

Storia del PCI in Emilia-Romagna

Welfare, lavoro, cultura, autonomie
(1945-1991)

a cura di
Carlo De Maria



OttocentoDuemila

Collana di studi storici e sul tempo presente dell'Associazione Clionet

diretta da Carlo De Maria



Storia del PCI in Emilia-Romagna
Welfare, lavoro, cultura, autonomie
(1945-1991)

a cura di
Carlo De Maria

Bologna
University Press

La pubblicazione è promossa dalla Fondazione Duemila di Bologna, nell'ambito del progetto "Partecipare la democrazia: storia del PCI in Emilia-Romagna", sostenuto dalla Regione Emilia-Romagna.



Con il contributo di



Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buonline.com
info@buonline.com

ISSN 2284-4368
ISBN 979-12-5477-035-1
ISBN online 979-12-5477-036-8

Quest'opera è pubblicata sotto licenza
Creative Commons BY-NC-ND 4.0

In copertina: Bologna, 3 agosto 1980. Il sindaco di Bologna, Renato Zangheri, interviene alla manifestazione indetta nel piazzale ovest della Stazione centrale, all'indomani della strage. Archivio fotografico Unione Fotografi Organizzati, Foto di Luciano Nadalini.

Progetto grafico e impaginazione: DoppioClickArt – San Lazzaro (BO)

Prima edizione: marzo 2022

Indice

Abbreviazioni	7
Prefazione <i>Mauro Roda</i>	9
Introduzione <i>Carlo De Maria</i>	11
■ PARTE PRIMA Politica e cultura	
Dalla «battaglia delle idee» alle politiche istituzionali <i>Alberto Molinari</i>	33
Costruire una cultura «democratica». Fra pratiche di governo e movimenti di base <i>Federico Morgagni</i>	81
«Una Babele di lingue vive oggi il partito»: i comunisti emiliani e la cultura negli anni Ottanta <i>Claudia Capelli</i>	133
■ PARTE SECONDA Welfare e società	
La scuola dell'infanzia in Emilia-Romagna: un fatto comunista? Asili nido e scuole materne tra ideologia, genere e amministrazione <i>Teresa Malice</i>	179

«Cambiare la scuola per cambiare la società». L'Emilia-Romagna
e il dibattito sull'educazione 229
Laura Orlandini

Tra welfare pubblico e consumi privati. Sulle politiche del Pci
in Emilia-Romagna 281
Roberto Parisini

■ **PARTE TERZA**
Lavoro e impresa

Lavoro e classe operaia nell'«Emilia rossa». Snodi, dibattiti,
attori nella politica del Pci emiliano-romagnolo 331
Eloisa Betti

Imprese, infrastrutture e modernizzazione nelle visioni del Pci
emiliano-romagnolo 409
Tito Menzani

■ **PARTE QUARTA**
Partiti e istituzioni

Il Pci e le altre forze politiche: temi e problemi nel lungo dopoguerra 487
Andrea Montanari

«Tutto è rallentato, molto è fermato, ogni cosa è ritardata».
Gli ostacoli all'autonomia dei comuni «rossi» 525
Fabio Montella

La questione regionale dalla prospettiva dell'Emilia-Romagna 581
Carlo De Maria

Autrici e Autori 611

Indice dei nomi 615

Abbreviazioni

Aamod: Archivio audiovisivo del movimento operaio e democratico

Acs: Archivio centrale dello Stato

Adcer: Archivio Democrazia cristiana - Comitato regionale Emilia-Romagna

Afgcimo: Archivio Fgci - Federazione provinciale di Modena

Apcbo: Archivio Partito comunista italiano - Federazione provinciale di Bologna

Apcer: Archivio Partito comunista italiano - Comitato regionale Emilia-Romagna

Apcfci: Archivio Partito comunista italiano - Federazione provinciale di Forlì

Apcfef: Archivio Partito comunista italiano - Federazione provinciale di Ferrara

Apcmo: Archivio Partito comunista italiano - Federazione provinciale di Modena

Apcpci: Archivio Partito comunista italiano - Federazione provinciale di Piacenza

Apcpr: Archivio Partito comunista italiano - Federazione provinciale di Parma

Apcra: Archivio Partito comunista italiano - Federazione provinciale di Ravenna

Apcree: Archivio Partito comunista italiano - Federazione provinciale di Reggio Emilia

