuative, ovverosia che l'offerta di prodotti teatrali segua un ritmo continuo e regolare, tale da reintegrare il teatro all'interno della vita sociale come un'abitudine.

Questo obiettivo dell'abitudine è in fine dei conti l'obiettivo principe di ogni seria battaglia per la valorizzazione del teatro. L'abitudine al cinema, l'abitudine alla televisione esistono perché esiste la possibilità oggettiva di usufruire di questi strumenti ogni qualvolta se ne ha voglia. Non si vede perché non debba rinascere anche un'abitudine al teatro, sia pure in strati più ridotti e selezionati di cittadini, appena lo strumento teatro si troverà a portata di mano, e diciamo pure di tasca, di tutti quanti. Bisogna dare l'avvio in tutti i centri maggiori e minori della regione a un flusso continuo di manifestazioni teatrali. A nostro parere la circolazione di spettacoli deve essere perlomeno settimanale affinché il pubblico, il grosso pubblico, non quello sparuto drappello di «resistenti» che ha conservato per tutti questi anni il filo rosso dell'interesse teatrale, torni ad accorgersi che il teatro esiste. Disporre di uno spettacolo nuovo ogni settimana è il presupposto essenziale affinché si rigeneri quel fenomeno sociale che ha nome teatro. Una regione nella quale circola teatro in modo omogeneo, continuativo, con ritmo perlomeno settimanale, è una regione che, dal punto di vista del consumo, partecipa integralmente alla vita teatrale nazionale, cioè è capace di assorbire la totalità della produzione nazionale, poiché in Italia non si producono, fra compagnie di giro e teatri stabili, più di 50-60

spettacoli di prosa all'anno. Come si vede si profila la restaurazione di un equilibrio poiché le possibilità di consumo di una regione non vanno oltre l'effettiva disponibilità di teatro in tutto il paese, teatro che adesso viene bruciato in un arco di consumo del tutto irrisorio, paradossalmente sproporzionato alla quantità di lavoro e di denaro che vi è stato investito. Ci sono spettacoli, e non solo quelli estivi, per i quali le giornate di rappresentazione sono addirittura inferiori al numero di giornate di prove che sono state necessarie per allestirli! Per non parlare dello scandalo di certi festival nei quali si gettano decine di milioni per avere un risultato di poche sere di rappresentazione. Per inciso è anche contro questo bubbone del teatro turistico-occasionale, col quale si alienano fondi ingenti dai pubblici bilanci, che si rivolge un'azione di pianificazione regionale. Concludendo, per quanto riguarda i consumi, una regione è pianificata quando è messa in grado di consumare in modo omogeneo e simultaneo tutto il teatro disponibile sul mercato nazionale. Consumare una cultura, tutta la cultura teatrale prodotta a livello nazionale, è già decentrarla, poiché significa metterla a contatto punto per punto con la realtà sociale di tutta una regione.

Ma a sua volta la Regione per poter condizionare in modo diretto la cultura teatrale nazionale, inserendosi nella dialettica che la esprime, e per poter mediare quella alla realtà regionale, deve produrre cultura teatrale in proprio. Che ciascuna Regione produca cultura teatrale è ugualmente necessario alla Regione per se stessa e alla Regione considerata come momento della più vasta vita culturale del paese. Il quadro del teatro a venire, come del resto di tanti altri settori della vita nazionale, è un quadro in cui tutte le Regioni producono cultura teatrale e se la scambiano. Altra collocazione non fittizia del teatro nella società italiana non riusciamo a immaginare. Non si insisterà mai abbastanza sul fatto che al momento del consumo deve accoppiarsi il momento della produzione e che nel nesso fra questo e quello risiede la garanzia dell'autonomia culturale delle Regioni e insieme di un'equilibrata osmosi di cultura nel paese. Per il teatro si tratta di una *conditio sine qua non*: o questo tipo di strutturazione o la fine del teatro come fatto sociale.

Come produrrà cultura teatrale la Regione? La produrrà, innanzitutto, come Regione. Non è un gioco di parole: vogliamo dire che la Regione, intesa come complesso socio-economico di città e di provincie, deve istituire un unico organismo pubblico di produzione teatrale che ne esprima il patrimonio culturale e le specifiche capacità spettacolari al massimo livello professionale possibile. Poiché ci si trova su un terreno, quello del teatro, che richiede un altissimo grado di specializzazione e quindi una selezione di forze e di idee senza dubbio ferrea, è verso un unico punto, verso un unico luogo di incontro e di lavoro che bisogna convogliare quanto la Regione può dare. È evidente che quando noi diciamo un unico organismo pubblico di produzione dalla Regione e per la Regione intendiamo che sia l'unica istituzione nel suo rapporto organico con l'area sociologica alla quale è rivolta, e quindi che siano uniche le responsabilità e le direttive di lavoro, ma è altrettanto implicito che una simile istituzione si articolerà in sede tecnica in maniera tutt'altro che monolitica. Quello che ci preme qui affermare è l'imprescindibile necessità che al centro di tutto il lavoro di programmazione regionale per il teatro vi sia un unico organismo culturale di alto livello il quale, per i compiti stessi che gli sono affidati, assumerà la strutturazione più opportuna e funzionale.

Le prospettive di sviluppo regionale che qui abbiamo delineate nei loro tratti essenziali hanno un valore non soltanto particolare, per la Toscana che è la regione alla quale le abbiamo riferite, ma anche generale, per tutte le regioni che versano in condizioni pressoché analoghe. Altrettanto indicative per un indirizzo regionalistico generale ci sembra possano essere le risposte che sul piano squisitamente tecnico noi formuliamo attorno a un'ipotesi di programmazione teatrale per la Toscana.

Ogni ricerca settoriale che tocchi aspetti della vita sociale italiana rimanda inevitabilmente ai problemi di fondo dell'assetto democratico della società e alle carenze istituzionali che ne contengono il processo storico di evoluzione. Ecco che anche da un'angolazione così particolare com'è quella del teatro ci troviamo sul tavolo il grosso problema delle Regioni e della loro improcrastinabile necessità.

In linea astratta la collocazione naturale di un lavoro di programmazione per il teatro, come per qualsiasi altro settore culturale, sarebbe l'istituto democratico della Regione che, anche da un punto di vista costituzionale, è la legittima e diretta espressione politico-amministrativa delle popolazioni. Ma la Regione è ancora una mèta da raggiungere nella società italiana. Ci troviamo dunque di fronte a una condizione insormontabile? Dovremo aspettare l'istituzione delle Regioni per dare l'avvio ad una programmazione teatrale? Noi sosteniamo che la via da scegliere sia quella opposta. Noi riteniamo che sia un errore gravissimo rimandare al giorno in cui verranno istituite le Regioni la soluzione dei singoli problemi della vita regionale. Ciò significherebbe ritardare la soluzione dei problemi e ritardare anche l'istituzione delle Regioni: due sbagli in uno. È nella misura in cui si riesce a prefigurare in qualche modo la Regione sul terreno reale delle cose e dei problemi, sia pur parziali, che si fa la Regione, che ci si avvicina al suo compimento. Le istituzioni non sono, o perlomeno non debbono essere, figure astratte della vita civile: è la spinta della realtà, nelle sue molteplici sfaccettature, che le crea, non viceversa. La battaglia per una programmazione regionale del teatro fa tutt'uno con la battaglia per l'istituzione delle Regioni, non solo perché è importante affermare in qualunque direzione i princìpi regionalistici, ma soprattutto perché un passo in avanti fatto in quel settore è un effettivo passo in avanti verso la Regione. Sottolineiamo questo nesso perché abbiamo già dovuto constatare posizioni di attesismo, di rinuncia o, quel che è peggio, di misconoscimento dell'importanza che una battaglia per la programmazione teatrale può avere, anche in sede politica, nel contesto generale della battaglia per le Regioni.

A condizione di non perdere di vista la prospettiva della Regione come l'istituto nel quale verrà domani a collocarsi quanto si è fatto per anticiparne l'opera, la responsabilità di una programmazione regionale per il teatro può essere oggi assunta a tutti gli effetti da quegli istituti che costituiscono l'ossatura democratica nell'organizzazione dello Stato: gli Enti locali, Comuni e Province assieme. Gli Enti locali, oltre ad avere l'autorità per promuovere un piano regionale per il teatro, hanno anche, nei limiti della loro autonomia, la possibilità

di creare gli strumenti che, dotati dei mezzi necessari, lo portano a compimento. Del resto è dall'interno della vita amministrativa stessa che matura l'esigenza di una sistemazione di taglio regionalistico in questo e in altri settori. Quante volte il singolo Comune o la singola Provincia hanno dovuto dichiararsi impotenti di fronte ai problemi più grossi del loro arco di potere effettivo? E se si va ad analizzare la politica culturale che svolgono Comuni e Province, anche i più illuminati e avanzati, non si avverte forse l'urgenza di un salto di qualità che consiste proprio nello sbocco che la prospettiva regionale può offrire? La politica culturale di Comuni e Province si dibatte fra due poli che denunciano ugualmente il distacco fra cultura e società: dalle attività culturali a carattere esonerativo, come premi, festival, congressi, rassegne, che recano l'impronta di una cultura a livello nazionale, ma non si innestano sul tessuto sociale cittadino e provinciale, si passa ad attività culturali scaturite direttamente da quel tessuto (che poi riescano ad esprimerlo è un'altra faccenda), ma recanti tutte le stimmate di un provincialismo deteriore e senza via d'uscita. La disgraziata alternativa in cui gli Enti locali si dibattono, se potenziare la pseudocultura che fiorisce in abbondanza a livello cittadino o importare in modo occasionale l'autentica cultura che i grandi centri nazionali producono, viene a cadere laddove una circolazione regionale ristabilisce l'equilibrio fra produzione e consumo e garantisce un processo selettivo di sviluppo dal dilettantismo al professionismo culturale, quindi da pseudocultura e precultura a cultura nei confini stessi della regione.

Se ci ricolleghiamo all'osservazione fatta in precedenza che nessuna città o provincia da sola è in grado di forzare la situazione in cui è relegata dal sistema accentrato e che la dimensione regionale svincola invece da ogni condizionamento e apre la strada alla soluzione dei problemi della vita teatrale, è anche facile prospettare il primo passo che gli Enti locali toscani possono fare. I Comuni e le Province della Toscana possono unire le loro forze e istituire un Consorzio regionale per il teatro e ad esso affidare il compito di attuare la pianificazione teatrale della Regione. Un valore ancora maggiore deriverebbe al Consorzio se con esso partecipassero a fianco degli Enti

locali i centri organici di cultura della Regione, le Università, perché attraverso di esse si stabilirebbe un legame immediato con la parte culturalmente più attiva della popolazione, la massa studentesca, che è in sostanza il nucleo sociologico più compatto su cui il teatro può contare per una pianificazione in prospettiva.

Il Consorzio va inteso non come mero passaggio burocratico atto a preparare gli strumenti tecnici, ma come piattaforma istituzionale di tutto il lavoro di programmazione. Occorre stabilire sin dall'inizio un nesso preciso fra il complesso tecnico teatrale che opererà nella Regione e gli organismi politico-amministrativi che regolano la vita della Regione e garantire la sostanza democratica del rapporto. Questo nesso è appunto costituito dall'ente consorziale, nel quale ciascun Comune e Provincia consorziata investiranno anno per anno l'aliquota finanziaria richiesta dalla realizzazione del piano regionale, secondo un criterio proporzionale al numero degli abitanti, e sul quale avranno potere di controllo e di direzione attraverso i propri rappresentanti designati in seno al medesimo. Da un punto di vista giuridico il Consorzio non è altro che l'insieme dei Comuni e delle Province membri, quindi sarà retto da un Consiglio di delegati degli Enti locali. Una volta che il Consorzio avrà istituito l'organismo tecnico che in pratica realizza la pianificazione, il Consiglio direttivo del Consorzio diverrà anche Consiglio di amministrazione dell'organismo tecnico, rimanendo così la base effettiva e permanente di tutto il lavoro. Il Consorzio va inteso anche come libera scelta, nel senso che non si può porre come obiettivo all'inizio la partecipazione di tutti i Comuni e di tutte le Province della Toscana. È sufficiente che un certo numero di Comuni e di Province, quelli la cui situazione spinge maggiormente verso questa scelta, che sentono maggiormente questo tipo di problemi, prendano l'iniziativa di istituire il Consorzio, che peraltro resterà aperto a ogni altro Comune e Provincia della regione che in seguito decidano di aderirvi. Una strategia del genere è indispensabile, perché se si condizionasse la messa in atto del piano alla partecipazione globale degli Enti locali toscani si rischierebbe di non farne di niente. Ciò non esclude che si debba cercare in tutti i modi un'unità la più larga possibile.

Gli obiettivi di lavoro del Consorzio regionale per il teatro sono già impliciti in quanto siamo andati esponendo. Il Consorzio dovrà lavorare alla programmazione lungo tre direttrici:

a) recupero del patrimonio teatrale immobiliare della regione attraverso l'acquisto, il ripristino, la costruzione da parte dei Comuni di sale teatrali, sia nei centri maggiori che in quelli minori; gestione diretta di tutti i teatri di proprietà comunale nelle città consorziate;
b) incremento dei consumi in tutti i centri della regione attraverso la formazione di un circuito unico di distribuzione che garantisca una circolazione omogenea e continua di tutta la cultura teatrale prodotta in Italia;
c) istituzione di un teatro stabile regionale mediante il quale la Regione sia in grado di produrre una propria cultura teatrale di livello nazionale.

Ci soffermeremo adesso a considerare i problemi particolari connessi a ciascun punto.

Recupero del patrimonio immobiliare.

È questo un compito primario perché sarebbe una contraddizione patente prendere misure per attivare i consumi e la produzione senza pensare dove svolgere l'attività. Ogni città ha bisogno di far riferimento a un luogo preciso dove attingere cultura teatrale e questo non può essere che un teatro, completamente disponibile. Ogni soluzione diversa, anche se resa necessaria da situazioni particolari, può essere accettata solo come transitoria. Bisogna rivendicare sin dall'inizio la proprietà pubblica dei teatri perché il Consorzio regionale per il teatro, che persegue fini di pubblica utilità, non può condizionare la propria attività alle richieste, spesso ricattatorie, comunque limitative, di privati proprietari di teatri i quali perseguono fini esclusivamente commerciali. L'ideale sarebbe che ciascuna città entrando nel Consorzio vi portasse, per così dire, in dote un teatro di proprietà comunale. Sappiamo che ciò è impossibile al momento attuale, quindi sarebbe assurdo porre come condizione all'ingresso nel Consorzio la proprietà municipale di un teatro. Anche qui non bisogna confondere fra obiettivi da raggiungere e strategia per rag-

giungerli. Una condizione ragionevole e stimolante, a nostro parere, potrebbe essere questa: il Consorzio impegna i Comuni aderenti, in collaborazione con le Province a cui appartengono, ad acquistare, ripristinare o costruire un teatro entro tre anni dal loro ingresso nel Consorzio. Nel frattempo ciascun Comune che non dispone di un teatro, per poter usufruire dell'attività spettacolare che il Consorzio assicura, prenderà in affitto un teatro o cinema-teatro mediante una convenzione annuale con il privato proprietario, relativa a un certo numero di giorni secondo un calendario prestabilito. Poiché l'investimento in affitti è infruttuoso e non risolve alla radice il problema, sarà interesse dei Comuni affrontare al più presto l'investimento, più oneroso ma fruttuoso, relativo all'acquisto o alla costruzione di un teatro. Su questo punto dell'investimento e della proprietà immobiliare bisogna che il rapporto fra Comuni e Consorzio sia chiaro. L'onere finanziario e quindi la proprietà degli immobili spetta ai Comuni; ogni città ha diritto a possedere il suo teatro indipendentemente dal patto consortile. Ma è altresì evidente che i Comuni hanno tutto l'interesse a servirsi del Consorzio per studiare e risolvere, soprattutto da un punto di vista tecnico (sociologico, urbanistico, architettonico e più specificatamente tecnico-teatrale) il problema dell'immobile. È una necessità dettata anche dal fatto che solo il Consorzio, operando lungo linee di programmazione regionale, può determinare a ragion veduta il ruolo che nel panorama regionale ciascuna città viene a svolgere e quindi suggerire ai Comuni l'investimento migliore e più redditizio. Noi siamo dell'opinione che la prima misura che il Consorzio dovrà prendere sia la costituzione di una Commissione di studio alla quale affidare come compito d'urgenza il censimento del patrimonio teatrale immobiliare della Toscana. Sulla base dei dati raccolti la Commissione elaborerà poi un piano generale per il recupero del patrimonio immobiliare, indicando caso per caso le soluzioni alle quali i Comuni possono accedere. Al compimento di questo piano si lavorerà nei primi tre anni di vita del Consorzio, il quale avrà d'altro canto attivato i consumi e la produzione, creando così condizioni più favorevoli alla decisione dei Comuni.

Vorremmo dire un'ultima cosa in merito ai teatri. Il linguaggio teatrale, e quindi il grado di maturazione estetico-spettacolare a cui giunge una cultura teatrale, non sono frutto soltanto delle idee, ma anche delle condizioni materiali in cui le idee si sviluppano, fra le quali importantissima la struttura dell'edificio teatrale, che è sempre espressione del modo in cui una società intende che il teatro la rappresenti. È fuor di dubbio, ad esempio, che gli edifici teatrali del '700 e dell '800, su cui hanno continuato a modellarsi, salvo rare eccezioni, i nuovi edifici del teatro borghese del '900, rispecchiano con la gerarchia dei vari ordini di posti una concezione gerarchica della società. Ora il teatro moderno, frutto di una concezione democratica della società e della cultura, ha bisogno di liberarsi dallo schema «a vari ordini» del passato e di trovare una dimensione architettonica che configuri il nuovo rapporto democratico che intercorre fra gli spettatori fra di loro, in quanto membri della società. L'architettura moderna ha fatto sforzi considerevoli per individuare in una concreta dimensione scenica il nuovo nesso sociologico. Dal prototipo illustre del «teatro totale», che Gropius progettò nel collettivo della Bauhaus, si è giunti alle straordinarie soluzioni multiple dei teatri tedeschi, americani, polacchi, che ripropongono in termini sconvolgenti l'antica avventura del teatro. Nel nostro paese siamo rimasti fermi alla scena scatoletta, alla quarta parete, al sipario di velluto. Anche da una nuova architettura scenica dipende la qualità sociale ed estetica del teatro moderno.

La Toscana potrebbe dare un contributo notevolissimo all'evoluzione dell'architettura e del linguaggio scenico in Italia se, per prima, fornisse un esempio di un edificio teatrale per l'uomo e per la società di oggi. Sotto questo profilo è quanto mai augurabile che nell'ambito della regione si costruisca ex novo perlomeno un teatro e che lo si costruisca secondo i criteri architettonici più avanzati.

Circuito di distribuzione.

Il circuito di distribuzione è, dopo i teatri, il secondo strumento di cui il Consorzio ha bisogno per poter pianificare la vita teatrale della Regione. Sul piano strettamente tecnico esso significa collegare i teatri delle città consorziate in un'unica organizzazione capace di

reperire tutta la produzione teatrale nazionale disponibile, nonché spettacoli prodotti all'estero, e assicurarne la circolazione nella regione secondo quei criteri di omogeneità e di continuità sui quali abbiamo già posto l'accento. Ma il valore del circuito non consiste soltanto nel fatto che è uno strumento capace di regolarizzare il flusso di teatro laddove avviene caoticamente e di suscitarlo laddove non esiste affatto, quanto nella possibilità che esso offre di dirigere il mercato e quindi per converso la produzione, fin nel cuore stesso delle scelte culturali e sociali che la caratterizzano. Ciò si verifica, s'intende, entro la misura di un rapporto regione-centri nazionali di produzione; ma siccome non esiste in Italia altro circuito di distribuzione che quello dell'ETI, che è stato finora una delle tante palle al piede dello sviluppo del teatro italiano, un circuito di diretta emanazione degli Enti locali, ispirato ad una concezione democratica e sociale della funzione del teatro, costituirebbe senza dubbio una alternativa di gran peso sull'orientamento generale del teatro italiano. È assai probabile inoltre che un esempio del genere sia contagioso: che il teatro italiano si ritrovi presto a essere configurato secondo circuiti regionali di distribuzione a diretto controllo democratico. Non è nostra abitudine far pronostici, ma una trasformazione delle strutture teatrali del paese nella direzione qui indicata è già nelle cose dal momento che esistono i teatri stabili. I circuiti regionali di distribuzione gestiti dagli Enti pubblici sono il tessuto connettivo naturale fra un servizio pubblico di produzione qual è il teatro stabile e le popolazioni a cui la produzione è destinata. Attraverso i circuiti regionali si opera una triplice connessione: fra ciascun teatro stabile e la regione che lo esprime, fra ciascun teatro stabile e l'intero paese considerato come mercato, fra i teatri stabili fra di loro. Da tali connessioni infrastrutturali dipende la collocazione integrale del teatro nella società. Resteremmo comunque ancora su un piano di indicazioni tecniche se, dopo aver mostrato che attraverso il circuito gli Enti locali hanno la possibilità di fare una loro politica culturale, non specificassimo anche la nostra opinione in merito ai criteri ispiratori di una politica culturale degli Enti pubblici.

Noi siamo profondamente convinti che le classi lavoratrici aspira-

no al teatro, come aspirano a qualsiasi forma di cultura. Vi aspirano in quanto la conoscenza, tutta la conoscenza, anche quella più lontana da loro, persino quella rivolta contro di loro, è loro necessaria per migliorare le proprie condizioni di vita e le condizioni generali della società. In questo senso solo le classi lavoratrici hanno un interesse autentico verso la cultura, perché nelle loro mani la cultura serve a trasformare il mondo. Quando diciamo aspirano intendiamo l'aspirazione organica che viene loro dall'essere appunto classi lavoratrici. Le classi lavoratrici possono benissimo non aver coscienza di aspirare alla cultura, cioè di averne bisogno. Considerato che quasi da sempre esse sono state tenute deliberatamente lontane dalla cultura, che si è fatto credere loro che la cultura era cosa che non le riguardava perché non se ne servissero, l'ignoranza della propria aspirazione alla cultura è quanto mai spiegabile nelle classi lavoratrici. Di questo contrabbando le classi lavoratrici si sono accorte nel momento stesso in cui si sono accorte di essere classi. Cosicché la loro aspirazione alla conoscenza è diventata cosciente, ma si è limitata in gran parte al terreno in cui la conoscenza mostrava più immediatamente la sua utilità: il terreno politico, la scienza che studia la società. Da questo patrimonio di cultura politica parte una spinta enorme delle classi lavoratrici verso la cultura in generale. È proprio il caso di dire che esse premono attorno al grande serbatoio della conoscenza. Dare uno spazio a questa spinta, andare incontro al bisogno di cultura delle classi lavoratrici è la mediazione che si richiede agli organi di uno Stato democratico fondato sul lavoro. È da qui che parte una politica culturale degli Enti locali. Essa sarà dunque rivolta a far accedere i lavoratori al teatro, non per rimpinguare le platee ora diseredate, ma per conferire al teatro una nuova funzione e dignità mettendolo a servizio del popolo.

Detto questo torniamo a calarci nel funzionamento del circuito. La prima misura in senso popolare che attraverso di esso si deve prendere è la determinazione di un prezzo politico dello spettacolo teatrale, in modo che sia reso concreto il principio del teatro come servizio pubblico. Qualsiasi lavoro per porre a contatto le masse dei lavoratori con il teatro è destinato a fallire se non si rompe prima di

tutto il diaframma dell'insostenibile prezzo d'accesso allo spettacolo teatrale, quale l'ha determinato il sistema speculativo vigente. In poche parole mentre il teatro commerciale mira ad avere pochi spettatori ad alto prezzo, il teatro servizio pubblico non può che mirare ad avere molti spettatori a basso prezzo. Il prezzo politico perché sia veramente tale non deve andare oltre il costo di un biglietto in un cinema di prima visione. Inoltre deve essere stabilito a due livelli di costo della vita, quello dei centri maggiori e quello dei centri minori. Da una città piccola a una città grande il costo di un biglietto di un cinema di prima visione raddoppia. La ricerca di un collegamento organico con le masse lavoratrici porterà il circuito a sviluppare tutto un lavoro di divulgazione del teatro e di organizzazione del pubblico all'interno degli organismi di massa: dai Sindacati, ai partiti, ai circoli, alle associazioni. Analogo collegamento verrà cercato in direzione della scuola e dei pubblici uffici. Tutto ciò, ripetiamo, non fa parte di una semplice operazione aziendale volta ad allargare l'area dei consumatori di teatro, ma tende a un ribaltamento della posizione del teatro all'interno della società, per il quale la battaglia è appena cominciata. È nel valore qualitativo oltre che quantitativo delle misure che un organismo culturale sa prendere che si verifica la sua originalità rivoluzionaria. Il carattere e i modi di tali misure per mezzo del circuito fanno tutt'uno con l'azione che è chiamato a svolgere il teatro stabile regionale. Un ultimo particolare. Il circuito è tale se dispone, oltre che di sale teatrali, di quadri organizzativi dislocati in ogni città consorziata. L'uso di un apparato di organizzatori culturali di professione è essenziale al funzionamento del circuito; l'importante è di evitare una burocratizzazione che vada oltre le funzioni stesse a cui è destinato il circuito. Ciò che si richiede ai quadri organizzativi è un'approfondita conoscenza sociologica dell'area in cui operano, oltre s'intende le specifiche competenze dell'organizzazione di teatro.

Il teatro stabile regionale.

È la chiave di volta di tutto il lavoro di programmazione regionale; il presupposto e la condizione stessa della sua attuazione. Senza un vivo organismo di cultura che operi stabilmente nella regione,

ne solleciti e ne formi le energie intellettuali, ne diriga in larghezza e in profondità i consumi orientando il pubblico, ne estragga in modo creativo un apporto originale alla cultura nazionale e internazionale, sia il Consorzio, strumento amministrativo, che il circuito, strumento tecnico, restano una cosa mozza e priva di prospettive. La dialettica di cui si nutre la cultura in rapporto alla società ha il suo momento propulsore nella creatività, o se si vuole usare un termine più rigido, nella produzione. Una circolazione autentica ha luogo solo laddove vi è produzione di cultura e questa è causa ed effetto insieme della circolazione. Se intendiamo la Regione come una parte sufficientemente ampia e quindi rappresentativa della società nazionale è a partire dalla Regione che dobbiamo augurarci si compia la dialettica della cultura e quindi che vi sia produzione. Per il teatro abbiamo già visto essere questa condizione imprescindibile di sviluppo e persino di sopravvivenza in seno alla società.

Non staremo qui a ripercorre le varie fasi che hanno portato in Italia all'instaurazione e al propagarsi dei teatri stabili, cioè al passaggio dal commercio privato di teatro a fini di lucro alla gestione pubblica di teatro a fini sociali e di cultura. Diremo soltanto che la struttura pubblica del teatro è ormai avviata a soppiantare la struttura commerciale. Di anno in anno, sia pure con un processo molto lento, aumentano i teatri stabili e diminuiscono le compagnie di giro. Diremo anche che, in special modo in questi ultimi anni, la maggior parte dei teatri stabili ha prodotto una cultura teatrale di alto livello e in essa alcuni spettacoli faranno testo nella storia della scena italiana di questi anni. Valga per tutti l'esempio di «Vita di Galileo» nell'edizione del Piccolo Teatro di Milano. Di fronte a tali risultati, però, non è assolutamente il caso di incrociare le braccia, di attendere tranquillamente che i teatri stabili si propaghino nel paese per germinazione spontanea, come i funghi. Anzi, se si analizza un po' più a fondo la situazione, ci si accorge subito che il teatro italiano attraversa un momento molto delicato, si trova di fronte a un nodo dal cui scioglimento dipendono lo slancio o il ristagno della vita teatrale del paese.

Gli uomini di teatro della generazione precedente la nostra, ai quali è legato il lavoro fatto in Italia per un teatro come servizio pub-

blico, quando si voltano a guardare alle spalle il cammino percorso (come è accaduto recentemente in un Convegno a Roma) amano designare l'opera da loro svolta come la «prima rivoluzione del teatro italiano». Non vogliamo contestare loro questo merito, anche se ci pare poco esatto definire rivoluzionario un lavoro che ha mantenuto il teatro nell'alveo della concezione e dell'uso borghese della cultura senza riuscire ad appropriarsi del patrimonio ideologico della classe operaia e sulla base di questa appropriazione creare su di essa un'alternativa culturale. Piuttosto quello che ci preme affermare è che se una «prima rivoluzione» è stata fatta nel teatro italiano, sono adesso maturate le condizioni per fare la seconda e che questa, poiché si prospetta rispetto a una realtà storicamente e culturalmente mutata e assai più complessa, richiede una metodologia, mentre la «prima rivoluzione» fu fatta senza metodologia, sull'onda degli entusiasmi e dell'esplosione di vita democratica dell'immediato dopoguerra.

La metodologia alla quale facciamo appello, e di cui il nostro sforzo di individuare le linee fondamentali di un programma regionale vuole essere esempio, impone una revisione della struttura dei teatri stabili. Esempi recenti hanno mostrato che non si può applicare pedissequamente alla realtà di oggi una formula di organizzazione teatrale nata in tutt'altro contesto storico-culturale. Alludiamo alla catastrofica esperienza del teatro stabile di Bologna, il quale, sorto al di fuori di ogni prospettiva regionale in un'area appunto che imponeva questa prospettiva, ha fallito il suo scopo totalizzando inoltre nel giro di due stagioni un *deficit* di cui non è dato sapere con esattezza l'entità, ma che voci accreditate fanno ascendere a circa duecento milioni. Alludiamo anche alle travagliate vicende di Roma dove da due anni ci si ostina a imporre alla città un organismo teatrale che essa rifiuta, poiché la capitale in quanto centro sovrastrutturale dello spettacolo italiano più che di uno stabile ha bisogno di un'articolazione di misure pubbliche che rendano possibile la vita ai molti gruppi teatrali che vi operano e li connettano al tessuto sociale della città. L'intervento pubblico a Roma si pone inevitabilmente come preparazione democratica di un terreno in cui forze molteplici e distinte possano operare e attraverso il confronto delle idee e dei

metodi dare una cultura teatrale alla città, e non con l'istituzione forzata di un unico centro pubblico di produzione teatrale che a chiunque vada in mano finirebbe in ogni caso per diventare un carrozzone privilegiato e accentratore, un vero e proprio monopolio. Queste cose le abbiamo dette, ma si è piuttosto sordi ad ascoltarle perché per molti uomini responsabili della vita pubblica e per quasi tutta la gente di teatro, poco disposta a fare sforzi per approfondire i problemi, la formula «teatro stabile» ha assunto ormai un valore mitico, è diventato il toccasana buono per tutti gli usi. È contro questo modo superficiale e sterile di affrontare i problemi applicando le formulette che noi ci ribelliamo, da qualsiasi parte esso provenga. Perciò quando parliamo di teatro stabile non intendiamo una formula già fatta, ma un insieme di princìpi da sviluppare storicamente e da innestare in modo originale e creativo nella realtà, punto per punto, volta per volta.

I teatri stabili oggi esistenti rispondono solo in alcune zone ristrette e, in esse, in misura ridotta al bisogno di cultura della società. L'esiguità della loro base sociologica lo porta poi a riproporsi sul terreno nazionale e a cercarvi l'indispensabile compensazione economica con gli stessi criteri e metodi del teatro commerciale, consolidando così il vecchio sistema teatrale. Appena si muovono di casa, e lo fanno anche troppo spesso, cercando di essere teatri stabili e diventano a tutti gli effetti compagnie di giro, cioè strumenti di commercio: basta guardare i prezzi che praticano. Ci riveleremmo troppo scarsi conoscitori del meccanismo economico del teatro se non aggiungessimo che i teatri stabili, finché restano configurati come sono adesso, devono far così, devono essere bastardi, per metà Enti pubblici, per metà organizzazioni commerciali, pena una passività paurosa nei bilanci.

Questa contraddizione, il nodo famoso a cui accennavo prima, si supera solo mutando in larghezza e in profondità la base sociologica originaria dei teatri stabili. La regione è oggi la condizione storico-sociale in cui si attua il servizio pubblico del teatro. Ciò modifica in misura non indifferente la natura e la struttura dei teatri stabili, o meglio richiede la creazione di teatri stabili di tipo nuovo. Sono

questi i *teatri stabili regionali*[559]. Essi differiscono dai teatri stabili di vecchio tipo da un punto di vista istituzionale, strutturale, operativo. Ciò che li caratterizza da un punto di vista generale è che tendono a lavorare molto più nella regione che fuori, molto più in profondità che in superficie.

Dal punto di vista istituzionale il teatro regionale è una cosa diversa dallo stabile tradizionale in quanto a fondarlo concorre una Regione nella sua articolazione democratica di Comuni, Province, Università e la Regione per mezzo del Consorzio mantiene su di esso un costante legame di direzione e di controllo. È una cosa diversa da un punto di vista strutturale perché per teatro regionale non bisogna intendere solo la compagnia professionale che lavora stabilmente nella regione, ma il complesso delle strutture culturali che sotto l'egida del teatro regionale si raccolgono. Il circuito di distribuzione è già una di queste, e abbiamo visto quanto sia necessario per garantire una continuità di spettacoli.

Il complesso strutturale del teatro regionale deve, a nostro parere, fondarsi, oltre che sul circuito e sulla compagnia professionale, su:

a) un Centro studi collegato alle Università nel quale si porti avanti un lavoro di ricerca filologica e critica lungo due filoni; uno volto al passato: al recupero del patrimonio dello spettacolo popolare (in Toscana Maggi e Bruscelli), alla sistemazione del teatro dialettale, allo studio delle origini del teatro come costume sociale nella storia della regione; l'altro volto al presente: al dibattito fra le correnti di pensiero del teatro moderno, ai nessi fra teatro e società oggi, allo studio del linguaggio e dell'architettura teatrale per il futuro. Il Centro studi darà modo al teatro regionale di disporre di un apparato critico e di quadri intellettuali di livello dei quali servirsi per il lavoro di divulgazione: conferenze, dibattiti, lezioni, pubblicazioni, mostre, ecc.;
b) un Centro di documentazione sullo spettacolo in tutte le sue forze, comprendente biblioteca, emeroteca, cineteca, discoteca, nastroteca, fototeca. Non esiste in Italia un centro del

559 Il corsivo è nel testo.

genere e non c'è bisogno di stare a illustrare quanto la disponibilità diretta del materiale di documentazione e di studio sia essenziale alla vita di un organismo che produce cultura. Ma non è solo dal punto di vista delle necessità intestine che va considerato il Centro di documentazione. È chiaro che del materiale in dotazione si farà uso corrente nel lavoro esterno ed esso sarà messo a disposizione dei singoli cittadini e delle associazioni culturali che vogliano accedervi;

c) perlomeno una compagnia sperimentale, di non professionisti, alla quale verrà affidato il compito specifico di portare spettacoli in tutti quei centri minimi della regione che la compagnia professionale non arriva a toccare per ovvi motivi tecnici. Con un provvedimento del genere si dà una prospettiva dignitosa e socialmente utile a quelle energie che attualmente si manifestano in modo velleitario senza uscire dai limiti del dilettantismo filodrammatico.

d) una scuola professionale di teatro per attori, registi, scenografi e tecnici, che formi nella regione stessa i quadri futuri del teatro stabile regionale, invertendo così quel processo di fuga dei giovani intellettuali dal terreno storico-sociale che li ha visti nascere. La frequenza alla scuola, perlomeno a certi corsi, sarà consentita anche a coloro che, lungi dal voler diventare professionisti del teatro, intendono servirsene per motivi di studio generale o di semplice arricchimento culturale, come avviene per le Facoltà universitarie.

Abbiamo anche detto che il teatro stabile regionale differisce da quello tradizionale dal punto di vista operativo. Infatti, mentre i teatri stabili di vecchio tipo hanno un'unica sede, che è insieme sede di produzione e di consumo, verso la quale convogliano il pubblico, il teatro regionale ha una pluralità di sedi, si muove il più possibile verso il pubblico, è un teatro essenzialmente mobile che adatta la sua azione agli obiettivi che si prefigge. La sua stabilità è relativa alla regione, non a un luogo della regione. Il teatro regionale ha una sede tecnica, dove si prepara la produzione, e una rete di sedi di consumo. Le sedi di consumo coincidono col circuito i cui quadri organizzativi fanno parte

del teatro regionale, poiché il circuito stesso non è altro che il tramite attraverso il quale il teatro regionale offre, oltre agli spettacoli da esso prodotti, tutto il teatro reperibile. Come si vede il cerchio si chiude. Per comodità di esposizione abbiamo distinto circuito e teatro regionale, ma nella realtà essi fanno tutt'uno, sono il poliedrico organismo che produce e distribuisce cultura teatrale in tutta la regione.

Non rientra nello scopo di questo documento rendere testimonianza teorica sul ruolo che è assegnato al teatro nell'epoca dominata dalla scienza. Vi sono molte teorie e molte tendenze, e in queste bisogna scegliere. La nostra personale collocazione nello schieramento di forze che operano nel teatro italiano risulta abbastanza chiara da quanto siamo andati esponendo. Ammesso che qualche residuo dubbio possa sussistere, pensiamo sia sufficiente dare due risposte a due quesiti fondamentali. Come il teatro serve l'uomo? E come l'uomo di teatro serve il teatro? La prima risposta ci viene da Brecht e si riassume nell'enunciazione che «il teatro deve contribuire a trasformare il mondo rappresentandolo appunto come suscettibile di trasformazione». Trasformare il mondo rappresentandolo come un mondo che si può trasformare. Ecco un compito ragionevole per il teatro e per ogni altra forma di conoscenza; in esso si estingue ogni mitologia dell'arte e anche ogni sua strumentalizzazione. La seconda risposta ci viene da Gramsci e vale a ridimensionare il rapporto fra l'uomo di cultura e il suo lavoro, in particolare in un ambiente, quello dello spettacolo, in cui si agitano idoli per i quali l'umano e comprensibile lavoro ha assunto le proporzioni abnormi della mistificazione. Le parole di Gramsci sono un sereno baluardo contro ogni tentazione di considerare il lavoro del teatro qualcosa di più di un lavoro: «creare una nuova cultura non significa solo fare individualmente delle scoperte originali: significa anche e specialmente diffondere criticamente delle verità già scoperte, socializzarle per così dire e pertanto farle diventare base di azioni vitali, elemento di coordinamento e di ordine intellettuale e morale».

8. Michele Cantucci, *L'istruzione professionale e le prospettive di sviluppo in Toscana* [560]

Un tema che deve essere tenuto presente, in relazione alla programmazione economica in Toscana, è quello dell'istruzione professionale. La qualificazione della mano d'opera è sempre stata nel nostro paese un problema di fondamentale importanza non solo per la sua incidenza nel mercato interno del lavoro, ma anche per le maggiori possibilità di impiego dei lavoratori all'estero.

In una società in rapida evoluzione economica e sociale, la domanda di lavoro subisce continui mutamenti sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo.

L'affermarsi di nuovi processi produttivi e di nuovi metodi di organizzazione fa sorgere nuove esigenze di lavoratori qualificati e, di conseguenza, variazioni sostanziali nella composizione delle maestranze. L'esempio ci è offerto dall'agricoltura che mentre impone ad una parte dei lavoratori di questo settore il trasferimento ad altre attività richiedenti una dovuta qualificazione, chiede a quelli che vi rimangono una preparazione tecnica e professionale più specifica e molto diversa da quella tradizionale.

Se sono esatti i calcoli condotti dal Centro di Studi e Piani Economici, la popolazione agricola al 1971 ammonterà a circa 150.000 unità per cui nel decennio 1961-71 dovrebbe diminuire rispetto al 1961 di circa il 49% passando dal 24% all'11% della popolazione attiva. Così che se in Toscana non sarà possibile mantenere il ritmo di sviluppo che nel passato ha caratterizzato l'economia della regione rendendo possibile l'assorbimento da parte delle attività extra-agricole, la forza lavoro disponibile in futuro tenderà ad emigrare o ristagnerà senza dare un apporto al suo sviluppo.

Di fronte alle prospettive di ristrutturazione delle attività agricole le quali potrebbero esse stesse indirizzare uno sviluppo specificato ad es. delle industrie meccaniche come attività extra-agricole di assorbimento, si profila la necessità di rendere sempre più qualificate le

560 «Arti e mercature», mensile della Camera di Commercio, Industria e Agricoltura di Firenze, n s., a. II, n. 2, febbraio 1965, pp. 6-7.

forze-lavoro dell'agricoltura quantitativamente diminuite ed inserite in una struttura produttiva che richiede appunto una specializzazione professionale.

Si è anche rilevato che tra gli obiettivi della programmazione regionale dell'agricoltura strettamente dipendenti da quelli generali, rientrano da un lato il massimo prodotto netto da realizzarsi nella realtà degli ordinamenti produttivi e dei tipi di azienda sollecitati dalla vocazione delle risorse naturali ed umane e dall'altro la parificazione del contesto culturale così da parificare tra campagna e città non soltanto i redditi monetari, ma anche le condizioni di vita e quindi i relativi redditi reali.

Ora è evidente che di fronte ad una popolazione agricola in diminuzione destinata ad inserirsi in nuove strutture produttive che richiedono lavoro qualificato, di fronte alle necessità di vocazione delle risorse umane ai fini del conseguimento del massimo prodotto netto, di fronte infine alle esigenze di realizzare una parificazione delle condizioni di vita tra campagna e città, si pone come fondamentale una revisione delle strutture scolastiche degli istituti professionali in modo da renderle corrispondenti alle esigenze della programmazione locale ed inquadrandole eventualmente in prospettive più vaste di ordine nazionale e internazionale.

Già l'art. 117 della Costituzione dispone che la Regione ha potestà legislativa primaria nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni tra le altre materie, anche in quella della istruzione artigiana e professionale.

Non è apparsa molto chiara all'inizio la portata di questa ultima espressione, ma è evidente che la Costituzione ha voluto dare alle Regioni potestà normativa sull'istruzione secondaria di carattere professionale in quanto questa particolare forma di istruzione è prevalentemente legata ai bisogni e alle esigenze locali.

Anche se l'art. 117 si volesse diversamente interpretare, una disciplina programmata dell'istruzione professionale non è ammissibile senza tener conto del problema della localizzazione dell'istruzione medesima; senza tener conto cioè della differenza di regime econo-

mico, dei diversi ritmi di sviluppo, degli squilibri tra regione e regione e tra varie zone di una stessa regione.

L'istruzione professionale proprio per il suo carattere di istruzione destinata a dare una formazione qualificata ai lavoratori nei diversi settori è strettamente legata alle esigenze di una economia provinciale, interprovinciale e regionale ed esige perciò sempre di essere veduta in questa prospettiva.

Recentemente nella relazione del ministro Gui sulle linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965 si osservava come la Commissione di indagine per quanto riguarda la preparazione professionale non avesse adeguatamente tenuto presente il problema della competenza attribuita in questa materia dalla Costituzione alle Regioni: «va premessa», dice la relazione, «la considerazione della necessità di una legge-quadro, mediante la quale lo Stato nel dettare i princìpi fondamentali secondo i quali si attuerà la competenza esclusiva, sul piano legislativo e amministrativo, della Regione, dovrà anzitutto precisare fini e contenuti dell'istruzione artigiana e professionale attribuita dall'art. 117 della Costituzione, appunto, alla competenza regionale. Tale esigenza scaturisce invero dalla duplice constatazione del progresso tecnico verificatosi in tutto il mondo e anche nel nostro paese, in questo dopoguerra, e del contemporaneo rapido processo di sviluppo e trasformazione delle strutture produttive; in conseguenza di questi si è venuta definendo una più varia e complessa articolazione di mansioni e attività lavorative, a livelli diversi e più elevati rispetto ai mestieri tradizionali, per la cui preparazione professionale si sono dovuti attuare sistemi e strutture scolastiche nuove in confronto a quelle in essere alla data della Costituzione; strutture, cioè, che devono provvedere a fornire ai giovani contenuti e livelli di preparazione tali da farli collocare nel quadro delle vere e proprie scuole secondarie superiori anche a seguito del prolungamento dell'obbligo scolastico a 14 anni.

Alla luce di tali constatazioni, sembrerebbe opportuno, sempre nel rispetto della norma costituzionale e in una interpretazione che tenga conto delle nuove realtà d'ordine tecnico ed economico, che

la Regione estrinsechi la sua competenza mediante le iniziative dirette alla formazione e all'addestramento professionale per le attività lavorative, non soltanto artigiane, ma anche per quelle collegate con particolari esigenze economiche e sociali locali, che possono variare da zona a zona, nonché per le attività in cui non è necessaria una prolungata preparazione tecnico-culturale di carattere scolastico. Conseguentemente appare naturale che rientrino nell'ambito della competenza regionale le numerose e varie iniziative in atto, operanti nel settore dell'addestramento professionale, quando abbiano le finalità e le caratteristiche sopra indicate».

La programmazione nel settore professionale quindi è legata ad una serie di fattori prevalentemente locali, che possano avere nella programmazione a livello regionale la possibilità di coordinamento più organico basato sulla interpretazione dei bisogni, delle singole strutture economiche, delle loro variazioni, dei loro indici di sviluppo ecc. e si è manifestata la preoccupazione che da un contrasto di interpretazione dell'art. 117 della Costituzione possa risultare pregiudicato il lavoro che da parte dello Stato e da parte della Regione può essere svolto in perfetta collaborazione e con reciproco interesse.

Noi riteniamo che fin da oggi debba inserirsi il problema della istruzione professionale nel quadro della programmazione economica in Toscana.

Si tratta perciò di utilizzare l'attuale struttura scolastica degli istituti professionali che ha già dato notevoli risultati modificandola, integrandola e adattandola agli orientamenti di piano connessi all'evoluzione strutturale dell'agricoltura toscana; si tratta di farne uno strumento per la migliore utilizzazione della mano d'opera addetta al settore agricolo e di quella che avendo abbandonato il settore agricolo dovrà essere utilizzata in altri settori di attività economica.

Il problema è tutt'altro che facile, ma è necessario tenerlo presente fin d'ora e cercare di dargli una soluzione in modo che questa possa domani servire di orientamento al legislatore regionale.

Il settore scolastico è un settore estremamente delicato e se la Costituzione ha ritenuto di attribuire la potestà normativa soltanto per la istruzione professionale lo ha fatto in considerazione della

stretta connessione, cui sopra abbiamo accennato, tra l'istruzione professionale stessa e l'economia regionale.

È quindi indispensabile che nella impostazione degli studi preparatori al piano regionale di sviluppo economico venga inserita come obiettivo del piano stesso la qualificazione professionale da inserirsi nel quadro delle ricerche sulla qualificazione della mano d'opera e sulle motivazioni della stessa; studio che non dovrebbe però limitarsi ad un apprezzamento conoscitivo a livello regionale dello stato dei consumi pubblici e del capitale fisso sociale oggi esistente con una indagine sulle strutture ed attrezzature scolastiche e di formazione professionale, ma dovrebbe fin d'ora considerare le esigenze di localizzazione e di organizzazione della scuola professionale nell'ambito regionale.