Apcrn: Archivio Partito comunista italiano - Federazione provinciale di Rimini

Arer: Archivio storico della Regione Emilia-Romagna

Asbo: Archivio di Stato di Bologna

Ascbo: Archivio storico del Comune di Bologna

Asclbo: Archivio storico Camera del lavoro di Bologna

Asclre: Archivio storico Camera del lavoro di Reggio Emilia

Ascre: Archivio storico del Comune di Reggio Emilia

Audibo: Archivio Udi Bologna

Audifo: Archivio Udi Forlì

Audira: Archivio Udi Ravenna

Csmpr: Centro studi movimenti Parma

Fcora: Fondazione Casa Oriani di Ravenna

Fger: Fondazione Gramsci Emilia-Romagna

Fgr: Fondazione Gramsci di Roma

Isbo: Istituto storico Parri di Bologna

Isfc: Istituto storico di Forlì-Cesena

Isfe: Istituto storico di Ferrara

Ismo: Istituto storico di Modena

Ispc: Istituto storico di Piacenza

Ispr: Istituto storico di Parma

Isra: Istituto storico di Ravenna

Isre: Istituto storico di Reggio Emilia

Isrn: Istituto storico di Rimini

Mi, Gab: Ministero dell'Interno, Gabinetto

Udibo: Fondo Comitato provinciale Udi Bologna

Prefazione

Questa pubblicazione, frutto di una lunga ricerca negli archivi del Pci dell'Emilia-Romagna, ricorda a tutti noi e in particolare ai ragazzi e alle ragazze di oggi che non hanno vissuto quel periodo, che ci fu un tempo in cui le forze progressiste europee, soprattutto quelle socialiste e comuniste, contrastarono le forme dello sviluppo capitalistico. Ne analizzarono i limiti, i problemi di sostenibilità ambientale e sociale e promossero politiche di equità sociale arginando gli eccessi del capitalismo con interventi pubblici, allargando l'accesso all'istruzione, tutelando la salute, assicurando una vita dignitosa una volta finito il tempo del lavoro. Con quelle idee forza, contribuirono a costruire una moderna società in cui la democrazia è cresciuta insieme ad una maggiore uguaglianza sociale per tutti gli esseri umani.

Quella prassi politica, capace di affrontare i problemi in una dimensione collettiva, socio-istituzionale, si esaurì nei suoi limiti. La programmazione partecipata, per tanti versi efficace e risolutiva, non divenne mai, però, cultura politica dominante.

Così il neoliberalismo, che muoveva i primi passi, ebbe vita facile per un insieme di motivi: dalla sconfitta della lotta di classe a partire dai minatori inglesi, all'irruzione dei media che cambiarono i costumi, al crollo della prima Repubblica per il mancato ricambio della classe dirigente, alla sottovalutazione della portata e delle ricadute del neoliberalismo e dei suoi effetti nel lungo periodo.

Si ruppe l'argine, le idee dell'umanesimo socialista a tanti sembrarono obsolete e quelle politiche volte a contenere le distorsioni del modello capitalistico furono travolte.

Oggi che i problemi di sostenibilità si appalesano sempre più fino a provocare rischi estremi per la salute e per l'ambiente in cui viviamo a causa di un dominio indiscriminato sia sulla natura, sia sull'uomo, sempre più condizionati da un uso privato della tecnologia, è urgente e necessario ripensare i percorsi della storia. E questa storia "socialdemocratica" dell'Emilia-Romagna, fondata sulla partecipazione e la programmazione democratica, è una bella storia.

Una storia di ideali di grande attualità, ricca di spunti di riflessione, dal momento che, come tutti oggi possiamo toccare con mano, ognuno di noi deve incominciare a preoccuparsi di mettere al centro dell'interesse il territorio nel quale vive.

Perché dunque è utile leggere e discutere questo libro? Per riallacciare i fili della storia tra passato, presente e futuro, perché offre al lettore molti spunti utili a capire e a superare la crisi della politica e dei partiti che stiamo attraversando. Utile a comprendere la distanza siderale tra quelle idee e quei propositi e la cruda realtà in cui viviamo, in cui si scaricano sui giovani e su tanti lavoratori tensioni ed incertezze, nel lavoro, nelle relazioni umane, nell'ambiente di vita, nella sicurezza e nei servizi.

Non ci possiamo più permettere il lusso di vivere alla giornata, non ci sono scorciatoie, bisogna ripartire dall'impegno politico per riaffermare alcune antiche idee alla base del pensiero socialista e progressista, aggiornate ai nostri tempi. Possiamo sicuramente affermare che l'azione per indebolire la politica è stata funzionale al diffondersi di un capitalismo senza scrupoli. Solo attraverso un nuovo impegno democratico, è possibile scongiurare il potenziale dilagare di una nuova schiavitù da parte dei detentori della tecnologia informatica che già agisce verso la moltitudine degli uomini considerati alla stregua di oggetti di consumo.