Poiché in Toscana non si sono palesati finora particolari squilibri di natura demografica, non essendosi verificata una immissione abnorme di nuova popolazione da altre regioni né un esodo preoccupante verso altre regioni, quello studio si rende più agevole e anche più necessario perché per mezzo di esso si risponde da un lato alle esigenze della conversione tecnologica nelle culture (che rende superflua buona parte della mano d'opera e richiede una maggiore qualificazione professionale di quella che resta nell'agricoltura) dall'altro risponde alla necessità di impiegare utilmente in altre attività la mano d'opera resa superflua dall'agricoltura e a condizioni remunerative soddisfacenti.

9. *La programmazione regionale nell'agricoltura in un Convegno alla Camera di Commercio* [561]

L'Unione regionale fra le Camere di Commercio della Toscana ha da tempo dato inizio ad una serie di indagini, studi e ricerche di carattere preliminare alla impostazione di un piano di sviluppo dell'economia della Regione.

Obiettivo dell'Unione è quello di impegnare le Camere di Commercio toscane nel settore degli studi preparatori alla program-

561 «Arti e mercature», mensile della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Firenze, a. II, n.s., n. 3-4, marzo-aprile 1965, p. 3.

mazione economica regionale. Gli elementi di conoscenza delle strutture economiche regionali sono, infatti, così scarsi nel nostro paese, ed è così arduo qualunque serio impegno che si voglia assumere nel campo della programmazione regionale, che le Camere di Commercio della Toscana non potevano trascurare di dare inizio almeno a quegli studi preliminari e di base, atti a migliorare la conoscenza dell'economia della Regione e a servire come strumento di valutazione e di elaborazione di una futura attività di programma.

Nell'intento di sottoporre ad un'ampia discussione il lavoro già svolto e di trarre utili suggerimenti sul miglior modo di proseguire in questa indispensabile attività di documentazione di ricerca, l'Unione indisse, nello scorso dicembre, un Convegno di studi sui problemi della programmazione economica in Toscana, durante il quale furono affrontati alcuni dei temi di fondo dello sviluppo economico della Regione. Tra questi, il tema della ristrutturazione agricola, svolto dal prof. Orlando, ricevette una particolare attenzione, sia per la rilevanza obiettiva che ha questo problema nell'economia della Toscana, sia per il ruolo assegnato al settore agricolo nell'impostazione generale degli studi promossi dall'Unione.

Già nel Convegno dello scorso dicembre, la presentazione dello studio del prof. Orlando dette luogo ad un'ampia serie di interventi, i quali tuttavia non esaurirono pienamente la complessità del tema: particolarmente nei riguardi degli aspetti metodologici fu sentita l'esigenza di un approfondimento e di un ulteriore esame del problema e, pertanto, l'Unione regionale rendendosi interprete di questa esigenza, ha promosso un incontro fra esperti del settore, incontro che si è tenuto presso la Camera di Commercio di Firenze il 21 febbraio u.s.

La relazione introduttiva, svolta dal prof. Orlando, ha dato l'avvio ad un interessante dibattito sulle caratteristiche, i limiti, le ipotesi che sono alla base dello studio della ristrutturazione dell'agricoltura toscana. Nelle pagine che seguono viene dato un completo resoconto sia della relazione introduttiva che degli interventi che ad essa sono seguiti. Può, tuttavia, essere di qualche utilità in questa nota introduttiva accennare brevemente – riallacciandosi direttamente alla relazione presentata al Convegno dello scorso dicembre – a qua-

li sono i presupposti entro i quali lo studio compiuto dal gruppo di lavoro diretto dal prof. Orlando va considerato valido e che ne condizionano la metodologia.

Il più importante di questi presupposti riguarda la scelta degli obiettivi da raggiungere attraverso la programmazione del settore agricolo. Essi sono sostanzialmente due: il primo consiste nel conseguimento del massimo prodotto netto sociale del settore; il secondo è quello della parificazione tendenziale dei redditi da lavoro e da nuovo capitale con i redditi dei settori extra-agricoli.

La scelta di questi obiettivi consente di configurare l'intera questione come un problema di massimo vincolato e, quindi, di impiegare lo strumento della programmazione lineare nella scelta delle soluzioni ottime. Nel campo della pianificazione regionale dell'agricoltura, le possibilità applicative di questo strumento sono varie. Il modello prescelto dal prof. Orlando è quello della programmazione lineare per azienda tipo, secondo la quale si stabilisce, per ciascuna zona fortemente omogenea dal punto di vista delle risorse utilizzabili, l'azienda tipo che meglio si adatta all'utilizzazione di quelle risorse.

Ciò comporta, ovviamente, la soluzione in via preliminare di una serie di problemi tra cui, in particolare, la determinazione di aree omogenee dal punto di vista delle risorse naturali utilizzabili per l'attività agricola (tipo di terreno, disponibilità idrica, esposizione solare, giacitura); la scelta di ipotesi alternative di prezzi relativi; la determinazione dei coefficienti tecnici, ecc.

L'ampia discussione che, in occasione di questa Tavola rotonda, si è svolta su ciascuno di questi problemi e la disparità di vedute che a volte si è manifestata su particolari questioni, non fanno che sottolineare la complessità della problematica inerente alla programmazione in agricoltura e la necessità di un approfondimento e di una analisi critica continua da parte di quanti sono interessati alle sorti di questo delicato ed importante settore. È questo un impegno che le Camere di Commercio della Toscana sentono profondamente e di cui questa Tavola rotonda vuol essere una ulteriore testimonianza.

10. Roberto Bracco, *Monografie regionali per la programmazione economica* [562]

Questo volume, che l'Unione regionale delle Camere di Commercio della Toscana presenta oggi al lettore, si aggiunge, ultimo nel tempo, ma non già nell'importanza, alla serie degli studi e delle ricerche che ormai da tre anni l'Unione sta metodicamente conducendo sull'economia della Toscana. Se la programmazione, considerata in generale, è destinata a farsi concreta in virtù di una serie reiterata di «approcci» al problema, che via via la vadano chiarendo nei suoi termini essenziali, sul piano degli interessi generali, secondo i limiti delle reali possibilità dell'azione, e nel quadro della varia scala dei bisogni, valutati secondo un ordine di priorità; non diversamente può accadere per quell'aspetto «sezionale» della programmazione, che è costituito dal programma regionale.

A parte i non ancora precisi né precisati rapporti fra la programmazione regionale e la programmazione nazionale, sta di fatto che sul piano regionale i problemi della programmazione acquistano delle dimensioni, e si profilano con una vicinanza, che consente una percezione di essi più immediata, ed un apprezzamento assai più concreto di quanto non possa essere altrove.

La valutazione regionale porta, d'altronde, ad una visione che sufficientemente si allarga oltre i restrittivi confini territoriali del Comune e della Provincia, senza che poi questa visione debba sempre ed in ogni caso andare al di là dei limiti della Regione. La quale, oltretutto, e quanto meno nel caso della Toscana, è senza dubbio un Ente che ha una sua «personalità economica», un suo insieme di caratteri, e così di lati positivi e negativi, di aspettative e di bisogni, che tuttavia possiamo percepire solo attraverso l'osservazione e la rilevazione, l'analisi e la sintesi. Occorre, quindi, uno studio sereno ed oggettivo dell'ambiente, e più precisamente uno studio non viziato da pregiudizi o da presupposti ideologici, essendo questi pregiudizi e questi presupposti oltretutto estranei agli ideali di per sé onesti

562 «Arti e mercature», mensile della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Firenze, n.s., a. III, n. 4-5, aprile-maggio 1966, p. 16.

e chiari della programmazione, quale è stata concepita e articolata dalle autorità di governo.

Ci si consenta di dire, che è da ascriversi a merito dell'Unione regionale delle Camere di Commercio della Toscana questo giusto, questo opportuno e valido orientamento, che esso dà ai suoi studi, alle sue ricerche, ad ogni contributo, insomma, che essa va porgendo all'opera del Comitato toscano per la programmazione economica.

Anche il volume che qui si presenta ne costituisce una precisa testimonianza.

Sostanzialmente, l'opera si articola in due parti.

La prima di esse tende, se non già a definire del tutto, quanto meno a stabilire le premesse per la migliore soluzione di un problema, che è preliminare alla impostazione stessa di qualsiasi programma. Intendiamo – dicendo questo – principalmente alludere a quel problema che consiste nell'individuare i criteri atti a farci articolare nel modo più valido quelle *zone economiche omogenee*[563] in cui ciascuna regione si risolve, con superamento, pertanto, delle circoscrizioni storiche e dei confini geografici fra Comune e Comune, fra Provincia e Provincia.

La seconda parte riguarda invece quelli che sono appunto definiti come i problemi e le prospettive dell'economia regionale toscana.

Si tratta, è ovvio, di una sintesi puramente orientativa. Ma è già questa una sintesi che pienamente riflette quell'atteggiamento unitario, non particolaristico, con quale superamento e al tempo stesso con quale accorta conciliazione dei vari interessi provinciali, le nostre Camere di Commercio siano andate considerando il futuro della Toscana.

Nel far ciò, esse si sono d'altronde mosse con quella conoscenza esatta e precisa dei problemi dell'economia della Toscana che esse, ed esse soltanto, potevano avere. Ci si consenta di riaffermare al riguardo, ancora una volta, che nel tessuto italiano del pluralismo delle istituzioni, quale è stato voluto dalla nostra Costituzione, le Camere di Commercio hanno *una loro parola* da dire, *una loro competenza*

563 I corsivi sono nel testo.

da utilizzare, *una loro sensibilità conoscitiva e operativa* da mettere a frutto, che non possono essere dimenticate, né fatte oggetto di appropriazione da parte di altri enti. I quali enti, pur avendo altre utilissime e nobilissime funzioni, non hanno tuttavia quelle funzioni che sono peculiari delle Camere di Commercio. Del che è chiara, irrefragabile conferma la larga partecipazione che alle Camere di Commercio è stata riservata in seno appunto ai Comitati regionali per la programmazione, istituiti secondo il Decreto del ministro per il Bilancio, on. Pieraccini.

Aggiungendosi alle altre pubblicazioni della nostra Unione, questo volume costituisce un ulteriore passo in avanti sulla strada della programmazione. È una strada che le Camere di Commercio della Toscana, e non da ora, stanno percorrendo con pieno senso di responsabilità, con vigile attenzione, mettendo in opera i loro strumenti di conoscenza, e tutta la loro attività, allo scopo di far sì che il futuro della Toscana sia un futuro di progresso e di benessere, degno delle tradizioni di civiltà, così nobilmente testimoniate dalle città e dai borghi della regione tutta.

11. *Studi e ricerche per il piano regionale toscano di sviluppo economico promossi dall'Unione delle Camere di Commercio della Toscana* [564]

L'Unione delle Camere di Commercio della Toscana ha recentemente presentato i primi risultati degli studi e delle ricerche predisposte per il piano regionale toscano di sviluppo economico, in una collana statistico-economica edita per i tipi della Casa editrice Cedam.

L'intendimento che l'Unione ha avuto nel dare inizio a predisporre le ricerche è stato quello di dare alla programmazione, e più in particolare al Comitato regionale toscano per la programmazione,

564 «Arti e mercature», mensile della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Firenze, n.s., a. III, n. 8-9, agosto-settembre 1966, pp. 39-41.

un valido contributo conoscitivo e costruttivo, secondo una retta interpretazione della programmazione come metodo operativo.

Per corrispondere a questo obiettivo, essa ha responsabilmente assunto l'impostazione degli studi, attraverso la definizione dei problemi e la finalizzazione delle ricerche. Ciò spiega l'organica strutturazione e l'ampiezza del piano degli studi, che intende comprendere, in una successiva serie di indagini, tutti gli aspetti essenziali della problematica di sviluppo: dall'inventario delle risorse alla loro utilizzazione, dall'esame degli *standard* economici e sociali agli squilibri territoriali, dalla valorizzazione dei patrimoni sociali alle prospettive di sviluppo delle attività economiche e alle ipotesi di assetto territoriale.

Il piano delle ricerche comprende indagini preliminari, intese ad individuare le caratteristiche proprie dell'evoluzione recente della regione sotto il profilo demografico e produttivo, studi programmatici, finalizzati sulla base di alcune ipotesi programmatiche e in relazione agli obiettivi generali che si vogliono far assumere dal piano regionale, e indagini strumentali intese a fornire un mezzo di verifica e di indicazione per una politica economica in seno al futuro piano di sviluppo economico.

Gli studi sono stati svolti sotto la direzione del Centro Studi e Piani Economici ed essi hanno collaborato, oltre al predetto Centro SPE, la SOMEA e gli Uffici Statistica delle Camere di Commercio toscane, che hanno proceduto a speciali elaborazioni statistiche.

Il volume che apre la collana comprende due studi: uno del Presidente dell'Unione prof. Roberto Bracco: «Le Camere di Commercio della Toscana e la Programmazione Economica Regionale» e uno del Direttore del Centro SPE, dott. Franco Archibugi: «Impostazione, metodo e programmi di ricerche per la elaborazione di un piano di sviluppo economico della Toscana».

Lo studio del prof. Bracco presenta l'intera collana attraverso la ricostruzione delle fasi che hanno portato alla attuale volontà legislativa della programmazione economica, fasi nelle quali si è inserita l'iniziativa delle Camere di Commercio di dar luogo ad una serie di indagini che potessero essere utilizzate per la redazione di un piano di sviluppo economico della Toscana. Inquadrata, in un sintetico

panorama delle vicende della programmazione fin dal suo sorgere nelle esigenze prospettate dal compianto Ezio Vanoni, l'azione delle Camere di Commercio acquista un significato preciso. Esse, quali organi destinati alla tutela degli interessi degli operatori economici, assunta sotto l'angolo visuale dell'interesse generale, si sentivano a giusto titolo di rivendicare a sé stesse il diritto-dovere di immettersi nel vivo dei problemi della programmazione. Per esse non si trattava, come era invece per altri Enti autarchici territoriali (che tendevano ad autoinvestirsi di tutta la programmazione), di cambiare strada, ma di camminare nella propria, sia pure allargandone l'orizzonte, sia pure proponendosi altri problemi della stessa natura di quelli di competenza delle Camere di Commercio.

La genesi degli studi sulla programmazione risulta in evidenza attraverso i dibattiti, gli incontri e le chiarificazioni a mano a mano raggiunte, di cui sono ricordati, a testimonianza ufficiale, i Convegni e le indagini nel frattempo pubblicate, in modo che appaiono in piena luce il cammino percorso e l'apporto costruttivo che l'Unione sta offrendo per il piano regionale di sviluppo economico.

L'indagine del dott. Archibugi chiarisce anzitutto come l'elaborazione del programma di ricerca abbia dovuto fondarsi su una autonoma definizione del metodo da seguire – data la mancanza di ogni elemento utile nella predisposizione degli schemi regionali di sviluppo all'epoca in cui iniziarono i lavori del Centro SPE – e, come abbia dovuto limitarsi, per quanto concerne la selezione degli obiettivi, ad estrarre quelli di portata regionale formulati nella «Nota aggiuntiva» del ministro La Malfa alla relazione sulla situazione economica del paese del 1962.

Il programma delle ricerche è pur tuttavia fondato sulla acquisizione di una metodologia generale sulla programmazione regionale. A questo proposito il rapporto del dott. Archibugi mette in evidenza lo schema logico in base al quale sono state predisposte le ricerche e in base al quale si potrà costruire – con i risultati delle ricerche alla mano – un documento di programma regionale di sviluppo economico.

Più specificatamente il lavoro esamina, nella parte introduttiva, alcuni punti di vista, o criteri generali, che hanno informato la for-

mulazione del programma di ricerche e discute, in particolare, gli obiettivi assunti per l'impostazione delle ricerche per il piano.

Nella parte centrale è più dettagliatamente sviluppato lo schema logico sottostante alle ricerche e sono anticipati gli scopi, i metodi e le aspettative circa i risultati di ogni singola ricerca.

Nella parte finale viene quindi anticipato, a conclusione dell'illustrazione metodologica, il modo con il quale l'insieme dei risultati delle singole ricerche potrà essere utilizzato per la realizzazione di una sintesi programmatica finale – sia pure di prima approssimazione – e quindi potrà essere formulato l'indice di quello che potrà essere un programma regionale di sviluppo economico.

Il volume n. 3: «L'evoluzione dell'occupazione in Toscana dal 1951 al 1961» è una delle indagini preliminari intese a costituire una solida base conoscitiva e di rapida valutazione per la definizione degli obiettivi regionali del piano.

Esso offre, sulla premessa di un'ampia documentazione statistica, un panorama generale di tutte le attività economiche e fornisce una interpretazione dei fenomeni rilevati, pur senza approfondirne la particolare natura.

Lo studio si svolge attraverso l'analisi dettagliata dell'occupazione nell'agricoltura, nell'industria, nel commercio e nei trasporti ed è integrato da una esauriente appendice concernente i più significativi aspetti statistici del problema oggetto di esame.

I fenomeni che emergono da questo studio sono essenzialmente i seguenti:

- un forte esodo dell'agricoltura, senza sostanziali differenze fra le diverse province;
- uno sviluppo notevole delle attività industriali, più forte in termini relativi in alcune province meno industrializzate del Valdarno. Ciò con due significative eccezioni, quella di Firenze e Pistoia che hanno avuto il più elevato indice di sviluppo industriale pur partendo da livelli più elevati di industrializzazione, e quella di Grosseto che, partendo dal più basso livello di industrializzazione, ha avuto un bassissimo indice di sviluppo industriale;

- uno sviluppo omogeneo e diffuso delle attività terziarie, parallelo allo sviluppo dell'industrializzazione e degli insediamenti demografici;
- la conferma che le piccole attività industriali artigianali si sono rafforzate nel periodo considerato mantenendo un peso notevole nel complesso delle attività secondarie.

L'analisi della occupazione e, in particolare, della occupazione industriale, ha quindi condotto gli esperti del Centro SPE al bisogno di esaminare più specificatamente i mutamenti dell'industria fra i due censimenti. Ciò è stato fatto con il IV volume: «L'industrializzazione in Toscana dal 1951 al 1961» che fa parte anch'esso delle indagini a carattere preliminare.

Il campo specifico di analisi di questo studio concerne soprattutto la struttura industriale per classi di ampiezza e per grado di meccanizzazione nei diversi settori.

Dopo una parte di carattere più generale, che si sofferma sui livelli di sviluppo economico della Toscana e sui settori industriali, lo studio procede ad una analisi dettagliata dello sviluppo e della struttura produttiva dell'industria toscana, nel quadro di un'ampia, esauriente documentazione statistica, che adeguati procedimenti rendono in tutta la sua significatività.

L'esame dell'evoluzione industriale è stato successivamente approfondito nel volume n. 6: «Prospettive di sviluppo dell'industria manifatturiera» – indagine svolta sotto la direzione del dott. Ruggero Amaduzzi – in relazione alla esigenza di conoscere, ai fini dell'elaborazione del piano regionale di sviluppo, le capacità spontanee di crescita dell'apparato industriale esistente.

La Toscana, infatti, si è configurata nella precedente indagine come una regione nel complesso industrializzata la cui dinamica di sviluppo non può quindi prescindere dalle strutture esistenti, dalle quali, per contro, sarò largamente condizionata.

Questo tema è affrontato dal dott. Amaduzzi in due direzioni:

a) tentare previsioni di sviluppo dei diversi settori industriali, sia con l'ausilio di stime su scala nazionale della

Confindustria che di sondaggi diretti su un campione rappresentativo dell'industria regionale;

b) cercare di approfondire, sempre avvalendosi del sondaggio campionario, la conoscenza delle strutture esistenti e delle loro interdipendenze regionali e interregionali.

Gli aspetti conclusivi di maggior significato, cui perviene l'indagine, possono sintetizzarsi in tre ordini di considerazioni:

a) l'incremento di attività e di occupazione industriale nel decennio 1961-1971, pur mantenendosi su livelli elevati, sarà meno intenso rispetto al precedente decennio e non tale da coprire il fabbisogno di occupazione industriale prevedibile in base a stime sullo sviluppo dell'offerta di lavoro;

b) il problema delle aree depresse della regione è destinato a non trovare soluzione a meno che non siano messi in essere interventi di grande efficacia da parte del Governo, e ciò in quanto il prevedibile sviluppo non sarà in grado di modificare sostanzialmente le individuate situazioni di depressione economica;

c) nella previsione che lo sviluppo interesserà soprattutto alcuni comparti industriali, sembra poter avanzare, in via previsionale, la possibilità di realizzazione, anche nei comparti affidati alla espansione delle strutture esistenti, nuove organiche iniziative, con prospettive a lungo periodo.

Queste, in sintesi, le ricerche finora edite, ricerche – conviene ripeterlo – finalizzate al piano regionale e quindi intimamente condizionate come impostazione e metodo alla prospettiva di redazione finale di un documento programmatico.

12. Silvano Gestri, *Programmazione e Regioni* [565]

La Toscana, in questi ultimi anni, ha cercato con ogni mezzo di scoprire se stessa, onde sviluppare, da questa consapevolezza, il proprio futuro di regione inquadrata nel contesto democratico del paese.

565 «L'Eco della Toscana», a. II, n. 5-6, gennaio-aprile 1968, pp. 45-46.

La volontà di pervenire a questa attenta analisi, attraverso una ricognizione vasta ed approfondita, il sapere chi siamo, cosa abbiamo e cosa invece non abbiamo, il conoscere quello che ci necessita, il procedere a confronti – sia all'interno che con l'esterno – e così prefigurare una realtà vera da osservare e da criticare, rappresenta il grande sforzo che, nella nostra regione, è stato iniziato da forze tecniche e politiche, con la DC in netta posizione di avanguardia.

Gli studi, i convegni, i dibattiti, i documenti che la DC toscana ha organizzato ed elaborato negli ultimi anni rappresentano sul piano culturale, politico ed operativo, un'operazione notevole e particolarmente indirizzata al conseguimento di questa conoscenza, al penetramento – il più profondamente possibile – in tale realtà, afferrandone leggi e trasformazioni, per poter poi in essa agire con efficacia e senso di responsabilità.

Tutto questo ormai, come un mosaico pazientemente ricostruito, è in grado di fornire una sufficiente immagine di una terra posta tra le giogaie dell'Appennino ed il mar Tirreno, al centro della penisola, dove abitano, lavorano, studiano e soffrono quasi tre milioni e mezzo di abitanti, dove la civiltà ha gloriose tradizioni ed una forza storica formidabile e mutevole, dove i beni ed i bisogni sono grandi, dove lo sviluppo del sistema civile vuole essere proporzionato allo sviluppo del sistema economico, per non sentirsi più oltre lontana dalla legittima sua collocazione in quell'adeguato posto che, nel quadro dello sviluppo in atto nel paese, di diritto le compete.

Ed ecco gli Inventari, i Lineamenti, i Programmi, il Piano: tutto un susseguirsi di sforzi e di iniziative che prendono l'avvio da questa realtà che si è ritrovata ed identificata, per impostare i necessari temi di conoscenza, di crescita, di corretto sviluppo, ed operare sulle scelte in grado di condizionare tutto il futuro.

È a questo punto che i problemi dello sviluppo economico, equilibratore e ordinato, della Toscana diventano prevalentemente di ordine politico, superando decisamente ogni tecnicismo, in primo luogo per le «scelte» e le «priorità» che vengono proposte e che in termini politici ne prevedono le soluzioni, ma anche perchè, con un concetto squisitamente democratico, tali scelte non devono es-

sere imposte dal centro alla periferia, ma devono vedere esprimersi il parere di tutti i cittadini e di tutte le categorie interessate, in una dimensione di utilità collettiva, in armonia con il livello nazionale.

Questo atto politico intende creare un ambito di libertà generale più vasto e più civile, anche se indubbiamente potrà e dovrà comportare alcuni vincoli alla libertà individuale. Nasce così la volontà di stabilire un rapporto continuo ed operante tra problemi che non sono soltanto della società economica, ma dell'intera società; da questo rapporto nasce uno sviluppo globale, non solo ridotto al benessere, ma elevato a comporre armonicamente le esigenze produttive con tutte le esigenze proprie della società in cui operiamo.

Così noi intendiamo il piano regionale della Toscana, e torniamo a ribadire il concetto che, dopo la conoscenza e l'esame critico della nostra realtà regionale, la programmazione non ha da essere un fatto burocratico, bensì costituire una insostituibile occasione per esprimere culturalmente le esigenze e le attese della società toscana attraverso scelte politiche alle quali tutti i toscani debbono essere chiamati. Una società intesa nel suo insieme e, al tempo stesso, nei suoi singoli membri, come unica e vera responsabile di se stessa, del proprio carattere, del proprio valore e del proprio avvenire.

Una società, quella che stiamo sperimentando, che con tutti i suoi pregi e difetti – più difetti che pregi – impone una profonda revisione di metodi e di strumenti per mettere alfine ordine in se stessa, adeguando la vita politica, il costume sociale, le relazioni tra i popoli, la vita dei singoli al senso profondamente innovatore delle scoperte della cultura, della scienza, della tecnica cercando con ogni mezzo e con sollecitudine di ridurre ed eliminare il divario esistente tra lo sviluppo della cultura e della scienza ed il precario ritardo degli ordinamenti.

Questa realtà, che rappresenta una autentica rottura col passato, trova il suo punto fondamentale nel regionalismo. È attraverso l'attuazione delle Regioni che si modifica sostanzialmente una società che sempre più trova nel centralismo e nei vizi al medesimo congeniti il suo punto debole. Proprio nel formulare come prima condizione per una effettiva riforma dello Stato l'attuazione dell'ordinamento

regionale, la DC ha manifestato di possedere una profonda carica potenziale di rinnovamento, e non per niente ha portato avanti, restando sempre nelle primissime posizioni, una battaglia parlamentare che può essere considerata la più lunga ed accanita della passata legislatura. La DC ritiene che il regionalismo costituisca un autentico fatto di partecipazione e di rinnovamento del sistema, di scelte politiche e di formazione della classe dirigente, e quindi l'elemento che maggiormente caratterizza l'attuale fase di sviluppo della democrazia italiana.

Programmazione e Regione: è questo un binomio inscindibile su cui deve puntare la quinta legislatura. Programmazione come metodo per sviluppare ordinatamente il processo produttivo e collocarlo adeguatamente nell'esplosione culturale e tecnica della società moderna; Regione come strumento che, con il rilancio delle autonomie locali, può e deve consentire maggiori possibilità di espressione alle tensioni di rinnovamento e di maggiore partecipazione alle rivendicazioni di libertà, per singoli e per gruppi, nel rispetto delle leggi di uguaglianza e di giustizia dello Stato democratico.

Questo effettivamente vuol dire fare politica in modo «nuovo». Non più discorsi astratti, unilaterali, di potere o di interesse, sempre ristretti, ma argomentazioni che si aprono su tutti gli interessi della società, con la partecipazione, sia alla elaborazione, che alla discussione ed alle scelte, di tutti i cittadini.

Ecco quindi il più serio tentativo per far uscire il partito da vicoli ciechi, senza possibilità di sfondo, ponendolo a contatto con le esigenze della società in rapida trasformazione, e far proprie tali esigenze in un'azione di stimolo e di propulsione per l'intera vita del paese. La grande occasione della «programmazione» e delle «Regioni» non può sfuggire alla DC, che deve dare un contributo primario e fondamentale al «rilancio» della società italiana.

In Toscana siamo un pò tutti consapevoli di queste realtà, ma soprattutto ne è consapevole la DC che intende assolvere, in questa opera di maturazione collettiva, una sua precisa ed insostituibile funzione. Per quanto già è stato fatto – ed è notevole – ma specialmente per quanto ancora c'è da fare – ed è molto – la DC toscana

avverte di dover impegnare tutti, a tutti i livelli, ma particolarmente i dirigenti provinciali, comunali e sezionali perchè tutti diventino strumenti operanti e consenzienti di questo nuovo lavoro politico, che ci caratterizzerà nella nuova legislatura, a cavallo degli anni '70 e ci riproporrà alla testa di quel processo di rinnovamento, inarrestabile e indilazionabile, che è ormai nelle cose e nella volontà del paese.

13. Romano Del Corona, *Realismo nella programmazione* [566]

Il 7 giugno gli italiani si recheranno alle urne per dar vita con il loro voto ai Consigli regionali. La grande scelta costituzionale scatterà così in un momento particolarmente delicato per le sorti del nostro paese. «Toscana più» avverte l'esigenza di chiarire taluni punti di riferimento per una riforma che non vuole essere soltanto un adempimento costituzionale, ma si inserisce in un più vasto disegno di strategia della Costituzione che realizza tale istituto per rompere equilibri statici e sorpassati, in funzione di un totale rinnovamento dello Stato.

Una esigenza di chiarezza si rende oggi necessaria in merito alla genesi di questo istituto, agli obiettivi che ci si propone di raggiungere, al modo concreto di avviare la nuova realtà regionale sul terreno socio-economico, passando dalla nebulosa e strumentale formulazione di buoni propositi al duro impatto con i problemi economici e sociali della odierna realtà.

Documento DC.

Il Comitato regionale della DC a questo proposito ha recentemente espresso un documento («Linee di tendenza della DC sulla programmazione economica regionale») che desideriamo illustrare e commentare nei punti essenziali, ravvisandovi quella chiarezza e realismo di cui oggi più che mai si avverte l'esigenza.

Il documento rivendica la priorità di scelta dell'istituto regionale al pensiero politico dei cattolici democratici, dall'esperienza del Partito Popolare Italiano a quella della Democrazia Cristiana. Una

566 «Toscana più», a. I, n. 1, 16-23 maggio 1970, p. 3.

premessa, questa, che non può non indurre a talune verifiche dato che al momento attuale il PCI e le altre forze dello schieramento di estrema sinistra rivendicano le Regioni come loro esclusivo patrimonio ideologico, esigono con accenti drammatici che la Costituzione non venga ulteriormente disattesa.

Torniamo indietro di qualche anno, rileggiamo gli atti della Costituzione, le dichiarazioni degli stessi uomini politici, i loro articoli su «l'Unità» e «Rinascita»: i regionalisti di oggi erano i più feroci critici delle Regioni ieri.

È una digressione, ma non troppo inutile, per capire dove risieda la sincera vocazione regionalistica e dove la malafede strumentale.

Improvvisamente, durante il 1947, gli accaniti antiregionalisti si convertirono al regionalismo, ma per realizzare tale mutamento, fu sufficiente un piccolo fatto, oggi dimenticato dai più: quello di essere mandati fuori dal Governo.

Curiosa coincidenza, antiregionalisti al Governo, scopersero la loro nuova vocazione all'indomani della loro sconfitta.

Fallito l'attacco frontale alla democrazia, repentinamente concepirono il disegno di colpirla alla periferia, con le Regioni rosse o ingovernabili.

Genuina vocazione democratica per il decentramento regionale!

Il documento di sofferma sul rapporto Stato-Regioni, dando un realistico quadro della situazione:

«Le Regioni saranno perciò occasione di rinnovare uno Stato che per la sua struttura arcaica e accentrata è giunto alle soglie della paralisi. Mentre tutti lamentano i difetti di una struttura statale che stenta ormai a rispondere alle sollecitazioni della società, non altrettanto chiara è in tutti la consapevolezza dei rimedi, mentre la DC non esita ad affermare che le Regioni, per poter riuscire nel loro scopo principale di riforma dello Stato, devono diventare anche nella coscienza popolare questa occasione che gli italiani hanno di partecipare a forgiare, con il nuovo Stato, il loro futuro di libertà e di giustizia».

Snellimento burocratico.

«Le Regioni metteranno inoltre in movimento un processo di rilancio e di trasformazione dei Comuni e delle Province sia perchè

ne dovranno esercitare i controlli sottraendoli agli organi burocratici sia perché renderanno indilazionabile, nella nuova situazione, la riforma della legge comunale e provinciale insieme a quella della finanza locale. In ogni caso ne dovrà uscire valorizzata l'autonomia degli Enti locali e con essa la loro capacità di corrispondere meglio alla realtà e alle esigenze delle singole comunità».

Il documento approfondisce poi gli effetti che tale nuovo istituto avrà sul rapporto fra classe politica e società e all'interno delle forze politiche stesse.

«Le stesse forze politiche saranno investite dal processo del rinnovamento dello Stato e verranno sollecitate ad adeguarsi alla nuova realtà delle Regioni e dell'autonomia locale. Quanto più sarà valorizzata l'autonomia locale tanto più e meglio i partiti dovranno raccogliere e filtrare la volontà locale, se vogliono colmare l'attuale distacco tra la società e le sue rappresentanze politiche. Da qui il grado di autonomia e articolazione che ogni partito potrà guadagnarsi, pur nella coerenza della sua ispirazione, in armonia con la linea ufficiale del partito, nel confronto con le esigenze delle comunità locali e con gli altri partiti. La Regione potrà essere, anche in questo, un'occasione per il rifiorire del dibattito politico che oggi spesso langue, a contatto coi problemi delle comunità locali».

Da queste premesse scaturisce una conclusione dura e realistica: l'importante non è fare comunque le Regioni, come irresponsabilmente vanno affermando il PCI e i suoi satelliti, e come riaffermava giorni fa a «Tribuna elettorale» l'onorevole Luzzatto del PSIUP, «l'importante è farle bene, al servizio della comunità nazionale e non degli esperimenti eversivi o reazionari di questa o quella forza politica».

La formula della programmazione.

Le Regioni rappresenteranno veramente un momento innovatore nella vita dello Stato, nella misura in cui sapranno assumere una funzione di guida e di propulsione della programmazione nazionale, suscitando energie nuove, rinvigorendo e vitalizzando tutti gli strumento locali di programmazione economica, portando unitarietà nelle richieste e nei bisogni regionali, in ultima analisi promuovendo dal basso quella programmazione che troppo spesso resta nei buoni

propositi dei legislatori per la mancanza di strumenti e di volontà politica locali.

Sull'argomento, troviamo alcune osservazioni nella citata relazione che riteniamo opportuno sottolineare:

«Le Regioni devono essere in grado di svolgere i loro compiti in campo economico. In particolare, per la programmazione economica, si deve rivendicare alla Regione il diritto di intervenire nella fase di formazione delle scelte degli obiettivi del piano nazionale in una posizione dialettica con le altre istituzioni della comunità. Così come dovrà spettare alla Regione la gestione del programma nazionale per quanto esso provvederà per le scelte e gli interventi nella Regione, sia nei settori di propria competenza, sulla base dei compiti istituzionali, sia nei settori di competenza dello Stato, sulla base di leggi di delegazione (articolo 118, comma II). È necessario altresì che l'attività, sia legislativa, che amministrativa, delle Regioni, si sviluppi sulla base di organici piani di intervento di settore. In ogni caso, è indispensabile evitare la creazione di una pesante burocrazia regionale, lasciando invece, come previsto dalla Costituzione (articolo 118, c. I) agli Enti locali la esecuzione di puntuali funzioni amministrative, riservando alle Regioni compiti di scelta e di indirizzo».

Obiettivi concreti.

In merito ai compiti della Regione in sede economica, quindi, è opportuno uscire dal vago delle enunciazioni e indicarne concretamente i contenuti e gli obiettivi. Una tale chiarezza è tanto più necessaria, quanto più impera il più vieto e strumentale intento propagandistico, in materia, che passa dalle apocalittiche previsioni antiregionaliste, secondo cui le Regioni saranno apportatrici in economia di tutti i lutti e tutto il male possibile, alle «esaltanti» promesse comuniste, secondo cui l'istituzione delle Regioni, quelle a maggioranza comunista si intende, comporterà un'era nuova nello sviluppo del paese, con tutte le conquiste, tutte le aspirazioni realizzate, secondo la vecchia logica di promettere tutto e il contrario di tutto. Non parole, ma fatti, è sul concreto terreno dei fatti che le Regioni si faranno bene o male, cioè saranno utili o dannose.

Iniziamo dagli interventi che la Regione dovrà operare sul terreno

della programmazione: ogni Regione ha una sua storia, una sua crescita, una sua dinamica di sviluppo o di ritardo, razionalizzare con un unico tipo di interventi programmatori tale realtà significherebbe sacrificare talune a vantaggio di altre.

Individuare dal chiuso dei Ministeri le esigenze della montagna toscana e piemontese è fatica inutile che finisce per produrre interventi inadeguati e settoriali. Citiamo per tutte la legge 614, prevista per le zone depresse del territorio centro-settentrionale, e risoltasi in quasi esclusivo vantaggio dei territori centrali. Prevedere la difesa del territorio toscano e del Polesine dalle insidie dei fiumi con legge unica vuol dire dichiarare a Roma l'incapacità dello Sato a operare in due realtà diverse.

Poniamo ora questa problematica in una corretta realtà regionale: le Regioni della Toscana, del Piemonte, del Veneto nel proprio ambito promuovono l'azione degli Enti locali interessati, dagli Enti provinciali del Turismo alle Aziende autonome, dalle Camere di Commercio alle associazioni di categoria, dai Consorzi di bonifica montana e idraulica ai Comuni, fino ai privati, e da questa comune azione locale giungono rapidamente, senza intralci burocratici, alle centrali operative regionali i dati, gli indirizzi, i suggerimenti per orientare responsabilmente le Regioni e lo Stato sulle scelte e le modalità di intervento al fine di operare con competenza e sensibilità ai problemi citati.

Allora i cittadini vedono concretamente gli istituti di base per la tutela dei loro vitali interessi, si sentono sempre più amministrati e ascoltati, cittadini e non sudditi di uno Stato che si muove dietro le loro sollecitazioni.

Perché spesso i cittadini ignorano le decisioni centrali, o almeno sono abituati a considerarne solo gli effetti, mentre si dimostrano estremamente sensibili ai fatti di loro diretta competenza, ora, una tale impostazione di programmazione economica, non è forse la più appropriata risposta della classe politica alla richiesta di partecipazione nella società civile?

Nella misura in cui la difesa del territorio, le scelte di politica urbanistica, di sviluppo industriale, di riforma agraria sono promosse dal basso, con la partecipazione responsabile di tutti gli enti interessati, fino alla centrale decisionale della Regione, parallelamente

in tale misura rinasce la fiducia del cittadino nello Stato, che passa da un criterio di sfiduciata valutazione di «quelli che fanno» a una dimensione di «tutti noi facciamo insieme».

Questa è la base di una ripresa democratica del paese.

E siccome l'economia non si nutre di sofismi, ma vive di fatti concreti, i risultati di questa diversa filosofia si faranno sentire proprio in quelle categorie che sono le destinatarie del processo di sviluppo economico e di rinnovamento politico.

Partecipazione popolare.

L'artigiano, l'imprenditore, il lavoratore avvertiranno che anch'essi decidono, sono chiamati attraverso i loro organismi rappresentativi al compito comune della vita economica e sociale del paese, giorno per giorno, problema per problema. Fatti questi, non parole.

Modo realistico di avviare una concreta programmazione economica regionale, senza esclusioni settarie, ma utilizzando l'apporto locale di tutte le energie valide. È su questa discriminante politico-economica, su questa concezione della Regione come rilancio della partecipazione popolare alla vita del paese e come negazione della logica centralistica del potere che le forze democratiche regionaliste dovranno combattere contro la sfiducia disfattista della destra e la falsa vocazione regionalista della estrema sinistra.

Tale battaglia, fra chi vuol servire le Regioni e chi vuol solo servirsene, inizia ora e continuerà dopo il 7 giugno, quando i Consigli regionali entreranno nella «fase costituente regionale».

È allora che le forze politiche democratiche dovranno avere ben chiaro quello che vogliono sul cruciale terreno economico e portarlo avanti con coraggio e coerenza.

14. Antonio Andreani, *L'intervento della Regione nell'economia nel progetto di Statuto regionale della Toscana* [567]

1. La nascita dell'ordinamento regionale, pur tra i vari contrasti politici che l'hanno accompagnata, è stata preceduta negli ulti-

567 «La congiuntura in Toscana», a. III, n. 11, novembre 1970, pp. 553-561.

mi anni, come a tutti è noto, da un vasto movimento di studiosi dell'economia e del diritto che hanno posto con particolare intensità l'accento sulle funzioni essenziali che le Regioni dovrebbero e potrebbero svolgere per un radicale rinnovamento ed una profonda razionalizzazione dell'intervento pubblico nell'economia; sicché ha finito per diffondersi un comune modo di intendere la Regione come indissolubilmente connessa da un lato ai meccanismi della programmazione economica nazionale; dall'altro, come un rilevante nodo di interventi sia diretti che indiretti nei vari settori dell'attività economica.

È anche noto peraltro che le Regioni di diritto comune, come la nostra Regione Toscana, hanno competenze costituzionalmente ristrette a materie ben definite, e come da queste siano assolutamente esclusi certi settori economici di importanza assolutamente primaria, come l'industria, il commercio, il credito, ed altre parimenti non trascurabili, quali i traporti (non strettamente regionali), la navigazione marittima ecc. È chiaro quindi, senza necessità di approfondite indagini, come le diffuse affermazioni cui immediatamente sopra si è accennato, non possano essere accolte senza alcune riserve, e debbano essere valutate piuttosto come tendenze attuali di un ordinamento regionale che come parametri interpretativi di quel tipo di ordinamento che deve realizzarsi in base alla nostra Costituzione.

Questo contrasto fra essere e dovere teorico dell'ordinamento regionale rappresenta una conseguenza abbastanza naturale del grande ritardo con cui si è proceduto ad un adempimento costituzionale, che era stato concepito oltre vent'anni fa, ed era stato previsto in un ambiente economico e sociale accentuatamente diverso da quello attuale. Come conseguenza di questa discrasia si può constatare normalmente in atto una tendenza all'evoluzione normativa che tende a collegare, o quanto meno ad adeguare, l'attuale realizzazione dell'ordinamento regionale ad una serie di compiti ed esigenze che solo parzialmente dovettero essere presenti al legislatore costituzionale.

Se problemi del tipo di quelli accennati brevemente sono comuni a molti aspetti della costruzione dell'ordinamento regionale, vengono in considerazione con assoluta preminenza le funzioni svolte

dalla Regione per un intervento nell'economia, nei vari moduli con cui comunemente esso si esplica, sia a livello direzionale e programmatico, sia a livello di assunzione diretta di attività imprenditoriali, in differenziati regimi giuridici.

Il momento attuale offre un'occasione particolare di esaminare questi problemi, con riferimento alle discussioni in corso (nel tempo in cui vengono redatte le presenti note), per l'approvazione dello Statuto della Regione Toscana. Ed infatti già numerose formulazioni giuridiche dell'elaborazione di progetti di Statuto redatto dalla Commissione ristretta, risentono accentuatamente dei contrasti anche tecnici (oltreché, naturalmente, politici) relativi all'argomento in esame. Prescindendo peraltro da rilievi strettamente interpretativi sul dettato delle singole norme (o progetti di norme), che hanno attinenza al tema, può farsi un cenno generale dei problemi dell'intervento della Regione in economica, con riferimento soprattutto all'aspetto strumentale e funzionale del medesimo.

In un discorso di carattere giuridico infatti, pur sintetico quanto si voglia, gli aspetti finalistici delle funzioni di un ente, debbono rilevare soltanto in via interpretativa dei singoli istituti, senza forzare eccessivamente le giustificazioni teoriche che si pongono a base di una determinata posizione politica.

2. L'intento testé enunciato porta ad estendere brevemente lo sguardo sugli strumenti che la Regione può impiegare per svolgere un'azione di intervento direzionale dello sviluppo economico in generale. Primo, naturalmente, è quello della programmazione economica, come contributo regionale alla programmazione statale e come autonoma funzione regionale. Se però questa funzione non vuole essere puramente velleitaria, è necessario integrare i relativi poteri con riferimento a quegli specifici strumenti giuridici di attuazione di un programma, la cui rilevanza si ricolleghi più direttamente al governo regionale, che ad un'opera di mediazione rispetto al programma economico nazionale.

La dottrina giuridica dell'intervento pubblico nell'economia ha normalmente annoverato fra gli strumenti di intervento, con rilevanza giuridica, sia gli incentivi economici, nelle varie forme dell'ausilio

economico ai privati, sia l'intervento diretto mediante assunzione di attività economiche da parte di imprese direttamente o indirettamente collegate all'Amministrazione pubblica, sia infine l'esercizio in funzione di intervento economico dei vari normali strumenti dell'azione amministrativa, dalla espropriazione alla concessione, dall'autorizzazione al divieto.

In uno Statuto regionale, se pur rilevante attenzione sia attribuita alla problematica della programmazione economica, non ci può essere neppure un accenno alla maggior parte di questi problemi; pur tuttavia, essi vengono a comporsi abbastanza ordinatamente, nella pluralità di norme che sono rivolte alla programmazione o ai tempi connessi. Questo avviene anche nel progetto di Statuto regionale toscano, nel quale, se pur non sistematicamente, si possono rintracciare i vari strumenti istituzionali cui si accennava.

Per gli stessi motivi che in questi ultimi anni determinarono un vigoroso rilancio e la conclusiva attuazione dell'ordinamento regionale, il principio programmatico domina il quadro dell'intervento pubblico nell'economia. L'interpretazione delle norme che ne fanno enunciazione, peraltro, non è scevra di gravi problemi, perché le varie proposizioni statutarie non possono eludere, né risolvere pacificamente del resto, il motivo di fondo del contrasto fra gli interpreti: l'intonazione complessiva del progetto statutario della nostra Regione si pone in linea con le più accese posizioni regionalistiche, opponendosi alla contraria tendenza che invece vorrebbe inquadrare la dinamica regionale principalmente come articolazione necessaria della programmazione democratica dello sviluppo economico, con cui la Regione attuerebbe un tipo di rapporto con lo Stato, tale da superare decisamente gli schemi garantisti.

Nella visione del nostro schema di Statuto regionale, invece, per programmazione si enunzia chiaramente un criterio interno di attività per cui la «Regione assume la politica di piano come elemento ordinante di tutta la propria attività» (v. art. 4 Prog. St.) e solo subordinatamente si afferma che «la Regione partecipa all'attività di programmazione nazionale con proprie iniziative ed indicazioni». Il che, anche secondo un classico criterio ermeneutico, sta a significare

chiaramente che il fine primario della Regione non è l'elaborazione o l'attuazione decentrata del programma economico nazionale, e che questo rappresenta solo un momento, se pur importante della realizzazione di fini che la Regione determina in forza di un proprio autonomo indirizzo politico.

3. Prendendo in considerazione gli aspetti più particolari di questa attività ci si presentano tre funzioni principali cui essa corrisponde: a) intervento nella programmazione nazionale; b) elaborazione di un programma generale organico regionale; c) elaborazione di singoli piani settoriali per materie di competenza (urbanistico, agricolo, turistico, ospedaliero ecc.), da armonizzare con i primi due.

Di programmazione economica nazionale e regionale si è parlato tanto a tutti i livelli di dottrina e di informazione, che non sembra il caso in questa sede di insistervi oltre, presupponendo già conosciuta la relativa problematica. L'aspetto invece più generalmente ignorato riguarda gli specifici strumenti giuridici della pianificazione settoriale, specialmente a livello regionale, che non sono invece trascurati, almeno in una certa misura, dallo Statuto regionale, anche se sono in parte criticabili le funzioni eccessivamente estese che si attribuiscono al riguardo al Consiglio regionale.

Di particolare rilevanza si presentano le connessioni fra piani regionali e finanziamenti relativi, in quanto evidentemente qualsiasi previsione di attività, e cioè di spesa, che non preveda la contestuale copertura economica, sarebbe per ciò stesso destinata ad iscriversi in un «libro dei sogni», fin troppo voluminoso nell'attuale realtà politica. Per questo aspetto peraltro la posizione regionale resta strettamente collegata anche all'articolazione del piano statale, specialmente per le materie in cui vengono normalmente previsti interventi straordinari coperti da contributi dello Stato, cui sarebbero del tutto inadeguate le risorse finanziarie della Regione.

Proprio a questo proposito, gli studiosi più attenti dei problemi giuridici del settore hanno più volte avvertito dello stato di larvata dipendenza anche funzionale della Regione, da quella assegnazione di risorse finanziarie che promana dallo Stato, in eccedenza alla normale aliquota di imposte prevista dalla legge finanziaria regionale.

Un esempio in questo senso può essere specialmente illuminante: con il decadere del II Piano Verde, la programmazione settoriale in materia agraria resta per il momento scoperta, e demandata a nuovi provvedimenti che dovrebbero essere elaborati a livello regionale: più correttamente, è da pensarsi che i singoli piani settoriali dovrebbero essere elaborati dalla Regione, ed applicati attraverso i suoi uffici. Ma se poniamo invece mente al contenuto economico di un piano simile a quello, è di immediata percezione (sol che si guardi alle cifre), l'assoluta insufficienza delle risorse esclusive regionali, sia per quanto riguarda la realizzazione delle opere pubbliche, che l'ausilio finanziario alle iniziative private.

In relazione a questo fatto, l'erogazione di contributi statali alla Regione non dovrebbe costituire la premessa di una determinazione di indirizzo politico esterno all'Ente regionale stesso, ma deve essere filtrata attraverso le determinazioni proprie delle scelte politiche settoriali, individuate attraverso gli organi regionali; in questo senso si esprime anche il Progetto di Statuto.

4. Nell'ambito del programma regionale, sia generale che settoriale, operano i singoli atti di intervento della Regione nell'economia: dalle iniziative di ausilio finanziario all'assunzione di pubblici servizi, dall'emanazione di norme autoritative che regolano l'iniziativa privata, allo svolgimento di attività imprenditoriali in regime di concorrenza. A livello statutario una disciplina sintetica di questi aspetti dell'attività regionale non è stata neppure tentata. Si possono tuttavia enucleare dei princìpi sia dalle norme proposte nei progetti di Statuto, sia per un coordinamento dei problemi relativi alla dipendenza del sistema di programmazione, nel quale i singoli istituti giuridici dell'intervento nell'economia devono inquadrarsi.

È chiaro, infatti, non solo in termini di economia, ma anche in termini giuridici di buona ed efficiente amministrazione, che, una volta assunto il principio di programmazione come chiave dell'attività regionale, tutta l'attività regionale, tutta l'attività amministrativa debba ad esso conformarsi, e non solo quella direttamente dipendente dalle autorità (regionali), preposte all'elaborazione del programma, né esclusivamente quella che si esplica in manifestazio-

ni autoritative dei pubblici poteri. Questo è chiaramente percepito nel progetto di Statuto toscano, salva una insufficiente, ma possibile specificazione degli strumenti.

In ordine alle varie manifestazioni, ed a fondamento di ammissibilità giuridica, di questo intervento, per alcune si deve far riferimento allo «*ius receptum*», alla tradizione formatasi e consolidatasi come «*communis opinio*», rispetto all'attività delle Regioni a Statuto speciale, come per esempio, per quanto riguarda le forme di ausilio economico ai privati, o nella erogazione pecuniaria per mezzo di contributi diretti, ovvero in altre forme conosciute dall'ordinamento. Tuttavia, per questo aspetto, è quasi del tutto sottratta alla Regione una specifica possibilità di manovra fiscale, in quanto la potestà tributaria, nel suo contenuto e nell'esercizio, è determinata rigidamente dalla legge finanziaria, onde non si può far conto di questo tipico ed usatissimo strumento di incentivo (o disincentivo) pubblico dell'attività economica.

Particolare rilievo sembra assunto invece, in special modo, da due ordini di interventi: l'assunzione di pubblici servizi, anche in regime di riserva di attività (ex art. 43 Cost.), e l'esercizio di iniziative economiche in forma imprenditoriale. Per il primo punto in specie, il progetto di Statuto toscano adotta espressioni e svolge concetti che in verità sembrano eccedere non poco l'effettiva latitudine delle competenze regionali; tanto più che, anche per i settori di competenza che potranno essere eventualmente delegati alle Regioni con leggi statali, non appare facile condividere l'opinione (sottintesa dalla formulazione del progetto statutario), che la Regione possa, di propria iniziativa, determinare monopoli di gestione a favore dell'impresa pubblica, che non siano previsti in linea generale da una legge statale.

Nonostante alcune prese di posizione recentemente assunte da parte di alcuni studiosi specializzati del settore (Santaniello), la riserva di pubblici servizi, se può essere ammessa per materie proprie della competenza regionale, e nei limiti in cui ciò non venga ad urtare contro una definizione in termini costituzionali della competenza stessa, non sembra poter essere ammessa per materie ove operi una delegazione da parte dello Stato (ex articolo 117, II c. Cost.). Onde

anche le relative previsioni di Statuto, pur ammesso che ottengano la necessaria approvazione in sede parlamentare, al termine dell'iter formativo, difficilmente potranno avere concreta vitalità sotto il controllo della Corte Costituzionale.

D'altro canto, al proposito non entra in considerazione soltanto la riserva di legge statale o regionale ai sensi dell'art. 43 Cost., ma anche e più profondamente il rispetto dei princìpi della legislazione statale, nel quadro di una certa esigenza di uniformità per le limitazioni al libero esplicarsi dell'iniziativa economica e della proprietà privata, per quanto sancito rispettivamente agli art. 41 e 42 Cost.

Non è invece il caso di soffermarsi a contestare il fondamento della previsione relativa alla regionalizzazione delle fonti di energia, in una Regione, come la Toscana, per cui non è prevista alcuna materiale competenza al riguardo, onde il relativo accenno contenuto nel progetto di Statuto, appare privo di qualsiasi rilevante contenuto positivo. Ammesso infatti, e non concesso, che sia possibile configurare lo sfruttamento di fonti di energia come un servizio pubblico, non si vede come sia possibile ammettere l'esercizio di servizi pubblici in settori economici per i quali la Regione stessa non ha alcuna potestà legislativa e amministrativa.

Un tema-chiave, in riferimento all'organizzazione dei servizi pubblici, potrebbe accennarsi specialmente per i trasporti, ed altre attività già previste dalla legge sulla municipalizzazione, che per la differente dimensione territoriale delle attuali circoscrizioni urbanistiche, rispetto alla tradizionale ripartizione di competenza amministrativa (Comuni, Province), vengono ad assumere caratteri fortemente condizionati dall'ambito territoriale della loro organizzazione. Questo aspetto tuttavia non è tanto collegato ad una regionalizzazione esclusiva di questi pubblici servizi, quanto ad una riorganizzazione delle norme sulla municipalizzazione delle aziende, al fine di collegare più direttamente le dimensioni ottimali degli attuali servizi, alle possibilità organizzative, giuridicamente considerate. In questa direzione specialmente è auspicabile uno sviluppo legislativo del settore, a livello regionale, senza però una concreta possibilità di indirizzo o di analisi, in sede di elaborazione e definizione statutaria.

5. L'organizzazione dei pubblici servizi regionali può essere oggetto di esame dal punto di vista delle strutture come strumenti giuridici di intervento nell'economica, che si manifestano mediante l'istituzione di Enti pararegionali con il fine di gestire attività economiche, o l'assunzione di partecipazioni in società anonime costituite con le forme del diritto privato, destinate appunto all'intrapresa di attività imprenditoriali, o comunque economicamente organizzate in forma imprenditoriale. Come è noto, questa formula organizzativa, sviluppatissima sia a livello di azione statale che a livello di attività municipale, ha un aspetto anfibio, perché oltre ad una vera e propria formula organizzativa, come deve essere in primo luogo considerata, assume l'aspetto di un istituto giuridico dell'intervento nell'economia, in quanto in questa sede assume caratteristiche e funzioni particolari, che ne determinano una particolare fisionomia.

Proprio in conseguenza dell'adozione di questo punto di vista, acquista notevole rilevanza la considerazione anche statutaria di queste formule organizzatorie di enti dipendenti o SPA regionali, in quanto la determinazione dei controlli sugli stessi permette di attuare in modo omogeneo, il collegamento con le finalità previste dalla programmazione economica regionale, e con le direttive promananti dagli organi di controllo della Regione.

Indubbiamente, il problema degli enti e delle SPA dipendenti dalla Regione, ha due aspetti prevalenti e contrapposti. Uno, relativo alla loro funzionalità, e quindi alla ragione stessa della loro formazione, in quanto evidentemente devono rispondere ad un'esigenza dinamica cui si ritengono non idonei gli organi dipendenti da una Amministrazione pubblica formalizzata, quale comunque dovrà essere quella regionale, anche per i controlli imposti: altrimenti, è logico, ne sarebbe del tutto inutile la creazione. L'altro, relativo ai controlli destinati ad esercitarsi sull'attività degli stessi, sia per la designazione degli organi direttivi (Consigli di Amministrazione e Presidenti), sia per l'esame di corrispondenza dell'attività ai piani regionali, desunta attraverso l'esame dei bilanci e delle relazioni programmatiche e consuntive allegate ai medesimi.

Questa forma di controllo, secondo il costituente regionale, do-

vrebbe essere esercitata in sede di Consiglio, cui sarebbe demandata anche la designazione degli organi direttivi, con marcata accentuazione delle caratteristiche di «governo consiliare» cui il progetto di Statuto toscano sembra improntarsi. Questo livello di controllo presta da un lato facilmente il fianco alle critiche relative alla sua scarsa tecnicità, ed alla sua eccessiva genericità, in quanto se può essere idoneo per rispondenza di indirizzo politico a quello individuato nei piani regionali, mostra d'altro canto scarsa aderenza ai problemi più strettamente collegati all'attuazione ed alla verifica della direzione di attività.

Vi è infine un terzo rilevante aspetto da prendere in considerazione, di non secondaria importanza, e cioè quello relativo alla effettiva delimitazione della attività di questi organi (in senso anche improprio), all'ambito di competenza assegnato alla Regione. Su questo punto non è dato trovar cenno nello Statuto, essendo ovvio il principio formale che esso appaia improntato a rigida ortodossia nella previsione di esercizio di competenze. Peraltro, un collegamento con i controlli dello Stato relativi a questo punto costituisce uno dei temi dolenti di amministrazione Stato-Regione, né certo è sufficiente alla delimitazione l'accenno, peraltro ristretto ad una particolare ipotesi di finanziamento, dell'art. 15 della legge finanziaria regionale.

6. Per esaurire l'argomento, un breve cenno, sintetico quanto i precedenti, alle forme di intervento autoritativo della Regione nello svolgimento di attività economiche. Fra le varie forme di esplicazione di questo tipo di intervento sono state oggetto di esame principalmente quelle relative alle espropriazioni, in materia agraria come in materia urbanistica (materie comprese nella competenza regionale) la fissazione autoritaria di prezzi, gli ammassi di prodotti agricoli, le licenze di esercizio di attività economiche, la formazione coattiva di consorzi fra imprenditori per la realizzazione di opere di interesse comune per la bonifica, la viabilità ecc. L'esperienza delle Regioni a Statuto speciale su questi oggetti, e la possibilità della sua applicazione alle Regioni ordinarie, potrebbero costituire un elemento di base per un discorso che, invece, è del tutto ignorato a livello statutario.

Vi sono per esempio alcune fra le manifestazioni di intervento

amministrativo nell'economia sopra indicate, dalla espropriazione in materia agraria alla formazione di Consorzi coattivi in agricoltura o per la bonifica, agli istituti tipici dell'amministrazione del turismo (vincolo alberghiero ecc.), che avrebbero potuto avvantaggiarsi notevolmente da un accenno di disciplina statutaria, relativamente all'identificazione del contenuto delle materie di competenza legislativa, ad esempio nel contesto di quel pletorico art. 3 del progetto, Titolo 1°, il quale accenna a tutto, senza peraltro individuare in alcun modo un criterio di identificazione sostanziale delle competenze. La stessa mancanza di chiarezza nel dettato dell'art. 117 Cost., in ordine a questa specifica esigenza, mentre rende pericolosamente numerose le occasioni conflittuali per la titolarità delle rispettive competenze di Stato e Regione, avrebbe reso auspicabile che un primo chiarimento al riguardo, per esempio per la definizione di espropriazione, bonifica, cooperazione ecc. si realizzasse a livello statutario. Avere del tutto ignorato l'esistenza dei relativi problemi potrà avere specialmente due conseguenze: in primo luogo un rinvio quasi esclusivo delle scelte che saranno operate dal legislatore statale in sede di elaborazione delle norme di attuazione (e questo, ovviamente, a tutto presumibile danno di un'identificazione delle materie di competenza della Regione); in secondo luogo, un'incertezza che non mancherà di farsi sentire di volta in volta, con conseguente sviluppo del contenzioso avanti la Corte Costituzionale, appena si tratterà di sviluppare iniziative di legislazione o di amministrazione in uno di quei settori che, per l'incertezza della determinazione delle relative competenze, possono definirsi nevralgici.

Su questi aspetti problematici si chiudono le presenti note, le quali naturalmente non possono avere altra funzione ed altra rilevanza che quella di richiamare l'attenzione di chi legge sui rilevanti ed insoluti problemi di questo aspetto della disciplina giuridica del nascente ordinamento regionale.

Sezione IV

La realtà toscana nella prospettiva regionale

1. Fabio Taiti, *L'economia toscana nei censimenti '51 e '61* [568]

Dei dati e delle informazioni raccolti col 4° censimento generale della industria e del commercio sulla situazione della economia italiana, sono fino ad ora disponibili solo quelli provvisori per Comune, pubblicati in un ampio fascicolo dell'Istituto Centrale di Statistica (ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, IV *Censimento generale dell'industria e del commercio*, *16 ottobre 1961, Imprese, Unità locali, Addetti, dati provvisori per comune*, Roma, 1962, Vol. I).

I risultati accessibili, se non consentono ancora una dettagliata analisi strutturale dell'economia toscana, sono tuttavia sufficienti per tracciare un quadro abbastanza preciso della situazione generale, e per indagare sulla evoluzione subita dai diversi settori nel decennio intercorso fra le due rilevazioni censuarie. A questo fine trascurabili possono ritenersi gli errori che si rischia di commettere servendosi dei risultati provvisori; d'altra parte la similarità di criteri metodologici adottati nei due censimenti, consente un'efficace comparabilità temporale dei dati.

Scopo del censimento era, come si ricorderà, quello di determinare la numerosità di una serie di ditte svolgenti attività commerciali o industriali comprese in una dettagliata classificazione economica. Oggetti particolari della rilevazione erano l'impresa, cioè «l'ente giuridico-economico organizzato per la produzione o vendita di beni o la prestazione di servizi», l'unità locale, cioè «l'impianto (o corpo di impianti) situato in un dato luogo in cui viene effettuata la produzione di vendita di beni o la prestazione di servizi», gli addetti, cioè «l'insieme delle forze di lavoro occupate alla data del censimento nella unità stessa». Circa i rami di attività economica va notato che nel '61 si sono censite per la prima volta assieme a tutte le altre anche le industrie agrarie, ciò che rende in tal senso non perfettamente comparabili i dati numerici generali di questo censimento con quelli del precedente.

Se da queste sommarie premesse di ordine metodologico passiamo ad un primo rapido esame delle cifre globali, apprendiamo che

568 «La Regione», n.s., a. X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 142-146.

in Toscana, alla data del censimento, il numero delle imprese ammontava a 149.661, divise in 162.682 unità locali con 712.235 addetti. Il basso scarto fra il numero delle imprese e quello delle unità locali, conferma la opinione che in Toscana è tuttora prevalente la forma di azienda indivisa, di solito caratteristica delle economie non eccessivamente sviluppate, ed in particolare di quelle di tipo artigianale. D'altra parte un'immediata conferma di questo fatto è fornita dal rapporto fra il numero delle unità locali e quello degli addetti, che dà un numero medio di addetti per unità locale di 4,58.

Passando ad un raffronto temporale, notevole appare l'aumento delle imprese e delle unità locali fra i due censimenti, pari circa al 22%, e veramente eccezionale l'incremento del 42% nel numero degli addetti. Queste cifre trovano un particolare apprezzamento ove si confrontino con quelle relative all'intero territorio nazionale ed alle sue ormai classiche ripartizioni geografiche. Gli incrementi percentuali della Toscana restano notevolmente superiori a quelli medi nazionali, settentrionali, meridionali e insulari, mentre contribuiscono a tener alti gli elevati ritmi di incremento propri dell'Italia centrale in questo decennio.

La scomposizione strutturale del fenomeno dimostra come sia stato principalmente il settore dei servizi (commercio escluso) ad avvantaggiarsi di questo generale aumento – 36% – almeno per ciò che concerne le imprese e le unità locali. Infatti per quanto riguarda gli addetti è in testa il settore industriale con un aumento di circa il 45%. Ad ogni modo assai elevati restano anche i ritmi di sviluppo degli altri settori, attorno al 18%, sia nell'industria che nel commercio.

È ora necessario passare, da questo quadro generale riguardante la Toscana, ad un esame più dettagliato dei dati provinciali, in modo da poter ricostruire le caratteristiche territoriali dello sviluppo regionale.

Quella di Massa-Carrara è una fra le province toscane in cui i fenomeni economici presentano una più ridotta dimensione, certo anche a causa della sua limitata estensione territoriale. È anche l'unica però che registra una sia pur lieve diminuzione assoluta delle imprese

e delle unità locali, rispettivamente di circa l'8% e l'1%. Aumenta invece del 17% il numero degli addetti, ma con un ritmo certo di molto inferiore a quello delle altre province ed a quello medio regionale. 8.535 imprese, 9.293 unità locali e 36.920 addetti, costituiscono la sua attrezzatura economica nei rami censiti. L'esame strutturale dei dati generali dimostra che industria e commercio contribuiscono equamente a determinare questa situazione, mentre il settore dei servizi denuncia un certo incremento sia per le imprese che per le unità locali e gli addetti. Rilevante è semmai il fatto che all'incremento generale già notato nel numero degli addetti contribuisce prevalentemente l'industria, relativamente lieve essendo l'aumento degli addetti nel settore dei servizi addirittura in diminuzione in quello del commercio. Ciò sta intanto a dimostrare che le imprese industriali rimaste hanno aumentato la loro dimensione. Il ramo che denuncia perdite assolute, sia per unità locali che per addetti, è quello delle industrie estrattive, ed il fatto è da ricollegarsi alla generale crisi del settore minerario toscano, di cui la provincia di Massa-Carrara rappresenta uno dei distretti più importanti. Notevole invece appare, a conferma di quanto sopra rilevato, la tendenza all'aumento delle dimensioni nelle industrie manifatturiere, che pur essendo diminuite di numero, occupano circa 4.000 lavoratori in più del '51. Sia nell'industria che nel commercio emergono alcune località, e cioè Carrara, Massa, Pontremoli, Fivizzano, Aulla, senza che sia possibile rilevare una qualche tendenza ad una più precisa differenziazione settoriale delle attività.

In provincia di Lucca le imprese ammontavano nell'ottobre '61 a 17.475, divise in 18.815 unità locali, occupanti complessivamente 75.306 addetti. L'ordine di grandezza di queste cifre, già classifica quella di Lucca fra le province toscane con un più esteso apparato economico. Le cifre della ripartizione settoriale, sentono poi l'alto peso delle attività industriali e commerciali sull'ammontare complessivo: rispettivamente 5.790 unità industriali e 10.772 commerciali. Anche i ritmi di incremento complessivi sono fra i più sostenuti della regione, 24% per le imprese e le unità locali, e 35% per gli addetti. Tali accrescimenti complessivi sono prevalentemente dovuti alla

notevole espansione del settore commerciale, essendo quello dell'industria pressochè stazionario e in aumento assai lieve quello delle attività terziarie. Ora se si mettono in relazione tali fatti col saldo positivo della popolazione registrato nel capoluogo durante il decennio, contrastante col saldo negativo del resto della provincia, nasce più di un legittimo sospetto sulla positività dello sviluppo economico lucchese. Sembra in realtà di assistere a quel recente fenomeno di attrazione esercitato dal capoluogo sulle popolazioni rurali toscane, le quali mostrano di preferire, in connessione con l'esodo rurale e lo spostamento settoriale, le brevi migrazioni provinciali o regionali e le piccole attività commerciali, ai grandi spostamenti nazionali o internazionali ed alle occupazioni industriali. L'impressione è del resto confermata dal fatto che gli aumenti registrati nel ramo commerciale sono da ascriversi principalmente al commercio al minuto, modesti essendo gli incrementi delle unità commerciali all'ingrosso. Va però notata anche una positiva evoluzione delle attività alberghiere e turistiche, appunto classificate nel ramo del commercio. Questo fatto delle migrazioni rurali e settoriali interne, accompagnate da un rigonfiamento delle attività commerciali, ove fosse confermato da una combinata analisi coi dati del censimento demografico e di quello agricolo, non ancora pubblicati, sarebbe tanto più nuovo in questa provincia che ha tradizionalmente dato uno dei maggiori contributi alla emigrazione nazionale. Oltre a ciò è necessario rilevare gli incrementi, sia in unità locali che in addetti, dei rami delle costruzioni e installazioni impianti, dei trasporti, del credito e assicurazioni. Diminuiscono invece le industrie manifatturiere, ma aumentano notevolmente i lavoratori occupati in questo settore. Infine in crisi appaiono i rami delle industrie estrattive e della produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua.

La provincia di Pistoia è la più piccola delle province toscane e quella di più recente formazione. Contrasta con queste constatazioni la robustezza della sua struttura economica, forte di 11.688 imprese, 12.557 unità locali, 51.153 addetti. Gli aumenti percentuali delle imprese e delle unità locali sono invece fra i più modesti della regione, mentre molto elevato è l'incremento degli addetti, pari al 52%.

Più equilibrato è qui il rapporto fra attività industriali – 4.537 unità – e commerciali – 6.401 unità –; modesta appare la dimensione delle altre attività con 1.508 unità. Prevalgono su tutte le altre le industrie manifatturiere, al cui consolidamento più che all'accresciuta numerosità si deve imputare l'aumento dell'occupazione. All'interno di questo ramo non si notano invece spostamenti notevoli da classe a classe di industrie, continuando incontrastata la prevalenza dell'industria dell'abbigliamento, del vestiario, dell'arredamento e delle officine meccaniche. Notevole importanza ha acquistato il ramo delle costruzioni e impianti che non è lontano dall'aver raddoppiato nel decennio le unità e gli addetti. Pistoia, Pescia, Montecatini, Quarrata, San Marcello sono le località che emergono indifferenziatamente sia nell'industria che nel commercio.

La provincia di Firenze, con 49.967 imprese, 53.419 unità locali e 268.257 addetti è di gran lunga la più sviluppata della Toscana. Un rapido confronto con i dati regionali dimostra che essa raccoglie da sola circa 1/3 delle unità economiche oggetto del censimento, dimostrando nell'ultimo decennio una spiccata tendenza alla concentrazione sul suo territorio delle iniziative commerciali e industriali, che infatti proprio in corrispondenza di questa provincia denunciano il più alto ritmo di accrescimento della regione. Più lieve che altrove, ma sempre sostenuto, è l'accrescimento dell'occupazione, dell'ordine del 51%. La ripartizione settoriale dà 22.716 unità industriali, 24.335 unità commerciali e 5.865 unità addette ad altre attività. Il fatto più notevole è il lieve scarto fra unità commerciali e unità industriali, fenomeno nuovo di questo decennio, come dimostra il raffronto temporale delle cifre, delle quali la crescita delle attività industriali risulta circa il doppio di quella subita dalle attività commerciali. Molto importante è anche l'aumento degli addetti nei settori industriale e delle attività ausiliarie. Gli unici rami che denunciano perdite assolute sono quello delle industrie estrattive e quello della produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua. Gli aumenti più forti sono quelli delle industrie manifatturiere, ove prevalgono le tessili, le officine meccaniche, le industrie del vestiario e dell'abbigliamento, del legno, delle calzature. Il decennio trascor-

so sembra aver notevolmente inciso sulla struttura di questo ramo all'interno del quale si notano degli spostamenti assai interessanti. S'impone prima di tutto come prevalente l'industria tessile, aumenta poi l'importanza delle industrie meccaniche, mentre sempre attiva si dimostra l'industria dell'abbigliamento e notevole appare il peso attuale dell'industria delle calzature. Come si vede le industrie preminenti all'interno del settore sono rimaste le stesse; è mutata invece la loro importanza relativa per i diversi ritmi di accrescimento subiti. Degli altri rami già abbiamo rilevato la generale tendenza all'aumento. Resta da segnalare il forte accrescimento subìto dal ramo delle costruzioni, nel quale soprattutto notevole appare il livello di occupazione raggiunto, più che doppio di quello del '51. Firenze e Prato concentrano naturalmente la maggior parte delle attività industriali e commerciali. A notevole distanza Empoli e Sesto Fiorentino s'impongono come centri di notevoli dimensioni sia industriale che commerciale. Fucecchio e Vaiano denunciano una più particolare tendenza industriale, Borgo San Lorenzo e Campi Bisenzio emergono per attività commerciali.

Livorno aveva, al 16 ottobre 1961, 12.380 imprese, 13.838 unità locali e 67.532 addetti sul suo territorio provinciale. Gli incrementi registrati rispetto al censimento del '51 sono stati piuttosto contenuti, soprattutto nel numero degli addetti, pari al 24%, in confronto ad un aumento medio regionale del 42%. Le unità locali dell'industria sono 3.211, quelle del commercio 8.705, quelle delle altre attività 1.750. Nel decennio intercensuario le industrie si sono mantenute pressochè stazionarie, le attività terziarie risultano in moderata crescita, mentre veramente notevole si dimostra il ritmo di accrescimento delle attività commerciali, soprattutto in relazione agli alti livelli già raggiunti. Ora in assenza di particolari cause, almeno palesi, il rapporto fra attività industriali e attività commerciali appare in questo caso aver raggiunto dimensioni quasi patologiche. L'accennata correlazione fra situazioni economicamente precarie e rigonfiamento delle attività commerciali è qui d'altra parte confermata dalla già denunciata modestia degli indici generali di accrescimento. Per continuare il discorso col commercio, data la particolare

importanza che questo settore riveste nell'economia della provincia livornese, occorre rilevare la notevole dimensione raggiunta in questa circoscrizione dalla cifra degli alberghi e dei pubblici esercizi (1.182 unità). Rilevante anche il numero delle unità commerciali all'ingrosso, ammontante a 501. Il principale nucleo del settore è tuttavia costituito dal commercio al dettaglio, fisso e ambulante, che registra anche il maggior incremento. In regresso qui come altrove è il ramo delle industrie estrattive. Le industrie manifatturiere, stazionarie di numero, aumentano invece notevolmente la occupazione loro relativa. Il ramo delle costruzioni di impianti, che è un po' il solito pilota dello sviluppo economico, è in questo caso quasi stazionario per le unità locali, e in moderato incremento per gli addetti. Sono aumentati invece di 2.500 unità gli addetti nel ramo dei trasporti e delle comunicazioni. Le località che accentrano le maggiori iniziative industriali e commerciali sono Livorno, Piombino, Rosignano Marittimo, Cecina. Carattere industriale ha Collesalvetti, commerciale Portoferraio.

La provincia di Pisa con 16.395 imprese, 17.960 unità locali e 77.082 addetti, si colloca al terzo posto, dopo quelle di Firenze e di Lucca, nella graduatoria della potenzialità economica fra le Province toscane. I quozienti di accrescimento delle imprese e delle unità locali sono invece modesti, mentre quello degli addetti, dell'ordine del 47%, è assai superiore a quello medio regionale. La ripartizione settoriale delle cifre globali sopra esposte dà 6.532 unità industriali, 8.750 unità commerciali e 2.348 addette ad altre attività. Le proporzioni sono come si vede quelle di una economia notevolmente industrializzata. Un esame dello spostamento temporale di questi dati mostra quasi stazionarie le industrie, ed in notevole aumento le attività terziarie. Questa stazionarietà del settore industriale risulta però compensata dall'aumento eccezionale dell'occupazione in questo settore, di circa 18.000 unità. Il collegamento di questi due dati mostra una positiva tendenza della industria pisana al consolidamento ed all'aumento delle dimensioni. Le manifatturiere costituiscono la parte predominante dell'attrezzatura e dell'occupazione industriale, con una netta prevalenza di alcune industrie caratteristiche della provincia, come

le industrie del mobilio e dell'arredamento, del vestiario e dell'abbigliamento, delle pelli e del cuoio, delle calzature. Sono tutte queste industrie organizzate in imprese di medie dimensioni. Rilevante è poi il posto occupato dalla industria laniera, che occupa in 5 stabilimenti 1.553 lavoratori; della industria per la lavorazione dei minerali non metalliferi, 350 unità con 6.250 addetti, e della industria per la costruzione dei mezzi di trasporto, 8 stabilimenti con 7.358 addetti. Un confronto temporale di questi dati conferma l'opinione di una espansione dimensionale e di un consolidamento strutturale delle industrie già tradizionalmente affermate nell'ambito provinciale. Il ramo delle costruzioni e installazioni di impianti ha più che raddoppiato nel decennio le unità e gli addetti, e pure in notevole crescita è il ramo dei trasporti. L'aumento registrato nel settore commerciale è anche qui da attribuirsi alla moltiplicazione degli esercizi al dettaglio piuttosto che all'aumento di quelli all'ingrosso. Tre località si ripartiscono il grosso degli stabilimenti e dell'occupazione, industriale e commerciale, e cioè Pisa, Pontedera e Cascina. Per quanto riguarda gli stabilimenti industriali Pontedera è tuttavia preceduta da Cascina e San Miniato. Alti livelli di iniziative industriali ha anche Santa Croce. Carattere più spiccatamente commerciale hanno San Miniato e San Giuliano Terme.

La provincia di Arezzo aveva al 16 ottobre '61, 12.346 imprese, 13.405 unità locali, 51.891 addetti. Anche qui contenuti risultano gli indici di accrescimento delle imprese e delle unità locali nel decennio. Ma il ritmo di accrescimento della occupazione del 48% è fra i più sostenuti della regione. Diminuiscono nel decennio le attività industriali, ma aumentano di più di 1/3 gli addetti al settore. In leggera crescita risultano le attività commerciali e terziarie. Lo scarto fra il numero delle unità industriali e quello delle unità commerciali è piuttosto basso. Ci sono infatti nella provincia 5.072 stabilimenti industriali e 6.181 unità commerciali. Nel settore industriale risulta molto alto il peso delle attività manifatturiere, in particolare delle officine meccaniche, del vestiario e abbigliamento, del legno, delle alimentari. Rilevanti per l'alta occupazione media le industrie per la lavorazione dei minerali non metalliferi e quelle per la meccanica di

precisione e oreficeria. Relativamente alle dimensioni generali alto risulta anche il numero delle industrie agrarie. Assai più che raddoppiato nel corso del decennio risulta il numero delle unità e degli addetti nel ramo delle costruzioni e installazioni di impianti. Arezzo, Montevarchi, Cortona, Sansepolcro e San Giovanni Valdarno sono le località economicamente più importanti.

In provincia di Siena le imprese ammontano a 11.417 divise in 12.750 unità locali, con 49.712 addetti. Anche in questa regione si è verificato quel fenomeno già altrove notato e cioè il contrasto fra i lenti incrementi nel numero delle imprese e l'alto sviluppo dell'occupazione. Anzi è proprio in corrispondenza di questa provincia che si registra il più notevole aumento di addetti di tutta la regione, pari al 54%, ben superiore a quello medio regionale del 42%. Anche nella provincia di Siena diminuiscono forse più che altrove gli stabilimenti industriali, ma aumenta l'occupazione del settore. In crescita risultano le attività commerciali e terziarie. Le unità industriali sono 4.456, quelle commerciali 6.171. Il ramo delle industrie estrattive risulta qui in espansione, contrariamente a quanto avviene in tutto il resto della regione, con un aumento particolarmente notevole dell'occupazione. Anche relativamente forte appare l'estensione e l'occupazione registrata nelle industrie agricole. Fra le manifatturiere emergono le industrie del vestiario e dell'abbigliamento, delle calzature, del legno. Rilevante è l'estensione delle industrie alimentari per il numero e per l'occupazione. Pure caratterizzato da grandi ritmi espansivi è il ramo delle costruzioni. L'aumento delle attività commerciali già rilevato in generale, appare qui prodotto oltre che dal solito incremento degli esercizi al minuto, da un rilevante aumento degli esercizi all'ingrosso e di quelli alberghieri. Veramente eccezionale in questi ultimi è l'aumento dell'occupazione che in un decennio risulta all'incirca raddoppiata. Complessivamente l'economia senese sembra avere anche negli altri rami consolidato piuttosto che esteso la sua attrezzatura. Siena e Poggibonsi risultano le località più importanti. Segue Colle Val d'Elsa, con attività di carattere più industriale che commerciale, mentre Chianciano Terme emerge come centro commercialmente importante, soprattutto per l'occu-

pazione in alberghi e pubblici esercizi. Altre località eminenti sono Sinalunga, Montepulciano, San Gimignano e Rapolano Terme.

9.458 imprese, 10.645 unità locali e 34.382 addetti costituiscono la struttura delle attività secondarie e terziarie della provincia di Grosseto. Contrariamente a quanto si è registrato altrove qui si sono avuti dei buoni aumenti nella numerosità delle imprese e delle unità locali, mentre scarso, 21%, è stato l'aumento dell'occupazione. Il fatto è certo da mettersi in collegamento con le trasformazioni agrarie effettuate in questa provincia, ciò che può avere provocato una più ridotta migrazione settoriale in confronto ad altre circoscrizioni. Ciò non toglie che qui il settore industriale appaia numericamente in regresso su tutta la linea e statico per quanto riguarda l'occupazione. Mentre d'altra parte le attività commerciali denunciano una proporzione ed una tendenza aumentativa veramente allarmanti. Basti rilevare che le unità commerciali sono circa il doppio di quelle industriali. Sempre importante è il ruolo delle industrie estrattive che pur avendo aumentato le unità locali aperte denuncia tuttavia una drastica diminuzione dell'occupazione. Fra le industrie manifatturiere emergono le officine meccaniche, le industrie alimentari e quelle del legno; in netto regresso appaiono invece le industrie dell'abbigliamento. Anche in provincia di Grosseto importante risulta l'incremento del ramo delle costruzioni; qui gli aumenti sono tuttavia inferiori a quelli medi regionali. Grosseto capoluogo mostra una più spiccata tendenza che altrove alla concentrazione delle attività industriali e commerciali della provincia. Seguono a distanza Orbetello e Massa Marittima. Follonica emerge come centro commerciale, seguita da Castiglion della Pescaia e Monte Argentario. In queste località giuoca un ruolo decisivo per l'incremento del commercio lo sviluppo delle attività turistiche e alberghiere. Gavorrano e Roccastrada mostrano una più spiccata tendenza industriale.

Possiamo a questo punto tentare un bilancio dello sviluppo economico regionale nel decennio intercensuario. L'unica provincia che segni un accentuato progresso è quella di Firenze. Al suo sviluppo certo ha contribuito la positiva evoluzione della industria dell'abbigliamento di Empoli e degli altri centri minori. Il capoluogo da solo

concentra tuttavia circa 1/3 delle industrie manifatturiere e più della metà delle attività commerciali. Le province di Pisa e di Pistoia sembrano caratterizzate da uno sviluppo dei settori secondario e terziario più nel senso di un loro consolidamento strutturale e dimensionale che di una moltiplicazione delle iniziative. Le province di Arezzo, Siena e Lucca, sembrano attraversare un periodo di profonda trasformazione strutturale delle loro economie, del quale resta tuttavia difficile apprezzare completamente il significato relativo ai settori secondario e terziario, senza un confronto con i dati riguardanti il settore agricolo e lo sviluppo demografico. Massa Carrara, Livorno e Grosseto appaiono infine come province statiche, ma per la terza almeno di queste vale il discorso appena fatto, anche se in un senso del tutto diverso. L'esame dello sviluppo settoriale dà almeno in parte le ragioni di questo diverso progresso territoriale. Alla generale crisi del settore minerario, la cui negativa evoluzione incide sui distretti tipicamente interessati, fa riscontro il positivo sviluppo generalmente denunciato dall'industria delle costruzioni. A questo sembra anzi possibile attribuire la tendenza di fondo all'accrescimento, propria dell'economia toscana in questo decennio. Su questo fattore fondamentale di sviluppo s'innesta la crescita di certe industrie manifatturiere, come le tessili, quelle dell'abbigliamento, delle calzature, del mobilio e del legno, in quelle zone che già possedevano tradizioni e preparazione specifica nel ramo, e che si sono mostrate più pronte e più duttili a cogliere il favorevole andamento della congiuntura nazionale. Ove questo non si è verificato e spesso in concomitanza con accentuate trasformazioni settoriali, si è assistito ad un aumento delle attività commerciali, che solo in parte può attribuirsi ad un favorevole sviluppo del turismo e delle attività con esso connesse. In conclusione sembrano mancare in Toscana iniziative e centri di sviluppo assolutamente nuovi, tant'è vero che non emergono attività o località economicamente pioneristiche, e che in tutte le province il capoluogo mostra un'accentuata tendenza alla concentrazione industriale e commerciale. Il favorevole sviluppo dell'economia regionale nel suo complesso sembra perciò da attribuirsi piuttosto alla capacità di adeguamento del suo apparato

alla situazione creatasi nel resto del paese, che ad iniziative assolutamente pioneristiche. Ora questo fatto deve essere riguardato piuttosto come un genio particolare dell'economia toscana che come un suo preciso limite. Il sistema economico regionale appare infatti oggi decisamente arretrato, sia che lo si consideri nel complesso che nelle sue diverse componenti. È in crisi ormai da anni il settore agricolo, appesantito da strutture economiche e giuridiche rigide, caratteristiche di una società che assegnava all'agricoltura un ruolo esattamente opposto a quello che essa deve occupare in una società economicamente evoluta.

Si sta smantellando l'industria estrattiva che per anni aveva costituito la parte di gran lunga predominante dell'apparato industriale toscano.

Il sistema commerciale appare disorganizzato, frammentario e pletorico, con pericolose tendenze ad una espansione non giustificata da motivi economicamente validi.

Anche l'apparato delle infrastrutture, se risulta in Toscana certo più sviluppato che in tante altre regioni d'Italia, appare complessivamente invecchiato e inadeguato nel suo complesso ad incoraggiare iniziative industriali di dimensioni ed estensione rilevanti, soprattutto in assenza di altre condizioni autoctone che oggettivamente possono giustificare cospicui investimenti privati.

Se a questo punto facciamo riferimento allo sviluppo economico nazionale di questi ultimi anni, esso ci appare caratterizzato dalle contrastanti esigenze di consolidare ed espandere da una parte le strutture industriali già tradizionalmente evolute dell'Italia settentrionale, e di avviare dall'altra, con interventi settoriali specifici, una rapida evoluzione delle aree tradizionalmente depresse del nostro paese. In un quadro simile la Toscana è risultata inevitabilmente tagliata fuori. Non abbastanza evoluta per richiamare investimenti privati notevoli, e troppo sviluppata per essere oggetto di particolari interventi pubblici, essa è fatalmente sfuggita dalle maglie di questo schema di politica economica nazionale, sicchè in assenza di particolari coordinamenti territoriali programmati, il suo sviluppo ha finito col risultare disordinato e precario. Il fatto perciò che malgra-

do tutto in questo decennio la Toscana abbia registrato un notevole progresso, sembra proprio da attribuirsi allo sviluppo delle piccole attività industriali, soprattutto manifatturiere, le quali si sono mostrate capaci di far fronte ad accentuate trasformazioni strutturali e di compensare i caotici sviluppi propri di altri settori, riuscendo ad inserire la economia regionale, in maniera autonoma, in un processo di sviluppo le cui premesse erano state poste al di fuori di essa.

2. Silvano Filippelli, *Presente e futuro del sistema viario toscano* [569]

All'inizio dell'attuale legislatura sembra opportuno riprendere, a fianco del discorso generale sulla programmazione e al problema di fondo dell'attuazione del dettato costituzionale relativo alla istituzione delle Regioni a Statuto ordinario, il tema della attrezzatura territoriale della Regione.

Si può dire che il tema della viabilità ha prevalso in questi ultimi anni sugli altri, se si giudica dai convegni, dagli scambi di opinioni che si sono avuti da parte dei vari Enti interessati all'economia della regione; ed è per questo, forse, che una verifica sulla validità dei princìpi su quali si fonda una ristrutturazione della economia della Regione dovrà potersi realizzare facendo il punto sulla viabilità, vale a dire su uno degli aspetti più importanti della organizzazione infrastrutturale del territorio.

Indubbiamente stanno a premere in direzione di una tale verifica l'aumento della motorizzazione da un lato, e la disorganizzazione legislativa dall'altro. Quest'ultima, anziché facilitare una sia pure temporanea sistemazione della attuale rete viaria, ne rende più difficile la utilizzazione, il mantenimento e addirittura la delineazione in un programma di nuova dimensione.

Non c'è dubbio che la motorizzazione ha assunto in questi ultimi anni un carattere di vertiginoso incremento, tale da preoccupare sensibilmente tutti i tecnici della circolazione e quindi anche coloro che

569 «La Regione», n.s., a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 60-68.

sono chiamati, insieme agli Enti pubblici, allo studio delle nuove arterie necessarie a soddisfare e ad assorbire questo incremento.

Questo fenomeno si è verificato anche nella regione toscana, non solo perché la grande viabilità interessa la Toscana in quanto, e soprattutto, regione centrale del nostro paese, ma anche perché in essa si svolgono attività produttive di carattere nazionale e che coinvolgono perciò la rete della grande viabilità in modo da influenzarne necessariamente le direttrici e la conformazione, in rapporto con il traffico di relazione interregionale, nazionale e internazionale.

Non si può d'altronde sottovalutare il richiamo notevole che una grande parte dei centri toscani esercita sull'esterno, in rapporto al valore turistico di talune aree della regione stessa e che impone, di conseguenza, la considerazione di un traffico che non può essere limitato, nella sua valutazione, ai rapporti economici tra la Toscana e le regioni contermini, e anche, se si vuole, all'interno di essa fra i vari centri, ma considerando in maniera localistica il valore che le arterie possono assumere in relazione agli scambi interni tra centro e centro, tra capoluogo della regione e mare.

La motorizzazione, inoltre, non è solo un fatto quantitativo, ma l'aumento del numero degli autoveicoli si ripercuote anche sul logorio delle nostre strade e quindi anche sulla loro consistenza e la loro durata, rendendo necessario un loro diverso ridimensionamento e coordinamento.

La disorganizzazione della rete viaria scaturisce dalla considerazione elementare, che si può verificare con l'esperienza di tutti i giorni, che non tutte le strade della regione assolvono a quei compiti che loro spettano dalla qualifica che dalla legge viene ad esse attribuita. Così, ad esempio, non sempre le statali assolvono al carattere di strada nazionale mentre devono far fronte a quello di strada internazionale, in sostituzione delle programmate autostrade o superstrade a libero transito, che non sono state realizzate, che sono in programma o che neppure sono state formulate nei programmi di un avvenire meno prossimo.

Basti per tutte l'esempio della strada statale Aurelia che, anche negli stessi programmi della E/1, cioè della autostrada internazionale

Londra-Siracusa, dovrebbe in parte fungere da strumento integrativo nelle fasi di attuazione a lunga distanza della internazionale. Per esempio, mentre sono appaltati i tratti Sestri-Livorno, ed altri da Livorno a Civitavecchia, si pensa di sostituire momentaneamente l'autostrada con una modificazione della statale Aurelia.

Non c'è dubbio, tanto per portare un altro esempio, e questo sul piano delle strade provinciali, che la strada della Principessa, attualmente in corso di sistemazione, in base alla legge 12 febbraio 1958, n. 126, da parte dell'Amministrazione provinciale di Livorno, sta assolvendo, indubbiamente, ad un compito che è più di pertinenza di una strada statale che di una strada provinciale, convogliando il traffico Nord e Sud verso Piombino e l'Elba con la parziale sostituzione della funzione dell'attuale Aurelia nel tratto S. Vincenzo-Venturina.

C'è insomma una grande confusione nelle attribuzioni e nell'effettivo lavoro che le strade della regione sopportano, senza che un piano qualunque di organizzazione ne abbia non solo alleggerito il peso, ma anche distribuito il lavoro, in una visione giusta, organica e tale da costituire almeno una premessa sicura e confortevole per una ristrutturazione definitiva dell'intera rete, in vista dell'attuazione delle prospettive economiche che all'unanimità gli Enti elettivi, Province e Comuni, direttamente e indirettamente interessati alla rinascita economica della regione, auspicano da tempo.

È accaduto in Toscana, come del resto anche in altre regioni, che le indicazioni di una diversa configurazione della rete siano venute sporadicamente e spontaneamente da parte di questi Enti senza che le esigenze e la misura delle necessità fossero verificate nel superiore interesse di un armonico sviluppo dell'intero territorio e quindi con un risultato non solo di funzionalità effettiva della viabilità regionale, ma anche di una larga e accertata economia nella realizzazione delle opere, nella loro utilizzazione, nel loro mantenimento, nella necessaria elasticità con la quale dovrebbero realizzarsi, onde consentire loro di sopportare ulteriori modificazioni o rettifiche senza che questo voglia significare un ritornare da capo con tutte le conseguenze negative che ognuno può bene immaginare.

Per comodità di esposizione vale la pena riassumere la classifica-

zione delle strade così come si riflette, sia pure dal lato amministrativo, sulla loro funzione e di conseguenza sulla gestione di esse.

Anche in Toscana si ha una viabilità internazionale, una «grande viabilità», si ha una viabilità nazionale, una viabilità provinciale, una viabilità comunale. Anche in Toscana si è verificato il fenomeno di una distorsione della valutazione, che avrebbe dovuto essere obiettiva ed obiettiva non è stata, sulla priorità da dare alla sistemazione dei vari settori della rete viaria.

Un'impostazione dovuta alla stessa visione che dei problemi economici ha dato la maggioranza governativa fino ad oggi, ha condotto i politici e i tecnici, nonostante le resistenze espresse dalle varie parti dell'opposizione ed anche, in questo caso, di una opposizione interna alla maggioranza, alla soddisfazione di esigenze espresse da una alterazione del rapporto tra i reali bisogni delle comunità e gli interessi di ristretti gruppi.

Il processo di repentino incremento della motorizzazione non è stato la conseguenza di uno strumento che ne abbia facilitato in qualche modo il rapido sviluppo; la motorizzazione invece ha determinato e costretto in una situazione difficile le infrastrutture, come quelle viarie, fino al punto che le scelte fatte non sono andate incontro ad una esigenza reale, ma armonica di dimensionamento della rete, ma piuttosto al soddisfacimento immediato degli interessi del monopolio della grande industria automobilistica, tendente a fornire a ciascun cittadino una automobile, piuttosto veloce, e a sottrarre dalla gamma dei beni di consumo quelli di maggiore necessità, quelli che avrebbero meritato, secondo una politica economica giusta, una maggiore considerazione, distorcendo il profilo opportuno dei bisogni, creandone una induzione distorta senza porre la comunità nelle condizioni di far fronte al fenomeno.