Un sincero ringraziamento a tutti i ricercatori, con l'auspicio che questo volume possa contribuire a fornire una chiave di interpretazione della realtà e a trovare la forza per non essere schiacciati dalle logiche del capitalismo e della digitalizzazione tecnologica.

Mauro Roda
Presidente Fondazione Duemila, Bologna

La questione regionale dalla prospettiva dell'Emilia-Romagna

Carlo De Maria

L'impostazione originaria, antiburocratica, del regionalismo dei primi anni Settanta puntò sullo sviluppo della programmazione. Una declinazione peculiare di questo metodo di governo si affermò in Emilia-Romagna: la «programmazione democratica». Dopo il 1976, con i governi di «solidarietà nazionale», intervenne un processo di ricentralizzazione a livello nazionale, che snaturò il ruolo costituzionale delle regioni e finì per penalizzare l'azione politica del Pci. Nel decennio successivo, mentre la Regione Emilia-Romagna provava a lanciare una nuova fase costituente, si assistette in Italia al declino dell'idea stessa di programmazione. La crisi politica del partito si approfondì nel corso di quel decennio. Come in una sorta di sommario, sono questi i temi trattati nelle pagine che seguono.

Introduzione

L'attuazione dell'ordinamento regionale, nel 1970, non fu un semplice residuo della Costituzione, o una concessione distratta a una pressione che veniva da sinistra. Il rilancio del regionalismo fu piuttosto connesso all'inasprirsi di antichi e nuovi squilibri, conseguenza dei meccanismi di sviluppo innescati negli anni Cinquanta e Sessanta.¹ Si stavano determinando nel paese veri e propri processi di disgregazione, in rapporto sia all'assetto del territorio che

¹ Cfr. Maurizio Ridolfi, *Storia politica dell'Italia repubblicana*, Milano, Bruno Mondadori, 2010, p. 124.

alla carenza di servizi sociali: «problemi che non potevano più essere affrontati né a livello municipale, né con gli schemi del vecchio Stato centralizzato e ministeriale».²

La riforma regionale tentò di ricomporre una diaspora territoriale che frantumava la penisola in una miriade di piattaforme localistiche; una situazione che avrebbe annullato ogni possibilità di articolare e programmare efficacemente l'intervento pubblico. Per la prima volta dal 1947-48 l'arco delle forze regionaliste travalicò in modo consistente i confini della sinistra socialista e comunista, coinvolse gruppi importanti della maggioranza governativa di centro-sinistra e diede una base di sostegno nuova, più larga, alla ricerca di una organizzazione diversa della macchina statale.

Nello stesso tempo, l'introduzione delle regioni a statuto ordinario mise in discussione il tradizionale modo di essere dei partiti e la loro capacità di esprimere una sintesi politica generale o nazionale. La posta in gioco era chiara fin dall'inizio degli anni Sessanta: una piena attuazione del regionalismo avrebbe presupposto una ristrutturazione della forma-partito all'insegna di una maggiore autonomia delle espressioni territoriali. Il Partito comunista italiano se ne dimostrò consapevole già durante i lavori del IX congresso (1960), dove si mise in rilievo la necessità di porre mano a organi regionali di direzione e di iniziativa politica. Nel definire i compiti di questi nuovi «comitati regionali di coordinamento», le risoluzioni congressuali facevano riferimento a «centri di direzione regionale» in grado di assicurare «il superamento dei limiti delle federazioni [provinciali]», articolando a livello delle regioni «la generale politica di rinnovamento strutturale»; ciò sarebbe potuto avvenire solo sulla base di una «aggiornata conoscenza della realtà regionale e di una capacità di iniziativa a questo livello».³

Le spinte politiche più significative in questa direzione provennero dall'Emilia-Romagna. Un primato nazionale esplicitamente rivendicato dal segretario regionale, il ravennate Sergio Cavina, che alla vigilia del 1970 indicava al proprio partito la «necessità di una verifica critica, politico-organizzativa», sul tema del decentramento interno, affermando altresì che l'Emilia-Romagna avrebbe do-

² Pietro Ingrao, *Novità dalle Regioni*, in *Emilia-Romagna. Regione, democrazia, programmazione*, dossier monografico, in «Rinascita», 19 (1973), p. 2.