Così e non altrimenti può spiegarsi la politica del governo, in questi ultimi anni, tesa a spendere e profondere capitali in una rete autostradale, peraltro necessaria (ma non tale da meritare una priorità sugli altri aspetti) e addirittura a concederla in sfruttamento a società private, una gran parte della quali è direttamente interessata al capitale finanziario delle società automobilistiche.

La distorsione ha portato naturalmente al capovolgimento del rapporto che avrebbe dovuto intercorrere tra intervento sulla «piccola viabilità» o sulla viabilità interna e la viabilità internazionale o «grande viabilità».

E a questo non ha certo portato sollievo sensibile il provvedimento ben noto della «126», legge approvata il 12 febbraio 1958, con la quale si stabiliva una nuova classificazione delle strade del nostro paese e si promuoveva anche un ampio piano di provincializzazione di strade comunali o di statizzazione di strade provinciali, con un intervento dello Stato per un contributo che poteva giungere fino all'80% sull'intera spesa per una somma di 180 miliardi disponibili e spendibili da parte dello Stato nel giro di 10 anni.

Anche in Toscana le Amministrazioni provinciali si sono trovate in difficoltà nell'affrontare i piani di provincializzazione e nell'attuarli. Qui il discorso dovrebbe dilungarsi sulle complicazioni burocratiche, ma anche politiche, che in qualche modo hanno aggravato la situazione, rendendola pesante ed insostenibile da parte degli Enti pubblici.

Rimane il fatto, per riportare il nostro discorso alle linee generali della programmazione e della viabilità della Regione, della sproporzione tra la valutazione della viabilità minore e quella della grande viabilità, di interesse interregionale.

Così i convegni, gli incontri che si sono avuti in questi ultimi anni, hanno giocoforza portato il discorso sui grandi temi delle autostrade, trascurando troppo spesso e ingiustamente, il tema della viabilità secondaria.

In altre parole si è rischiato, e il risultato purtroppo allo stato attuale non è molto lontano da questa prospettiva, di avere un corpo con delle grosse arterie, senza che da esse possa poi armonicamente e progressivamente dipartirsi una rete viaria tale da rendere giustificata e utilizzabile la grande viabilità realizzata o in progetto.

Il fenomeno, per esempio, della diserzione notevole dell'autostrada del Sole da parte degli automezzi, soprattutto dei mezzi di trasporto-merci, nel tratto Firenze-Bologna, è sintomatico a questi effetti. Un motivo di più, se non bastassero le considerazioni finora

fatte, va ricercato nel fatto che il meccanismo finanziario e politico con cui le autostrade sono state realizzate in Italia, per lo meno la maggior parte di esse, è tale da costringere l'utente, cioè il cittadino che in larghissima parte ha contribuito, indirettamente, alla loro realizzazione, a pagare in più un pedaggio che incide, specie in certi settori della viabilità toscana, sul trasporto e quindi sul costo delle merci.

Vale la pena riportare quanto il prof. Tocchetti, Presidente della Federazione Italiana della Strada, dichiarava in apertura del Convegno svoltosi a Firenze il 10 marzo 1962 ed avente come tela la viabilità della regione. Il prof. Tocchetti diceva: «è vero che l'autostrada dà luogo ad una economia di trasporto rispetto alle strade ordinarie, siano esse statali o provinciali, ma è anche vero che quando questa rete non è più limitata a fatti eccezionali, come potevano essere le autostrade dei laghi, ma investe tutto il paese, quando una rete stradale si sviluppa per seimila chilometri, non è più un fatto eccezionale, ma un fatto richiesto dall'economia del paese, cioè si ritiene che i grandi itinerari, i grandi canali del traffico, siano serviti da arterie che diano luogo a un costo di trasporto ridotto. Quindi, a nostro avviso, quando l'estensione è tale, non è più giusto, non è più logico, anzi, imporre all'autotrasporto una sovrimposta attraverso il pagamento di un pedaggio».

Fatte queste premesse potremmo vedere, alla luce della esperienza e delle esigenze ancora vive, quali sono le necessità dei diversi Comprensori nei quali si può largamente suddividere la nostra regione, anche in base alle richieste che in più occasioni sono state avanzate dalle varie Amministrazioni locali. D'altronde esse possono in buona parte ritrovarsi nell'ampia relazione che l'ing. Baschieri tenne in occasione del Convegno sulla viabilità toscana, di cui ho già fatto cenno. Tali necessità rimangono tuttora valide, se non aggravate, e perciò vale la pena rinviare il lettore a tale documento.

Nella relazione l'estensore non poteva non tener conto della sporadicità e della occasionalità con la quale si presentavano le varie proposte e quindi della conseguente frammentarietà del quadro che purtroppo rimane ancora tale, giacchè alcun fatto nuovo, o quasi,

si è venuto a sovrapporre alla situazione alla quale il prof. Baschieri faceva riferimento. Soprattutto non è intervenuto quello strumento decisivo che abbiamo definito come «programmazione regionale», senza la quale non sarà mai possibile dare una visione ed una realizzazione organica alla rete viaria regionale.

Non va d'altronde taciuto il contributo notevolissimo che gli Enti pubblici, ed in particolare le Amministrazioni comunali e provinciali della Toscana, hanno da molti anni dato al chiarimento dei problemi inerenti alla viabilità regionale. In molteplici occasioni sono state avanzate proposte tese appunto a trattare il problema nella sua interezza, essendo intendimento dei promotori quello di fugare le preoccupazioni di campanile che nascono ogni qualvolta non si imponga la esigenza di una visione generale del problema.

Quindi quel certo settorialismo e quella difesa di interessi localistici, che qualche volta traspare dalle polemiche che si verificano tra i vari Enti locali dei diversi Comuni e della varie Province, non possono addebitarsi unicamente alla ristrettezza dell'orizzonte dentro cui qualche volta i temi sono prospettati, ma sono dettati, necessariamente, dalla viva preoccupazione degli amministratori i quali dovendo, giocoforza, rinunciare ad un inserimento dei propri interessi, degli interessi delle popolazioni che rappresentano, nel quadro generale di una programmazione regionale, sono costretti a dare soddisfazione agli imperativi del loro mandato, trattando almeno gli argomenti che più direttamente e sporadicamente rispecchiano le vive esigenze dei territori che amministrano.

Volendo considerare anzitutto la viabilità minore, ritengo che si debba senz'altro affermare che la legge del 12 febbraio '58, n. 126, non ha affatto svolto quei compiti per i quali i legislatori sembravano averla voluta promulgare. Ad aggravare la inadempienza della legge al soddisfacimento di suoi fini hanno contribuito notevolmente, anche in Toscana, le difficoltà burocratiche che si sono incontrate nell'attuazione dei programmi concertati in base a tale legge tra gli Enti locali e lo Stato.

Va ricordato, per esempio, che gli stessi organi che hanno promosso la legge, hanno capito di non poter chiedere ad essa tutto

quello che avrebbero dovuto ragionevolmente aspettarsi, tanto che ad essa hanno fatto seguire la legge del 17 febbraio '61, n. 59 e quella del 21 aprile 1962, n. 181, che in misura diversa tendono a compensare parzialmente la inefficacia della «126».

Ma ciò che sembra fosse assolutamente prevedibile è la difficoltà che si è venuta a determinare con l'*iter* burocratico attinente alla approvazione dei progetti approntati dagli uffici tecnici delle Amministrazioni provinciali e alla negazione, sorprendente ma vera, nel testo di certe circolari del Ministero, di princìpi affermati molto chiaramente negli articoli della legge e la negazione dei quali appare tutt'ora assurda e anticostituzionale. Basti per tutte la circolare che nega di fatto la possibilità, prevista dalla legge, che lo Stato anticipi le quote a carico della Provincia. Tale circolare, che porta la data del 3 giugno 1961, prevede che «tale anticipazione da parte dello Stato delle quote a carico della Provincia non può essere invocata per mancanza di fondi».

C'è da ricordare inoltre il ritardo notevolissimo con cui gli organi tecnici del Ministero procedono all'approvazione del progetto, pregiudicando notevolmente l'attuazione della fasi del programma concordato e ponendo in notevole difficoltà le Amministrazioni provinciali. Va considerata inoltre la esiguità della cifra messa a disposizione per la manutenzione delle strade comunali prese in consegna da parte delle Amministrazioni provinciali prima della loro sistemazione e che, come è noto, è stabilita dalla legge n. 1014 in L. 300.000 a chilometro, mentre è provato che il costo medio di manutenzione di una strada a *macadam* supera addirittura del doppio tale cifra.

Si aggiungano inoltre alla difficoltà inerente al ritardo con cui vengono approvati gli elaborati le conseguenti variazioni dei prezzi e la inevitabile diserzione delle gare da parte delle imprese, e si avrà un quadro dell'estremo disagio in cui le Amministrazioni locali sono poste per l'attuazione di un programma che certamente non potrà essere portato a termine entro il periodo stabilito. Si aggiunga inoltre che la quota di strade in consegna dallo Stato e pure già inserite nel piano di statizzazione è notevolmente esigua e si avrà un quadro della situazione precaria in cui versa la viabilità minore in Toscana.

La legge 126 riguarda soprattutto le Amministrazioni provinciali, ma non si può non tener conto che essa soprattutto per la sua difficile attuazione ha dei notevoli riflessi nella gestione ed anche nell'ammodernamento della rete viaria comunale, intercomunale, consorziale, vicinale.

Nel Convegno di Stresa dello scorso anno, il ministro on. Sullo aveva fatto riferimento alla opportunità che ci si decidesse, magari in ritardo, a volgere lo sguardo alle strade minori, a quelle che egli aveva chiamato «l'abito del giorno feriale» di fronte all'«abito del giorno di festa» che era l'autostrada, verso la quale, purtroppo, si è indirizzata la massa degli investimenti dello Stato. Un ravvedimento, anche se giunto in ritardo e poi aggravato dalla crisi di governo e dalla limitazione dei poteri del ministro che avrebbe potuto garantire il rispetto, sia pure tardivo, di un criterio così importante, ha posto in crisi definitiva tutta la materia e non può non preoccupare il fatto che fino ad oggi essa non sia stata radicalmente riesaminata per riportare al giusto valore la richiesta drammatica delle popolazioni. Alla scarsa funzionalità della legge n. 126 si aggiungono poi i mali endemici, insiti nella inadeguatezza delle attuali leggi finanziarie e di tutti i dispositivi che regolano la finanza locale. Mi sembra opportuno rinviare il lettore a tutta la polemica e a tutte le richieste che gli enti democratici hanno avanzato da più parti per una revisione della legge sulla finanza locale, il che, ovviamente, si rifletterebbe anche su una gestione più responsabile, più diretta, più armonica, della rete stradale comunale e provinciale.

Perché la visione dei problemi inerenti alla viabilità possa ritenersi completa non possiamo limitarla, come fino ad oggi si è fatto, unicamente all'esame delle direttrici o dei tracciati delle strade, ma dobbiamo coinvolgere necessariamente il tema dei rapporti tra viabilità vera e propria, viabilità diciamo veicolare e viabilità ferroviaria, e la viabilità relativa ai trasporti urbani e suburbani, ai trasporti aerei, ai trasporti marittimi; senza una impostazione che ponga in relazione i diversi aspetti della viabilità, indipendentemente dal fatto che essa si svolga in terra, in aria, in mare, non è possibile avere un'idea chiara delle esigenze regionali in fatto di rapporti di movimento. Perciò

ritengo che la individuazione dei caratteri della viabilità regionale debba farsi considerando che si intersecano, in questo difficile tema, non solo interessi diversi per i quali è naturale si ricerchi una composizione «armonica, pregiudiziale, ma anche interessi tecnici, soluzioni tecniche differenti, visioni tecniche diverse, per le quali anche uno studio di carattere strumentale sarebbe utile onde chiarire una volta per tutte il rapporto di economicità che intercorre tra un sistema di relazione, di trasporto e l'altro.

Un punto fermo anzitutto è stabilito dalla esistenza di un porto in Toscana, del secondo porto dell'alto Tirreno, cioè di Livorno, e un altro punto fermo della ubicazione di Firenze come centro della regione. La direttrice Livorno-Firenze si impone quindi come una direttrice trasversale fondamentale alla quale si aggiungono le due direttrici esistenti della grande viabilità, che sono l'autostrada Sestri-Livorno e l'autostrada del Sole. Le polemiche in corso attorno al tracciato della Sestri-Livorno, rispetto a un quadro generale possono non apparire determinanti. Penso valga la pena di sorvolarle rinviando agli atti di tutti i convegni e di tutte le riunioni che si sono svolte ai vari livelli ed hanno trattato di questo argomento.

È fuori dubbio che la Sestri-Livorno, come parte di una strada internazionale Nord-Sud deve ovviamente assolvere a compiti interregionali, ma anche presupporre le connessioni per l'immissione in essa di tutti i traffici locali di carattere inter-comprensoriale che in tal modo potranno trovare nell'arteria suddetta, una linea verticale di sfocio verso Nord o verso Sud. Nel rapporto Livorno-Firenze non si può disconoscere la importanza e l'urgenza, da più parti avanzata, della realizzazione di una strada o superstrada la quale, ovviando agli inconvenienti attualmente determinati dalle 67 e 67 bis, faciliti i trasporti di merci da e per Livorno, consentendo quell'ampio respiro funzionale al porto regionale perché esso possa tranquillamente assolvere ai compiti che gli spettano, in quanto centro nevralgico della vita di relazione della Regione.

Problema fondamentale è il collegamento di tutti i centri della regione alla autostrada del Sole, la quale ha subìto, come è noto, varie vicissitudini per quanto attiene al suo tracciato nel tratto che interes-

sa la nostra regione, ma che oggi è ormai un fatto compiuto. Resta ora la necessità che vi siano facilitati gli accessi dai principali centri, non solo industriali, ma anche turistici. Così si spiega l'esigenza di Siena e di Arezzo di avere un più rapido collegamento con l'autostrada del Sole, così si spiega l'esigenza di Grosseto per una trasversale che congiunga la sponda del Tirreno con quella dell'Adriatico, con la Grosseto-Fano, sulla quale puntano tutti gli Enti locali del grossetano. Un nodo importante da sciogliere e che certamente è sentito non solo dalla città più interessata ad esso, cioè Siena, è quello della Cassia, assolutamente insufficiente a soddisfare il traffico di relazione Firenze-Siena con il Sud. Altro tracciato importante – questo interessa la direzione diagonale Sud-Ovest, Nord-Est – è il collegamento del porto di Livorno con l'*hinterland* naturale il cui baricentro è individuato in Modena. Qui si crea il problema della intersezione di questa direttrice con la Firenze-Mare e la Sestri-Livorno, problema a tutti noto e che ha dato luogo a notevoli polemiche, soprattutto per quanto attiene al tracciato afferente la città di Pisa e le varianti sul triangolo Pisa-Lucca-Viareggio.

Non credo sia il caso di intrattenere il lettore su questi aspetti importanti ma settoriali del problema, perché il nostro compito, notevolmente modesto, era quello di accennare argomenti e orientamenti da cui non si può prescindere al momento in cui si decide a riprendere il discorso sulla viabilità toscana.

È un discorso che dovrà essere impostato organicamente e, se non si dovessero affrettare i tempi, il che non è certo auspicabile, della realizzazione dell'Istituto regionale, gli Enti locali dovranno solidarizzare prescindendo al massimo da quelli che sono gli interessi localistici, e costituire, nel limite del possibile, un piano di lavoro coordinato che tenda alla individuazione dei centri di interesse economico della regione e di conseguenza un disegno, il più soddisfacente possibile, della viabilità. Non v'è dubbio che l'avvenire della nostra regione è affidato, oltre che alla volontà dei cittadini e degli amministratori, anche alla solidarietà che si potrà realizzare fra loro onde vincere le resistenze politiche e burocratiche che sono, purtroppo, il migliore alimento alla volontà, che fino ad oggi ha prevalso, di

soffocare le libere e naturali aspirazioni della regione a potenziare le proprie risorse, a porle a frutto nelle comunità, combattendo, prima di tutto, la battaglia contro la prevalenza di interessi del capitale privato su quelli legittimi e sacrosanti delle popolazioni.

3. La Direzione, *Agricoltura e mezzadria in Toscana* [570]

Una rivista che come la nostra si pubblica in Toscana e che ambisce ad affrontare i problemi della vita economica, sociale, politica e culturale della nostra regione attraverso la pubblicazione di numeri monografici dedicati ad uno specifico argomento, non avrebbe potuto in ogni caso esimersi dall'occuparsi non tanto ed in generale dei problemi dell'agricoltura regionale che sono vari, complessi, non sempre ben conosciuti e che saranno più avanti affrontati e studiati, ma, per adesso, e con carattere d'urgenza, della situazione e delle caratteristiche dell'agricoltura della nostra regione in riferimento a quel contratto di mezzadria che ha rappresentato, per più di un secolo e mezzo, qualcosa di più di un semplice contratto di lavoro (o di società, a seconda delle opinioni o dei tempi).

Tanto più urgente ed irrimediabile ci è apparso un tale dovere ora che si viene attraversando un momento storico assai delicato per l'agricoltura come settore economico in particolare per i problemi che in essa e fuori di essa sono aperti nel contesto del rapporto quasi antagonistico che appare stabilmente e quasi naturalmente fissarsi fra tale settore e quello, incomparabilmente più dinamico, delle attività industriali. Ora si può pure partire, come pure noi partiamo, dalla storicità di tale contraddizione, e dalla possibilità di un suo superamento in un regime di rapporti di produzione diverso da quelli attuali, ma sta pure di fatto che il problema esiste ed è attuale, un po' ovunque. E non deve sembrare paradossale, al contrario, che esso si ponga in maniera più acuta da una parte laddove si sono venuti compiendo i più avanzati tentativi di superamento di vecchi rapporti produttivi e, dall'altra, dove quei

570 «La Regione», n.s., a. X, n. 3-4, maggio-giugno 1964, pp. 3-5.

rapporti sono invece tuttora in essere nelle loro manifestazioni più arretrate. L'agricoltura delle zone di mezzadria in Toscana rientra in quest'ultimo caso.

Comparso in epoca lontanissima dalla nostra, il rapporto mezzadrile svolse per secoli una utile funzione in favore dell'agricoltura e dell'economia della nostra regione nella quale, assai prima che altrove, sembrò che questo contratto potesse rappresentare una forma di avvio dal duro regime del servaggio feudale a più moderne strutturazioni di tipo capitalistico nelle campagne. L'esplosione del capitalismo industriale e del processo di industrializzazione che ne seguì nell'Europa occidentale, l'inserimento che in quel processo ebbe a verificarsi, secondo modalità del tutto particolari, delle classi dirigenti del nostro paese e dei loro centrali interessi collegati alla valorizzazione delle loro proprietà terriere e dei prodotti che da esse si ottenevano e che sul mercato internazionale poteva ritrovare remunerazioni tendenzialmente crescenti, bloccarono o comunque limitarono a cavallo fra XVIII e XIX secolo questa possibilità. Il passaggio a forme capitalistiche di rapporti di produzione in agricoltura non avrebbe potuto infatti avvenire che nella compresenza di un immediato sviluppo industriale, il che avrebbe anche riproposto il problema non solo del predominio economico, ma anche della direzione politica e della egemonia delle classi terriere dominanti. Di qui la contraddizione insanabile che allora si venne prospettando nella agricoltura toscana: tra l'esigenza di produrre di più, da una parte e, dall'altra, quella di mantenere in vita il tradizionale rapporto di mezzadria al quale era comunque necessario, nelle nuove condizioni, offrire nuovi e più solidi rapporti per evitarne il sovvertimento dall'interno o il suo superamento ad opera di volontà estranee a quelle della grande proprietà terriera. Rimane altrimenti difficilmente spiegabile il clima che attorno alla mezzadria si viene stabilendo fin dai primi decenni dell'800 nella nostra regione. Da semplice rapporto contrattuale per lo sfruttamento di un determinato fondo esso viene fatto assurgere a pilastro centrale di una vera e propria costruzione ideologica da porre a fondamento di una società da edificare nel riaffermato ed inconsueto predominio della grande proprietà terriera (un predominio

che proprio per quel che si è detto doveva estendersi anche sul piano ideale: il che di fatto avvenne attraverso l'elaborazione ideale di un nutrito ed agguerrito gruppo di intellettuali-proprietari terrieri), nella più completa ed accettata sottomissione delle masse contadine da essa egemonizzate, nello stabilirsi di un sistema economico che proprio nella sua apertura verso l'esterno avrebbe dovuto ritrovare lo strumento decisivo di consolidamento e di sviluppo. Fattori esterni, come il rapido progresso tecnologico conseguito da altre agricolture, ed interni, come la tenace resistenza contadina a modificare in senso moderno il regime colturale e la scarsa convenienza ad investimenti massicci in agricoltura, oltre un certo limite, in un primo tempo e, più tardi, la vigorosa espansione industriale del paese che venne assorbendo anche quei flussi di investimento poco prima ancora rivolti all'agricoltura e l'insorgere del movimento contadino come risultante della prima predicazione socialista dettero il colpo di grazia a questa costruzione che se sulla carta sembrò ritrovare un momento di apparente splendore (cui sottendeva tanta miseria ed un sordo crescente rancore delle masse contadine) all'epoca della famigerata discussione ai Georgofili per la Carta della Mezzadria, si presentava ormai nel primo dopoguerra come un rudere del passato che solo interessati ciceroni potevano descrivere come un edificio moderno o comunque abitabile.

L'atto di accusa più grave, a prescindere dai più che sacrosanti motivi politici e sociali che postulavano l'immediata abolizione della mezzadria e dai più generali motivi economici è scritto nelle seguenti cifre che non necessitano, a nostro avviso, di commento veruno: nel 1861 vi era in Toscana 1 bovino ogni 5,22 abitanti, nel 1961 ve n'era uno ogni 6,37; nel 1911 la superficie coltivata a grano era di ha. 390.000, nel 1961 essa è stata di 388.000; nel 1911 la produzione foraggera era di q.li 22.804.000 ed interessava 1.000.760 ha., nel 1961 essa è stata di 17.241.000 q.li ed ha interessato 565.2000 ha.; il valore della produzione agricola fu nel 1911 di 174.372 milioni di lire attuali, nel 1961 essa è stata di L. 177.626 milioni. Ed è noto che l'agricoltura moderna ritrova nella produzione animale la base decisiva di ogni suo progresso e di ogni suo successo (addirittura di-

minuita dal 1861 al 1961: dal 33 al 32%!), com'è noto che la coltura granaria rappresenta un elemento di impoverimento dei terreni ed un ancoramento della agricoltura a livelli produttivi a dir poco desolanti particolarmente in un paese ed in una regione come la nostra dove per decenni si è invece continuato a battere questa strada fino al parossismo che se toccò i suoi vertici con quella ridicola «battaglia del grano» di fascistica memoria, certo non è stata fino ad ora sicuramente abbandonata, neppure nel secondo dopoguerra quando la linea tradizionale delle classi più retrive, quella del protezionismo granario, ha reso possibile anche l'insorgere nella nostra economia di quella mostruosa escrescenza, vera e propria diga contro il progresso, che è stata la Federconsorzi.

Oggi la situazione è chiaramente insostenibile. Gli stessi recenti turbamenti congiunturali del nostro sistema economico non hanno fatto che sottolineare – e questo argomento è ormai moneta corrente non diciamo per i quotidiani, ma persino per i rotocalchi – la strutturale incapacità della agricoltura italiana, così come essa è organizzata, a far fronte alle crescenti, e giustamente crescenti se si pensa ai livelli di partenza ed alla distanza ancora notevole che compara il nostro paese dagli altri in fatto di consumi dei più significativi prodotti agricoli, esigenze di un mercato nel quale si era manifestata una domanda con andamento più sostenuto che in fasi precedenti.

Certo non sono mancati titolati consultori al capezzale della nostra agricoltura ammalata di mal sottile. C'è stata persino una «Conferenza agraria e del mondo rurale» che ha detto alcune cose che non si potevano ormai non dire. Per adesso tuttavia continuano a tener banco politici e «tecnici» che, in sostanza, riducono ogni loro terapia alla richiesta di contributi che vadano ad impinguare le casse della vecchia proprietà terriera (magari per rinnovare i fasti dei milioni, di quelli della lira a quota 90, pompati alle casse dello Stato in nome della «bonifica integrale» che non è mai stata né l'una cosa né l'altra) o della nuova, più aggressiva, ma con moderazione (alla quale andrebbe magari assai a genio una riedizione riveduta e maggiorata del Piano verde) che si presenta all'opinione pubblica – e si fa quasi reclamizzare su giornaloni e su riviste – nel nome del più

rapido, intenso ed aggiornato progresso tecnico, di una specie di «americanizzazione» della nostra agricoltura.

Non sarà certo questa la sede, né saranno mai questi gli uomini dai quali uscirà una qualche parola contro il progresso tecnico come tale. Al contrario. E tuttavia l'unanimità di apprezzamento che non può sussistere in riferimento alla esigenza di modernizzazione o come si dice con una espressione a nostro avviso impropria di «industrializzare» l'agricoltura (e d'altra parte dove si possono ormai trovare gli estimatori dell'aratro a chiodo, del letame naturale o della trebbiatura con il desco?) non può ovviamente non aprire il discorso decisivo: il discorso cioè su *chi* deve trarre i frutti di esso, tanto più che quei frutti sono attesi come la risultante di massicci investimenti di denaro pubblico. E il discorso non si ferma certo qui. Non si tratta cioè soltanto di stabilire *chi* deve godere di quei frutti, ma anche del modo nel quale deve essere organizzata l'economia agraria nel nostro paese. Il disegno della borghesia più moderna, degli alfieri del «progresso tecnico» senza qualificazioni appare assai chiaro. Nessuna modifica del regime proprietario; certo profonda revisione contrattuale che conduca l'agricoltura ad una organizzazione che essi definiscono di tipo industriale, a salariati cioè (come se l'industria postulasse naturalmente e non fosse invece una risultante storica un tale rapporto di produzione); messa a coltura e valorizzazione delle terre «economiche», cioè redditizie dal punto di vista privato (con contributo dello Stato); spoliazione e depressione di altre estesissime superfici agrarie sulle quali magari potrebbe esercitarsi l'intervento dello Stato, e meglio se attraverso qualche opportuna intermediazione. Una presenza, anche non indifferente, di piccoli e piccolissimi proprietari coltivatori nelle aziende marginali, appare rappresentare il completamento di un indirizzo del genere: in fondo anche la casa più stabile e più signorile deve sempre avere il suo bravo parafulmine.

La linea prospettata dal movimento contadino e dal più avanzato schieramento di sinistra appare radicalmente diversa e contrapposta come risulta dal saggio di Chiarelli e Degl'Innocenti che apre questo fascicolo. Essa trova il suo perno nella impresa contadina associata che opera sulla terra, data in proprietà ai contadini, che la lavorano,

attraverso quegli «Enti di sviluppo» che dovrebbero rappresentare lo strumento di riassetto, di sistemazione e di intervento dell'Ente Regione su tutta la superficie del paese. In questa direzione dovrebbero evidentemente operare tutti gli strumenti pubblici di sostegno e di intervento: dai Consorzi agrari rinnovati e democratizzati ad una cooperazione di vario tipo, dagli istituti per la formazione professionale ai programmi di opere pubbliche di civiltà e di benessere: il che evidentemente presuppone anche un totale riorientamento delle prospettive urbanistiche e di insediamento nel nostro paese tendente a frenare da uno parte lo spopolamento derivante da decadenza e da inedia, patologico e non fisiologico, e dall'altra, il «gigantismo urbano che ha aperto problemi tragici ancora forse non del tutto dimensionati e sta ingoiando crescenti risorse e disponibilità degli Enti pubblici altrimenti utilizzabili. Il fascicolo de «La Regione» che qui si presenta mira a recare un proprio contributo su queste basi. Saranno poi le spinte derivanti dalle esigenze e dalla coscienza non solo delle masse contadine – che il problema non è più, se mai lo è stato, corporativo o settoriale –, ma di tutto il settore democratico del paese a dare il tono decisivo alla battaglia. Noi ci auguriamo, ed il nostro impegno non mancherà perché ciò accada, che essa si risolva lungo le linee sopra rapidamente fissate.

4. Antonio Chiarelli - Riccardo Degl'Innocenti, *Superamento della mezzadria e prospettive dell'agricoltura* [571]

1. La mezzadria, tipico contratto agrario delle regioni centrali del nostro paese, è ben nota perché necessiti farne qui una dettagliata descrizione. Basta, perciò, ai fini di quanto esporremo, richiamare brevemente i preminenti elementi specifici di tale rapporto cercando di evidenziare la loro evoluzione dal 1933, anno in cui fu approvata la «Carta della mezzadria», al 1948, anno in cui l'accordo per la tregua mezzadrile trovò esplicito riconoscimento legale nella legge del 4 agosto 1948, n. 1094.

571 «La Regione», n.s., a. X, n. 3-4, maggio-giugno 1964, pp. 7-16.

Da allora, nonostante le successive modificazioni alla legge citata, i fatti fondamentali della mezzadria sono rimasti immutati.

Il podere, quale complesso di terreni con casa per la famiglia colonica e dotato di quanto occorra per l'esercizio dell'impresa organizzata in forma unitaria, costituisce una piccola azienda in cui alla famiglia mezzadrile è rimesso, da parte del concedente che conferisce il podere stesso, il compito di provvedere a tutto il lavoro necessario alla coltivazione e alle attività connesse.

Pertanto il rapporto podere-famiglia mezzadrile è, nell'economia agricola mezzadrile, il perno intorno a cui si struttura la combinazione dei fattori produttivi.

Oltre al lavoro il mezzadro apporta i capitali d'esercizio a lui spettanti, in base al contratto ovvero secondo gli usi. Sostiene a metà con il concedente le spese di acquisto dei capitali tecnici circolanti, del servizio dei capitali tecnici fissi, di prestazione della manodopera e ammortamento di capitali tecnici di scorta.

Tutte le spese relative alla manutenzione, ammortamento, assicurazione dei capitali fondiari nonché le spese necessarie alle opere di miglioramento e trasformazione fondiaria sono a carico del solo concedente.

In quanto alla ripartizione dei prodotti, a seguito della legge n. 1094 (tregua mezzadrile), il principio della divisione a metà è superato e viene assegnata al mezzadro una quota corrispondente alle somme del 50% della produzione lorda totale e del 3% della produzione lorda vendibile.

La direzione dell'azienda costituisce, ancora oggi, una prerogativa preminente del concedente. La ragione di ciò è la presunzione secondo cui il concedente è maggiormente impegnato nella produzione e per il maggior valore economico dei suoi conferimenti e per il diverso modo con cui esso apporta i conferimenti medesimi.

Quanto all'esecuzione delle opere di miglioria, considerata semplice esercizio di un potere riservato al concedente, la «Carta della mezzadria» imponeva alla famiglia mezzadrile, se e quando lo desiderava il concedente stesso, dietro compenso fissato dalle disposizioni dei cosiddetti patti generali, l'obbligo di svolgere il lavoro necessario.

Con l'accordo per la tregua mezzadrile la situazione sembra capovolgersi. L'art. 2 della lettera c dispone: «il ricavato del 4% della produzione lorda vendibile del podere, da prelevarsi sulla parte poderale, verrà impiegato per opere di miglioria nell'azienda, da far eseguire da operai agricoli della zona preferibilmente nel periodo invernale di massima disoccupazione».

Nella realtà non è cambiato niente poiché l'obbligo, dopo il 1948, per il concedente, di effettuare opere di miglioramento fondiario, ha continuato a rappresentare in effetti una semplice facoltà di eseguire miglioramenti poiché è sempre strettamente rimasto condizionato al diritto del concedente alla direzione della impresa.

A questo proposito giova ricordare che l'azione dei Consigli d'azienda, condotta fra l'altro per ottenere il diritto del mezzadro a partecipare alla direzione dell'impresa, era evidentemente fondamentale e certamente se avesse avuto l'esito sperato quel dispositivo sarebbe sortito con effetti ben diversi, sicuramente positivi.

In sintesi, dunque, di fronte al mezzadro cui spetta l'obbligo di fornire il 100% del lavoro e di partecipare nella misura del 50% alla fornitura del capitale d'esercizio, il proprietario concedente interviene con un fondo i cui capitali fondiari si presentano strutturati, per una carenza assoluta di direzione tecnico-amministrativa e per la mancanza di efficienti investimenti, financo di quelli normali corrispondenti alla quote di ammortamento e di manutenzione, in modo del tutto irrazionale all'applicazione della «buona tecnica agraria» moderna.

Una tale situazione è in ultima analisi anche una diretta conseguenza della contraddizione esistente nell'ambito della combinazione produttiva dell'azienda mezzadrile in particolare tra gli interessi del proprietario concedente e quelli del mezzadro. Infatti mentre il proprietario attua fra tutte le scelte economiche possibili quelle che in maggior misura valorizzano il capitale fondiario intensificando al massimo il lavoro, il mezzadro si orienta verso una progressiva valorizzazione del proprio lavoro e conseguentemente verso un aumento della propria produttività incrementando l'intensità di capitali.

Questo il quadro della situazione contrattuale mezzadrile che è

andato vieppiù aggravandosi man mano che anche in agricoltura l'elemento mercato s'inseriva a condizionare il processo produttivo e ad esaltare l'aspetto imprenditoriale nei rapporti tra proprietà della terra, capitale e lavoro.

La mezzadria cioè per tutte queste condizioni si è dimostrata, nonostante la politica degli investimenti e dei finanziamenti pubblici perseguita con il preteso «effetto propulsivo», incapace a trasformarsi in contratto moderno e quindi a promuovere la trasformazione, il progressivo ammodernamento delle strutture della produzione aziendale ed è rimasta, invece, invischiata nella politica paternalistica dell'interclassismo più ottuso provocando l'immiserimento dei mezzadri e il definitivo esodo in massa dalle campagne in specie delle forze di lavoro più giovani.

2. In Toscana, e soprattutto nelle sue province più centrali, la fisionomia economica dell'agricoltura è data, com'è noto, dall'impresa mezzadrile.

Sul totale delle aziende pari a 232.650 unità, 196.116 sono condotte direttamente dal proprietario e controllano una superficie di 1.796.170 ettari, 10.721 sono condotte da affittuari e controllano una superficie di 49.985 ettari, 8.869 sono condotte da imprenditori il cui titolo di possesso della terra è parte in proprietà e parte in affitto e interessano 71.150 ettari; infine 16.944 sono condotte da imprenditori il cui titolo di possesso della terra è diverso e interessano una superficie di 166.321 ettari. Dunque predomina nettamente l'impresa proprietaria del fondo costituente la base territoriale dell'azienda.

In particolare si rileva che detto tipo d'impresa gestisce: 105.995 aziende a conduzione diretta coltivatrice per una superficie complessiva di 410.760 ettari pari ad una media di 3,87 ettari per azienda; 65.577 aziende a colonia parziaria appoderata per una superficie complessiva di 614.498 ettari pari ad una media di 9,37 ettari per azienda; 19.256 aziende a conduzione diretta con salariati e compartecipanti per una superficie complessiva di 759.549 ettari pari a una media di 39,44 ettari per azienda.

A diverso titolo di possesso della terra, la Toscana è interessata con 136.689 aziende e con 599.001 ettari alla conduzione diretta

del coltivatore; con 69.837 aziende e con 655.463 ettari alla conduzione a colonia parziaria appoderata; con 20.941 aziende e con 833.589 ettari alla conduzione con salariati e/o compartecipanti.

L'azienda a conduzione mezzadrile, pertanto, interessa il 31,20% del totale della superficie aziendale. Onde evitare, però, un'errata interpretazione di tale dato è bene sottolineare che sulla superficie dell'azienda a conduzione con salariati o compartecipanti pari al 39,86% della totale superficie aziendale è compresa gran parte della superficie boscata (823.112 ettari ivi compresi i castagneti da frutto). Così questa impresa, pur figurando territorialmente più vasta, è economicamente e socialmente meno importante di quella mezzadrile.

I dati esposti, se da un lato esprimono i prevalenti rapporti fra proprietà, imprese e lavoro più diffusi, dall'altro ci consentono di avvalorare l'importanza della mezzadria nella economia agricola toscana e ciò non solo per la superficie che essa ancora controlla (31,20% della superficie totale aziendale), ma anche per il permanere delle strutture produttive proprie dell'organizzazione aziendale mezzadrile.

Difatti il tipico rapporto podere-famiglia contadina, il caratteristico insediamento con l'abitazione della famiglia contadina posta al centro dei singoli fondi, tutta la logica operativa con cui sono stabiliti i criteri di scelta dei fattori produttivi dell'organizzazione aziendale sono quelli propri della combinazione produttiva mezzadrile e informano di sé anche le aziende a conduzione diretta con compartecipanti.

Senza tema di essere smentiti si può, dunque, affermare che, ancora oggi come nei secoli passati, l'agricoltura toscana è tipicamente mezzadrile.

3. I caratteri dell'ordinamento colturale sono rimasti pressoché immutati nel tempo; nonostante i giganteschi progressi della tecnologia le colture sono disposte e ordinate con gli stessi criteri dei secoli scorsi nel quadro di una economia di autoconsumo tipicamente mezzadrile.

Il seminativo promiscuo, la trascurabile incidenza della specializzazione arborea, la trascurabile importanza, a vantaggio dei semi-

nativi, riservata alla praticoltura stabile, costituiscono gli elementi principi che denotano il permanere di anacronistici ordinamenti produttivi a cui tutta l'economia agricola è ancora strettamente legata.

Anche il settore zootecnico è decisamente rimasto invischiato nell'angusta prospettiva di una destinazione economica aziendale strettamente familiare. Così il marcato aumento del parco macchine-trattrici ha avuto semplicemente l'effetto di ridurre il numero dei buoi e di aumentare corrispettivamente le vacche comuni e in misura minore i vitelli. I suini sono rimasti pressoché invariati e gli ovini sono diminuiti di oltre la metà.

Tutte le altre trasformazioni industriali a livello dell'azienda appoderata (vinificazione-oleificazione) sono in crisi perché nell'assoluta impossibilità di usufruire dei mezzi strumentali che il progresso mette a disposizione anche dell'agricoltura.

Quanto alle produzioni complessive ed unitarie dei vari prodotti diretti del suolo, ad eccezione, per ovvie ragioni, del grano, esse sono rimaste pressoché stazionarie quando addirittura non hanno evidenziato tendenze alla diminuzione.

Questa situazione denota, ancora una volta, che l'attuale struttura produttiva dell'agricoltura toscana non ha recepito i mezzi e gli indirizzi propri della tecnologia moderna; così, in specie, denota che le macchine non hanno un impegno razionale poiché altrimenti avrebbero dovuto verificarsi profonde e radicali trasformazioni fondiarie in particolare per quanto concerne la sistemazione dei terreni e gli ordinamenti colturali.

Questa immobilità tecnologica è un chiaro indice dell'immobilità economica-sociale della azienda mezzadrile e conseguentemente della sua incapacità strutturale ad adeguarsi alle esigenze della moderna produzione.

Anche la strutturazione dei regimi fondiari, quale diretta espressione dell'economia mezzadrile, è rimasta immutata nei secoli.

Così alla stessa stregua degli interventi tecnico-economici della bonifica, la cui specifica azione è ben nota, ogni altro intervento, qualunque altra iniziativa avente per oggetto i caratteri giuridico-

economici dei regimi fondiari, e in specie i tipi d'insediamento della popolazione rurale, hanno trovato nell'esigenza della organizzazione produttiva mezzadrile la loro ragione d'essere. Il tipico insediamento, spesso legato intimamente ad un'agricoltura di consumo, manuale, dove l'economia domestica si confonde con quella aziendale, al pari della abitazione colonica con la stalla, e in genere con un qualsiasi strumento di gestione, rappresenta, senza dubbio, una delle cause preminenti dell'isolamento sociale delle categorie contadine. Ed è anche, perciò, una delle cause prime della profonda crisi economico-sociale delle zone mezzadrili.

In Toscana, dove l'istituto mezzadrile riveste prevalente importanza economica, la strutturazione oligopolica dei fondamentali settori industriali e commerciali ha avuto modo di esplicare più che altrove una massiccia azione predatrice a danno delle forze lavoratrici contadine.

La precipitosa *fuga* di 140.320 (28,45%) unità mezzadrili nel giro di 8 anni appena ne è una triste riprova.

La crisi agricola, e in specie dell'economia mezzadrile, è chiara, data la descritta situazione strutturale della combinazione produttiva, che si esprime in un elevato scarto tra i saggi di aumento della produttività dell'agricoltura rispetto a quelli dell'industria e nell'imperfetto funzionamento del mercato.

Così, nell'ultimo decennio, di fronte ad un marcato aumento del reddito nei settori secondario e terziario, quello agricolo è aumentato in misura sensibilmente inferiore; le fasi di lavoro, in aumento nei settori non agricoli, sono in precipitosa diminuzione in quello agricolo; il rapporto tra prezzi agricoli e prezzi del settore terziario ha avuto un andamento molto sfavorevole per il settore agricolo. Di conseguenza, nonostante l'aumento maggiore dell'indice dei prezzi dei prodotti agricoli rispetto a quello dei prezzi dei prodotti industriali, la ragione di scambio tra prodotti agricoli e l'insieme dei prodotti non agricoli si è mossa a netto sfavore dell'agricoltura.

E ancora, a causa del più intenso progresso registrato negli altri settori, il predetto pro-capite in agricoltura ha subito un'ulteriore decisa flessione.

Pertanto, malgrado tutti i cosiddetti investimenti propulsivi, nonostante il rilevante flusso della fase agricola verso gli altri settori e il miglioramento della posizione dei prodotti agricoli nei riguardi dei prodotti industriali, si è verificato in agricoltura, e ancor più nelle zone mezzadrile dove peraltro la produzione lorda vendibile è rimasta pressoché invariata, un vero e proprio peggioramento.

4. Le rilevazioni, fin qui svolte, ci fanno comprendere come l'aumento di produttività e la riduzione dei costi in agricoltura non rappresentino, di per sé, causa di progresso economico-sociale; anzi, nell'ambiente mezzadrile ciò ha significato esodo in massa delle forze di lavoro, degradazione fisico-economico-sociale di intere zone agrarie. Dunque occorre sì promuovere un aumento della produttività e una riduzione dei costi in agricoltura, ma occorre che ciò avvenga sulla base di una nuova strutturazione degli ordinamenti produttivi, in particolare limitando il potere economico delle grosse concentrazioni produttrici dei mezzi strumentali, concedendo la terra ai lavoratori agricoli e favorendo il controllo dei produttori agricoli, attraverso la cooperazione, sulla produzione, nelle industrie trasformatrici e nella distribuzione dei prodotti agricoli.

L'esame testé compiuto ci dà un quadro, seppure assai sommario, della grave situazione delle nostre campagne.

L'esodo dei mezzadri, il loro assoluto immiserimento, la rovinosa azione dei finanziamenti pubblici che in realtà, a giudicare anche dal prevalente stato di arretratezza delle strutture produttive, hanno costituito solamente una gratuita elargizione di capitali alla grande proprietà, ne costituiscono i tratti più appariscenti.

L'agricoltura, dando per scontato che il problema della mezzadria non pone altra alternativa all'infuori del suo superamento definitivo e radicale attraverso la formazione di efficienti imprese proprietarie contadine, esige, dunque, profonde trasformazioni dei regimi fondiari e delle combinazioni produttive aziendali, esige una nuova, più dinamica organizzazione cooperativistica fra i produttori contadini e quindi una loro presenza più efficiente, bene organizzata, sul mercato.

Nel quadro di queste esigenze, gli Enti locali e la Regione, organi elettivi rappresentativi, hanno e debbono avere (vedi anche

Convegni, UNCEM, UPI) una partecipazione sempre più importante nella programmazione degli investimenti, nella elaborazione dei programmi di intervento e d'assistenza tecnica in ogni campo dell'economia nazionale, e in specie in quello dell'agricoltura, della bonifica, dell'economia montana e delle foreste, dove diversi sono gli ordinamenti produttivi in relazione alla configurazione geografica particolare del nostro paese.

Solamente l'Ente locale e la Regione, organi democratici altamente qualificati sul piano sociale, attraverso la perfetta conoscenza delle varie zone, possono, dunque, approntare per esse, con specifici studi, le linee di una programmazione generale per i vari settori economici non avulse dalle molteplici e complesse situazioni economiche e psicologico-sociali delle popolazioni.

Naturalmente gli studi, le ricerche, le proposte a livello comunale, zonale, provinciale conseguenti alle diverse peculiarità oggettive dell'ambiente agronomico non dovranno isterilirsi in un semplice tecnicismo colturale, ma dovranno comporsi, articolandosi nel più vivo dinamismo economico della moderna azienda agraria, nella visione di una agricoltura altamente industrializzata ed economicamente integrata e dovranno trovare una razionale organizzazione nel quadro di una evoluzione globale dell'attività economica e del progresso sociale nel territorio regionale, base oggettiva della pianificazione.

5. Strumento indispensabile per assolvere a tali compiti appare oggi l'*Ente di sviluppo dell'agricoltura* che dovrà quanto prima istituirsi al fine di creare quelle nuove strutture agricole capaci di assicurare un reddito soddisfacente dell'impresa contadina, pieno impiego e adeguata remunerazione delle forze di lavoro.

Secondo la proposta di legge, n. 3526, dell'On.le Storti ed altri, gli Enti di sviluppo avranno il compito di:

1) elaborare piani regionali e zonali di sviluppo dell'agricoltura, allo scopo di valorizzare economicamente e socialmente le zone di intervento, e curarne l'attuazione;
2) elaborare piani generali di trasformazione agraria e di miglioramento fondiario, e curarne la esecuzione;

3) realizzare programmi di ricomposizione fondiaria, secondo le norme vigenti;
4) assistere tecnicamente le imprese agricole singole ed associate, nonché agevolare ad esse il ricorso al credito di miglioramento, di esercizio e di conduzione, al fine di stimolare la formazione e il potenziamento delle imprese stesse;
5) promuovere, organizzare e finanziare corsi di istruzione professionale per la preparazione di imprenditori, dirigenti, tecnici e lavoratori di ogni categoria;
6) promuovere la cooperazione e favorire il sorgere di iniziative associate di macchine agricole e di altri beni o attrezzature, nonché per la conservazione, trasformazione e collocamento dei prodotti agricoli.

Una preliminare osservazione, non certamente trascurabile ma fondamentale, che possiamo fare circa i compiti di tali Enti di sviluppo è la seguente: l'assetto strutturale moderno della nostra agricoltura, lo sviluppo economico-sociale democratico esige, non può essere realizzato con una semplice ricomposizione fondiaria. Infatti tale ricomposizione fondiaria non può prescindere da una riforma, capace di creare i presupposti per lo sviluppo e il progressivo rafforzamento dell'azienda diretta coltivatrice, se non si vuole perseguire una politica di sviluppo che porti da un lato a favorire in maniera assoluta le capacità produttive dell'impresa capitalistica e dall'altro a relegare ad una funzione sempre più marginale l'impresa contadina, facendola vivere in uno stato di crisi perenne.

Questa osservazione già di per sé, e a maggior ragione se considerata insieme a tutte le altre precedentemente rilevate, giustifica ampiamente la necessità che questi Enti di sviluppo dell'agricoltura siano una diretta emanazione dei governi regionali e sottoposti alla tutela e alla vigilanza degli Enti locali attraverso la loro presenza in essi con effettive rappresentanze qualificate.

Così strutturati gli Enti di sviluppo dell'agricoltura potranno assolvere, quali strumenti pianificatori e coordinati su scala zonale, provinciale e regionale, all'importante funzione «di eliminare le interferenze tra i vari organismi operanti in agricoltura, sia ri-

unendo in un unico centro di elaborazione e di direzione i contributi parziali e settoriali di ogni singolo ente, sia raccogliendo e orientando verso l'obiettivo comune della rinascita i contributi degli Enti locali, delle diverse organizzazioni di categoria, di centri e istituti di ricerca e anche di singole persone dotate di specifica competenza».

6. Un ruolo di primo piano nel processo di sviluppo economico-sociale dell'agricoltura spetta alla cooperazione in quanto ne dovrà formare le fondamentali strutture.

Il riconoscimento tributato all'impresa contadina, anche dalla recente Conferenza Nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura, pur avendo un importante significato, non è sufficiente a garantire la sua piena affermazione economico-sociale. Affinché l'impresa contadina possa vivere, economicamente parlando, occorre che essa disponga non solo di facilitazioni creditizie e di una industria che la rifornisca di efficienti mezzi produttivi a prezzi convenienti e non già a prezzi d'impero monopolistico, ma occorre, altresì, una efficiente organizzazione cooperativistica a livello della combinazione produttiva e di mercato, in modo da interessare direttamente l'agricoltore e tutto il processo produttivo. Processo che deve iniziarsi con la lavorazione del terreno e finire con la confezionatura del prodotto per il mercato o addirittura con la vendita del prodotto stesso al consumatore.

Al di fuori di una tale configurazione economico-sociale, l'impresa contadina, spesso già in evidente anacronismo e in contrasto con l'evoluzione delle esigenze del moderno vivere sociale, rappresentò un terreno assai favorevole all'allargamento della base capitalistica nelle nostre campagne in quanto il capitale monopolistico, industriale e finanziario, non troverà una organizzazione democratica economicamente valida ad opporsi alla sua azione di controllo e di dominio.

Da qui derivano le premesse ad una cooperazione capace di rompere, ovviamente nel quadro di una lotta politica democratica, la morsa soffocatrice dei monopoli e rafforzare l'impresa proprietaria contadina.

Scontato che l'azienda esprime, in maniera unitaria, la combinazione elementare di tutti i mezzi produttivi e che l'impresa esprime la attività di colui (imprenditore) che esercita la gestione dell'azienda al fine di ottenere un profitto; scontato che la cooperazione deve realizzare dimensioni più convenienti della produzione e condizioni di lotta più favorevoli contro il dominio dei monopoli industriali e finanziari, occorre che essa non solo rappresenti una scelta iniziale interdipendente con tutte le altre scelte relative ai vari elementi della combinazione produttiva aziendale, ma anche lo strumento basilare della combinazione produttiva dell'impresa contadina. È necessario che la cooperazione, pur potendosi organizzare per uno o più settori del processo produttivo aziendale o extra aziendale, tenda a svilupparsi in maniera organica e unitaria a livello dell'azienda medesima e quindi dell'impresa. Così la cooperazione intesa a creare, per es., la stalla sociale, o un parco macchine interaziendale, o addirittura la cooperazione per l'acquisto della terra o per l'acquisto, la vendita, la trasformazione di alcuni prodotti, è da considerarsi strumento fondamentale per giungere alla creazione dell'impresa cooperativa e non già la realizzazione dell'impresa medesima.

Nell'azienda cooperativa contadina deve essere possibile, in maniera unitaria, non solo considerare nella loro reciproca influenza tutti gli elementi della combinazione produttiva, ma altresì intervenire direttamente al fine di coordinare nel quadro del processo di produzione più rispondente alle moderne necessità tecnico-economiche e sociali.

Lo sviluppo della cooperazione dall'acquisto della terra alla destinazione produttiva e all'esercizio dell'azienda può costituire, senza dubbio, il processo basilare secondo cui dall'impresa contadina individuale, caratterizzata da una azienda più o meno autonoma o non autonoma, è possibile passare all'impresa cooperativa caratterizzata dalla grande azienda contadina. In altre parole ciò significa che l'organizzazione cooperativistica dei produttori agricoli, a qualunque livello essa avvenga, deve essere coordinata nel quadro generale dell'azienda e se ne deve promuovere il suo sviluppo fino alla creazione dell'azienda cooperativa contadina.

La cooperazione, perciò, a qualunque livello si organizza, deve impostare i fatti economici ai quali in particolare si riferisce, nel quadro della realtà oggettiva in cui detti fatti si formano e si sviluppano: l'azienda agraria.

Senza tenere conto di tale necessità si rischia di dare alle scelte dell'impresa un carattere frammentario, non unitario, e quindi irrazionale, e alla cooperazione un carattere spesso antieconomico e puramente strumentale.

7. Gli investimenti in agricoltura hanno avuto e continuano ad avere, in prevalenza, il fine di bilanciare semplicemente gli effetti prodotti dalle circostanze che la redditività del settore agricolo non è adeguatamente influenzata dalla redditività prevalente nella restante economia nazionale, e non già quello di realizzare effettive, radicali, profonde trasformazioni delle sue strutture produttive.

La redditività del settore agricolo in tal modo non tende ad equilibrarsi con quella degli altri settori tramite un'azione politica intesa ad eliminare le cause di tale squilibrio (per es. contenere i prezzi dei prodotti e dei mezzi di produzione richiesti dal settore agricolo in costante equilibrio con i relativi costi decrescenti per effetto dell'incremento di produttività) bensì tramite un'azione politica di investimenti a non finire.

Pertanto l'aumento assoluto e relativo di redditività dell'impresa agraria, anziché farlo emergere da una avveduta politica di ristrutturazione della produzione agricola e di controllo dei prezzi di tutti i mezzi di produzione richiesti dall'azienda agraria, si cerca di realizzarlo attraverso una politica di semplici investimenti.

In altre parole gli investimenti pubblici in agricoltura, giustificati e per la realizzazione di sfere di prevalente interesse pubblico e per favorire investimenti privati in opere di trasformazione e di ammodernamento che altrimenti non sarebbero redditizi, finiscono, in misura non trascurabile, per rappresentare una elargizione gratuita di capitali verso quelle forze conservatrici che hanno inchiodato l'agricoltura ad uno stato di assoluta arretratezza.

Concludendo, questa nota d'azione politica per uno sviluppo economico democratico dell'agricoltura nelle zone mezzadrili in specie, riteniamo possa essere così riassunta:

a) istituire degli Enti di sviluppo in agricoltura, strutturati in modo da essere in grado di rispondere ai compiti di cui è stato discusso e che siano emanazione diretta dell'Ente Regione;
b) promuovere la creazione e lo sviluppo della varie forme associative fra i produttori agricoli mediante l'intervento coordinato negli investimenti pubblici, nelle opere di assistenza tecnica, sociale e creditizia e la limitazione del potere economico delle grosse concentrazioni industriali, commerciali e finanziarie;
c) ricostruire in ogni azienda mezzadrile il Consiglio d'azienda con preminenti funzioni di programmazione di ogni intervento e investimento a livello aziendale riprendendo, così, l'esperienza positiva degli anni '49-'59.

5. Umberto Toschi, *Confini di regione e problemi interregionali* [572]

Abbiamo di «regione» due concetti: la regione come pezzo di superficie terrestre – individuato in sé e distinto dagli altri, ossia dalla superficie circostante, per il complesso dei propri caratteri geografici – e la Regione come territorio politicamente definito.

Nell'un caso e nell'altro si presenta a un certo momento il problema della confinazione. Ma ovviamente con una certa diversità.

Nel primo caso è un problema conoscitivo. Il confine della regione è, o meglio, dovrebbe essere il luogo dei punti nei quali cessano le caratteristiche di essa e al di là dei quali si presentano quelle delle regioni o superfici circostanti.

Perché regioni o superfici? Perché le superfici circostanti possono essere o almeno considerarsi indifferenziate. Se ci occupiamo di una regione, non ci interessa individuare intorno ad essa altre regioni: vogliamo riconoscere *questa* e possiamo considerare indifferenti le altre, siano una o più e quanti e quali. Non solo ma la superficie

572 «Arti e mercature», mensile della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Firenze, n.s., a. III, n. 2-3, febbraio-marzo 1966, pp. 12-18.

dell'intorno può essere assolutamente omogenea in sé e assolutamente eterogenea rispetto alla regione che ci interessa. Al limite è il caso in cui l'intorno sia superficie marina (sottilizzando si può anche vedere tale superficie articolata in spazi regionali, ma non sarà mai una regione di questa categoria, quella di cui ora qui ci si potrà occupare).

La riferita definizione di «confine» deve essere ancora esplicitata. Luogo dei punti non significa inevitabilmente linea. Troppo spesso ce lo dimentichiamo.

Luogo di punti in possesso di un particolare requisito può anche essere un piano o limitatamente una figura piana: un parallelogrammo, un poligono, un cerchio, una zona, fascia o striscia. A questi ultimi termini il più sovente confine regionale come confine di regione vera o geografica: il luogo dei punti nei quali si attenuano i caratteri individuanti una regione e vengono a presentarsi e infine a prevalere i caratteri individuanti dell'intorno extraregionale (alias *fuori di quella regione*). Di più. In questa zona di transizione vi possono essere tratti che per certi riguardi decisamente fanno parte di una regione, per altri della confinante. Il caso più esplicito è nel rapporto fra rilievo e idrografia. Può esservi un tratto, nel quale il rilievo determina una pendenza generale del paesaggio, quindi un'esposizione con tutte le sue conseguenze climatiche e successivamente biogeografiche, ecc., verso la regione A, mentre le acque attraverso un corridoio inciso in tal rilievo fluiscono verso la regione B contermine.

Teniamo presente il caso perché avremo particolare motivo di ritornarvi più innanzi.

D'altra parte noi abbiamo bisogno di valori di dimensione (estensione), di posizione assoluta sul globo terrestre, di situazione relativa rispetto agli accidenti di questa e anzitutto rispetto alle altre regioni e spazi tellurici.

Per farci questa idea abbiamo bisogno di *rappresentarla*, la regione, e per rappresentarla non sappiamo far nulla di meglio che tracciarne, *fingercene*, direi, un contorno lineare: una delimitazione lineare, normalmente simbolica più che sostanziale. Soltanto per eccezione essa corrisponde ad un elemento geografico lineare o riconducibile a

lineare e dotato di efficacia separatoria come la costa, la linea di contatto fra terra emersa e mare; spesso è semplicemente appoggiata a un oggetto geografico riconducibile a lineare e in qualunque misura separatorio, come il crinale di una catena di montagne (anche se il crinale è proprio l'espressione dell'unità di tal complesso montuoso) o un corso d'acqua (anche se esso corrisponde alla linea d'impluvio cui converge l'unità della valle o del più ampio bacino idrografico).

Ma noi (noi, l'uomo; noi, l'uomo vivente in società, e in società organizzata) abbiamo bisogno di un tracciato lineare della confinazione non soltanto a fini rappresentativi di conoscenza, ma anche a fini organizzativi. Non sul piano scientifico, ma sul piano politico-amministrativo.

Non è che la storia sia giunta di un balzo a riconoscere questa esigenza. A tacer dei nomadi, rammentiamo che, dopo il minuto frazionamento dei poteri effettivi nell'età feudale e comunale, la ricomposizione di unità politiche complesse ci ha fatto assistere a formazioni territorialmente discontinue nello spazio e labili nel tempo, dalle quali il concetto di confine politico o politico-amministrativo resta, quanto meno praticamente, estraneo.

Ma lo Stato e la circoscrizione amministrativa, nei caratteri venuti a definirsi con lo sviluppo dell'organizzazione politica dell'Occidente europeo, da questo esportati nei paesi di assoggettamento coloniale e culturale, assunti da ultimo ormai da tutti i regimi, su tutte le terre abitate, esigono la definizione di un territorio di rispettiva «competenza» (sovranità se funzione politica, competenza amministrativa se circoscrizione): una definizione che ha espressione e strumento in una precisa delimitazione.

Ecco la Regione nel secondo dei significati indicati in premessa: la Regione come unità politico-amministrativa. E usiamo questo termine composito perché nelle circoscrizioni, nelle quali si articola il territorio dello Stato, le caratteristiche *lato sensu* politiche e quelle strettamente amministrative si giustappongono e si intrecciano con sfumature che possiamo lasciare ai cultori di diritto costituzionale e di diritto amministrativo.

Tanto più ciò in un ordinamento come quello dello Stato italia-

no, nel quale convivono o sono chiamate a convivere, giustapposte o sovrapposte, Stato, Regioni a Statuto speciale costituite e Regioni a Statuto ordinario *res condenda*, Province e Comuni.

Nondimeno anche dopo che tali limiti netti sono stati tracciati, visualizzati sul terreno con siepi, muri, paletti, cippi e rafforzati con discriminazioni di ordine fiscale od altro, la realtà reale per lo meno come realtà di fondo, quella delle zone, fasce, strisce di transizione e polivalenti, preme ancora o di nuovo ponendo particolari problemi. Che non sono più di esclusivo interesse dell'una o dell'altra Regione (politico-amministrativa), ma di concorrenza. Quale deve essere nel senso etimologico della parola, non di contrasto né tanto meno da risolversi in esito a rapporti di forza, ma con coordinamento di iniziative, interventi tecnici, norme giuridiche concordate.

Queste sono cose che nella medesima o in diversa forma ho detto e ridetto, e d'altronde, ho ritenuto opportuno richiamare perché ciò che oggi mi propongo è una loro applicazione al caso concreto di determinate Regioni politico-amministrative nostrane.

6. Piero Barucci, *La Toscana regione artigiana* [573]

1. Sull'artigianato toscano si può dire ormai che c'è una letteratura almeno voluminosa. Gli studi sull'argomento specifico, tuttavia, non abbondano; al contrario sono assai scarsi, non sempre attendibili, spesso d'occasione. Ma qualunque lavoro o qualsiasi autore che tratti dell'economia, della storia, della civiltà toscana, non può fare a meno di parlare del nostro artigianato. E i riferimenti sono sempre ricchi di frasi d'occasione, tali comunque da rinsaldare l'opinione ormai consolidata che la Toscana è una regione tipicamente artigiana.

Per parte nostra ci troviamo in una situazione alquanto curiosa e, apparentemente, contraddittoria. Da un lato ci siamo convinti che tale opinione corrisponde alla realtà dell'economia toscana; dall'al-

573 «La congiuntura in Toscana», mensile della Federazione delle Casse di Risparmio della Toscana, a. II, n. 12, dicembre 1969, pp. 565-572. Le note riportate sono nel testo.

tro diffidiamo quasi istintivamente di ogni trattazione che mostra di avvicinarsi alla questione in termini anche latamente letterari.

L'impegno è allora quello di dare corpo a quell'opinione ed al nostro assenso; e non è facile. La ragione sta nel fatto che l'artigianato è un settore che ha, in primo luogo (e forse è l'unico), dei connotati strettamente giuridici. Ove ricorrano certe condizioni oggettive e ci sia da parte del titolare di un'impresa la volontà di iscriversi all'albo, ecco che si celebra la nascita di un'impresa artigiana. Un'unità si aggiunge ad un esercito di imprese (quasi 1.200.000 in Italia) così numerose da impensierire. Poco importa che quell'unità aggiuntiva sia data da un tassista di piazza o da un raffinato cesellatore di monili di metallo prezioso.

Se poi si tiene conto che l'appartenenza al rango degli artigiani concede alcuni vantaggi di indubbio rilievo economico, viene subito da dubitare che le normali statistiche sulla consistenza delle imprese artigiane (che si fondano su rilevazioni di tipo amministrativo) siano capaci di esprimere la realtà vera del fenomeno artigiano. Per le ragioni appena indicate, fin nei suoi più piccoli e sperduti Comuni. Anche lì si incontrano delle officine di riparazioni meccaniche che appartengono alla folta schiera degli artigiani e, secondo qualcuno, addirittura al cosiddetto «artigianato di produzione»[574].

2. Nonostante tutte queste considerazioni che debbono richiamarci ad una doverosa cautela, appena andiamo a documentarci sulla consistenza dell'artigianato toscano, non si può che rimanere colpiti dall'imponenza del fenomeno. Alla fine del 1968, le imprese artigiane erano in Toscana quasi 91.000 rispetto a 1.165.802 del totale italiano. Se chiamiamo «tasso di artigianalità lordo» il numero delle imprese artigiane per cento abitanti, vediamo che tale indice raggiunge un valore di 2,65 per la nostra regione e di 2,16 per l'Italia. La differenza non è di poco conto.

574 La distinzione tradizionale fra «artigianato artistico», «artigianato di produzione» ed «artigianato di servizi» ci pare insoddisfacente sia da un punto di vista strettamente economico che puramente logico. Per una critica in tal senso e per un diverso modo di distinguere l'artigianato si rinvia ad un nostro scritto in artigianato fiorentino, *Convegno di studi sulle prospettive dell'Artigianato in Toscana*, Firenze, 1968.

Bisogna poi dire che, anche in questo ambito, la Toscana si presenta come una regione tutt'altro che omogenea. Le differenze territoriali sono qui meno marcate che in altri settori, e non nello stesso senso. In valori assoluti emerge di gran lunga, com'era da prevedersi, la provincia di Firenze con 35.067 imprese artigiane; seguono a notevole distacco le province di Pisa, Pistoia e Lucca con un numero di imprese aggirantesi sulle 9.000 unità. La provincia di Arezzo ne ha 8.319, quella di Siena 6.841. Si hanno infine le province di Livorno (con 5.251 imprese), quella di Grosseto (4.707) ed, ultima, quella di Massa Carrara (83.274). La preminenza di Firenze è dunque schiacciante. Anzi, stando agli ultimissimi sviluppi del suo artigianato, essa tende ad accentuarsi. Basta pensare che durante il 1968, delle 2.594 imprese che hanno misurato l'incremento netto delle imprese artigiane dell'intera regione ben 1.196 sono dovute alla sola provincia fiorentina.

Se vediamo il fenomeno artigiano attraverso l'indice del «tasso di artigianalità lordo» si può notare che solo tre province toscane hanno un *tasso* superiore a quello medio regionale (Pistoia, Firenze, Arezzo); che altre tre province ne hanno uno inferiore a quello regionale ma superiore a quello nazionale (Siena, Pisa e Lucca) mentre due ne hanno uno di gran lunga inferiore (Livorno e Massa Carrara). Curioso il caso di Grosseto con un tasso uguale a quello medio nazionale.

Come considerazione generale, si può dire che nelle province più sviluppate della Toscana il «tasso di artigianalità lordo» appare assai variabile (si passa dal 3,67 di Pistoia all'1,58 di Livorno); mentre nelle province più arretrate il tasso è assai più uniforme (Siena 2,61; Grosseto 2,16).

3. Già al 1951 l'artigianato toscano era diffuso territorialmente in Toscana in modo piuttosto irregolare; ma i divari erano, allora, assai inferiori. La dinamica dell'artigianato toscano si è differenziata alquanto di provincia in provincia nel lungo e determinante periodo 1951-1968. Se distinguiamo questo periodo in due sottoperiodi (1951-1961 e 1961-1968) si possono fare alcune interessanti considerazioni[575].

575 È appena il caso di ricordare che per gli anni 1951-1961 disponiamo dei dati censuari; per gli altri i dati sono quelli relativi ai cosiddetti «albi artigiani».

Nel primo sotto-periodo, le imprese artigiane crescono in Toscana in modo nettamente superiore a quello per l'intera Italia (37,02% contro il 14,68%). Tale crescita è da attribuire quasi esclusivamente alla provincia di Firenze (che segna, sempre in termini di imprese, un incremento del 78,46%), e di Pistoia (+ 60,70%). Ove si prescinda dal caso di Massa Carrara (32,77%), tutte le altre province toscane vedono le proprie imprese artigiane accrescersi in modo solo leggermente superiore a quello medio italiano o addirittura inferiore (Arezzo, Livorno, Siena).

Nel secondo sotto-periodo (1961-1968) le cose sembrano mutare. Il divario fra l'indice di sviluppo delle imprese artigiane per la Toscana e l'Italia diviene alquanto più esiguo (+ 34,11% per la prima, + 27,14% per la seconda). Come considerazione generale, e pur tenendo conto della diversa ampiezza dei periodi, va detto che mentre il saggio di crescita dell'Italia è rapidamente cresciuto, quello per la Toscana è rimasto pressoché inalterato. Anche per le singole province i divari della crescita risultano alquanto inferiori. Si passa da un incremento del 46,95 per cento di Massa Carrara, ad uno del 18,05% di Lucca. Resta, è vero, il caso della provincia di Firenze che accresce sempre più la sua importanza in fatto di imprese artigiane, ma, per il resto, sembra che le province meno artigiane si stiano finalmente muovendo con un passo più veloce della media. Il caso di Massa Carrara e di Livorno che avevano un «tasso di artigianalità lordo» molto basso e che segnano gli incrementi più alti è meritevole di una speciale menzione.

Nell'insieme del periodo 1957-1968 (per il quale si hanno dati omogenei), si ha che, delle nove province toscane, cinque hanno visto accrescere la numerosità delle proprie imprese artigiane con un saggio medio annuo maggiore sia di quello toscano (+ 127,29%) che di quello italiano (+ 112,53%). Si tratta di Lucca (+ 191,16%), Firenze (+ 150,78%), Livorno (+ 142,765), Massa Carrara (139,85%) e Pistoia (133,43%). Le altre quattro, invece, presentano un saggio inferiore sia a quello medio regionale che a quello medio nazionale. Poco preoccupante il caso di Pisa (+111,88%) pressoché simile alla media del paese; assai più grave il caso di

Grosseto (+ 89,64%), Arezzo (+ 80,06%) e Siena (+ 73,19%). Il «Sud» toscano, anche artigianalmente, va relativamente perdendo via via di importanza.

Sulla base di quanto si è detto, si può assicurare che negli ultimi dodici anni, le province più scarsamente artigiane hanno recuperato terreno se inserite in qualche modo nell'area regionale di più intenso sviluppo: ne hanno perso se unificate nella grande sacca del sottosviluppo toscano.

4. Si è già avuto modo di accennare alla notevole eterogeneità che caratterizza il grande «mondo» delle imprese artigiane. Sulla base di una recentissima indagine che abbiamo ultimato per conto della Commissione Regionale per l'Artigianato della Toscana[576] ci è stato possibile formulare la seguente stima (al 31-12-1968) sulle imprese artigiane toscane distinte in diversi rami produttivi[577]:

Agricoltura e Foreste	864
Industria estrattiva	266
Industria manifatturiera	58.161
Costruzioni edili	12.427
Trasporti	8.154
Servizi	9.624
Totale	89.496[1]

Mediamente dunque le imprese artigiane del settore manifatturiero sono circa il 65% del totale. A nostro avviso è questo il ramo che più tipicamente può caratterizzare l'artigianato di una certa regione. L'affermazione ha, naturalmente, bisogno di qualche attenuazione, perché anche questa aggregazione è, da un punto di vista strettamente economico, insoddisfacente. Infatti, il ramo in questione, include anche delle attività che, sotto molti riguardi, si

576 *L'artigianato in Toscana*, indagine svolta da P. Barucci, per conto della Commissione Regionale per l'Artigianato della Toscana, Firenze, 1969.

577 Il diverso valore del totale delle imprese artigiane rispetto al dato poc'anzi presentato è dovuto al fatto che questo è un valore di stima. Per le province di Grosseto e Livorno, inoltre, i dati non sono al 31.12.1969. Si tratta comunque, sempre, di dati provvisori rilevati in sede di revisione dell'*Albo* delle imprese artigiane.

avvicinano a quelle dei servizi. È questo il caso delle cosiddette «officine meccaniche» fra le quali, almeno a livello artigianale, si celano in gran parte le officine di riparazione dei mezzi automobilistici. Escludendo questo tipo di attività, si può ritenere che il rimanente delle imprese di questo ramo, o svolge un lavoro tipicamente manifatturiero «per conto terzi», oppure sviluppa un artigianato con una produzione che ha un autonomo mercato, poco importa ch'essa possa gratificarsi dell'attributo di «artistico» (peraltro fonte di non pochi equivoci) o meno.

La nostra tesi di fondo è che, mentre i restanti rami dell'artigianato (in particolare quelli dell'edilizia, di trasporti e di servizi vari) tendono a distribuirsi territorialmente in funzione della importanza demografica delle singole zone, ciò che finisce per dare un'impronta originale all'artigianato è da ricercare in quello manifatturiero. Così, le province che hanno un tasso di artigianalità lordo più elevato, presentano anche un artigianato manifatturiero in chiara preminenza, e viceversa. Pistoia e Firenze, il cui tasso di artigianalità lordo è rispettivamente di 3,67 e di 3,15, vedono l'artigianato manifatturiero raggiungere, in termini di imprese, il 70,96% ed il 69,26% del totale; Livorno e Massa Carrara con un tasso rispettivamente dell'1,42 e dell'1,60, concedono al settore manifatturiero il 53,32% ed il 37,51%.

È inutile dire che in questa sede non intendiamo tanto avanzare una conclusione di ordine definitivo, quanto piuttosto un'ipotesi sulla quale sarebbe bene lavorare a lungo.

5. C'è da chiedersi che capacità di occupazione abbia, nell'insieme, questo grande settore dell'artigianato. È bene dire che la nostra non può che essere una stima di ordine globale che deve fondarsi su dei valori medi largamente discutibili.

La prima via per dare una risposta all'interrogativo appena avanzato consiste nel determinare un numero medio di addetti per impresa artigiana. La cosa non è evidentemente semplice; e questo non solo per il fatto che si manca di rilevazioni dirette universalmente accettate, ma per la ragione che i pochi dati a disposizione ci dicono che tali valori medi variano moltissimo non tanto da provincia

a provincia, quanto da zona a zona. In linea di massima sembra si possa dire che là dove l'artigianato manifatturiero è più importante, il numero di addetti all'impresa artigiana è maggiore che altrove.

Secondo l'indagine che abbiamo potuto condurre, a Grosseto capoluogo tale numero è di circa 2,2; nelle province artigianalmente più importanti si giunge a valori intorno al 2,8; nel centro industriale di Poggibonsi si arriva intono a 4[578].

Pur consapevoli delle difficoltà che si devono superare per giungere a stimare un valore medio per tutta la regione, crediamo che in Toscana il numero medio di addetti per impresa artigiana non sia molto distante da 2,6. Qualcuno riterrà che la stima è eccessivamente approssimata per difetto, ma noi riteniamo ch'essa, per quanto prudenziale, non sia molto distante dalla realtà. Chi vorrebbe proporre valori sensibilmente più alti dimentica, a nostro avviso, che un valore medio come quello qui proposto già sconta al suo interno la grande congerie delle imprese artigiane costituite dal solo titolare.

Sulla base dell'ipotesi qui avanzata, si avrebbe che alla fine del 1968 l'occupazione totale delle imprese artigiane sarebbe stata dell'ordine delle 235.000 unità. Se si considera che alla stessa data le forze di lavoro della regione erano quasi 1.300.000 unità, si può affermare che l'artigianato assorbe quasi il 18% di tutta l'occupazione regionale.

Un'altra via che si può percorrere per rispondere all'interrogativo che qui ci interessa, è quella di ripartire dal numero degli iscritti all'*Assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti* che, sempre al 31-12-1968, erano in Toscana 121.334. Tale «Assicurazione» copre, oltre ai titolari o soci dell'impresa artigiana, anche i familiari dei medesimi che effettivamente prestano l'attività lavorativa nell'impresa stessa. Se noi sapessimo con certezza che aliquota essi rappre-

578 Un caso a parte è costituito dal cosiddetto «Mandamento di Prato» dove si ha un artigianato manifatturiero molto diffuso in gran parte costituito da un artigianato di tessitori. Qui il numero medio di addetti per impresa è di poco superiore a 2 in quanto nell'artigianato tessile si hanno valori nettamente inferiori a 2.

sentano nell'occupazione totale, ci sarebbe facile giungere a stimare quest'ultima.

Secondo i dati di cui abbiamo potuto disporre, ci pare lecito affermare che questi iscritti sono qualcosa di più del 50% dell'occupazione totale. In ogni caso, ciò che è importante, è che, anche per questa via, non si arriva a valori molto diversi da quelli conseguiti in altro modo.

Un riferimento alla tav. 5 ci porta ad un'altra considerazione. Se infatti calcoliamo il numero di «assicurati» per impresa nelle varie province toscane, per la Toscana e l'Italia, si può notare come questo valore acquisti un rilievo pressoché analogo in ogni circoscrizione. Riemerge qui, nella sua dimensione quantitativa, uno dei caratteri fondamentali dell'impresa artigiana: quello della *familiarità.* Pur nella grande complessità di forme sotto cui l'impresa artigiana tende a presentarsi, sembra che il carattere della *familiarità* acquisti una dimensione pressoché costante.

6. In verità, quando si va ad indagare a fondo il grande «mondo» delle imprese artigiane non si può fare a meno di notare quanti elementi di *monotonia* in esso si ravvisano. Vi sono cioè dei caratteri che definiscono *strutturalmente* questo settore; essi tendono a ripresentarsi pressoché inalterati nel tempo e nelle varie zone del nostro paese.

È il caso della distinzione delle imprese artigiane secondo la natura giuridica del titolare. Qui potremmo disporre di buone rilevazioni statistiche e praticate per un buon periodo di tempo. Ci sembra però che la modestia dei risultati non debba spingerci in ricerche dall'esito assai scontato.

In verità era scontato che, tra le imprese artigiane, spiccassero di gran lunga le cosiddette «ditte individuali». Il fatto è che esse rappresentano quasi ogni dove ed inalteratamente nel tempo il 90% del totale. Sotto questo riguardo c'è solo da dire che in Toscana le «Società semplici» hanno un rilievo in qualche modo maggiore che non in Italia (11,11% contro il 7,0%). La differenza è quindi modesta; comunque non è tale da giustificare affrettate conclusioni.

Qualcosa di più interessante emerge invece da una breve indagine nel «sesso» delle imprese artigiane. Se chiamiamo «tasso di femmi-

nilità» nella titolarità delle imprese artigiane il rapporto percentuale fra il numero delle imprese artigiane con titolare una donna, rispetto a quelle con titolare un uomo, si può notare che tale tasso assume in Toscana un valore assai più basso che in Italia (22,67% contro 31,22%).

Non è facile darsi conto di questa differenza. Se si va a vedere quali valori assume questo *tasso* nelle varie regioni italiane, si può notare che nelle regioni settentrionali (esclusa l'Emilia-Romagna) esso non supera mai il 20%. In quelle dell'Italia centrale o meridionale appare sempre superiore al 30% con punte che vanno dal 60 al 70% in regioni di grande importanza artigiana come la Sicilia.

Sulla base di questa notazione si potrebbe affermare che il «tasso di femminilità» delle imprese artigiane è più elevato in presenza di un artigianato debole ed instabile. Può darsi che sia così, ma siamo piuttosto portati a pensare che tale «tasso» risenta sì del ramo prevalentemente delle imprese artigiane e della classe prevalente nell'ambito di quelle dedite al ramo manifatturiero, ma dipenda anche da ragioni latamente sociali o di tradizione nell'intestazione giuridica delle imprese artigiane.

Se passiamo a considerare la situazione delle singole province toscane alla luce di questo «tasso», ci troviamo di fronte ad una situazione ardua a spiegare. Emerge infatti di gran lunga Livorno (47,25%), seguita da Arezzo (29,20%), Pistoia (27,82%), Pisa (23,58%), Lucca (22,27%), Firenze (19,27%), Siena (18,27%), Grosseto (16,28%) e Massa Carrara (15,97%).

In conclusione sembrerebbe di intravedere in Toscana una certa tendenza per cui il «tasso di femminilità» è minore là dove l'artigianalità è meno rilevante e là dove il sistema economico è obiettivamente più debole ed il reddito pro-capite presumibilmente minore.

7. Questo quadro dell'artigianato toscano, così come è stato possibile ricostruirlo con i pochi dati a nostra disposizione, può comunque permettere qualche conclusione. È un quadro, come era da prevedere, con luci ed ombre; le prime prevalgono forse sulle seconde, le quali sono comunque tali da provocare qualche preoccupazione.

La prima cosa da dire riguarda però la consistenza di questo settore nell'economia regionale, sia per quanto riguarda la numerosità delle imprese, sia con riferimento alla forza di lavoro occupata. Si potrà forse obiettare che in alcuni casi l'espediente legislativo viene utilizzato per nascondere sotto spoglie artigiane delle imprese tipicamente industriali e che quindi si è portati ad attribuire all'artigianato un rilievo sproporzionato alla sua effettiva consistenza. Probabilmente è così; ma un discorso del genere richiederebbe un approfondimento troppo lungo per giustificarlo in questa sede. Qui conviene muoversi sulla falsariga di una classificazione di ordine amministrativo che, come sempre accade, non può essere soddisfacente da un punto di vista strettamente economico. Sotto questa luce la realtà artigianale toscana è imponente. Secondo molte stime, ad esempio, l'occupazione artigiana nel settore «industriale» è circa il 33% dell'occupazione totale del settore stesso. Pur con tutte le riserve che si possono avanzare, il dato resta impressionante.

Bisogna anche dire che l'artigianato toscano ha mostrato, nell'ultimo decennio, una capacità espressiva ben maggiore di quella dell'intero artigianato nazionale. In altri termini, la Toscana sta rinsaldando sempre più la sua importanza relativa in termini di imprese artigiane.

Questa notevole espansione è però avvenuta in modo discriminato nella varie province della regione, cosicchè anche il settore artigianale contribuisce ad aggravare certi squilibri, piuttosto che a compensarli. Sembra così che l'artigianato non riesca a candidarsi in una funzione *sostitutiva* dell'attività industriale vera e propria, ma piuttosto in una funzione *integrativa.* L'artigianato è così forte dove l'industria è affermata, evoluta, dinamica; è debole dove l'industria è debole, arretrata, statica. Un'analisi condotta territorialmente, ad esempio, a livello comunale, conferma la strettissima dipendenza fra l'artigianato e alcune tipiche classi manifatturiere di certe zone della Toscana; in particolare quella della lana, quella delle pelli e cuoio, quella del mobilio.

Siccome è alquanto difficile che un'attività propriamente industriale s'innesti oggi su una fondamentale artigiana, è chiaro che

accade anche l'opposto. Ciò vuol dire che le sorti dell'artigianato toscano dipendono – così come d'altra parte accade un po' ogni dove – da quelle delle attività propriamente industriali. Tutto questo sta a significare che l'artigianato non può sperare di risolvere i propri problemi attraverso misure settoriali; ma attraverso una politica regionale a carattere globale che tenga conto delle esigenze degli artigiani in un quadro di ben più vasto respiro.

7. Eugenio Garin, *Problemi e compiti della cultura toscana, oggi* [579]

1. Venti anni dopo: in realtà il ventennio dopo la Liberazione sta diventando un venticinquennio; nel rapido mutare di tutte le prospettive, quelle «culturali» sembrano soggette a mutamenti rapidissimi, tanto che molte cose dette e stampate nel 1962, per un'inchiesta fiorentina promossa da «l'Unità», hanno già perso attualità e sapore[580]. Al passato medesimo non si guarda più con gli occhi di cinque anni fa; su di esso si pronuncia diverso giudizio. Sono scomparsi uomini, e opere, e l'eco loro. Infine, a Firenze, e in buona parte della Toscana, c'è stato il 4 novembre 1966 – che sul piano della cultura, ossia di alcuni dei suoi massimi istituti, ma non solo di quelli, è stato ben più di una catastrofe, o di una lunghissima battuta di arresto: è stata la verifica sperimentale di gravi carenze, e non di ieri e potrebbe diventare l'epilogo drammatico di una lunga e sottile decadenza.

Comunque un discorso anche molto sommario sulla «cultura» in Toscana dopo la Liberazione può farsi in più modi: innanzitutto come rassegna, o panorama generale – forse converrebbe dire generico – di alcune espressioni tradizionali di cultura: riviste e periodici letterari e scientifici; spettacoli teatrali e concerti; cinematografi; congressi, simposi, dibattiti e raduni o incontri vari, come suol dirsi, a livello elevato; esposizioni e mostre; attività molteplici di istituti,

579 «La Regione», n.s., a. XIV, n. 22-24, 1970, pp. 5-13. Le note sono nel testo.

580 *La cultura a Firenze,* Atti del Convegno e della Tavola rotonda a cura della Redazione fiorentina de «l'Unità», Firenze, 1962.

accademie e circoli; scuole, e particolarmente scuole universitarie. Così impostato, un discorso non può non trovare il proprio centro nell'analisi di orientamenti generali e «tendenze», in «idee» e «programmi», in fenomeni d'insieme, con riferimento se non esclusivo prevalente a Firenze – con qualche considerazione per Pisa, soprattutto per i suoi istituti universitari e per la Scuola Normale; con qualche cenno a Siena e a Lucca; con qualche rapido sguardo rivolto ad Arezzo, a Pistoia, a Livorno, magari a Viareggio, o a Prato, Empoli, San Miniato, Certaldo e così via, per premi teatrali, mostre. Quasi scontata la conclusione: molteplicità di iniziative di tipo «tradizionale», in formule tradizionali (circoli di cultura, dibattiti, convegni, periodici di varia umanità, mostre, centri di studio), con un'incidenza locale non facile a determinarsi, probabilmente non grande e non profonda, con influenza nazionale in genere pressochè nulla.

A voler parlare con franchezza, fatta eccezione per scuole e istituti universitari, e per talune iniziative, pubblicazioni e attività scientifiche ed artistiche di alto livello, ma non organicamente collegate con la vita della regione (perfino se dedicate a grandi figure nate e operose in Toscana), la cultura in Toscana, in questi decenni, sembra avere descritto una linea discendente. Fuga o scomparsa di uomini; fallimento o affievolimento di attività e di imprese (di quotidiani, per esempio); polverizzazione di iniziative, e loro eterogeneità ed «estraneità»; convenzionalismo di manifestazioni (congressi internazionali fittissimi, per tutte le ricorrenze dei «grandi» toscani, ma non sempre scientificamente produttivi); piuttosto che un appartarsi fecondo, isolamento e chiusura, con qualche polemica senza eco. Negli aspetti positivi, non cultura toscana, ma cultura *in* Toscana: ossia attività, uomini e prodotti non saldati organicamente a un contesto, magari a una tradizione, e attivi in concreto, e quindi capaci di portare come tali una voce originale in un contesto più ampio, nazionale e internazionale – ma «ospiti», a volte inseriti e operosi in diversi e più vasti ambienti, e perciò stesso pronti a muoversi, ad andarsene – non impegnati a chiarire, a esprimere, a modificare una situazione locale attraverso una circolazione fruttuosa entro la vita generale della cultura. Negli aspetti negativi – non pochi, purtroppo – sopravvivenza

retorica di una tradizione esaurita o stanca; fiorentinità, grande passato: un'oratoria da vecchie accademie e da conferenze per circoli tradizionali, capace al massimo di tradursi in contributi di curiosità erudite, difficilmente in storia locale. Anche per fare storia locale sono necessari impegni umani, legami profondi con una realtà in atto, vedute d'insieme. Anche il culto delle memorie chiede passione attiva, fervore; non conservazione, in apparenza gelosa, ma in realtà trascurata, di depositi di monumenti e documenti poco utilizzabili, quasi mai trasformati in strumenti funzionali di ricerca storica.

Il discorso accennato fin qui, sconfortante e in sostanza non costruttivo, è, oggi, anche l'unico possibile, anzi doveroso, non foss'altro che per stimolare una reazione, e quindi una presa polemica di coscienza, presupposto indispensabile di ogni rottura e di ogni ritrovamento. Il non averlo fatto in modo spregiudicato, mettendo in luce la lenta morte di una cultura locale degna di questo nome ed erede di un'alta tradizione; il non avere indicato senza perifrasi il vuoto ormai esistente fra profondi bisogni legati a esigenze nuove ma inespresse – o non chiaramente espresse – e istituti di cultura di livello nazionale o internazionale, *allogati* in Toscana: insomma, il non avere chiaramente messo mano alla demolizione di sopravvivenze «retoriche», ha lasciato in ombra una situazione locale dove, al limite, da un lato esplode la «rabbia» dei figli dei montanari del Mugello presentati da Don Milani, e dall'altro si profilano la Biblioteca Nazionale Centrale e le scuole universitarie di Firenze e di Pisa, di dignità internazionale, ma aperte all'acqua e al fango dell'Arno per la dimenticanza degli uomini ben più che per l'inclemenza dei cieli. Cose preziose, ma rese tanto fragili proprio da quel vuoto, là in mezzo, sempre più fondo, e mal coperto da lapidi e cerimonie commemorative: mancanza di un tessuto reale di iniziative originali, di uomini, di istituti, di imprese, di strutture capaci di attuare una circolazione «reale», un ricambio effettivo fra il popolo toscano in tutte le sue componenti e le più alte officine della cultura. Cosa che, invece, avvenne in varia misura, fra classi e gruppi umani, certo limitati, ma relativamente aperti, finchè la cultura toscana fu grande, o almeno importante; come non avviene più, e rischia di non avvenire mai più, se una situazione generale

non sia cambiata: né cambiare si può, se prima non la si vede nella sua realtà.

È ovvio che la causa di una crisi non consiste nella mancanza di un'analisi adeguata: vi sono ragioni oggettive rilevanti, e abbastanza chiare, per la diversa importanza «culturale» odierna di Milano, e per la fuga degli «intellettuali» da Firenze verso altri centri. E tuttavia le cause oggettive di vario ordine vanno messe a fuoco; vanno colte carenze e responsabilità precise, limiti ineliminabili e difficoltà che si possono superare, richieste che possono trovare risposta e velleità da combattere. Già un'autocritica giustamente crudele, una presa di coscienza coraggiosa e, soprattutto, sincera, costituirebbero il primo passo serio di una cultura toscana rinnovata, in cui la scuola di Barbiana e la Normale di Pisa, i tentativi dei ragazzini di una scuola elementare del Chianti e una Mostra di Palazzo Strozzi non fossero più separati da lontananze siderali: in cui, d'altra parte, certi costumi culturali «tradizionali» trovassero definitivamente il loro posto in sede di rievocazione macchiettistica, e senza contributo alcuno di pubblico denaro.

2. Presa di coscienza, e rottura, impongono però un modo tutto diverso di affrontare il discorso sulla «cultura» toscana – un discorso di tutt'altro tipo da quello di prammatica, intorno alle «idee» dibattute da alcuni «intellettuali» su alcuni periodici di diffusione scarsa e di vita breve, o su cicli di rappresentazioni di testi di rilevante importanza storica, ma senza mordente sul pubblico, o su mostre molto degne per il critico esperto ma deserte di visitatori. Lo sguardo, insomma, deve volgersi dalle cattedre e dai palcoscenici, da cui discendono veri più o meno «invidiosi», alle sale scarse di frequentatori, alle presenze sempre uguali: e deve affrontare il significato di un confronto, non solo con Milano, ma – per fare un esempio solo – con la mostra del Mantegna a Mantova, che fu fatto nazionale e popolare, laddove mostre dantesche e donatelliane non ebbero neppure risonanza locale, e qualche risonanza raggiunsero soltanto manifestazioni turistico-commerciali. Si tratta, insomma, di cogliere il divario fra l'offerta e la domanda: il perché di una mancata domanda, di un disinteresse, di una stanchezza; la consistenza, o meno, di un'offerta sgradita.

Si tratta, innanzitutto, al di là di ogni polemica, di veder come vadano veramente le cose, e non solo nella grande città: di cosa si legga, e come, e dove, e in che misura, nei vari centri, anche minimi; di chi legga; dei quotidiani, del loro carattere, della loro penetrazione, della loro influenza, del loro «colore» politico; della diffusione della stampa in genere; di cosa si ascolti, di cosa interessi: degli spettacoli, delle scuole e della loro distribuzione; degli insegnanti, della loro provenienza, della loro preparazione, dei loro suggerimenti in fatto di letture e di sussidi culturali in genere; dei circoli e gruppi politici e religiosi, e dell'influenza che esercitano, del seguito che hanno, delle attività che svolgono; delle biblioteche in genere e delle biblioteche scolastiche in particolare, delle loro scelte, in che misura autonome e originali, in che misura suggerite o imposte, magari attraverso doni, o addirittura attraverso disposizioni e censure precise (non manca, in proposito, una documentazione notevole in qualche caso segnalata a stampa, per esempio dal «Ponte»).

Successivamente, con distinzioni precise, converrà mettere a fuoco vecchie e nuove istituzioni locali: «accademie» e «società» di tipo tradizionale, sopravviventi ancora nei centri minori con i loro patetici tentativi di conservare consuetudini «culturali» di gusto superato di contro a tentativi di dare vita a nuove forme di scambio culturale. Né basterà elencare, saggiare la consistenza e la risonanza; bisognerà vedere le età, le professioni, le reazioni e gli sforzi dei più giovani, la partecipazione di elementi nuovi non «borghesi».

Analisi di questo genere, le più ampie e sottili, possono, non solo rendere ragione di una situazione, ma dare precise indicazioni per operare. Un organo pubblico che cerchi di mettere a fuoco su scala regionale il problema della cultura, non lo fa per scopi di informazione erudita, o per presentare dei bilanci attivi: vuole agire. Agire non si può, se non si sa come stanno le cose; non si aprono efficienti canali di comunicazione se non si hanno idee chiare su quelli già esistenti, o sulla loro mancanza, e sul perché della loro mancanza. Anche ai livelli più alti il discorso rischia di essere inutile, se alle spalle ha il vuoto. Come vivono, di quale provenienza sociale sono, quale formazione hanno, gli studenti delle scuole universitarie? E quan-

do si dice «formazione», non si intende solo la scuola liceale da cui escono, e che pure andrà vista nelle sue peculiarità, dalla biblioteca al suo funzionamento effettivo, al tipo di insegnanti; si vuol sapere in che ambiente culturale si muovono, di che parlano, cosa leggono i giovani che frequentano gli istituti di San Giovanni Valdarno o di Borgo San Lorenzo e se domani verranno, o non potranno venire, all'Università di Firenze.

Non basta lottare per nuove strutture universitarie più in linea con la realtà del mondo contemporaneo. Bisogna sapere che nella stessa aula universitaria, fra i numerosi allievi dello stesso anno (primo anno), alcuni confondono la data della Liberazione con quella della Conciliazione, e non sanno cosa sono né l'una né l'altra, mentre altri hanno letto non pochi volumi delle collane «Universali» più qualificate, discutono con interesse e con seria preparazione di cibernetica e della critica di Barthes, di Marcuse e di psicanalisi.

Tutti di luoghi toscani, non tutti studenti di Lettere, non alcuni dei più aggiornati su problemi di estetica e di letteratura. Dei più esperti e più colti, non tutti di provenienza borghese. Taluni dei migliori venuti alla «cultura» fuori dalla scuola liceale e dalla famiglia, attraverso sollecitazioni politiche, sociali, religiose.

Il «circolo» della cultura, per essere vitale, deve essere attivo in tutti i suoi punti: per i libri ci vogliono i lettori, per le idee le teste e, viceversa, senza libri accessibili gli uomini non si educano alla lettura; senza idee non teste, ma zucche vuote. Perché il circolo non sia vizioso, ma vitale bisogna averlo ben presente in tutti i suoi momenti. Per troppo tempo la cultura in genere è stata considerata nelle sue espressioni supreme, e troppi «intellettuali» vedono ancora il problema da una parte sola: sulla vetta più alta, al livello di elaborazione e di produzione più elevate, dal punto di vista dei produttori più provetti, un dialogo fra pochi iniziati, che si dimentica di tutti gli altri, e non li include nel circolo. Si scrivono libri e saggi, ma senza troppo badare ai lettori e il discorso è sempre allusivo, ermetico, «fra colleghi». Dante scrisse in volgare, per il «popolo» fiorentino e dicono che lo capissero e lo recitassero anche i Ciompi. Dante era «popolare»: le celebrazioni dantesche, almeno

in Italia, non sono popolari; sono elevate e importanti, ma riservate agli «addetti ai lavori». Solo e sempre, dunque, il dire in cifra per essere uomini di cultura? E come si potranno avere il ricambio della classe dirigente, e nuove leve, e uomini veramente nuovi, e giustizia per tutti, se non ci si renderà conto, e attivamente, della necessità, anzi dell'urgenza, non tanto di «chiamare» retoricamente tutti alla cultura, ma di elaborare forme di cultura alimentate dalla partecipazione attiva, la più larga possibile? Questo non si realizza col discorso «fra colleghi», con i gruppi di intellettuali «separati», con l'eterna dimenticanza di chi ascolta da parte di chi parla o insegna e di chi legge da parte di chi scrive.

Troppo la scuola pare fatta per gli insegnanti, per i professori, troppo poco ci si ricorda, a ogni livello, di tutte le altre sue componenti, e dei suoi fini: di come, chi impara, sia il punto di convergenza di molte influenze, fra le quali la scuola è una soltanto, e non sempre la più rilevante. Né si suol sempre tenere presente il mondo in cui vive chi viene a scuola, o il mondo in cui lavorerà e i compiti che vi dovrà assolvere. Si dice della scuola, non soltanto per la sua importanza, ma perché è lì che possono avvenire tutte le saldature e le fratture: perché lì può attuarsi ogni rinnovamento; perché lì, se qualche volta ci si lasciasse guidare dalla logica delle cose invece che dai pregiudizi degli uomini, la complessità dei problemi potrebbe trovare una sua chiarificazione. Comunque lì, in una esperienza esemplare, si svela l'inanità della cultura «separata», e l'inutilità di ogni discorso che prescinda dal riferimento preciso alla comunità umana. Non a caso il travaglio profondo che investe oggi tutta la scuola italiana è l'espressione più esatta del travaglio di una intera società che non ha ancora elaborato le forme in cui la propria trasformazione possa trovare una realizzazione feconda e un assetto soddisfacente.

Paradossalmente verrebbe fatto di dire che uno dei contributi più notevoli alla discussione di cui qui si tratta l'abbiano dato gli scolari di Barbiana, e non per le cose, spesso insoddisfacenti, contenute nella loro *lettera*, ma per avere individuato con esattezza che, oggi, uno dei problemi maggiori della «cultura» toscana è il problema dell'accesso alla cultura e della sua circolazione, almeno per chi vo-

glia realizzare una cultura consapevole delle proprie reali dimensioni e umanamente verificata[581].

3. Gli alunni della scuola di Barbiana hanno proposto, su terreno cattolico il tema della cultura di classe. A modo loro, furono, allora, veramente popolari; ora non più. E la scissione, in Toscana, tende spesso a farsi isolamento e solitudine della cultura: che può essere fatto positivo, se preludio a una rivolta dell'«intelligenza» contro le insidie di una integrazione che la asservisca e la strumentalizzi, ma che potrebbe anche indicare un'estrema stanchezza e una totale incapacità a cooperare con le forze più vive della società.

A Milano, un moto di idee può tradursi, attraverso giornali, periodici, editori, in un fatto nazionale dalle ripercussioni molteplici; integrato, certo, in contesti di precisi interessi; strumentalizzato, effimero, alla fine come una moda, ma capace, intanto, di smuovere le acque. Le «idee», poi, camminano a lungo per le teste degli uomini; suscitano complicate reazioni a catena, e in fondo, si chiami astuzia della ragione o eterogenesi dei fini, possono operare lungo linee ben lontane da quelle previste o progettate. Si tratta, comunque, di una «cultura» che, di qua o di là, sceglie, si inserisce in una dialettica reale, storica: è l'«intellettuale» che si sporca le mani anche quando contrabbanda sotto il «distacco» la sua capitolazione e il passaggio al servizio di una parte. Il rischio, la tentazione della cultura toscana è la separazione: gli intellettuali che fanno casta a sé. Sradicati da ogni classe, senza più avere alle spalle i gruppi sociali da cui per lunga tradizione provenivano, a cui si appoggiavano, non sempre consapevoli a pieno della grave situazione locale, troppo hanno concesso all'illusione di fare da sé, di stare per sé, che la cultura possa «far da sé», anzi fare da guida: guida politica delle forze del lavoro, e censura morale (o moralista) delle forme tradizionali della ricchezza.

Allorchè, dopo l'ultima guerra, scomparvero, o almeno mutarono volto, alcune case editrici che avevano pesato in forma decisiva sulle vicende della vita letteraria del Novecento; allorchè, l'uno dopo l'altro, vennero meno quotidiani e periodici, non rimasero, a un cer-

581 scuola di barbiana, *Lettera a una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 1967.

to punto, che Istituti statali e accademici da un lato, e dall'altro le ombre di quelle iniziative che nel passato avevano espresso l'ultimo sforzo culturale di aristocrazie ancora vigili: ai tempi del Capponi, le iniziative del Vieusseux, l'«Archivio Storico» e l'«Antologia» e circoli sostanzialmente «informali», e periodici in cui l'«intelligenza» toscana aveva cercato di prolungare dignitosamente, oltre l'Unità, un'altra tradizione.

Dopo la seconda guerra mondiale, fra quelle ombre e una cultura universitaria allogata in città, sostanzialmente, il vuoto. Emblematica la situazione dell'Università fiorentina, già fisicamente estranea («accampata», fu detto con esattezza), con i suoi edifici mal distribuiti, non funzionali, non inseriti nel tessuto urbano[582]. La sua scarsa incidenza nella vita cittadina rischia di ridurla, anche nei professori, a Università di transito. La mancata mediazione, il mancato collegamento organico con un tutto economico-sociale, con una comunità, non possono non tradursi al livello di vita universitaria in indifferenza per quello che fatalmente diventa un «luogo», non un terreno fecondo di inconfondibile cultura; andarsene non significa né un taglio doloroso né un difficile trapianto; diventa lo spostamento indifferente, anzi desiderato, verso luoghi in cui l'inserimento sia più fruttuoso. Così rischiano di dissiparsi scuole insigni, fucine di vita professionale, centri insostituibili di attività produttive di ogni genere. Analoghe considerazioni potrebbero farsi, sistematicamente, per tutti i grandi istituti «nazionali», che una mentalità locale conservatrice, sollecitata soprattutto da preoccupazioni turistiche, tende a immobilizzare in depositi e musei, invece di contribuire a strutturarli come laboratori, come produttivi e funzionali centri di ricerca. D'altro lato, non più allegro panorama offrono quelli che sono ormai strumenti indispensabili della circolazione culturale, come quotidiani, settimanali, periodici in genere, spettacoli, radio, televisione. La prova crudele della catastrofe del 4 novembre 1966, con tutto quello che ha fatto emergere, nel bene come nel male, ha sottolineato aspramente i limiti di una situazione in cui fra la difficile vita «reale» di un popolo di antica e non spenta civiltà e gli isti-

582 G.G. Archi, *Relazione del Rettore (4 gennaio 1967),* Firenze, 1967.

tuti dell'Italia unita non sembra esistere alcuna mediazione efficace. Intanto i «savi» sopravvissuti, per usare un vecchio termine, ossia i gruppi culturali, o emigrano o si isolano, fra rissa e frustrazione, o si considerano «al di sopra», costretti come sono ad accettare collaborazioni non congeniali, non «moderne», o addirittura equivoche, comunque ugualmente lontane così dallo sviluppo industriale come dalle organizzazioni delle forze del lavoro.

Che in Toscana siano falliti sistematicamente vari tentativi di dar vita a quotidiani diversi da quello tradizionale, non è cosa da dimenticare, qualunque giudizio si voglia poi dare della stampa in questione. Particolarmente istruttivo il caso del «Nuovo Corriere», per quello che rappresentò anche sul piano più specificatamente culturale. A nessuno sfugge quale importante strumento di organizzazione, di diffusione, di penetrazione, di «mediazione», sia un quotidiano; e non solo, e non tanto, per le pagine e per gli articoli di contenuto dichiaratamente culturale, letterario o scientifico. In ogni sua parte, nel modo di dare o di commentare (o non dare) una notizia, nella presentazione di un fatto o di un libro in tutte le righe, insomma, un quotidiano costruito con la consapevolezza di una linea e di uno scopo opera sottilmente e profondamente: anzi tanto più quanto meno dichiarati sono gli intenti, quanto più l'azione di fondo è dentro al contesto e l'attività culturale è presentata come «oggettiva»; affidata a competenti, a tecnici di valore indiscusso con doppio resultato di procurare l'avvallo sottinteso degli intellettuali più seri a una linea politica, e di consolidare, nello stesso tempo, l'illusione di operare «al di fuori», «al di sopra», in modo indipendente da una precisa partecipazione politica, all'insegna della libertà della cultura, della distinzione fra politica e cultura, della «serenità». E quale serenità maggiore, quando scompare – ad esempio – una nobile figura di studioso, partecipe della Resistenza, anche Presidente di un circolo di cultura «di sinistra», del silenzio più rigoroso?

4. È chiaro che il discorso precedente potrebbe ora esser messo in parentesi e lasciare il posto a un altro tutto diverso, suscettibile perfino di chiudersi su un bilancio in attivo. Basterebbe sottolineare il rilievo nazionale di talune riviste, da «Belfagor» a «Paragone» e al

«Ponte»; esperienze interessanti come quelle di «Quartiere»; mostre stimolanti; premi letterari di grande risonanza, almeno di scandalo; poemi minori di molta serietà; collane di studi e ricerche storiche; antichi istituti come la Crusca lanciati in imprese nuove e imponenti. Su un altro piano, il vigore e l'impegno di gruppi cattolici; singolari esperienze scolastiche. Eppure, anche questo secondo discorso, rivolto a un'analisi più tradizionale di «fatti» di cultura presi per sé, se condotto a fondo, in modo spregiudicato, verrebbe probabilmente a confermare non poche delle osservazioni precedenti sullo stato essenziale della situazione.

Per fare un esempio solo, ma singolare, una storia della rivista «Il Ponte», dall'appassionata e commovente apertura di Piero Calamandrei all'impegno morale e politico odierno di Enzo Enriques Agnoletti – chi sapesse farla, individuando periodi e tendenze o variazioni, amori e odi; disegnando i profili di collaboratori eccezionali come Gaetano Salvemini o Ernesto Rossi (per dire solo dei morti), scriverebbe un capitolo importante della storia civile d'Italia dopo la cauta del fascismo, della sua cultura, dei suoi dilemmi più drammatici, dei suoi limiti più caratteristici – e sarebbe anche uno dei capitoli più degni, più nobili: una delle poche vicende non deludenti, dopo il '45: un'espressione di fedeltà alle premesse d'allora.

Ma se ne potrebbe venire anche, disegnata in trasparenza, un'indagine di alcuni lati della cultura fiorentina e toscana. In una sorta di «esperimento» storiografico si potrebbe, forse, tentare la individuazione di un nesso fra i «limiti» di certe posizioni culturali e la «collocazione» ideologica della rivista esprimente non solo la vocazione «moralistica» di gruppi intellettuali «separati», ma anche le risorse di avanguardie politico-culturali capaci di proporsi come «guide» e «coscienze critiche» delle parti contrastanti. Con il rischio che «separazione» e autonomia diventino isolamento, e si estenuino in atteggiamenti astrattamente censorii.

Si potrebbe addirittura essere tentati di risalire a quel tipo di opposizione al fascismo, che non a caso ebbe alcuni dei suoi centri in Toscana (oltre Firenze, Pisa con la Scuola Normale, Siena), collegandosi a movimenti e gruppi di rilievo nella cultura più vigile e

inquieta del periodo fascista. Vengono in mente i nomi di Guido Calogero e di Aldo Capitini, o, per altri rispetti, quelli di Giorgio La Pira e di quanti gli sono stati idealmente vicini, o si sono rifatti alla sua ispirazione. In tutti una non comune ricchezza di temi, di esigenze, di concezioni feconde, destinate perfino a farsi in qualche misura attuali e operanti a livello nazionale, ma non a inserirsi organicamente nella situazione locale, traendone forze per riproporsi, con efficacia decisiva, nell'orizzonte della vita del paese, con l'autorità non solo di grandi spinte «ideali», ma di realizzazioni «regionali» aspiranti all'egemonia.

Forse le ragioni di tutto questo vanno cercate più indietro, e più a fondo, e non solo in particolari strutture economico-sociali, e nel travaglio che ne è derivato per tutta la Toscana nella trasformazione della vita del paese dopo la seconda guerra mondiale. Forse nel processo dell'unificazione italiana, la Toscana, proprio sul piano della cultura, ha pagato il prezzo più alto. L'egemonia, del resto non pacifica, mantenuta a lungo almeno in taluni settori della cultura nazionale, ha contribuito, con il tempo, a un distacco dalle radici: e quindi al doppio rischio dell'aridità e della retorica. Difficoltà economico-sociali, sopravvivenza di strutture arcaiche, come hanno inasprito già dalla fine della prima guerra mondiale i contrasti politici, così hanno contribuito a mettere in cruda evidenza le scelte di fronte a cui veniva a trovarsi una cultura, ricca ancora di presenze, o almeno di sollecitazioni, degna di operare a livello nazionale, ma sempre al margine di un "distacco" dalle forze storiche reali, non meno funesto della fedeltà a una tradizione esaurita.

Nello scorso autunno, in una città delle Marche, discorrendo di storia letteraria, Carlo Dionisotti ha detto con efficacia dei sacrifici offerti da ogni regione italiana al «meraviglioso acquisto dell'Unità», richiamando la necessità del rapporto «fra Nazione e Regione, fra il generale e il particolare, fra la fertilità della terra e la luce del cielo»; ma, soprattutto, ha sottolineato la necessità di un «ritorno alla terra»[583]. Il che, fuori di metafora, significa per la cultura la necessità

583 C. Dionisotti, *Annibal Caro e il Rinascimento*, «Cultura e scuola», a. V, n. 18, 1996, p. 26 sgg.

di ritrovare un rapporto organico con una situazione storica concreta, senza il quale è poi impossibile sollevarsi in modo costruttivo all'«Universale»; in Toscana una cultura non estenuata nella retorica di una tradizione spenta, ma neppure soltanto «ospite», dovrà attingere la propria forza dall'impegno a penetrare, esprimere, risolvere i gravi problemi del popolo toscano, in un momento particolarmente aspro della sua vita, fra le tentazioni dell'esodo e quelle della protesta generica o della rinuncia.

Sezione V

La Regione nel quadro nazionale: riflessi nella stampa toscana

1. Oliviero Zuccarini, *La Costituzione tradita* [584]

Sono trascorsi più di tredici anni dal giorno in cui la Costituzione venne promulgata. E sono tredici anni che essa attende di vedersi attuata. Si tratta di un notevole ritardo che, tuttavia, potrebbe trovare qualche giustificazione nella necessità, nella quale ci si sarebbe trovati, di procedere con le misure di prudenza e di sicurezza consigliate o richieste da una situazione interna ed internazionale indubbiamente difficile. Nulla, perciò, da eccepire sulla gradualità e la prudenza. Ma si è trattato e si tratta veramente di una applicazione graduale, circospetta magari, ma pure coerente? E non si è trattato finora di un procedimento addirittura diverso, per modo che, anziché di una Costituzione ritardata, potrebbe parlarsi di una Costituzione tradita? Io ritengo di sì, e che di ciò si sia trattato e si tratti, almeno fino al momento attuale. E dirò anche perché.

Quando dopo un periodo così lungo di tempo la Costituzione italiana resta, nelle sue linee e disposizioni essenziali, scritta semplicemente sulla carta e la vita politica ed amministrativa si regola in maniera del tutto diversa, e cioè con metodi, mezzi e un costume che restano a un dipresso quelli di prima; quando nell'ordinamento dello Stato, contrariamente alle solenni ed impegnative risoluzioni, anziché ad un alleggerimento e alla eliminazione o riduzione di freni, di bardature e di uffici, si assiste ad un aumento e ad un appesantimento del centralismo statale, non si può parlare di esitazioni e di ritardo su una via molto chiaramente tracciata – esitazioni e ritardo che, come abbiamo detto, potevano trovarsi giustificati dalle difficoltà e dai pericoli della situazione interna ed internazionale –, ma si deve parlare piuttosto di qualche cosa che equivale, secondo me, ad un vero e proprio tradimento. Non si tratta di programma ritardato e quindi non ancora attuato – ciò che sarebbe sempre grave e deplorevole – quanto invece di avere seguìto fin qui una strada addirittura diversa e contraria da quella che ci si trovava impegnati a seguire, rigidamente tra l'altro.

La Costituzione – lo si voglia tenere presente – non è una legge

584 «Il Ponte», a. XVI, n. 3, marzo 1960, pp. 335-347.

ordinaria qualsiasi, che si possa interpretare o modificare a piacere, secondo comodo e come fa comodo. È invece una *legge fondamentale* dello Stato, la quale va scrupolosamente osservata e applicata nello spirito e nelle sue prescrizioni. Che essa abbia tuttavia lasciato alla attività legislativa ed esecutiva ampio campo di applicazione e di sviluppo – cosa questa che venne da qualcuno lamentata a suo tempo – non autorizza affatto che si possa prescindere da quell'ordine e dallo spirito che la dettò.

E poiché ora, per le agitazioni in corso, molto si parla delle Regioni, in relazione, specialmente, ai problemi economici e sociali di ciascuna, ne parlerò qui con particolare riferimento a tale istituzione.

Vedremo così come la Regione non sia un particolare della nostra Costituzione – del cui testo occupa intanto un intero capitolo – ma la Costituzione stessa, nell'ordine dello Stato da stabilire, nelle sue caratteristiche, nelle sue strutture essenziali, nel modo stesso di realizzare una democrazia organica e funzionante. E vedremo pure come la sua mancata attuazione e la volontà di farne a meno abbiano grandemente influito su tutte le altre disposizioni costituzionali invertendo il loro corso e falsandone lo spirito e le intenzioni. Anche laddove si giunse, con sensibili ritardi, a dar vita ad alcuni degli istituti previsti.

Vediamo prima come e perché la Regione.

Il problema di fondo dello Stato italiano fu, fin dal periodo risorgimentale, quello della varietà e delle difformità esistenti nella vita della Nazione alle quali occorreva dare componimento e che non dipendevano solamente dal fatto che l'Italia si trovava divisa in vari Stati, governati del resto tutti più o meno male da sistemi di governo pressoché identici. La loro esistenza, e con quei sistemi, costituiva comunque il più formidabile ostacolo. Abbattuto che fu tale ostacolo, grazie al movimento d'indipendenza – reso possibile e portato alla vittoria anche dalla indefessa azione mazziniana – ed unificato lo Stato, rimasero tuttavia le differenze e la varietà di situazioni economiche, sociali, di costumi, di tradizioni, di posizione geografica, di clima e di ambiente, delle quali non si poteva non tener conto

nell'ordinamento da dare allo Stato. A ritenerlo non furono unicamente i repubblicani del Risorgimento i quali avevano detto, con Mazzini e più esplicitamente con Cattaneo – ma la frase è di Mazzini – che l'Unità doveva realizzarsi nella «libertà delle membra»; a pensarlo e a sostenerlo furono pure parecchi liberali e conservatori intelligenti. Stefano Jacini, ad esempio, a conclusione di una memorabile inchiesta sull'Italia agricola, affermò che non una ma parecchie erano le Italie agricole e che ciascuna avrebbe avuto bisogno di un trattamento speciale e di una legislazione diversa. Lo capì benissimo lo stesso conte di Cavour affidando al Farini l'incarico di preparare un progetto di «discentramento» basato sulla ripartizione dell'Italia in Regioni. Se ne rese conto Minghetti che, dopo di lui, preparò come ministro un altro progetto con lo stesso intendimento. Inutilmente, perché a quelle intenzioni come a quei progetti, si opposero risolutamente gli esponenti di un rigido e assoluto conservatorismo affinché venisse esteso e strettamente a tutto il resto d'Italia il sistema politico amministrativo del Piemonte, che tra l'altro non era il migliore tra quelli che avevano mal governato la penisola e che era basato su un esagerato concentramento amministrativo. Una cattiva copia del sistema napoleonico, caratterizzato dalla esistenza dei Prefetti, che era, anche per questo, particolarmente ammirato. «Così – annotava uno storico politico tedesco particolarmente versato nello studio delle nostre vicende, il von Treitsche, nel suo noto saggio su Cavour – il sistema dei Prefetti, che durante il Ministero Rattazzi era stato riordinato in Lombardia e Piemonte e maledetto da ogni mente liberale, dopo la morte di Cavour venne esteso a tutto il Regno. Così nacque un'amministrazione che riuniva in sé tutti i difetti della burocrazia francese senza averne i pregi: prontezza e decisione».

E il sistema rimase.

Non riuscì, però, a livellare o a diminuire, modificandole, le diversità esistenti, le quali anzi si videro o si manifestarono meglio proprio per la uniformità e l'arbitrarietà con cui si volle applicare il sistema. Le regioni, che vi venivano escluse, continuarono a vivere e ad esprimersi nella realtà dei loro particolari problemi e nelle loro diversità. La stessa statistica ufficiale non poté ignorarle e non seppe

trovare ripartizione migliore e meglio indicativa dei suoi dati che ripartendoli e classificandoli per regioni. E gli italiani continuarono e continuano tuttora a distinguersi tra loro secondo la regione di provenienza, chiamandosi piemontesi, toscani, lombardi, marchigiani, abruzzesi, pugliesi e così via.

La realtà era regionale e regionale è rimasta. E il sistema politico amministrativo, ignorando le regioni, doveva così riuscire per tutte egualmente elusivo e compressivo delle situazioni e dei bisogni regionali e locali. E tanto il sistema si distinse e si rese insopportabile da provocare una intensa azione volta a salvaguardare, per lo meno, le possibilità di vita degli Enti locali, senza però arrivare ad un risultato positivo nonostante la costituzione di una Lega dei Comuni e di una Unione delle Province.

Il problema dello Stato si pose quindi, subito dopo la prima guerra mondiale, negli stessi termini nei quali s'era posto al concludersi del moto d'indipendenza: ripartizione amministrativa su basi regionali; rinuncia al centralismo e autonomia dei Comuni e delle Province. Con una più ampia ed organica visione, però, appunto perché l'Italia dal 1860 in poi era molto cambiata e l'Europa stessa era in via di grandi trasformazioni: una rivoluzione sociale in Russia, della quale si vedevano e si paventavano già le manifestazioni e le tendenze autoritarie, e d'altro canto istituzioni democraticamente studiate e deliberate, in via di attuazione nei nuovi Stati usciti dalla sconfitta della Germania e dallo sfacelo dell'Austria. L'Italia visse in quel fermento ed ebbe in una parte dei suoi uomini politici chiara la via da seguire e l'idea delle riforme da attuare, prima che l'ondata delle passioni, e le illusioni e le incertezze e infine la volontà di dominio, scatenata dalle ideologie guerresche e nazionaliste e appoggiata dagli interessi particolari, la trascinasse verso un centralismo ancor più deciso e autoritario che la Costituzione del Regno consentiva, tanto vero che non si sentì il bisogno di farne un'altra o di modificarla nonostante si parlasse di rivoluzione fascista.

Che importanti e sostanziali riforme dovessero apportarsi all'ordinamento esistente, che pure l'Italia dovesse partecipare al rinnovamento democratico che sembrava stesse per verificarsi nell'Europa

centrale ed occidentale, nel senso del decentramento, della sburocratizzazione, delle autonomie locali, per una migliore rappresentatività e funzionalità del Parlamento, furono molti a pensarlo. E la Regione venne indicata come mezzo e strumento indispensabili. Lo sostenne Don Sturzo, nel dar vita al Partito Popolare; lo sostennero i gruppi di rinnovamento dei combattenti; lo riconobbe lo stesso Giolitti in un discorso alla Camera del 1922, negando, tra l'altro, che la istituzione della Regione potesse rappresentare un pericolo o un indebolimento della Unità; lo riconobbero gli altri partiti, dai socialisti ai fascisti persino, l'avvento dei quali al potere doveva invece risospinger l'Italia ancora indietro coll'applicazione sempre più rigida del sistema centralista.

E tuttavia, ci fu nel periodo dei primi sei anni del regime, nel generale sbandamento e nella confusione d'idee e di propositi che ne facilitarono il successo, chi continuò a sostenere e a sviluppare con inflessibile coerenza la tesi della riforma dello Stato in senso regionalista, come suprema garanzia di libertà e di autonomia. Mi sia permesso di ricordare qui la «Critica politica», una rivista che dal 1921 alla fine del 1926, fino al giorno in cui venne soppressa, continuò ad affermarne la necessità come programma di azione da contrapporre al fascismo, confortata in questo dall'adesione e dalla collaborazione dei maggiori uomini di cultura, conservatisi liberi e democratici e decisi a rimanerlo, che il paese allora contasse. Aveva osservato Gobetti, nel 1921 parlando dei repubblicani: «i motivi polemici di "Critica politica", la bella rivista di O. Zuccarini, potrebbero essere accettati senza discussione da conservatori intelligenti». E poteva allora sembrargli che fosse così. Ma non tardò molto ad accorgersi quanto quei motivi rispondessero ad una suprema esigenza di rinnovamento. E li fece suoi e si preoccupò di divulgarli. E non solo lui: tutti i *resistenti* rimasti a continuare la loro battaglia in Italia, gli ultimi scrittori della «Critica Sociale», Carlo Rosselli nel «Quarto Stato», Guido Dorso fecero proprie le tesi repubblicane e videro la esigenza regionale come garanzia di libertà e di democrazia nello Stato.

Venti anni dopo, caduto il fascismo, il problema dello Stato de-

mocratico non poteva presentarsi allo stesso modo e colle stesse forme di soluzione. E tale infatti si presentò.

V'era stata una lunga e dura esperienza. E quasi unanime fu la richiesta che l'ordinamento politico fosse stabilito su altre basi, diverse appunto perché le leve di direzione non potessero essere ancora conquistate ed adoperate allo stesso modo di cui s'era fatto l'esperimento, e la libertà fosse, allo stesso tempo, garantita stabilmente per tutti. L'Assemblea Costituente venne decisa appunto perché si ritenne necessario che venissero cambiate le basi e le strutture dello Stato.

Sul modo, sul cambiamento da fare, non ci furono allora sostanziali dissensi. Forse vi fu, e non poteva non esserci, un certo disorientamento, sui particolari soprattutto; non però sulla via da seguire e sul genere di cambiamenti. Più decisi alcuni nelle richieste; più temperati e prudenti gli altri. Col prolungarsi dei dibattiti e nel corso degli interventi, ebbero anche a manifestarsi tesi e tendenze conservatrici: e non potevano mancare in una Assemblea tanto composita, di provenienze differenti, della quale alcuni componenti erano stati partecipi di vecchie esperienze non precisamente liberali, benché ritenute per tali. Le intenzioni della Assemblea si fecero ad ogni modo ben manifeste fin dall'inizio dei lavori della Commissione dei 75, allorché questa decise di affrontare il tema delle autonomie locali come punto di partenza per tutte le altre decisioni di ordine costituzionale. E la Regione fu al centro delle discussioni e delle deliberazioni.

Perché la Regione venne decisa? In quale posizione e in quale funzione venne collocata nel nuovo ordinamento? Se non si tiene conto di questo, e se la Regione dovesse esistere lasciando tutto il resto come prima si tratterebbe davvero di una struttura inutile e persino dannosa; diverrebbe, cioè, quello che l'on. Malagodi e gli altri, con lui, dicono di temere appunto perché pretendono di collocarla in quel tipo di Stato, centralista ed interventista che essi intenderebbero mantenere in vita nonostante la Costituzione e contro la Costituzione, la quale invece vuole perseguire e realizzare un tipo di Stato completamente differente.

La Regione fu infatti voluta, decisa e introdotta nella Costituzione come strumento di *rottura* del centralismo e come organo di *de-*

centramento nella amministrazione dello Stato. Per questo motivo essa occupa un intero Titolo del testo costituzionale, il quale venne concepito ed ispirato, anche nelle parti che meno sembrerebbero riferirvisi, ad un determinato disegno e ad un unico fine. Nella formulazione dei princìpi, là dove è detto (art. 5, che non può prestarsi ad equivoche interpretazioni) che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato *il più ampio* (si badi bene a questa affermazione) *decentramento amministrativo*; adegua i princìpi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Ed è in corrispondenza a tali princìpi che vengono poi definiti i diritti e i doveri dei cittadini, i rapporti civili, economici, etico-sociali e infine decisi quegli istituti che, insieme e in concomitanza con la Regione, debbono garantire la libertà e la democrazia: l'autonomia dei Comuni e delle Province solennemente riaffermata, intanto; l'ordine della Magistratura «autonomo ed indipendente da ogni altro potere» (la dizione è chiara); la Corte Costituzionale come «organo indipendente e sovrano» per la suprema osservanza e legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Lo stesso Parlamento, anche se per esso furono adottate le forme tradizionali, trarrebbe da tale insieme di istituti e di disposizioni una migliore e maggiore funzionalità quando la Regione lo liberasse (e basta per accorgersene l'elencazione delle materie passate alla sua competenza) da tutta quella legislazione minuta e particolare che ora occupa i due terzi almeno della sua attività; e se il *referendum*, pure esso introdotto nella Costituzione, incomincerà a funzionare.

Autonomie locali e decentramento: sono le basi e i cardini su cui la Costituzione ha inteso stabilire il nuovo ordine dello Stato. Le autonomie locali perché l'azione pubblica si sviluppi e si potenzi in ogni punto della Nazione, agisca nella maniera più larga possibile e metta in movimento tutte le forze di cui la Nazione dispone senza restrizioni e costrizioni, e un organo di decentramento, la Regione, che coordini e, in certo modo, indirizzi e promuova le attività dei vari Enti locali nell'ambiente naturale, di comunità cioè di situazioni e di interessi, nel quale si trovano e debbono operare. In tal modo l'amministrazione dello Stato si distribuisce in due sfere di

attività: una generale e quindi centrale, e una particolare e locale, lasciando così che la legislazione generale e nazionale trovi poi nelle amministrazioni periferiche una applicazione estensiva nelle forme e nei modi meglio rispondenti alle condizioni e ai bisogni di ciascuna zona. Autonomie locali e Regione fanno così parte integrante di un unico disegno per un unico risultato.

Potranno trovarsi naturalmente nel testo costituzionale che pure è così chiaro nella sua costruzione generale, incompiutezze ed anche omissioni per eccesso di fede o per prudenti accorgimenti. Non vi si troverà così nessun riferimento all'istituto del Prefetto, forse perché si ritenne pacifico che se ne dovesse fare a meno. Non vi si fa parola del sistema elettorale, forse perché si riteneva (ed è la verità) che essendo arrivati alla Repubblica con una proporzionale relativamente esatta, nessuno avrebbe proposto o tentato di ritornare indietro. Non può dirsi, però, che non si tratti di una Costituzione chiara ed anche di una buona Costituzione. La migliore, ad ogni modo, che si potesse ottenere e che un popolo sia riuscito ad avere dopo la seconda guerra mondiale, e la meglio democraticamente ordinata.

Cosa ha impedito che l'ordine costituzionale stabilito avesse un inizio positivo e coerente? La rivalità dei partiti certamente. La preoccupazione di arrivare da soli ai posti di comando, che, lasciati quali erano nella onesta intenzione di non intralciare o anticipare le decisioni rimesse alla Costituente, si prestavano ottimamente per essere adoperati a proprio vantaggio. Specie dopo l'esito delle elezioni del 18 aprile 1948, che ai fini costituzionali furono sicuramente nefaste. Probabilmente si credette, senza precise cattive intenzioni, di poter fare più tardi ciò che si sarebbe dovuto incominciare a fare subito, ossia nel termine di un anno come la Assemblea Costituente aveva detto. Comunque si prese a pretesto la attuazione del Titolo V (che era già una legge sufficientemente articolata) per studiarne le forme di adempimento, che intanto venne così rimandato di anno in anno. E si arrivò a proporre altre disposizioni legislative da prendere (le cosiddette leggi cornice!) che ne limitano la portata e che intanto impediranno che le Regioni funzionino anche se si arrivasse abbastanza presto alle elezioni per formare i primi Consigli.

Il ritardo, per il prolungarsi di un sistema e di metodi che appartengono al nostro peggiore e recente passato, ha intanto fatto sì che forze e tendenze, gruppi e partiti che sembravano spazzati via dalla vita politica attiva e senza influenza nelle direttive generali riprendessero peso in modo tale da condizionare la formazione e la esistenza dei governi e che si facessero esigenti e aggressivi, e che tutto adesso si muova e minacci di continuare a muoversi, nel senso dell'accentramento, cioè contrario alla Costituzione.

Ecco perché, iniziando questo scritto, ho detto che si dovrebbe parlare di Costituzione tradita. E non già solamente perché le Regioni non sono state create e si fa in modo che non si creino, e non si esita a chiederlo e a pretenderlo con sempre maggiore insistenza: ma perché tutto quello che si è fatto finora e si attua è sempre in senso contrario alle prescrizioni costituzionali, nello spirito come nella lettera. I Comuni e le Province, invece dell'autonomia, tanto reclamata dagli stessi amministratori interessati senza distinzioni di parte, hanno trovato e trovano sempre nuove limitazioni e la loro dipendenza dai poteri centrali è diventata maggiore anche per le integrazioni statali rese necessarie dai loro deficitari bilanci. I Prefetti, che Luigi Einaudi avrebbe voluto abolire, hanno veduto aumentare considerevolmente i loro poteri d'ingerenza e di intervento anche in virtù (ma non unicamente per questo) degli accresciuti compiti economici e sociali che il Governo centrale si assegna, e dipendono adesso dai Prefetti, e non più dai Comuni come una volta, i vecchi Enti comunali di assistenza (ECA). Non vi è poi Ente economico, sociale o previdenziale (i nuovi come gli antichi che hanno continuato ad esistere, invece so essere smobilitati e liquidati) in cui la scelta e la nomina dei dirigenti e i criteri di direzione non vengano fatti dall'alto, senza che esistano pubblici controlli e senza un minimo di democrazia interna. Si è arrivati, sì, dopo parecchie incertezze e forti pressioni, a creare l'ordine della Magistratura, ma invece di farne «un organo autonomo e indipendente da ogni altro potere» si è voluto renderlo dipendente dal Ministero, ossia dal potere esecutivo, con evidente e grave offesa alla Costituzione. Non vi è legge, non v'è provvedimento (e tanti se ne prendono nel corso di una sola

legislatura!) che non si traduca in nuove forme di centralismo. La stessa Alta Corte Costituzionale, il solo istituto al quale si sia arrivati senza che soffrisse di menomazioni, si trova in serie difficoltà nella serena e indipendente esplicazione del suo compito, tanti sono i ricorsi e tante sono le cause che il Governo promuove per vedere riconosciuti diritti che non gli competono. Tali difficoltà furono denunciate una volta dall'on. De Nicola e recentemente dall'attuale Presidente, Azzariti.

È evidente che tutto ciò crea un clima e un indirizzo che può portare alla morte della Costituzione. Frattanto si è scatenata l'offensiva contro le Regioni che della Costituzione avrebbero dovuto essere il principale e solido pilastro.

Per fortuna – giacché non tutti gli italiani sono sciocchi e ciechi – si è pure iniziata e si sta sviluppando in tutta Italia una vasta azione popolare perché sia dia mano alla attuazione delle Regioni. Bisogna quindi, perché non siano perduti di vista i motivi che le legittimano e ne rendono indispensabile la esistenza per una buona ordinata e democratica amministrazione, tenere presenti e confutare le obiezioni e i pretesti con i quali vengono osteggiate e combattute; poiché se noi vogliamo che le Regioni si facciano, vogliamo anche che si configurino e funzionino nel modo voluto dalla Costituzione!

Conviene perciò che prima di concludere io mi soffermi un momento su alcune di tali obiezioni, le principali, perché sono appunto quelle che vengono ripetute con maggiore frequenza.

Si pretende e si lascia temere che la creazione delle Regioni porterebbe dietro un considerevole aumento di uffici e di burocrazia. Ciò sarebbe possibile se, come l'on. Malagodi vorrebbe, il centralismo e l'accentramento rimanessero. Ma è proprio tale possibilità che la Costituzione ha voluto evitare e quindi anche diminuire la pletora di uffici e di impiegati che l'accentramento statale e la direzione dall'alto hanno determinato. Le Regioni devono invece servire a rendere possibile e a stabilire il *decentramento*: quindi con una riduzione ed una eliminazione, in certi casi e per certe incombenze, di uffici e di personale. Ed è perciò che la Costituzione volle (art. VIII della Disposizioni Transitorie) «il passaggio alle Regioni di funzionari e

dipendenti dello Stato anche delle Amministrazioni centrali reso necessario dal nuovo ordinamento» e che le Regioni «per la formazione dei loro uffici debbano trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli Enti locali». La istituzione delle Regioni porterebbe del resto, inevitabilmente, con sé una riduzione sensibilissima del personale e degli uffici attualmente resisi indispensabili, e anche solo giustificati, dalla trafila delle pratiche nel loro passaggio, avanti e indietro, dal centro alla periferia e viceversa, trafila burocratica che con le Regioni cesserebbe automaticamente giacché non avrebbe più ragione di essere. Mettere fine all'enorme spreco di uffici e di personale che adesso si fa, e che non può avvenire che cambiando il sistema, è uno dei primi cospicui risultati che si deve attendere dalla riforma.

Altro luogo comune, frequentemente ripetuto, sul quale anzi troppo si insiste, è che il decentramento e la creazione delle Regioni potrebbero portare alla disintegrazione della unità nazionale. Si tratta di un vecchio stantio argomento, privo di ogni validità. Trent'anni addietro lo trovò ridicolo persino Giolitti. Ma del resto chi può pensare oggi, seriamente, che una sola delle nostre Regioni possa avere la velleità di costituirsi in Stato separato ed avere la possibilità di farlo? E questo ora, quando si parla di unificare l'Europa attraverso la Federazione? E quando è ormai dimostrato da una lunga esperienza che non ha subìto eccezioni, che il sistema federale è *per unificare* popoli e Nazioni *il sistema migliore*? Mentre l'Italia, molto più modesta, si limita a voler diventare semplicemente uno Stato regionale, senza cioè arrivare ad attribuire alle Regioni funzioni di comando o di governo, avendo anzi tolto la possibilità che possano farlo. È strano, molto strano che si possa solo pensare ad un periodo come quello ad adombrare il quale maggiormente s'insiste.

Ed infine l'altro luogo comune, che forse è il solo degno di attenzione, e cioè che il concentramento dei poteri e delle attività, il potere esercitato dall'alto e dal centro con tutti i mezzi e tenendo in mano, per meglio adoperarle, tutte le leve, siano una necessità della vita moderna e dello sviluppo economico e sociale, e che perciò lo Stato immaginato e deciso dalla Costituzione debba ritenersi sbagliato e in arretrato con i tempi e con le necessità. La risposta a questa obiezione

la stanno dando ora le popolazioni che reclamano la Regione con i motivi per i quali principalmente la chiedono. Sono motivi economici e sociali soprattutto, determinati dalla incapacità del Governo centrale di intendere e di affrontare i particolari problemi di ciascuna, a risolvere i quali non è possibile pensare di fare a meno degli enti e delle persone, dei luoghi ove si deve operare, se si vuole sul serio operare in profondità e con successo. Anche sul terreno delle riforme, delle trasformazioni agrarie, della rinascita del Mezzogiorno siamo in Italia completamente fuori strada, appunto per il sistema centralista e partitocratico che, contro la Costituzione, continua a fare e a disfare le cose del nostro paese; si iniziano opere, si stanziano milioni e miliardi, si crea un organismo come la Cassa per il Mezzogiorno perché li distribuisca e lo impieghi fruttuosamente e non si sa farlo che in un modo, il peggiore. E dopo cinque anni ci si accorge infine che per continuare senza sbagliare e per ottenere risultati più positivi occorre pensare a preparare altri piani, regionali questa volta. Un riconoscimento dunque? E si ricorrerà allora alla Regione? Neanche per sogno! I piani regionali li preparerà a Roma il ministro, prescindendo dalle Regioni con l'aiuto di persone che lui stesso avrà nominato e scelto, a proprio capriccio ed arbitrio, ignorando appunto la Regione, i suoi enti e i suoi uomini competenti, e così fra altri… due anni si vedrà. Centralismo dunque, e sempre centralismo.

Ma è proprio vero che sia quella del centralismo la via del progresso e del successo e che l'aumento dei compiti e delle attività della pubblica amministrazione debba, per conseguire maggiori e concreti risultati, raccogliersi e restringersi al centro? O non sarebbe invece necessario che le attività e le iniziative si allarghino, si sviluppino, si moltiplichino e si approfondiscano alla periferia, in ogni parte della Nazione? Ma è questo, appunto, questo, e principalmente questo, che può servire utilmente alla Nazione, al suo sviluppo, al suo benessere. Come fare uscire il Mezzogiorno dalla sua attuale arretratezza, come ottenere che le zone sottosviluppate (e ve ne sono ovunque e non solo nel Mezzogiorno e le isole) si sviluppino e colmino le loro deficienze altrimenti che mettendo le popolazioni stesse, gli Enti locali interessati nelle condizioni di provvedere essi alle opere ritenute

necessarie e che meglio possono individuare e trattare con sufficiente conoscenza e competenza e nel loro stesso interesse? E da che dipendono in gran parte le deficienze, le arretratezze, nel Mezzogiorno e fuori, se non dalla pessima amministrazione dovuta alla arbitrarietà ed alla incapacità dei governi centrali, da quello borbonico a quelli che sono venuti dopo?

Quanto sarebbe invece diverso se ogni Regione fosse chiamata ad affrontare e a risolvere i propri problemi, a sviluppare le proprie attività in ogni senso e potesse farlo in Piemonte, come la Puglia, come ogni altra regione; e lo potessero fare con scioltezza, senza ostacoli e senza progetti *prefabbricati* a Roma, senza che si tenga conto alcuno delle preferenze, degli interessi reali e sentiti delle popolazioni a cui i provvedimenti vanno diretti? Questo sarebbe davvero progresso. Ed è e resta la via migliore da seguire.

Potrà sembrare strano, persino contraddittorio, che la conferma di quanto stiamo dicendo ci venga ora proprio di là dove, per rivoluzionare tutto si è seguita la via del più assoluto e rigido accentramento, e che si senta e si affermi anche là la necessità di cambiare metodo e di decentrare e si ridia così vita alle ripartizioni regionali che erano già state violentemente soppresse. E noi, in Italia, dopo aver subito e sofferto le conseguenze e le complicazioni del centralismo che col fascismo sembrava avere raggiunto il suo apogeo, dovremmo rinunciare, ora, alla strada che ci eravamo liberamente e consapevolmente tracciata? Io rispondo di no.

Ma si insiste, ed è, forse, l'argomento nel quale in questi giorni maggiormente s'insiste perché può fare più facile presa: non vedete cosa sta avvenendo nelle Regioni che godono già di una autonomia speciale? Ebbene, forse che non s'è constatato in ciascuna di esse un maggiore fervore di opere, una attività più operosa, un più largo e vivo interessamento delle popolazioni alla vita locale e ai suoi problemi? Ci sono, è vero, gli inconvenienti, i difetti, le situazioni difficili ed anormali. Ma da che e da chi principalmente dipendono? Diciamolo pure: dipendono dalle interferenze del potere centrale, dal contrasto e dalla lotta degli appetiti che l'esercizio del potere a Roma determina, dal turbamento che ne deriva nell'Amministrazio-

ne locale, e dalla esistenza di due burocrazie e di due poteri che si trovano e si tengono in posizioni contrapposte. Se le Regioni di tipo ordinario esistessero in tutto il resto d'Italia sarebbe diverso: i rapporti tra Governo centrale e i poteri locali si stabilirebbero in altro modo e molte difficoltà e incomprensioni cesserebbero.

Questo va detto per tutte le Regioni ad autonomia speciale: per la Sicilia in particolare modo, come per la Valle d'Aosta, come per il Trentino Alto-Adige, dove le difficoltà delle Amministrazioni regionali e i contrasti che vi esistono hanno la loro origine nell'uso che si fa a Roma dei poteri centrali, nel modo come questi intendono e pretendono di esercitare i rapporti con i poteri locali, nella esistenza di un partito che essendo dominante a Roma intende dominare anche in provincia, nella esistenza infine di una burocrazia dipendente, pure localmente, dalla Amministrazione centrale e che, perciò, si sente autorizzata ad interferire nelle faccende dell'Amministrazione locale con mentalità e metodi che non si conciliano affatto con il sistema di decentramento instaurato e che, purtroppo, venne inteso ed applicato sul posto in alcuni casi quasi esattamente secondo il modello che se ne vedeva al centro, ripetendone e magari peggiorandone gli inconvenienti e i difetti: una cattiva copia, cosicché (a parte la edificante imitazione del parlamentarismo siciliano) mentre a Roma ci si ostinava a voler mantenere in vita i Prefetti in Sicilia dove ne era stata decisa la abolizione, a Palermo l'Amministrazione regionale ignorava addirittura le autonomie locali. Va detto inoltre che, Sicilia a parte, alla quale lo Statuto regionale venne elargito prima della Costituente (!), gli Statuti delle altre Regioni (Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Sardegna) vennero preparati e decisi separatamente l'uno dall'altro, quando la Costituzione era fatta e in via di approvazione definitiva, e che in ciascuno Statuto ci ebbero mano gruppi di persone variamente interessate che non si preoccuparono perciò di seguire una unica linea di ispirazione e di regolamentazione. È per questo motivo che gli Statuti risultarono uno diverso dall'altro e allo stesso tempo difettosi appunto per le preoccupazioni politiche di coloro che vi ebbero mano (De Gasperi, ad esempio, per il Trentino-Alto Adige si preoccupò di creare alla provincia di Trento, e così pure

al suo partito, una posizione di predominio!). Su tali diversità di criteri e di distribuzione di compiti, di diritti e di doveri, si esercitò in seguito e si esercitano l'azione e le interferenze, con la rivendicazione da parte dei poteri centrali di diritti e di competenze che dà sempre tanto da fare all'Alta Corte Costituzionale. Se una conclusione perciò deve trarsi dalla esperienza fatta fino ad oggi nelle Regioni ad autonomia speciale esistenti, non è certo contro il sistema delle Regioni bensì contro il centralismo che lo insidia e ne ha reso sin qui impossibile l'applicazione e il normale ed ordinato funzionamento. Una ragione questa di più per pretendere che le differenze esistenti siano una buona volta superate, cessino le interferenze dal centro e il sistema regionale venga esteso a tutta l'Italia.

La battaglia da riprendere e da combattere sino in fondo è dunque questa: per la Regione, ma anche e specialmente (senza di che la Regione non avrebbe senso) perché la Costituzione, fin qui non rispettata nello spirito e nella lettera e addirittura tradita, abbia piena e coerente attuazione. È una battaglia diventata necessaria, dal momento che tante sono le forze e gli interessi – comunque mascherati con etichette di democrazia e di liberalismo – che si muovono adesso col preciso e dichiarato intento di rovesciare la Costituzione e seppellirla.

La questione dell'ordinamento democratico dello Stato si pone insomma negli stessi termini nei quali si pose nel periodo eroico della Resistenza e della Liberazione e successivamente in modo chiaro e preciso alla Costituzione del popolo italiano. E la battaglia democratica, se vuole essere conseguente ed avere un significato, deve essere combattuta sulle posizioni stesse fissate dalla Costituzione, sulle quali non possono essere consentiti dubbi o indecisioni perché si possa procedere avanti.

2. Luigi Preti, *Le Regioni* [585]

Uno dei problemi, che i partiti oggi dibattono di più, è indubbiamente quello della Regione. L'offensiva propagandistica a favo-

585 «La Nazione», 3 marzo 1960, p. 1.

re della Regione è svolta soprattutto dal partito comunista, la cui fede regionalistica è peraltro di data assai recente. Infatti in sede di Assemblea Costituente i comunisti, così come i socialisti (ancora uniti allora in un solo partito), si dimostrarono inizialmente contrari alla Regione; e solo in un momento successivo aderirono alle pressioni della Democrazia Cristiana e del Partito Repubblicano, che erano allora gli alfieri delle istanze regionalistiche.

Se in questi ultimi tempi la propaganda comunista a favore delle Regioni si è tanto intensificata, lo si deve senza dubbio agli sviluppi politici di certe Regioni autonome. L'affermazione di una formula simile a quella del Fronte Popolare in Val d'Aosta e l'avvento al potere di Milazzo in Sicilia, così come la crisi della Regione Trentino-Alto Adige, hanno evidentemente convinto i dirigenti del PCI che una ulteriore estensione dell'ordinamento regionalistico recherebbe notevoli vantaggi al loro partito. Non è da escludere peraltro che la recente catastrofe milazziana in Sicilia attenui un poco quell'entusiasmo regionalistico dei comunisti, che ha toccato il diapason nel recentissimo Congresso Nazionale del partito.

Non vi è dubbio che la costituzione della Repubblica prescrive la rapida creazione delle Regioni in Italia. Se si vuole pertanto attuare la Costituzione, occorre procedere in questo senso. È anche vero però che le esperienze politiche successive al 1947 (anno nel quale fu formulato il testo della Costituzione) hanno dimostrato che l'attuazione delle Regioni crea inconvenienti assai gravi, non previsti dai membri dell'Assemblea Costituente, i quali si limitarono a risolvere astrattamente una questione di principio. Sarebbe pertanto assai utile che i partiti politici italiani, rinunziando a certe speculazioni, prendessero in serio esame la possibilità di una revisione costituzionale in questa materia.

Tutti hanno potuto constatare come le quattro Regioni autonome finora costituite (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige) abbiano avanzato, nei confronti dello Stato, delle rivendicazioni talvolta decisamente eccessive. Questo non si è verificato solamente nel caso delle isole, ove il tenore di vita è basso rispetto alla media nazionale (e dove pertanto l'atteggiamento rivendicati-

vo, entro determinati limiti, si può comprendere), ma anche nelle altre due Regioni, ove il tenore di vita è abbastanza elevato rispetto alla media nazionale. La legislazione regionale della Sicilia e della Sardegna in materia di società anonime, che si estrinseca, tra l'altro, nella abolizione della nominatività dei titoli azionari; o la pretesa della Val d'Aosta di essere considerata una grande zona franca, che dovrebbe essere separata dal resto d'Italia con una cintura doganale; o la pretesa della Regione siciliana di sostituirsi pressochè interamente allo Stato nel controllo degli uffici tributari non sono che episodi particolari nel quadro di una politica sistematica di rivendicazioni e di opposizione delle Regioni nei confronti del potere centrale.

È lecito presumere che l'estensione dell'ordinamento regionale a tutta la Nazione, nei modi e nei termini previsti dalla Costituzione – la quale è molto larga di poteri anche nei confronti delle Regioni non a Statuto speciale – provocherebbe un complesso di gravi inconvenienti. Ogni Regione si riterrebbe in credito nei confronti dello Stato e tenderebbe a sottrarre denaro alle casse centrali per impiegarlo per i propri fini particolari. Le Regioni povere seguirebbero la strada della Sicilia, pretendendo di essere risarcite a titolo di «solidarietà nazionale», le Regioni ricche, a cominciare dalla Lombardia, dal Piemonte e dalla Liguria, farebbero immediatamente presenti i bisogni delle loro piccole aree depresse. Finiremmo probabilmente per vedere asfaltate le strade vicinali del Milanese o del Torinese, mentre continuerebbero a rimanere senza scuole e senza acquedotti molti Comuni dell'Italia meridionale. Né sarebbe facile allo Stato resistere alle pressioni delle Regioni ricche, le quali punterebbero sullo slogan che chi dà il maggiore contributo alle casse dello Stato e all'economia nazionale ha il diritto di trattenere una diretta fetta per sé.

Finiremmo certamente per vedere alcune centinaia di miliardi spesi dalle Regioni con scarso beneficio economico. Infatti non sono certo produttive, tra l'altro, né le spese di personale, necessarie per mantenere la nuova burocrazia, né le spese per il funzionamento delle Assemblee delle Regioni (bisognerà pagare anche i deputati regionali!), né le numerose spese di puro prestigio, che un Ministero

suole evitare, ma che un governo regionale deve necessariamente fare, premuto come è dalle sollecitazioni locali.

Una volta che l'Italia sia divenuta mosaico di Regioni aventi larghi poteri, non si può impedire che le Assemblee regionali emanino una serie di disposizioni integrative, che verranno a modificare la legislazione nazionale e che praticamente finiranno con il generare ulteriori difficoltà burocratiche in questo paese in cui tutto marcia con tanta difficoltà. Se le Regioni fossero semplicemente organi di decentramento amministrativo, il ragionamento sarebbe un altro; ma la Costituzione assegna ad esse poteri legislativi.

Non si creda che, per effetto della creazione delle Regioni, tante pratiche, che ora si risolvono a Roma, potranno senz'altro sbrigarsi nel capoluogo regionale. Molte volte la conseguenza sarà che il potere centrale interverrà lo stesso, sicchè verrà ad aumentare il numero degli uffici.

Non va inoltre dimenticato il pericolo della estrema politicizzazione dei governi e delle Assemblee regionali. La Sicilia ci ha dato in proposito un esempio istruttivo. Se un governo regionale si mette in testa di entrare in polemica ad ogni costo con il governo centrale, magari per porre delle premesse di nuove operazioni politiche su scala nazionale, già così complicato, rischia di diventare molto più complesso.

È per queste e per altre ragioni che chi si preoccupa del consolidamento delle istituzioni democratiche in Italia, mentre non può fare a meno di augurarsi una maggiore autonomia delle Province e dei Comuni, rimane estremamente perplesso di fronte all'attuale propaganda regionalistica.

3. Enzo Santarelli, *La riforma regionale* [586]

Con l'opposizione della destra storica, fascista, monarchica e liberale, l'Italia entra, dopo un travaglio più che decennale, in una nuova fase di attuazione degli istituti costituzionali: per la prima

586 «Il Ponte», a. XVIII, n. 5, maggio 1962, pp. 649-654.

volta, dopo una lunga pausa, il governo ha preso formalmente impegno di provvedere al completamento di quella trama regionale dello Stato, che avrebbe dovuto prender vita già nel lontano 1949. La pausa nell'attuazione dell'ordinamento regionale è dunque durata più di un decennio, ed ha riguardato precisamente le Regioni a Statuto normale e la quinta Regione a Statuto speciale, il Friuli-Venezia Giulia. La struttura fondamentale delle altre quattro Regioni attualmente funzionanti, la Sicilia, la Sardegna, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige, tutte a Statuto speciale, era stata infatti gettata negli anni immediatamente precedenti o successivi alla Costituente. Si pone perciò, dinanzi alla coscienza del paese, si pone ai politici e si porrà domani agli storici, un primo problema: che cosa ha significato questa pausa? Perché tanto ritardo? Perché forze, che pure programmaticamente furono per le Regioni e regionaliste furono alla Costituente, ripiegarono, coinvolte in una alleanza conservatrice, durante le prime legislature della Repubblica? E ancora: quali saranno le conseguenze pratiche, costituzionali, legislative e politiche di una tal remora conservatrice, di una tale ipoteca ritardatrice non solo sull'ordinamento regionale, ma sulla effettiva costituzione democratica dello Stato e della società italiana?

Le forze che in questi anni hanno ripreso e condotto avanti – fino ad un punto di maturazione e ad una nuova fase politica – la battaglia per l'ordinamento regionale possono oggi facilmente individuare sia le ragioni che hanno fatto schermo all'accentramento statale, legislativo e amministrativo, sia le ragioni che hanno contribuito a riaprire definitivamente un processo di decentramento democratico. La lotta politica si è intrecciata con la trasformazione del volto e delle strutture economiche del paese: nella misura in cui il processo di centralizzazione economica avanzava disordinatamente mescolando il vecchio e il nuovo, senza ordine e senza programmi, nella misura in cui si affermava l'esigenza di una programmazione capace di affrontare, regolare e risolvere gli antichi ed i nuovi squilibri sociali e regionali, le istanze di autogoverno popolare, di articolazione democratica dello Stato e di attuazione piena dell'ordinamento regionale stabilito e previsto dalla Costituzione sono venute via via acquistan-

do di peso. Il paese reale ha vinto così la sua battaglia ricongiungendosi alla spirito della Costituente. Ci troviamo quindi di fronte ad una vittoria postuma della Resistenza, al riemergere, sia pure faticoso e contrastato, delle istanze del movimento nazionale popolare insorto nel '43-45. La Costituzione, per tanti anni «inattuata» e «tradita», e la stessa realtà del paese che progredisce e intende progredire, ripresentano oggi alla classe dirigente un vecchio e un nuovo conto. Lo scontro fra le due vie e le due soluzioni, fra le due politiche, quella dell'unità accentrata e dell'unità decentrata, dello Stato oligarchico e dello Stato democratico, non è dunque cessato, né cesserà d'improvviso e miracolosamente. Tanto è vero che la destra, persino al Congresso di Napoli della Democrazia Cristiana, attraverso la corrente che fa capo all'on. Scelba, ha presentato le sue istanze (nuove almeno in campo cattolico) di revisione formale della Costituzione e non ha dimesso, comunque, l'idea e il proposito di «condizionare» l'attuazione dell'ordinamento regionale. Le vecchie contraddizioni sopravvivono, dunque, anche sul piano politico.

E tuttavia siamo entrati in una nuova fase politica: nella fase costitutiva, vorremmo dire «costituente» dell'ordinamento regionale. È dinanzi a questo fatto che gli schieramenti politici si delineano meglio e si precisano, nello spirito della Resistenza e della Costituzione. La destra storica – dai neofascisti, ai residui monarchici, fino al Partito Liberale –, tende oggi a dislocarsi su un terreno anticostituzionale ed eversivo. Si leggano le lettere incendiarie di Malagodi e gli articoli catastrofici di Missiroli. Per contro si profila nel vasto schieramento costituzionale e regionalista una concorde discordia, una collaborazione dialettica, un dibattito costruttivo sui tempi, sui modi di attuazione degli organi regionali, sui loro attributi normativi, sui loro Statuti, sulla loro funzione e condizione nel quadro della democrazia repubblicana. Le dichiarazioni del Presidente del Consiglio sull'intera materia dell'ordinamento regionale sono state inquadrate schematicamente nel capitolo della attuazione della Costituzione e dell'Amministrazione dello Stato. Si tratta, in realtà, di qualcosa di più, e non sembra che sia presente il senso della svolta storica che l'ordinamento regionale rappresenta per un paese come l'Italia.

Ma pur entro questi limiti si rimette in movimento il meccanismo dell'attuazione costituzionale: il Governo si è impegnato a presentare al Parlamento al 31 ottobre la legge finanziaria, le principali leggi cornice relative all'agricoltura, all'urbanistica, ecc., la legge relativa al trasferimento del personale dello Stato dalle Amministrazioni centrali alle Amministrazioni regionali, gli eventuali emendamenti alla legge istitutiva del 1953, e a procedere poi alla approvazione della legge elettorale di secondo grado in modo che i Consigli regionali siano eletti e comincino a funzionare *dopo* le elezioni politiche del 1963.

Questa impostazione non era quella desiderata e indicata dal movimento regionalista, che negli ultimi anni si era enucleato e delineato nel paese, specialmente nel campo delle Amministrazioni locali, più sensibili all'istanza dell'autonomia e del decentramento e che aveva preso corpo e si era costituito nella primavera del '60, traendo appunto dalla confluenza di varie iniziative autonomiste, di rinascita e di sviluppo economico agitate nelle diverse regioni. Nel suo ultimo Consiglio Nazionale, riunitosi a Firenze nel momento in cui ferveva la discussione sul programma del nuovo governo di centro-sinistra, il Movimento di Iniziativa per l'Attuazione dell'Ente Regione (in cui convergono socialisti, socialdemocratici, repubblicani, radicali, comunisti, gruppi autonomisti locali, e alcuni nuclei cattolici) ribadì la parola d'ordine di battaglia «le Regioni subito», ma al tempo stesso delineò un impegno costruttivo di elaborazione e di proposta. Oggi appare chiaro che il problema cui sono chiamate le forze regionaliste è quello non solo dei tempi, ma anche dei modi di attuazione delle Regioni, e che anzi questo è il vero problema, aperto dinanzi al paese e al Parlamento. Sotto questo profilo la questione dell'attuazione dell'ordinamento regionale non può, evidentemente, non essere ricondotta e vista in relazione strettissima all'articolo quinto della Costituzione, che inserisce l'autonomia e il decentramento fra i «princìpi fondamentali» dell'ordinamento italiano: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonome locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i princìpi e i metodi della sua legislazione

alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». «Autonomia» e «decentramento» sono in questo articolo basilare di continuo collegati eppure distinti: ed è questa una indicazione di fondo sulla natura degli organi regionali che non possono essere concepiti come meri anelli di un sistema decentrato e decentratore, ma come organi di autogoverno, momenti di un sistema democratico essenzialmente unitario, ma nello stesso tempo profondamente articolato.

Il dibattito tende quindi a spostarsi su questa tematica, sottile, ma decisiva. Alcuni articoli di «La Voce Repubblicana», di «Politica» e di «Rinascita» indicano una convergenza su posizioni regionaliste avanzate, costituzionalmente esatte. «Politica», uno degli organi della «Base» democristiana, per esempio scrive: «le Regioni non possono ridursi a semplici organi amministrativi, ma devono anche programmare. Le Regioni, ma vive. Spetta ai Consigli regionali elaborare i piani locali e controllare gli Enti di sviluppo in agricoltura». Il problema si sviluppa anche in una prospettiva più ampia: oggi si tratta di non sbarrare la strada ad uno sviluppo articolato della democrazia rappresentativa verso forme nuove, verso un reale autogoverno popolare, ma di aprirla. I termini del problema sono legislativi e amministrativi insieme: nel momento stesso in cui si prospetta la riforma regionale, si pone la questione della connessione istituzionale degli organi locali di pianificazione, con le Regioni. Si pone il problema dell'ampiezza e dell'articolazione del decentramento amministrativo, che passa dalla Regione agli Enti locali minori, fino ai Circondari. Infine si pone, immediatamente, il problema dell'ampiezza della capacità normativa dei Consigli e degli Enti regionali. Una volta realizzato nella sua pienezza l'ordinamento regionale, è chiaro che si riproporrà l'esigenza di un ulteriore, effettivo adeguamento della prassi legislativa e amministrativa dello Stato allo spirito e al dettato dell'articolo quinto della Costituzione. Attuando cioè le Regioni, eleggendone i Consigli e le Giunte, stabilendo con le leggi cornice la loro sfera d'azione e distinguendola da quella dell'Amministrazione centrale dello Stato, riformando, rinnovando e coordinando le leggi sugli Enti locali e sulla finanza locale, si mette in movimento un profondo meccanismo, di riforma e revisione della struttura tradizionale dello Stato italiano, di

eliminazione e liquidazione dei pesanti e pressanti residui del passato (prerepubblicani e precostituzionali) che ancora angustiano le nostre generazioni. Per tutte queste ragioni, lo si voglia o no, la logica e la dialettica della riforma regionale non potrà e non dovrà arrestarsi sulla soglia di un semplice processo di decentramento.

D'altra parte il contesto politico, sociale ed economico in cui il problema regionale si è imposto dopo una lunga pausa al partito di governo, è estremamente significativo e indicativo. Indipendentemente dalla soluzione che si dà di ogni singolo problema, la contemporaneità di alcuni temi relativi alle riforme economiche e sociali e alle riforme politiche e istituzionali, è sintomatica. Quale nesso dovrà correre, quali difficoltà dovranno essere superate, quali scelte concrete si porranno, nel momento in cui si propongono il superamento della mezzadria, la nazionalizzazione dell'energia elettrica, la programmazione economica e l'attuazione delle Regioni? La situazione odierna – e parliamo soltanto di una situazione di fondo – si presenta in termini indubbiamente complessi. Il contrasto fra Nord e Sud, pur nel quadro del processo di trasformazione del paese da agricolo-industriale a industriale-agricolo, permane e si acutizza; il «miracolo» economico si intreccia con la crisi agricola e col massiccio fenomeno dell'emigrazione all'estero; lo sviluppo delle metropoli e delle città e lo spopolamento delle campagne; l'accrescersi del potere reale, economico e politico, nelle mani di gruppi privati o statali e il mancato sviluppo della partecipazione dei più, cittadini o Enti locali, alla direzione della vita pubblica e dell'economia nazionale: questi sono alcuni dati della realtà italiana odierna che, comunque siano interpretati, non possono non condizionare le scelte del potere legislativo e del potere esecutivo nell'attuazione dell'ordinamento regionale. Quali saranno i criteri informatori delle leggi cornice relative alle attribuzioni, ai poteri delle Regioni in materia di agricoltura, di assistenza, di urbanistica, di turismo, di artigianato? La questione va inquadrata, evidentemente, in una situazione molto più mobile e contrastata di quanto non fosse mossa la società italiana, nelle sue strutture economiche e demografiche, dieci anni or sono. Tutta una serie di Regioni del centro Italia, per esempio, sono interessate al superamento della mezza-

dria. Le Regioni del Sud sono spinte verso nuovi obiettivi di riforma agraria e un nuovo indirizzo del processo di industrializzazione. Le regioni del Nord, le grandi città come le campagne, sono coinvolte in una complessa problematica posta dalla presenza delle grandi centrali e concentrazioni del potere economico. È evidente che gli Enti e i Consigli regionali sono spinti alle scelte politiche poste dalla presenza di questi problemi, decisivi per le comunità locali e per la comunità nazionale. Un Consiglio regionale funzionante non potrà non attrarre nella sua orbita il dibattito e l'opera relativi ai piani di sviluppo dell'industria, alle trasformazioni dell'agricoltura ed è a questo punto che l'ordinamento regionale, con la molteplicità dei Consigli e delle Assemblee, può divenire strumento di una svolta nell'organizzazione della vita democratica del paese.

La riforma regionale può dunque contribuire ad un serio mutamento di indirizzi non solo amministrativi, ma anche economici e sociali. Fino a che punto potrà contribuirvi? L'interrogativo si riferisce evidentemente sia al peso condizionatore della destra politica ed economica, alle contraddizioni di vecchio tipo, sia pure destinate a rimanere secondarie, e tuttora esistenti, sia alle capacità delle forze popolari e regionaliste di coagulare e coordinare in periferia una vita associata nuova, che costituisca organicamente una alternativa alle tendenze accentratrici, soprattutto economiche, che la riforma regionale non basta, per sé stessa e da sola, a sgominare una volta per tutte. Come le forze del centro-sinistra si muoveranno? Quale sarà il concorso delle altre forze regionaliste? E, infine, quale sarà la partecipazione dei Sindacati? Chi ha presenta la storia dell'Italia unitaria, con la sua profonda vena autonomista affiorante ad ogni crisi politica di fondo, ha anche presente il lungo cammino delle idee e delle forze regionaliste, il maturarsi dei partiti democratici e popolari all'idea regionale cui concorse variamente tutta l'intelligenza antifascista, ricollegandosi alle tradizioni minoritarie, repubblicane e anche moderate, del Risorgimento nazionale e della democrazia post-risorgimentale. Queste idee e queste forze furono maggioranza alla Costituente. Oggi – come accade nei corsi d'acqua del Carso, che di tanto in tanto riemergono alla luce del sole – si presentano

come maggioranza. Vinceranno? In che direzione procederanno? In che modo apriranno una via nuova alla vita democratica della Nazione e in quale misura si realizzerà quello «Stato regionale» creato dalla Costituente? Non può darsi che in questa fase, dopo un logorante periodo di delusioni e di attesa, venga a mancare il concorso popolare? E in che modo le forze che si propongono di realizzare le Regioni, e che in questo compito si sono assunte le responsabilità più dirette, si riallacceranno al movimento nazionale e popolare che alla Costituzione e allo Stato regionale hanno dato vita? E in che misura, d'altra parte, il movimento operaio riuscirà a proporre e suscitare quelle istanze di democrazia sempre più decentrata e diretta, che nascono dalle nuove contraddizioni, dallo sviluppo dello stesso capitalismo di Stato e della concentrazione economica, che rischia di depauperare e svilire la democrazia rappresentativa e i suoi vari ordini e congegni? È possibile, in altre parole, realizzare la «rivoluzione regionalista» sognata dai minoritari del Risorgimento e del post-Risorgimento, voluta dagli antifascisti e dai costituenti, nei termini di una riforma e di una evoluzione regionale?

Il nostro non è il linguaggio di un astratto romanticismo rivoluzionario. È il linguaggio piuttosto di chi, in tempi lontani e oscuri, sulla rivista di Calamandrei, affermava che la «Regione è libertà». Spetta alle forze più decisamente democratiche sollevare l'interesse degli strati popolari per dare un'anima nazionale e una funzione arditamente democratica alle Regioni. Regioni vive, operanti, dunque, in una democrazia nuova, aperta, capace veramente di autogovernarsi. Le Regioni non possono essere super Province. Debbono avere una vita reale, che affondi le sue radici nella vita popolare, negli interessi nazionali oggettivi, economici e sociali, e che quindi si esprima in potestà definite, adeguate alla situazione reale del paese, capaci di alimentare e riceverne una profonda e varia vita democratica, capaci di incidere sui destini sociali e culturali della Nazione e di affermare concretamente, al di sopra e contro le moderne baronie del monopolio, la sovranità dei cittadini. Ma le Regioni saranno vive se le loro Assemblee, i loro Consigli, le loro Commissioni, trarranno alimento da un tessuto vitale, collegandosi alle Province, ai Comuni, eliminando e liqui-

dando ogni doppiezza costituzionale e amministrativa (come può in prospettiva sopravvivere la diarchia Prefetti-Regioni non è dato oggi pensare), ascoltando quelle istanze che affiorano nel mondo umano e sociale della produzione. L'autonomia regionale ripropone il tema del decentramento del Comune nella grandi città: e i piani regionali e intercomunali di sviluppo prospettano l'esigenza di organismi di proposta periferici e capillari, collegati ai centri e ai luoghi di produzione. Bisogna dunque fare in modo che le Regioni nascano e crescano vive e vitali. Guai se dopo la lunga parentesi di immobilismo costituzionale dovessero esaurirsi in semplici e quasi superflue circoscrizioni di decentramento amministrativo senza avere la capacità di concorrere alle riforme strutturali, nel quadro di una vigorosa ripresa democratica. Ciò che bisogna assolutamente evitare è il compromesso tradizionale col regime preesistente o attualmente esistente, che i tiepidi regionalisti, i convertiti dell'ultima ora al nuovo corso, in collegamento con le forze condizionatrici e conservatrici più caute e sperimentate, potrebbero tentare. La riforma regionale – per usare un termine caro a Guido Dorso – si presenta oggi all'Italia come una grande «occasione». Ma questa occasione potrà essere colta e fruttificare soltanto se la battaglia regionalista continuerà ad essere combattuta su una prospettiva degna di una grande tradizione democratica nazionale e popolare.

4. Giorgio Mugnaini, *La Regione nei programmi elettorali* [587]

L'attuazione dell'ordinamento regionale è sospesa. Un governo di affari, o di attesa, o di tregua che dir si voglia, come è quello attuale, non può certamente affrontare la risoluzione di un problema che richiede un preciso impegno politico e una maggioranza certa per realizzarlo.

Resta tuttavia il fatto che tale impegno, sia pure con toni e sfumature diverse, resta documentato dai programmi con i quali la maggior parte dei partiti si è presentata in occasione delle recenti consultazioni elettorali politiche.

587 «La Regione», n.s., a. X, n. 2, marzo-aprile 1963, pp. 125-127.

Abbiamo creduto utile riprendere le parti che nei programmi dei vari partiti si riferivano al problema delle Regioni. Sono documenti irrefutabili; sono impegni che restano e che non dovrebbero essere mai dimenticati anche se una fase di tregua sembra favorirne l'oblio. Certo è che, per quanto riguarda l'attuazione dell'ordinamento regionale, certe dichiarazioni sono troppo impegnative e non possono essere messe da parte anche se a volte sono accompagnate da affermazioni di prudenza e di «gradualismo» che appaiono come tentativi di precostituirsi un comodo alibi nel caso in cui le promesse non siano mantenute.

Nel suo programma elettorale la Democrazia Cristiana riconferma in linea di massima la sua posizione di partito regionalista. Ma «questa netta inclinazione generale» è subordinata all'avverarsi di certe condizioni reali di stabilità politica; in altre parole il governo delle Regioni dovrà rimanere nelle stesse mani che detengono il potere centrale. Ecco il perché del «prudente gradualismo che deve presiedere alla pur necessaria e completa attuazione della Costituzione».

È questo un modo strano di considerare la democrazia. È la teorizzazione di un nuovo ed originale principio che si potrebbe chiamare «il principio di decentramento delle posizioni di potere» per cui i partiti che sono al governo si dichiarano disposti, bontà loro!, a decentrare ai loro organi periferici una parte del potere che centralmente detengono.

Risulta evidente che sulla base di tale principio non è assolutamente pensabile che si possa consentire ad un partito o ad un gruppo di partiti di opposizione di arrivare alla conquista del governo nelle Regioni. V'è da chiedersi che cosa succederebbe se, nonostante tutte le possibili precauzioni, un gruppo di opposizione riuscisse ad avere la maggioranza in una Regione. Si arriverebbe allo scioglimento del Consiglio regionale e alla nomina di un Commissario di governo? Si boicotterebbero le iniziative di quel governo regionale? Sono ipotesi assurde quelle che facciamo, ma sono la logica conseguenza dell'applicazione di quell'antidemocratico e assurdo principio, fatto proprio dalla Democrazia Cristiana.

Il richiamo alla prudenza, così bene teorizzato nella necessità di

procedere gradualmente all'attuazione della riforma regionale, non trova alcuna onesta giustificazione. Per dare forza alla nostra convinzione vogliamo riportare il parere di Luigi Sturzo. E non richiamiamo lo Sturzo del primo dopoguerra, ma lo Sturzo del 1949 che nel suo scritto *La Regione nella Nazione* affrontava il problema in termini molto più espliciti di quelli abituali ai democristiani attuali: «uno dei motivi che si vanno insinuando contro le Regioni – scriveva Sturzo – è dato dalla domanda che si rivolge in tono di rimprovero ai regionalisti: cosa succederà se una Regione cadrà in mano ai comunisti?». Dopo aver affermato che la domanda non lo preoccupava troppo lo Sturzo aggiungeva: «le rivolte, se mature, si possono tentare senza avere in mano l'Amministrazione delle Regioni; se non sono mature, non si possono tentare nemmeno se si avranno in mano le Amministrazioni delle Regioni. Se poi i futuri consiglieri regionali rossi violeranno le leggi, si arrogheranno poteri che non avranno, trasformeranno le Regioni in roccheforti, ci saranno di sicuro i Commissari del governo a fare il loro dovere, e la Commissione parlamentare a dare il parere per lo scioglimento di siffatti Consigli regionali».

«Le situazioni sono quelle che sono: l'ambiente nazionale è contrario alle avventure; ma è anche contrario ad avere paura delle avventure che è quella debolezza che fa cadere nella trappola. La forza di una maggioranza è quella di essere e di sentirsi tale in ogni evenienza; il giorno che cede all'impulso della paura, si frantuma».

In una nota aggiunta il mese successivo a conclusione dello scritto lo Sturzo ammoniva: «più gravi sarebbero le conseguenze se si tentasse di trasportare il problema regionale sul piano della lotta anticomunista».

Sono parole chiare, quelle di Sturzo. Meno chiara invece la posizione attuale della Democrazia Cristiana così come appare nel programma col quale si è presentata all'elettorato: da una parte si concede, dall'altra si condiziona, col risultato che si corre il rischio di far restare le cose come sono; ed è proprio quello che vogliono gli antiregionalisti dai quali la Democrazia Cristiana dice di volersi differenziare.

Il programma del Partito Comunista Italiano è più sintetico di quello degli altri partiti. Questo il motivo per cui al problema regionale è dedicato un solo breve paragrafo. Va aggiunto che, a differenza della Democrazia Cristiana, il Partito Comunista Italiano si limita, per quanto riguarda le Regioni, a rivendicarne l'attuazione immediata senza preoccuparsi del come e del quando tale attuazione va fatta. La differenza dei due modi di trattare la questione è dovuta alla diversa posizione dei due partiti per cui mentre il programma democristiano è il programma di un partito che sa che dovrà formare il governo, quello comunista è il programma di un partito che sa che il suo posto sarà all'opposizione.

Nel programma comunista il problema delle Regioni è collegato a quello delle Autonomie locali, a quello di una politica di programmazione economica democratica e a quello della partecipazione e del controllo effettivo dei lavoratori e delle popolazioni interessate all'attuazione di tale programmazione.

È una posizione che spesse volte è ripetuta nei documenti dei massimi organi comunisti, come appare nel comunicato della Direzione del PCI apparso sul «l'Unità» del 4 ottobre 1962 e del quale riportiamo un brano che riassume i motivi per i quali i comunisti vogliono «l'istituzione delle Regioni» (più esatto sarebbe stato dire «L'attuazione delle Regioni»). «Essa è indispensabile per dare una articolazione democratica all'ordinamento dello Stato e alla programmazione economica nazionale; per affrontare secondo una dimensione giusta urgenti problemi di politica agraria, di razionale sviluppo urbanistico, di organico ammodernamento delle strutture civili, secondo gli interessi delle grandi masse operaie, contadine e di ceto medio; per garantire e sviluppare tutto il sistema delle autonomie locali, oggi gravemente soffocati da una pesante e caotica centralizzazione burocratica».

La posizione politica del Partito Socialista Italiano nei confronti del governo del paese ha portato necessariamente ad una maggiore precisazione del suo programma elettorale. Il problema delle Regioni viene trattato sotto vari aspetti: uno, generale, che riportiamo nella documentazione in appendice, e altri più specifici secondo le varie

materie trattate via via. E siccome il tema centrale del programma socialista è quello di una «programmazione democratica della economia», il problema delle Regioni ritorna spesso quale coronamento dei singoli punti esaminati. Così per quanto riguarda l'agricoltura, l'urbanistica e l'edilizia, i trasporti pubblici, la politica tributaria, lo sport e turismo, la scuola ecc.

Un capitolo a parte, che ci sembra utile riportare integralmente, riguarda «la funzione delle Regioni» nel campo della programmazione economica: «oltre le funzioni che saranno loro attribuite dalle leggi quadro, spetterà agli organi rappresentativi delle Regioni: a) compiere una prima analisi delle prospettive di sviluppo economico e degli obiettivi programmatici nell'ambito regionale, da trasmettere alla Commissione Nazionale per la programmazione economica; b) provvedere alla elaborazione del piano regionale – nel quadro del piano nazionale – e alla sua approvazione con legge regionale; c) provvedere alla istituzione e all'impiego di strumenti specifici di intervento, secondo quanto previsto dalla legge del piano e dalle leggi quadro».

Concludendo: il programma del PSI per le Regioni va visto quindi soprattutto sotto l'aspetto tecnico-politico che in un certo senso subordina lo stesso aspetto puramente politico.

Dal programma del Partito Socialista Democratico Italiano risulta che l'ordinamento regionale è una condizione indispensabile per un definitivo assestamento negli Enti locali. L'on. Saragat, dopo le elezioni, ha tuttavia tirato fuori la teoria della «gradualità e globalità» che ricorda molto da vicino quel «prudente gradualismo» che si trova nel programma della DC. Avevamo intenzione di limitarci al commento-presentazione dei programmi escludendo le prese di posizione successive alle elezioni, ma siamo stati obbligati a fare una eccezione nel caso del PSDI, poiché le dichiarazioni di Saragat vengono a modificare nella sostanza le nette affermazioni contenute nel programma elettorale. Il *leader* socialdemocratico ci ha abituati ad improvvisi colpi d'ala che spesso coincidono con il periodo immediatamente successivo alle elezioni; nel caso del PSDI occorre quindi attendere il momento della decisione per poter esprimere, sui fatti,

un giudizio che i programmi rendono problematico, soggetti come sono a successive modifiche.

Il Partito Repubblicano Italiano ha una antica tradizione regionalista: questo spiega l'ampio spazio dedicato nel suo programma al problema delle Regioni. Il regionalismo dei repubblicani deriva addirittura da una chiara vocazione federalista che va da Cattaneo a Zuccarini.

Il programma è così bene articolato che non abbisogna di commenti. Ci sembra sia sufficiente sottolineare che i repubblicani subordinano esplicitamente la loro partecipazione a maggioranze o governi al fatto che il problema dell'attuazione dell'ordinamento regionale sia posto «in prima linea» nei programmi di governo. È la prima volta, se non andiamo errati, che il PRI pone l'attuazione delle Regioni come *conditio sine qua non* per appoggiare un governo.

Completato il quadro dei principali partiti regionalisti, passiamo ad esaminare i programmi dei partiti contrari alle Regioni e cioè il Partito Liberale Italiano, il Movimento Sociale Italiano, il Partito Democratico Italiano di Unità Monarchica.

Il «Notiziario del Partito Liberale Italiano» del marzo 1963 (anno VII, n. 13) contiene la «posizione politica» e il «programma elettorale» del PLI di fronte alle elezioni. La prima fu illustrata dall'on.le Malagodi il 25 febbraio u.s. alla «tribuna elettorale» della RAI-TV, il secondo è il vero e proprio programma; i due temi si completano a vicenda e quindi possono considerarsi complementari e rappresentare, nell'insieme, il programma liberale per le elezioni. Nella documentazione in appendice è riportata la parte contenuta nel programma elettorale relativa alle Regioni; qui sotto riferiamo quanto del discorso dell'on. Malagodi attiene alla questione: «noi liberali vi diciamo riforma dello Stato, riforma per rafforzare lo Stato, per moralizzarlo, ma per renderlo più efficiente. La Democrazia Cristiana, come sempre, sull'argomento dello Stato non dice nulla di serio, tranne una cosa che è negativa, gravissima e serissima: le Regioni. Noi diciamo *no* alle Regioni e ne diamo argomenti dettagliati di ordine politico, amministrativo, finanziario, giuridico. Politicamente ricordiamo che, dopo averle combattute nel 1947, oggi Togliatti le esige, le Regioni; dopo

averle combattute nel 1947, Nenni oggi le esige, le Regioni; Saragat e La Malfa imprudentemente ne fanno – lo ha detto lo stesso on. Moro – una condizione essenziale che è tanto più strana quando si pensa che in questi anni il partito dell'on.le Saragat è stato sempre antiregionalista. Ebbene, l'on. Moro usa oggi l'argomento delle Regioni per darsi l'aria dell'uomo prudente, ma la sua prudenza consiste soltanto nell'affermare che le Regioni si debbono fare, limitandosi ad attendere per farle che ciò convenga alla Democrazia Cristiana. Noi diciamo no; non è una situazione politica, il giudizio o la convenienza di un partito che ci deve difendere dai pericoli di un istituto così importante: è una necessaria riforma della Costituzione.

L'on.le Malagodi nel suo discorso parla di argomenti, contro la Regione, di ordine politico, amministrativo, finanziario, giuridico, ma tratta solo l'argomento politico. Per gli altri argomenti, di non secondaria importanza, non trattati dall'on.le Malagodi si rimanda agli articoli dei numerosi giornali indipendenti che hanno ampiamente illustrato le posizioni liberali sulla questione regionale.

Del gruppo dei partiti antiregionalisti fanno parte anche il Movimento Sociale Italiano e il Partito Democratico Italiano di Unità Monarchica. Di quest'ultimo possiamo solo dire che nel suo programma elettorale è contenuta una dichiarazione scheletrica: «il PDIUM è contrario ad una estensione dell'ordinamento regionalistico che comprometterebbe l'unità della Nazione». Del MSI non abbiamo riportato il programma elettorale perché non abbiamo avuto possibilità di esaminarlo. È tuttavia nota la posizione antiregionalistica del MSI che all'inizio di ogni nuova legislatura ha presentato una proposta di legge per l'abolizione del Tit.[olo] V della Costituzione e di tutti i riferimenti che nella Costituzione esistono sull'ordinamento regionale. Quanto ai motivi per i quali i missini si dichiarano contrari alle Regioni essi sono simili a quelli sostenuti dai liberali e dalle destre in genere, con in più, semmai, una accentuazione del motivo nazionalista (le Regioni minano l'unità nazionale).

A conclusione di questa rassegna dei programmi dei partiti sul problema delle Regioni, desideriamo fare alcune brevissime osservazioni; i deputati che si dichiarino regionalisti sono 552 (260 de-

mocristiani, 166 comunisti, 87 socialisti, 33 socialdemocratici, 6 repubblicani) contro 64 antiregionalisti (39 liberali, 27 missini, 8 monarchici). Analoga situazione (276 contro 36) esiste al Senato. Siccome certamente tutti i comunisti, i socialisti e i repubblicani voterebbero a favore delle Regioni, siccome i socialdemocratici (le cui concrete azioni politiche sfuggono a volte ai princìpi della logica) anche volendo non potrebbero con le loro forze essere determinati per la risoluzione della questione, ne consegue che la responsabilità della mancata attuazione delle Regioni ricade sulla Democrazia Cristiana. Sembra un ragionamento ovvio, addirittura lapalissiano, ma v'è chi si sforza di dimostrare che se le Regioni non si fanno la colpa è dei comunisti che vogliono conquistare posizioni di potere (e ciò va impedito); la colpa è dei socialisti che ancora non danno garanzia di democraticità.

Ma la mancata attuazione di una così fondamentale riforma di struttura, prevista dalla nostra Costituzione, non turba i sogni dei *Pangloss* della nostra vita politica che vanno beandosi nel ripetere continuamente che l'Italia è la migliore delle democrazie possibili.

5. Giovanni Malagodi, *I pericoli politici delle Regioni* [588]

Nel fondo sulle «Regioni» («Corriere» del 26 febbraio) Panfilo Gentile, dopo aver indicato da par suo, con concettosa brevità, l'assurdo finanziario delle Regioni, passando alla politica accenna ad una «garanzia» che sarebbe stata tacitamente richiesta come salvaguardia contro l'uso delle Regioni medesime come «strumento estremamente insidioso in mano ai comunisti». Tale «garanzia» consisterebbe nella «estensione della formula di centro-sinistra a tutta la periferia».

Anche a parte il rifiuto socialista di concedere tale «garanzia» (rifiuto confermato dal loro Congresso del novembre scorso), sta di fatto che in tre Regioni chiave: l'Emilia Romagna (8 Province), la Toscana (9 Province) e l'Umbria (3 Province), «il centro-sinistra non è possibile e la sola maggioranza possibile è il frontismo».

588 «Politica liberale», a. XVII, n. 3, marzo 1966, p. 1.

Valga il vero, e cioè valgano i dati ufficiali relativi alle elezioni provinciali del novembre 1964. Mi si consenta di riassumerli. Centro-sinistra significa PSI-PSDI-PRI-DC. Frontismo significa oggi PCI-PSIUP-PSI. Domani dopo l'unificazione in corso ci sarà un «Frontismo allargato», comprensivo del PSDI.

Ecco dunque le cifre (% dei voti):

	Centro-sinistra	Front.[ismo]	Front.[ismo] allarg.[ato]
Emilia-Romagna	45,5	55,9	62,3
Toscana	47,5	54,6	59,1
Umbria	47,5	57,0	60,1

Un siffatto stato di cose – amare cose e molto sgradevoli, ma cose che uomini di governo che si dicono democratici non dovrebbero poter dimenticare – non si modifica con nessuna «garanzia». Per modificare le cose – in quelle Regioni come altrove – ci vogliono lunghi anni di coerenti e dure battaglie democratiche, senza equivoci e senza riserve. Battaglie che non si combattono consegnando a governi regionali comunisti 20 Province nel cuore dell'Italia.

6. Mario Missiroli, *Economie regionali e forze centrifughe*[589]

Credete proprio che le grandi Regioni, specie le più ricche, le più capaci di autogoverno, rinunzieranno alla pretesa di avere uno Statuto speciale? Il Piemonte, la Lombardia, la Liguria si rassegneranno ad essere da meno della Valle d'Aosta, della Sicilia, della Sardegna? Non è tutto. Sarebbe imperdonabile ingenuità ritenere che le varie Regioni, così come sono stabilite sulla carta geografica ad uso delle scuole, accetteranno *sic et simpliciter* l'ordinamento regionale. Non mancheranno le Province che vorranno costituirsi in Regione a sé oppure unirsi con altra Regione confinante.

Quando, all'epoca della Costituente, s'incominciò, nelle Commissioni a discutere del problema regionale, si scatenò una in-

589 «Politica liberale», a. XVII, n. 3, marzo 1966, p. 2.

credibile confusione. I Sindaci della Provincia di Imperia domandarono il distacco da Genova e l'unione col Piemonte; i Sindaci della Provincia di Savona osservarono che il loro porto è in concorrenza con quello ben più importante di Genova e supplicarono di essere uniti al Piemonte.

Ed ecco altri esempi eloquenti. Enti e Sindaci della Romagna pretendevano di staccare la Romagna dall'Emilia e di fare della Romagna una vera e propria Regione autonoma; la Provincia di Lecce voleva separarsi dalle Puglie. Poi venne la lotta per le capitali. Pescara battagliava contro l'Aquila, poi si faceva avanti Chieti; mentre Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria, vantavano il loro diritto alla preminenza.

Un ultimo pericolo. E se un giorno le Regioni più ricche, quelle che danno allo Stato cento di imposte e ricevono, in cambio, cinquanta, ed anche meno, per servizi, intendessero di fare da sé, d'amministrarsi in piena autonomia? L'idea fu già ventilata dal Piemonte – nel Piemonte! – e furono persino costituiti dei Comitati, prima larva di un possibile partito. In uno studio di Virgilio Titone, pubblicato nell'aprile del 1958 dal «Mondo», si leggevano delle cifre impressionanti e la conclusione era questa: «nel Nord si spende (cioè lo Stato spende) circa la metà di quel che se ne ricava. Il *deficit* del bilancio statale deriva dal Sud, senza del quale si potrebbe avere un notevole sgravio fiscale, che consentirebbe alla nostra industria di sostenere più facilmente la concorrenza estera». Non so se mi spiego, date le urgenze concorrenziali del Mercato Comune. Con l'unità era un altro discorso. Nel nome del Risorgimento, «uno per tutti e tutti per uno». Ma se il Risorgimento, come si legge in una pubblicazione che ama definirsi «tradizionalista», fu «il bordello spettacolare dei troni rovesciati e delle dinastie rinnegate», allora…. concludete voi.

7. Panfilo Gentile, *Pericoli economici e politici* [590]

Prima di tutto, si teme, nell'attuale situazione sovraccarica di bilancio, che l'aggiunta di una nuova spesa possa far arrivare al punto

590 «Politica liberale», a. XVII, n. 4, aprile 1966, p. 2.

di rottura. Il costo esatto della riforma, nonostante il diligentissimo lavoro compiuto dalla Commissione Carbone, è ancora controverso. Ammettiamo pure che la cifra indicata da questa Commissione sia approssimativamente esatta: oltre quattrocento miliardi annui, probabilmente elevabili a cinquecento in un quinquennio. La Commissione Carbone però pensa che di questi quattrocento e più miliardi solo una parte, non la maggiore, costituirebbero un aggravio effettivo; per il resto si tratterebbe di una partita di giro, perché si tratterebbe solo di trasferire ai bilanci regionali una spesa che già pesa sul bilancio dell'Amministrazione centrale.

Orbene, riteniamo che ogni calcolo di questo genere sia arbitrario, perché noi ancora non sappiamo come vorranno attrezzarsi le Regioni nei loro organici e quindi non possiamo sapere nemmeno quanto potrà essere soltanto deviato dall'Amministrazione centrale e quanto invece dovrà essere stanziato in aggiunta. I precedenti consigliano molta prudenza nelle previsioni. Gli Enti locali, per vecchia tradizione comune a tutti i partiti in Italia, sono sempre serviti a sistemare un certo numero di sposati, amici del partito o dei partiti in carica. È ormai accertato in maniera inconfutabile che il baratro dei debiti, in cui stanno per essere sommersi Comuni e Province, si è aperto per l'inflazione del personale e per i servizi municipalizzati invariabilmente passivi. Non vi è nessuna ragione per escludere che le Regioni non stiano per seguire l'esempio delle loro sorelle comunali e provinciali.

Resta perciò un interrogativo e non si riesce a capire perché mai debba avere la priorità una spesa il cui ammontare è incerto, ma comunque alto, anche se nessuno nel paese la reclama, se nessuno ne sente il bisogno o la necessità.

Il secondo motivo dell'avversione è che le Regioni sono uno strumento estremamente insidioso in mano ai comunisti, i quali, come tutti sanno, non si propongono altro che di introdursi in tutti gli ordinamenti pubblici al solo fine di distruggere lo Stato esistente e sostituirlo con il loro Stato totalitario.

Fino a ieri questa preoccupazione era stata tenuta presente dagli uomini responsabili, i quali avevano sempre posto, più o meno chia-

ramente, come condizione delle Regioni, la garanzia di una estensione della formula di centro-sinistra a tutta la periferia. Non sappiamo se questa condizione è stata abbandonata e sarà questo uno dei punti più attesi delle dichiarazioni che prossimamente farà il Presidente del Consiglio.

Riforma dunque qualificante? No, se si tratta di distribuire discriminazioni tra progressisti e reazionari. Sì, se si tratta di discriminare saggezza e prudenza da leggerezza e avventurosità.

8. Mario Ferrari, *Verso la dimensione regionale* [591]

La storia della mancata attuazione dell'ordinamento regionale che il Convegno del 21 maggio organizzato a Roma da «Il Ponte» con «L'Astrolabio», «Democrazia e Diritto», «Il Comune Democratico» e «Politica» ha illustrato, è per più di un verso interessante. Soprattutto essa serve a metterci in guardia contro l'illusione che la legge sia uno strumento capace, di per sé solo, di incidere sulla realtà politica e storica modificandola. È, questa, una patetica ingenuità di cui sono vittime quelle forze che, essendo state troppo a lungo escluse dal potere, son use a veder le leggi, se così possiamo dire, «dal di fuori», con l'occhio cioè di colui che è stato addestrato, da chi le fa, a subirle con umiltà e devozione. Ma poiché, come è noto, non v'è grande uomo per il proprio cameriere, con occhi ben diversi vedono la legge quelle altre forze che, per lunga pratica del potere, sanno che il far le leggi è solo uno dei tanti strumenti, e certo non il più importante, per comandare: sanno bene, quelle forze, che la legge non è un Dio vigile e severo che possa fulminare il sacerdote che tenti di alterarne la volontà, ma è un povero idolo cieco e muto ed immobile davanti al quale prosterneranno, magari, le plebi, ma che in realtà vede e parla ed agisce solo per mezzo dell'uomo posto a dichiararne la presunta volontà. Quell'uomo, in apparenza servo, è in realtà il padrone della legge; e non sempre un buon padrone.

Così si può scrivere su una Costituzione che le Regioni sono isti-

591 «Il Ponte», a. XXII, n. 5, maggio 1966, pp. 591-594.

tuite e che si tratta ormai soltanto di convocare entro un anno i Consigli regionali, salvo, poi, stringersi nelle spalle e dichiarare disinvoltamente che «non si tratta di un termine perentorio».

Questa della perentorietà o meno del termine di convocazione dei Consigli regionali è una trovata davvero sorprendente. Il termine perentorio, istituto di diritto processuale, è quello che, decorso che sia, preclude la possibilità di adempiere un certo atto. Meno male, quindi, che il termine della VIII Disposizione Transitoria della nostra Costituzione non è perentorio; perché se lo fosse, essendo ormai esso *longe et ultra* decorso, i Consigli regionali non potrebbero più esser convocati.

Il fatto si è che una legge o una Costituzione valgono qualcosa solo ed in quanto vi sia dietro di loro una «copertura», che per la legge non è solo e necessariamente politica, essendo anzi la miglior copertura costituita dalle forze, dalle spinte, dagli impulsi di fondo economico-sociali. Se questa c'è, la norma è in genere osservata anche se non è scritta; se non c'è non è osservata neppure se è incisa nel bronzo di una Costituzione. Fino ad oggi la «copertura» è mancata alle norme che istituivano le Regioni a Statuto ordinario. Le forze cattoliche, regionaliste da quando il regionalismo serviva loro per opporsi al potere dello Stato unitario contro il quale si erano battute e dal quale erano state battute, impadronite che si furono di tale Stato ed accortesi che la Regione poteva ora porre dei limiti al loro strapotere, divennero, di fatto, antiregionaliste. Al loro fianco la destra borghese si schierò con tutta la sua qualunquistica diffidenza verso il metodo democratico: si disse e si ripete che le Amministrazioni regionali saranno incapaci di controllare la spesa pubblica, che gonfieranno oltre misura la burocrazia, che moltiplicheranno lungaggini, favoritismi, abusi; sembrerebbe pacifico, a sentir questi timori, che la democrazia sia intrinsecamente nociva, e che la miglior cosa da fare sia impedire che il male si propaghi dai tessuti già infetti a quelli ancora sani della Nazione: perché è chiaro che quel che si teme avvenga nella Regione dovrebbe già avvenire nelle Amministrazioni di vertice e di base. Vogliamo per questo tornare al Duce e al Podestà? Qualcuno magari risponderà «sì», ma questo qualcuno non avrà il

diritto di attribuirsi la qualifica, ancor decorosa, di liberale. Né tale qualifica competerà a coloro che rifiutano le Regioni solo perché in alcune di esse gli elettori potrebbero preferire un partito ad un altro; certo, gli elettori regionali potranno accordare la loro fiducia ad un partito che non garbi, poniamo, al PLI e magari nemmeno a noi; allo stesso partito potrebbe, in ipotesi ed in un domani più o meno remoto, andare la fiducia degli elettori del Parlamento nazionale; che faremo, allora? Proporremo di eliminare dalla Costituzione l'Ente-Stato, o ci limiteremo a suggerire l'abolizione delle norme che disciplinano il regime democratico parlamentare?

Posizioni siffatte hanno avuto fino ad ora buon gioco nell'ostacolare l'attuazione dell'ordinamento regionale per l'arretratezza della nostra società, che ha troppo a lungo accettato come base delle sue strutture locali l'antico binomio città-campagna quale l'era paleotecnica ereditò acriticamente dalle società agricole precapitalistiche.

Qui, ci sembra, è il nodo del problema, ed in prospettiva non più remota la sua soluzione. Perché nello scontro fra quelle forze politiche che identificano i propri legittimi interessi con la riforma regionale e quelle che invece ritengono di meglio difendere i propri opponendovisi, la storia non è neutrale: le prime forze rappresentano l'avvenire; le seconde il passato.

Il passato è la città; l'involucro di solida pietra entro cui dall'poca di Micene ad oggi risiede il potere. Al di fuori della sua cerchia turrita e bastionata c'è l'aperta campagna. Ivi i sudditi piegano le schiene sul suolo e nelle loro dimore i lupi e gli scorridori nemici prima, l'esattore ed il gendarme con la cartolina precetto per il coscritto poi, sono entrati da padroni a portar via ricchezze e vite umane. Se noi esaminiamo le nostre circoscrizioni provinciali vediamo che esse ricalcano ancora questo schema: la maggioranza dei capoluoghi di provincia sono antiche capitali feudali o comunali; non pochi erano Città-Stato preromane. Ed a quello di una primitiva Città-Stato corrisponde infatti, grosso modo, il territorio provinciale: tanto quanto un uomo a piedi o su di uno scadente quadrupede può percorrere in un giorno per recarsi al centro, in cui trattare i propri affari o adempiente ai propri doveri pubblici. L'industrializzazione paleotecnica o

le Monarchie preunitarie hanno dilatato in senso puramente fisico alcuni di questi centri dove le maggiori industrie o le Corti avevano fissato le loro sedi, ma il concetto era rimasto immutato. Così anche la Provincia attuale rimane un territorio quale poteva percorrersi in un giorno con i mezzi di trasporto di un secolo fa, quando non esisteva neppure una vera e propria rete ferroviaria, attorno ad una città dove le Amministrazioni periferiche di un potere statale geloso ed accentratore – Prefetto, Intendente di finanza, Distretto e Guarnigione, Genio Civile, Provveditorato agli Studi, etc., un piccolo ed organico Staterello vassallo della capitale – hanno sede.

Fortuna vuole che oramai questo vecchio guscio, per quanto apparentemente ancora intatto, si stia già svuotando del suo contenuto. La città straripa, oramai, diffondendo lembi del suo tessuto più vitale su tutto il territorio circostante: si diluiscono i poteri pubblici per la varietà e quantità stessa dei compiti loro imposti da una società sempre più complessa in cui il momento economico acquista una importanza sempre maggiore rispetto al momento amministrativo-burocratico: l'involucro cittadino si va sbriciolando sia in senso geografico che in senso sociale insieme ai concetti e ai valori che lo avevano espresso e che esso aveva espressi.

Valida rimane solo la dimensione temporale. La giornata come unità di misura per delimitare il territorio entro il quale l'individuo possa svolgere la sua vita politico-sociale, conserva la sua importanza oggi come al tempo della Roma quadrata: quello che però è profondamente cambiato è lo spazio fisico che in una civiltà tecnicamente progredita come l'attuale può essere percorso in una giornata con i mezzi di trasporto in uso. Il tempo occorrente nel 1860 per percorrere una provincia superava quello che occorre oggi per percorrere una regione, e questo dato, puramente tecnico, è ricco di implicazioni in ogni campo. L'amministrazione statale non ha più motivo di polverizzare i suoi uffici periferici in un centinaio di centri potendo invece distribuirli in una ventina, con il che realizzerà economie di personale che consentiranno, ad un tempo, minor spesa e miglior qualità di funzionari, presupposto indispensabile per un decentramento della burocrazia e per una attenuazione degli asfissianti quan-

to poco efficaci controlli ministeriali che ora paralizzano l'attività amministrativa. Sul piano economico-urbanistico le grandi e congestionate concentrazioni di uomini e impianti dell'era paleotecnica stanno diventando sempre meno necessarie: la facilità e rapidità dei trasporti suggerisce invece una sempre maggior diffusione spaziale degli impianti industriali per utilizzare aree e mano d'opera precedentemente agricole, e favorisce con ciò l'*half time farming,* soluzione altamente razionale ed umanisticamente superiore che consente a una famiglia di dedicare parte delle proprie energie all'industria, parte all'agricoltura. Sullo stesso modello si sviluppano le attività ricreative.

È quindi insita nelle stesse linee di sviluppo della nostra società una convergenza di forze, di istanze, di bisogni tale da imporre, prima o dopo, dimensioni regionali anche agli Enti autarchici locali. Quando la Regione si sia sviluppata, come già sta avvenendo, in una realtà economica e sociale omogenea ed organica, le leggi regolatrici dell'istituto regionale avranno finalmente trovata quella «copertura» che assicurerà loro la vittoria, tutt'ora incerta, contro le forze politiche che sempre si sono opposte e ancora cercano di opporsi agli sviluppi civili e tecnici che minacciano i loro interessi costituiti. Pensare, operare, lavorare, divertirsi in dimensioni regionali è, quindi, non meno importante che battersi sul terreno strettamente politico per realizzare quella che sarà la prima, vera rivoluzione che l'Italia avrà compiuta dal giorno della unità nazionale.

9. Mario Ferrari, *Controllo sulle Regioni, autonomia foglia di fico* [592]

La legge del 10 febbraio 1953 n. 62 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali non è una buona legge. A ciò ben poteva restare indifferente la maggioranza di allora, già orientata verso il rinvio *sine die* dell'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario, mentre le preoccupazioni emergono ora che una diversa maggio-

592 «Il Ponte», a. XXVI, nn. 8-9, 31 agosto-30 settembre 1970, pp. 955-958.

ranza, avendo attuato quella riforma, si trova fra le mani un arnese legislativo del tutto insoddisfacente.

Esaminiamone il punto più importante e delicato, e cioè il meccanismo con cui lo Stato controlla i nuovi Enti locali: proprio qui, infatti, si stabilisce la misura dell'effettiva autonomia regionale, il che è quanto dire il peso ed il significato politico della riforma. E poiché è nota l'importanza della prassi nel diritto pubblico, ciò che accadrà nei primi mesi in sede di controllo lascerà un'impronta difficilmente cancellabile in futuro.

Il controllo è necessario e voluto dalla Costituzione: sta bene. Ma è chiaro che esso può risolversi in una garanzia di buon funzionamento oppure in un veicolo di indebite ingerenze a seconda della figura del controllore e della indipendenza di giudizio di cui esso gode. Ora la legge del 1953 prevede che il controllo di legittimità, ed in parecchi casi anche di merito, sia affidato ad una apposita Commissione composta dal Commissario del governo che la presiede (con facoltà, di cui si varrà ampiamente, di delegare tale funzione ad un qualsiasi funzionario statale), da una magistrato della Corte dei Conti, da tre funzionari statali di cui due di Prefettura, e da due esperti scelti in terne indicate dalle singole Regioni.

Il Commissario di governo deve essere (secondo un'altra possibile interpretazione, può essere) un funzionario dello Stato di grado non inferiore al IV, e quindi, per analogia, un magistrato non inferiore a Consigliere di Cassazione, di Stato o della Corte dei Conti.

Nessuna norma assicura l'indipendenza di giudizio dei componenti della Commissione in quanto tali, nessuna norma li libera dai doveri di subordinazione gerarchica; essi sono semplicemente sollevati dal lavoro presso le Amministrazioni di provenienza per il periodo del loro incarico.

Un solo membro della Commissione, dunque, e cioè il magistrato della Corte dei Conti, è in ogni caso garantito contro indebite ingerenze nel suo lavoro. Al Commissario del governo, l'indipendenza sarà garantita solo se, ed in quanto, sia un magistrato traendo esso di sufficienti guarentigie dal suo *status* originario: in tal caso potrà forse (la legge non lo dice espressamente) esser rimosso dall'incarico

di Commissario, ma ciò senza pregiudizio alcuno per la sua carriera e le sue funzioni d'istituto: lo stesso dicasi per quel membro della Commissione che può esser scelto tra funzionari non di Prefettura e che potrebbe quindi essere anch'esso un magistrato.

Come si vede, il governo resta arbitro di fare della Commissione di controllo uno strumento di obiettiva legittimità dell'operato della Regione, oppure una semplice cinghia di trasmissione dei suoi voleri: quando Commissario, e quindi Presidente della Commissione di controllo, sia un magistrato protetto da tutte le guarentigie che come tali gli competono, questi, unitamente al magistrato della Corte dei Conti ed ai due esperti nominati dalla Regione, può neutralizzare le influenze governative manifestantisi attraverso gli altri membri funzionari statali; ma allorchè sia nominato un Commissario gerarchicamente soggetto al Ministero degli Interni, l'equilibrio è rotto in quanto egli, quale Presidente, e i tre funzionari dello Stato, quali membri della Commissione, bastano per costituire una maggioranza di stretta osservanza ministeriale che ridurrà il povero magistrato della Corte dei Conti ed i due esperti indicati dalla Regione a semplice foglia di fico per coprire decisioni già prese fuori Commissione. In questa situazione sarebbe più semplice abolire la Commissione di controllo attribuendo senz'altro le funzioni al Ministero degli Interni, che le eserciti per mezzo del Commissario di governo.

Pare, infatti, che al momento della nomina dei Commissari i socialisti ed alcuni settori della sinistra DC si siano battuti per ottenere la nomina di magistrati. Hanno ottenuto che il principio fosse accettato: in tre Regioni i Commissari, e quindi i Presidenti della Commissione di controllo, sono stati scelti nel Consiglio di Stato; in tutte le altre Regioni, invece, la scelta è caduta su dei Prefetti.

Se un successo indubbiamente c'è stato, esso si rivela, per il momento, piuttosto formale che sostanziale. Innanzitutto, è gratuito ed arbitrario che il medesimo organo in alcune Regioni possa lavorare al riparo da castighi ministeriali ed in altre sia invece esposto a questi castighi, e che anche quando sia al riparo lo sia in misura diversa a seconda che appartenga al Consiglio di Stato, alla Cassazione e alla Corte dei Conti (i tre Commissari magistrati appartengono

tutti al Consiglio di Stato, la meno garantita delle tre magistrature); infine il ruolo che il magistrato della Corte dei Conti ha oggi in Commissione – e che lo vede subordinato non solo al Commissario del governo, ma addirittura al semplice funzionario che questi può delegare – è umiliante ed insensato: quello stesso magistrato cui la Costituzione affida niente di meno che il compito di controllare il Governo nazionale si trova, con la legge vigente, a sedere in posizione subordinata ad un dipendente governativo periferico.

È così che proprio nell'articolazione fra Governo e Regioni a Statuto ordinario si annidano sin dall'origine la disarmonia, la confusione, l'assurdo. Difficile credere che si tratti di una svista: tale sarà stata magari per i regionalisti sinceri; non forse per coloro che hanno accettato, sì, la riforma regionale, ma con lo scopo di frenarla, e limitarne la carica innovatrice. Il dubbio in tal senso sembra giustificato perché soluzioni per avere un controllo sicuramente obiettivo ed imparziale sarebbero a portata di mano: come si è visto, *de jure condito* bastava scegliere fra i magistrati il Commissario del governo ed un membro della Commissione; *de jure condendo* basterebbe attribuire il controllo all'organo che già controlla il Governo e le Regioni a Statuto speciale, e cioè alla Corte dei Conti, o a Commissioni formate da magistrati di quella Corte e da membri designati dalla Regione se si voglia anche una presenza dell'ente per controllarlo. Soluzioni sono sempre possibili quando c'è sul serio ed in tutti la volontà politica di far bene le cose: difficoltà apparentemente insormontabili nascono invece come funghi dopo una pioggia estiva quando entri in ballo l'astuzia gattopardesca di cambiare tutto solo perché tutto possa poi rimanere come prima.

Indice dei nomi

Agosta Antonio, 142n
Agostini Filiberto, 36n
Agrimi Alessandro, 67n, 115n, 246
Aimo Piero, 38n
Airoldi Aldo, 147n
Alighieri Dante, 510
Allegretti Umberto, 64n
Allegrezza Paolo, 37n
Allodoli Enzo, 42n, 208
Almirante Giorgio, 48n, 49n
Amaduzzi Ruggero, 427
Amato Giuliano, 278n
Ambrosini Gaspare, 40 e n
Amorth Antonio, 34, 51 e n, 72, 254
Andreani Antonio, 104n, 437
Andreatta Nino, 114 e n
Andreazzoli Giovanni, 109n
Andrei Carlo, 39, 208
Andreis Giuseppe, 125n
Andreoni Camillo, 162
Andreotti Giulio, 323
Angiolini Giordano, 162
Antonetti Nicola, 40n
Aquarone Alberto, 277n
Arata Fidia, 162
Arbizzani Luigi, 26n
Archi Gian Guadalberto, 57, 58n, 513n
Archibugi Franco, 91, 385, 424, 425
Ardigò Achille, 114 e n, 270, 271 n
Arfè Gaetano, 55n, 337
Artom Eugenio, 27 e n, 83
Astengo Giovanni, 78, 129, 130n, 345
Azzariti Gaetano, 50n, 530

Baccetti Carlo, 155n
Badaloni Nicola, 93n
Baget Bozzo Gianni, 51n
Bagnasco Arnaldo, 59n, 140n
Bagnoli Paolo, 64n, 77 e n, 290
Bai Fortunato, 117n, 149
Balboni Enzo, 52n
Baldesi Piero, 27n
Baldissara Luca, 55n
Baldoni Adalberto, 48n
Balestracci Nello, 162
Balladore Pallieri Giorgio, 34, 50n
Ballini Pier Luigi, 16, 23n, 25n, 26n, 27n, 28n, 29n, 31n, 32n, 34n, 35n, 36n, 37n, 41n, 43n, 46n, 53n, 55n, 56n, 57n, 58n, 59n, 60n, 61n, 80n, 87n, 100n, 107n, 109n, 121n, 126n, 137n, 142n, 145n, 153n, 155n, 293
Balocchi Enzo, 34n
Balsamo Giovanni, 35n
Barbagli Giovanni, 162
Barbanti Marco, 56n
Barbareschi Gaetano, 255
Barbieri Giuseppe, 87n
Barbieri Orazio, 38
Bardazzi Silvestro, 127n
Bardini Vittorio, 59n
Bargagna Italo, 39, 207
Barile Paolo, 27n, 30 e n, 31, 32n, 63n, 77n, 144, 198, 201, 278n

Barsanti Carlo, 162
Barsanti Ildo, 162
Barthes Roland, 510
Bartholini Salvatore, 306
Bartolini Nerini Patrizia, 109n
Barucci Piero, 79n, 104n, 140, 141n, 495, 499n
Baschieri Luigi, 103n, 201, 468, 469
Bassanini Franco, 9, 52
Bassano Ugo, 38n
Bassetti Piero, 52n
Basso Lelio, 53n
Battistini Giulio, 162
Bausi Rinaldo, 96
Becattini Giacomo, 32n, 58n, 59n, 87n, 93n, 103n, 104 e n, 105n, 107n, 119n, 138n, 140n
Bechelloni Antonio, 93n
Bellanca Nicolò, 93n
Bellandi, Marco, 138n
Beltrame Carlo, 79 e n, 80n, 112n, 146n, 155n, 260
Benazzi Mario, 57
Benvenuti Feliciano, 67n, 68n, 112n, 115n, 271n, 277n
Bergmann Giulio, 47n, 246
Bernardi Emanuele, 37n
Bertolino Alberto, 33, 57, 103n
Betas Avio, 162
Betocchi Carlo, 34
Bettinelli Ernesto, 25n
Bevilacqua Piero, 59n
Biaggi Nullo, 331
Bianchi Bandinelli Ranuccio, 57
Bianchi Giuliano, 61n, 93n, 113
Bigini Dino Oliviero, 162
Binazzi Vasco, 79n
Bindi Elena, 145n
Bini Osvaldo, 62n
Biondi Guido, 162, 164, 322
Bisagno Tommaso, 162
Bisogni Giovanni, 45n
Bisori Guido, 89n
Bo Carlo, 34
Bocci Ilio, 38, 207
Boccia Lionello Giorgio, 93n, 107, 108n, 110n, 111, 112n, 129, 353
Boldrini Fabrizio, 109n
Bon Valsassina Marino, 145n, 153, 154n, 304, 313
Bonacina Ercole, 292, 293
Bonini Francesco, 31n, 45n
Bonomi Ivanoe, 11, 25
Bonsanti Alessandro, 32
Borgi Alessandro, 87n
Borsotti Alessandro, 113n
Bortolotti Lando, 87n, 121n
Bracci Mario, 33 e n, 57, 58 e n, 212
Bracco Roberto, 34, 97, 99, 421, 424
Branca Vittore, 33 e n
Brecht Bertold, 413
Brenna Geo, 96
Bruni Luigi, 91n
Bucci Moreno, 87n
Buccico Luigi, 111n
Burroni Luigi, 157n

Busoni Jaures, 255
Butini Ivo, 63n, 80 e n, 149 e n, 150n, 162, 173, 174, 227, 308, 322

Caciagli Mario, 155n
Calamandrei Piero, 27 e n, 33, 34, 51n, 53n, 54 e n, 63, 243, 515, 545
Calogero Guido, 516
Campos Venuti Giuseppe, 129n
Canaletti-Gaudenti Alberto, 34
Canali Massimo, 119n, 123n
Cantelli Paolo, 61n
Cantini Ginetto, 68n
Cantini Romanello, 78 e n, 79 e n, 155n, 225
Cantucci Michele, 86n, 414
Capitini Aldo, 516
Cappellini Aldo, 145
Capperucci Vera, 53n
Capponi Gino, 513
Carabba Manin, 74n, 75n, 76, 77 e n, 78, 93n, 98n, 103n, 106n, 114 e n, 122n, 126n, 127 e n, 128, 129n, 130 e n, 135 e n, 269, 336
Caracciolo Alberto, 337
Carbone Diodato, 110n
Carbone Giuseppe, 74n
Caretti Paolo, 157n
Caretti Stefano, 61n
Carioti Antonio, 48n
Caron Giuseppe, 114n
Carpeggiani Alfredo, 110n
Carrozza Giancarlo, 93n
Casati Adriano, 110n
Casini Gilberto, 138 e n, 139n, 140n, 387
Castelnuovo Tedesco Ugo, 57
Casula Pierfrancesco, 35n
Catelli Antonio, 162
Cattaneo Carlo, 301, 321, 523, 551
Cavalli Luciano, 113
Cavour Camillo Benso *conte di*, 188, 523
Cecchi Alberto, 97n
Ceccuti Cosimo, 12, 17, 32n, 33n
Cederna Antonio, 102n
Cellerini, Marcello, 93n, 122n
Cencini Carlo, 59n, 87n
Cheli Enzo, 52n, 64n, 157n
Cherubini Donatella, 41n, 55n, 135n
Chiaramonte Umberto, 38n
Chiarelli Antonio, 120 e n, 121n, 122n, 478, 479
Chiarini Roberto, 49n
Chiti Vannino, 34n
Cianferoni Reginaldo, 58n, 59n, 93n, 119n
Ciangaretti Vincenzo, 69n, 72, 254, 255, 257
Ciantelli Enrico, 71n
Cifarelli Michele, 252
Cini Guglielmo, 162
Ciompi *famiglia*, 510
Cipolla Renzo, 162
Ciuffoletti Zeffiro, 59n, 119n
Clemente Pietro, 59n, 119n

Cocchi Gino, 17
Cocchi Siro, 113n
Cocco Ortu Francesco, 84
Codignola Tristano, 25 e n, 26, 27n
Coen Federico, 112n
Coli Ugo, 61, 62n, 69, 216
Colombo Arturo, 146n
Colombo Emilio, 88 e n, 89 e n, 98, 226, 230, 231, 232, 259
Colzi Dino, 125n
Comandini Federico, 63n
Compagna Francesco, 338
Consani Franco, 162
Conte Lucio, 37n
Conti Gianni, 37n
Coppi Ugoletti Ilia, 162
Corbetta Piergiorgio, 155n
Corghi Corrado, 67, 132
Corsetti Luigi, 17
Corsini Giuseppe, 38, 207
Costa Sergio, 162
Costamagna Carlo, 48n
Covelli Alfredo, 48
Craveri Piero, 49n, 53n
Crisafulli Vezio, 27n, 28 e n, 40n, 44n, 49 e n, 51n
Crispi Francesco, 277n
Croce Benedetto, 82 e n, 282
Cruciani Sante, 45n
Curatolo Renato, 87n
Curti Aurelio, 115n

D'Attorre Pier Paolo, 120n
D'Onofrio Edoardo, 69 e n, 255
Dall'Oglio Cesare, 125n
Dalmasso Enrico, 47n
Dalmasso Sergio, 63n
Dami Cesare, 59n
Daneo Camillo, 59n
De Bernardi Alberto, 120n
De Gasperi Alcide, 44n, 46, 150, 234, 270, 534
De Luca Giuseppe, 121n
De Marsanich Antonio, 49 e n
De Martino Francesco, 143n
De Mier G., 48n
De Mita Enrico, 79 e n
De Nicola Enrico, 530
De Nicolò Marco, 36n, 37n, 45n, 47n
De Rosa Gabriele, 40n, 66n, 144n
De Rosa Giuseppe, 152 e n, 317
De Sanctis Francesco, 276
De Seta Cesare, 127n
De Siervo Ugo, 40n, 45n, 52n, 144 e n, 145n
De Zordo Arcadio, 126n
Degl'Innocenti Maurizio, 17, 23n, 52n, 55n, 60n, 61n, 64n, 75n, 100n, 107n, 112n, 127n, 136n, 141n, 142n, 145n
Degl'Innocenti Riccardo, 120 e n, 121n, 122n, 162, 478, 479
Del Corona Romano, 118n, 151 e n, 432
Dell'Angelo Gian Giacomo, 121n
Delogu Ignazio, 138 e n, 139n, 140n, 387
Delogu Severino, 132, 133 e n, 135n

Dematteis Giuseppe, 59n, 87n
Dente Bruno, 96n, 146n
Detti Edoardo, 59, 101, 102n, 126 e n, 129
Devoto Giacomo, 57
Di Benedetto Gaetano, 126n
Di Bert Marino, 257
Di Camillo Daniele, 17
Di Capua Giovanni, 148 e n
Diaz Furio, 206, 32n, 38
Dionisotti Carlo, 516 e n
Dogliani Patrizia, 36n
Donat Cattin Carlo, 302
Donatini Ezio, 29, 42
Dondolini Africo, 162
Donno Salvatore, 257
Dorso Guido, 525, 546
Dossetti Giuseppe, 34, 47, 51 e n, 270
Dozza Giuseppe, 71, 72, 253, 254, 255, 257

Einaudi Luigi, 78, 529
Ellwood David. V., 29n
Enriques Agnoletti Enzo, 33, 77, 78 e n, 320, 515
Esposto Attilio, 126n

Fabiani Mario, 57, 58, 62n, 68 e n, 71, 72, 75, 89, 93, 206, 253, 255, 257
Fabrizi Vittorio, 77n, 162
Falorni Alfiero, 59n
Fanfani Amintore, 34, 60, 73, 119, 225, 227, 231, 233
Farini Luigi Carlo, 523
Federigi Lino, 162, 164
Ferrari Mario, 78 e n, 557, 561
Ferrarotti Franco, 77n
Ferri Mario, 62n, 71n
Ferri Mauro, 77n, 256
Ferrini Mario, 153 e n, 297
Filippelli Silvano, 87n, 93n, 102 e n, 162, 164, 463
Filippini Gino, 162, 164
Filona Luigi, 48n
Finotti Stefano, 49n
Fiordelli Athos, 162
Fisichella Domenico, 142n
Focardi Giovanni, 36n
Forlani Arnaldo, 272n
Forlenza Rosario, 36n
Forte Francesco, 124n, 264 e n, 338
Fortunati Paolo, 69n
Fossombroni Vittorio, 82
Franceschelli Mario, 56
Franchini Stappo Alessandro, 126n
Franzinelli Mimmo, 53n
Fuà, Giorgio, 130 e n
Funaro, Giuseppe 42n

Gabbuggiani Elio, 15, 64 e n, 75, 93 e n, 94n, 97, 100, 110 e n, 113, 132, 141n, 145n, 146 e n, 156, 162
Gacci Giulio, 162
Galli Renato, 124n
Gallino Luciano, 78
Galloni Giovanni, 79n, 124, 125n

Gambacciani Lucchesi Roberta, 34n
Garin Eugenio, 137n, 274n, 505
Gaspari Oscar, 40n
Gasparri Pietro, 74n
Gatto Simone, 62n, 175
Gava Silvio, 255
Gelli Corrado, 162
Gentile Panfilo, 85n, 553, 555
Gestri Silvano, 80 e n, 94, 95n, 97, 100, 114n, 117 e n, 385, 428
Gesualdo Giuseppe, 119n
Ghiani Antonio, 50n
Giannelli Remo, 78 e n
Giannini Massimo Severo, 49n, 78, 278n
Giannini Umberto, 58
Giannuzzi Carlo, 35n
Gianquinto Giovanni Battista, 255
Giansanti Luca, 47n
Gilardoni Paolo, 52, 53n
Ginori Conti Giovanni, 88 e n, 97, 331, 385
Gioberti Vincenzo, 301
Giolitti Antonio, 280, 387
Giolitti Giovanni, 225, 525, 531
Giorgetti Nerio, 138n
Giorgi Chiara, 37n
Giorgi Enzo, 104n, 120n, 121n, 123n
Giorgio *santo*, 294
Giovannelli Roberto, 162
Giovannini Alberto, 82n
Giovannini Mauro, 163
Giovannini Paolo, 147n
Gobetti Piero, 525
Gori Savellini Paolo, 32n
Governi Tristano, 257
Gozzini Giovanni, 56n, 60n
Gracili Rino, 78n, 262
Gramsci Antonio, 75, 78, 237, 273, 274, 413
Granchi Danilo, 147n
Granelli Luigi, 79n
Grazi Enrico, 39, 208
Grieco Ruggiero, 40n
Griffo Maurizio, 82n
Gropius Walter, 404
Grosso Giuseppe, 110n
Grottanelli de'Santi Giovanni, 34n
Gualtieri Roberto, 55n
Guerra Adriano, 69n, 70n
Guerrieri Sandro, 37n, 45n
Guglielmi Nino, 48n
Gui Luigi, 416
Gullo Fausto, 301

Hazon Filippo, 66n

Indovina Francesco, 291
Ingrao Pietro, 255
Iotti Nilde, 40n
Isnenghi Mario, 33n

Jacini Stefano, 276, 523
Jemolo Arturo Carlo, 58 e n

Kemeny Pietro, 96n, 146n
Kruscev Nikita Sergeeviĉ, 59

L'Abate Alberto, 86n, 121n
La Malfa Ugo, 53n, 89, 97, 106, 425, 552
La Pira Giorgio, 34, 51n, 94, 516
Labor Livio, 291
Labriola Antonio, 273
Laconi Renzo, 40n
Lagorio Lelio, 14, 15, 17, 42 e n, 53 e n, 67n, 73 e n, 74n, 75 e n, 88n, 89 e n, 90, 92n, 93n, 97, 98n, 99, 100 e n, 103 e n, 113, 129, 137n, 141 e n, 142n, 143 e n, 144n, 145n, 156 e n, 163, 164, 170, 260, 322, 323, 327
Lami Starnuti Edgardo, 41 e n
Landi Adalio, 93n
Landuyt Ariane, 61n
Lapiccirella Renzo, 89n
Laporta Raffaele, 86n, 93n
Lauro Raffaele, 35n
Lavagna Carlo, 50 e n, 77
Lazzeroni Virgilio, 62n, 110 e n
Legnani Massimo, 23n, 37n, 60n
Lenin Nikolaj (Vladimir Iliĉ Ulianov, *detto*), 56 e n, 73n
Lenzi Lio, 38, 206
Leonardi Roberto, 62n, 148n
Leoncini Giovanna, 59n, 87n
Leone Giovanni, 282
Leone Mario, 257
Levi Alessandro, 54n
Levi Carlo, 26 e n
Li Causi Girolamo, 255
Liguori Francesco, 123n
Listri Pier Francesco, 156n
Livi Bacci Massimo, 103, 104n
Livi Livio, 103 e n
Lombardi Foscolo, 41n
Lombardi Riccardo, 292
Lombardini Siro, 90n, 338, 339, 346
Longo Luigi, 300
Loria Arturo, 32n
Lotti Luigi, 32n, 41n, 55n, 56n, 59n, 60n, 61n, 87n, 107n, 109n, 119n, 121n, 126n, 135n, 137n
Lucatti Fabio, 79n, 230
Luchetti Rosella, 109n
Lucifredi Roberto, 34n, 47n, 50n, 51n
Luconi Lamberto, 301
Lugetti Gino, 163
Lumachi Franco, 119n
Lupetti Enzo, 93n
Lusvardi Luciano, 137, 163
Luti Giorgio, 32n
Luzi Mario, 34
Luzzatto Gino, 337, 434
Luzzi Saverio, 131n, 136n

Maccarrone Antonio, 58, 62n, 134
Macchitella Carlo, 27n
Macrelli Cino, 255
Magagnoli Stefano, 37n
Magistrali Ottone, 163
Maier Giulio, 331
Malagodi Giovanni, 84, 85n, 526, 530, 540, 551, 552, 553

Malvezzi Walter, 156, 163
Mammarella Giuseppe, 81
Mana Emma, 37n
Mancini Giacomo, 143n
Manitto Attilio, 50n
Mansholt Sicco L., 125
Mantegna Andrea, 508
Maranini Giuseppe, 81 e n
Marazza Achille, 44n
Marcuse Herbert, 510
Mari Guido, 79n
Marianelli Alessandro, 109n
Mariotti Luigi, 135, 136, 147
Marrone Barbara, 33n
Martelli Sergio, 87n
Martinelli Renzo, 56n, 60n
Martini Ferdinando, 39, 207
Martini Mario Augusto, 27n, 58n
Martuscelli Vittorio, 71, 252, 253
Marx Karl, 73n
Mascambruno Maria Cristina, 35n
Masini Ferruccio, 139n
Massari Oreste, 155n
Mattei Enrico, 155n
Matulli Giuseppe, 126n, 163
Mazzini Giuseppe, 523
Mazziotti Di Celso Manlio, 348
Mazzocca Pietro, 163
Mc Longhlin Brian J., 127n
Medici *famiglia*, 321
Medici Giuseppe, 123n, 387
Meini Maria Carla, 87n
Melani Leonetto, 163
Melograni Luisa, 155n
Menegatti Bruno, 59n, 87n
Meoli Claudio, 36n
Merlini Stefano, 78n
Meucci Gian Paolo, 27n
Meucci Piero, 32n
Michelini Arturo, 48n
Michelucci Giovanni, 103n
Miele Giovanni, 50n, 278n, 348
Mieville Roberto, 48n
Migliori Giovan Battista, 42
Milani Don Lorenzo, 507
Miliotti Gentile Anna, 109n
Minghetti Marco, 188, 212, 220, 225, 277 e n, 523
Missiroli Icilio, 257
Missiroli Mario, 225, 540, 554
Monaci Alberto, 10, 17
Monechi Federico, 24n, 37n, 142n, 143n
Monina Giancarlo, 37n, 86n, 144n
Montaini Carlo, 137
Montale Eugenio, 32
Montemaggi Sandonnini Loretta, 163
Montemagni Adriano, 126n
Morales Giorgio, 126 e n, 146n
Morandi Carlo, 33 e n, 188
Morandi Franco, 71, 281n
Mori Giorgio, 75, 87n, 90, 101 e n, 105n, 111n
Mori Umberto, 257
Morlino Tommaso, 67n
Moro Aldo, 51 e n, 75, 98, 123, 231, 255, 352, 552

Mortati Costantino, 50n, 51, 53n
Mugnaini Giorgio, 75n, 78n, 546
Murgia Pier Giuseppe, 47n
Muscarà Calogero, 140n
Musso Renato, 155n
Mussolini Benito, 55
Muzzi Giuseppe, 17

Nagy Imre, 59
Nanetti Raffaella Y., 148n
Nannini Goffredo, 80, 96
Nardi Vincenzo, 62, 100
Nardini Massimo, 61n
Narese Calogero G., 93n
Neglie Pietro, 49n
Nenni Pietro, 27n, 73, 143n, 232, 272, 301
Neri Serneri Simone, 24n, 27n, 43n, 64n
Nice Bruno, 103n, 127n
Nicolai Renato, 67n, 246
Nicoletti Ivan, 132n, 134 e n, 137n
Novella Agostino, 147n

Onofri Fabrizio, 77n
Orlandi Francesco, 62n
Orlando Giuseppe, 123, 419, 420
Orsi Battaglini Andrea, 144

Pacchi Gaetano, 41n
Pacciardi Randolfo, 141n
Pacifici Vincenzo G., 85n
Pacini Francesco, 17
Pajetta Giancarlo, 72, 254
Paladin Livio, 52n, 348
Palandri Geo Antonio, 163
Pansa Giampaolo, 147n, 148n
Paoli Giampiero, 93n
Paoli Piero, 147n, 156n
Paolicchi Luciano, 61 e n
Papucci Marino, 71n, 93n, 163
Parenti Giuseppe, 102, 103n
Parenti Vanni, 100
Parravicini Giannino, 99n
Pasqualetti Ugo, 163
Pasquino Gianfranco, 60n
Passigli Alberto, 32n
Pavone Claudio, 23n, 277n
Pella Giuseppe, 231
Pellegrini Giacomo C., 115n
Pennisi Pasquale, 48n
Pergolesi Ferruccio, 34n
Permoli Piergiovanni, 37n
Perra Gianfrancesco, 37n
Pertini Sandro, 255
Peruzzi Silvano, 163
Peruzzi Ubaldino, 277
Pescarolo Alessandra, 109n
Pesso Silvia, 96n, 146n
Pezzati Enzo, 132 e n, 163
Pezzati Sergio, 80n, 111n, 137
Piccardi Leopoldo, 256
Picchi Marta, 52n
Piccinato Luigi, 345
Piccioni Attilio, 25, 26n
Pieraccini Giovanni, 60n, 98, 99, 106 e n, 280, 423
Pieretti Maurizio, 37n
Pignotti Marco, 100n, 148n

Pisaneschi Andrea, 145n
Pistelli Nicola, 59n, 78
Pizzorusso Alessandro, 45n, 64n, 145n
Poggiali Giovanni, 86n
Polese Remaggi Luca, 33n, 55n
Pollini Renato, 163
Pombeni Paolo, 47n
Predieri Alberto, 78, 103n, 126, 127n
Preti Luigi, 294, 297, 535
Prosperetti Ubaldo, 51n
Proudhon Pierre-Joseph, 315
Pucci Anselmo, 163
Putnam Robert D., 62n, 148n

Quacquarelli Antonio, 47n
Quagliariello Gaetano, 49n, 53n
Quaglio Aldo, 51n

Raffaelli Tiziano, 93n
Ragghianti Carlo Ludovico, 25
Ragionieri Ernesto, 37n, 60n, 277n
Ralli Pietro, 163
Rastrelli Gianfranco, 86n
Rattazzi Urbano, 110, 296, 523
Reale Oronzo, 72, 254
Riccamboni Gianni, 142n
Ricchi Renzo, 156n, 173n
Ricci Renzo, 79n, 100n, 104n
Riccioli Ernesto, 29, 42n
Ridolfi Maurizio, 36n, 45n
Roberti Giovanni, 48n
Rodotà Stefano, 77n
Rogari Sandro, 26n, 27n, 35n, 148n
Rogari Ubaldo, 82 e n, 163
Roggi Piero, 32n
Romagnoli Emilio, 121n
Romanelli Raffaele, 23n, 36n
Romani Mario, 51n
Romano Santi, 274
Romei Carlo, 125 e n
Romei Patrizia, 59n, 87n
Romei Stefano, 97n, 113n
Rosati Ilario, 163
Rosselli Carlo, 525
Rossi Doria Manlio, 338
Rossi Locci Mario, 152n
Rossi Ernesto, 515
Rossi Mario Giuseppe, 17, 23n, 24n, 29n, 32n, 55n, 56n, 57n, 58n, 59n, 60n, 61n, 63n, 78n, 87n, 97n, 100n, 107n, 109n, 112n, 114n, 119n, 121n, 126n, 135n, 138n, 142n, 145n
Rossi Paolo, 32n, 85 e n
Rotelli Ettore, 23n, 24n, 26n, 27n, 32n, 39n, 68n, 96n
Ruffilli Roberto, 23n, 27n, 37n
Rugge Fabio, 45n
Ruini Meuccio, 39 e n
Rumor Mariano, 114n, 117, 141, 230, 231, 232, 271n, 302
Russo Perez Guido, 48n
Russo Spena Raffaello, 255
Russo Carlo, 50n

Sabbatucci Giovanni, 74n

Sailis Enrico, 348
Salmoni Claudio, 69n, 71, 253, 256
Salvemini Gaetano, 55 e n, 515
Samonà Giuseppe, 340, 345
Sandulli Aldo M., 349
Sanna R., 193
Santà M., 61n
Santaniello Giuseppe, 443
Santarelli Enzo, 43n, 48n, 53n, 54n, 55 e n, 60n, 62n, 63 e n, 64n, 65n, 66 e n, 67n, 68n, 69n, 71n, 74 e n, 75 e n, 95n, 240, 246, 256, 538
Santini Aureliano, 62n
Saraceno Pasquale, 114 e n, 131, 226, 270 e n, 271 e n, 280, 337, 346
Saragat Giuseppe, 143n, 282, 550, 552
Saredo Giuseppe, 220
Sbraci Stefano, 86n
Scalfari Eugenio, 107n
Scaravelli Luigi, 32n
Scelba Mario, 12, 52, 56n, 74, 175, 231, 233, 255, 256, 540
Scianò Federico, 151n, 311
Segni Antonio, 34 e n, 191
Sensini Alberto, 148n
Sensini Giovanni, 71n, 153
Sestini Aldo, 27n
Sestini Cinzia, 17
Setta Sandro, 48n
Severino Ennio, 79n
Sevesti Arnaldo, 324
Signorello Nicola, 110n
Soddu Paolo, 106n
Sodini, Carla, 34n
Sorace Domenico, 126n, 144
Sordi Bernardo, 64n
Spadolini Giovanni, 33n, 82 e n, 281
Spano Velio, 255
Sperenzi Mario, 139 e n
Spinelli Francesco, 59n
Spini Valdo, 26n
Stancanelli Giuseppe, 144, 155
Stanghellini Luciano, 163
Storti Bruno, 487
Sturzo Don Luigi, 152, 220, 225, 246, 270, 319, 525, 548
Sullo Fiorentino, 78, 126, 127, 130, 232, 340, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 471
Sylos Labini Paolo, 90, 130 e n, 261

Taddei Francesca, 27n, 37n, 109n
Taiti Fabio, 91n, 93n, 451
Tambroni Fernando, 69, 246
Tani Piero, 103n
Tarchi Marco, 48n
Targetti Ferdinando, 255
Tartaglini Aldo, 126n
Tassinari Luigi, 113n
Taverni Barbara, 9, 12, 13, 14, 17, 25n, 36n, 38n, 43n, 44n, 47n
Taviani Paolo Emilio, 47n, 231
Tellini Lamberto, 163
Teodori Massimo, 66n

Terracini Umberto, 37
Tinacci Mosello Maria, 87n, 127n
Titone Virgilio, 555
Tocchetti Luigi, 468
Tocchini Francesco, 58n
Tocqueville Alexis de, 315
Tofani Mario, 103n
Togliatti Palmiro, 40n, 243, 551
Togni Giuseppe, 115
Toniolo Giuseppe, 152, 319
Torrigiani Guido, 62n
Tosatti Giovanna, 36n
Tosatti Quinto, 47n
Toschi Umberto, 492
Tosi Silvano, 85n, 282
Treitsche Heinrich von, 523
Trigilia Carlo, 59n, 109n
Tumiati Corrado, 33, 34n, 77
Turno Rotini Orfeo, 75, 103n

Ugolini Giuliano, 119n

Valentino Nino, 51n
Valsecchi Franco, 27n
Vanni Lapo, 127n, 128, 345
Vanoni Ezio, 225, 226, 425
Varsori Antonio, 45n, 52n
Vasale Claudio, 51n
Vecchio Bruno, 59n, 87n
Vella Nicola, 63n
Vestri Pietro, 126n
Viana Mario, 48n
Vigezzi Brunello, 32n
Vighi Roberto, 71, 72, 133, 253, 254, 255, 257
Villani Don Giulio, 96n
Villari Rosario, 278n
Vito Francesco, 78
Vivarelli Roberto, 34n
Volpe Gioacchino, 48 e n

Zaccaria, Roberto, 144, 157n
Zampa Giorgio, 32n
Zanchi Claudio, 139n
Zangrossi Mario, 257
Zanobini Guido, 274
Zanotti Bianco Umberto, 63n
Zoli Adone, 221
Zuccarini Oliviero, 53n, 71, 76, 246, 253, 521, 525, 551

Una selezione dei volumi della collana
delle *Edizioni dell'Assemblea* è scaricabile dal sito

www.consiglio.regione.toscana.it/edizioni

Ultimi volumi pubblicati:

Claudio Repek, Antonella Bacciarelli e Marco Caneschi (a cura di)
Bambini senza valigia. Affidi, adozioni e altre storie

Paolo Lapi
Le chiese della Vicaria di Pontremoli negli anni dell'episcopato
di mons. Giulio Cesare Lomellini (1757-1791)

Mirella Cini
Da Auschwitz a Gaza. Un lungo viaggio alla ricerca delle risposte

Unione Giuristi Cattolici Italiani (a cura di)
Natura fisica e natura metafisica. Tensioni del Giusnaturalismo oggi

Serena Cenni, Sophie Geoffroy e Elisa Bizzotto (a cura di)
Violet del Palmerino. Aspetti della cultura cosmopolita
nel salotto di Vernon Lee: 1889-1935

Elio Materassi
Quarantaquattro mesi di vita militare.
Diario di guerra e di prigionia

Mauro Paladini (a cura di)
L'Amleto di Orazio Costa Giovangigli.
Una vita trascorsa meditando sul testo di Shakespeare