³ Pci, Direzione nazionale, *Risoluzione sui comitati regionali*, documento interno, 16 marzo 1960, in Fondazione Gramsci Emilia-Romagna (d'ora in poi Fger), Archivio Partito comunista italiano - Comitato regionale Emilia-Romagna (Apcer), Verbali e risoluzioni, b. 1, fasc. "1960-1963".

vuto fare «più a fondo questa verifica, perché noi siamo l'organizzazione che più ha sperimentato in questo campo».⁴

Occorreva accentuare il ruolo delle sezioni locali e dei comitati regionali, al posto del vecchio rapporto gerarchico tra la Direzione nazionale e le federazioni provinciali. Ma questo avvenne solo in piccola misura, se è vero che, analizzando quindici anni più tardi il gruppo dirigente nazionale del Pci, Farneti osservò come il passo più importante nella carriera dei dirigenti comunisti rimanesse il livello della federazione provinciale: solo lentamente le cariche di membro o di segretario del comitato regionale andarono assumendo maggiore importanza nel *cursus honorum* dei dirigenti del partito.⁵

Non erano mancati momenti di tensione tra Bologna e Roma. Basti ricordare che nel 1962 il Comitato regionale emiliano-romagnolo aveva approvato una proposta di riforma organizzativa del partito con potenzialità dirompenti.⁶ Si prefigurava una «rifondazione democratica» del Pci basata su centri di direzione politica autonomi: «un regionalismo spinto ai limiti, si direbbe oggi, di un partito federativo».⁷ La proposta proveniente da Bologna circolò brevemente nel dibattito nazionale fino alla conclusione del X congresso, quando risultò nettamente perdente di fronte alle resistenze centralistiche dominanti nella Direzione del partito.

Nonostante i buoni propositi espressi nel 1960, mancava ai vertici del Pci, come ai gruppi dirigenti delle altre formazioni politiche, una autentica visione regionalista. Del resto, sarebbe stato sorprendente il contrario. Per decenni, infatti, l'organizzazione gerarchica dei partiti si era perfettamente sovrapposta – in maniera quasi naturale – al tradizionale centralismo amministrativo dello Stato unitario.⁸ Si ebbe una conferma di questa continuità lungo gli anni Settanta e Ottanta, quando nei consigli regionali emerse una classe politica nuova, in larga parte proveniente da esperienze nelle amministrazioni locali; e tuttavia tale rinnovamento trovò un suo limite sostanziale nella condotta dei partiti, che

⁴ Pci, Comitato regionale Emilia-Romagna, riunione del 12 ottobre 1968, verbale ms., in Fger, Apcer, Segreteria, b. 1, fasc. "1968".

⁵ Cfr. Paolo Farneti, *Il sistema dei partiti in Italia. 1946-1979*, Bologna, Il Mulino, 1983.

⁶ Pci, Comitato regionale Emilia-Romagna, *Note su alcuni problemi organizzativi del partito in Emilia-Romagna*, 1962, in Fger, Apcer, Verbali e risoluzioni, b. 1, fasc. "1960-1963".

⁷ Guido Fanti, Gian Carlo Ferri, *Cronache dall'Emilia rossa. L'impossibile riformismo del Pci*, prefazione di Luigi Pedrazzi, Bologna, Pendragon, 2001, p. 113.

⁸ Cfr. Sidney Tarrow, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, Il Mulino, 1979; Sabino Cassese, *Centro e periferie in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2 (1986).

tesero a vanificare gli spazi di autonoma iniziativa politica continuando a privilegiare un controllo verticistico sulle periferie.⁹

Le forze politiche non vollero o non seppero cogliere la possibilità di un vero e proprio salto di qualità che era insito nella istituzione delle regioni a statuto ordinario. Secondo Lanfranco Turci, terzo presidente della Regione Emilia-Romagna (1978-87), si preferì interpretare l'ente regione come «una generica estensione delle tradizionali esperienze di amministrazione locale». Non si comprese la sua portata come vero e proprio organo di governo e come soggetto legislativo:

da parte nostra in particolare [il riferimento è al Pci] non si è concentrato né uno sforzo programmatico né un ripensamento istituzionale adeguati su questo atto importante, sia pur tardivo, di attuazione delle Costituzioni. Ne è derivato conseguentemente un isolamento delle importanti esperienze di governo messe in atto nelle regioni «rosse», esperienze che non sono state riprese né concettualizzate per il loro possibile significato nazionale.

Nella lettura critica di Turci il prevalere di una visione tradizionale e continuistica sui temi delle autonomie tenne imbrigliato il Pci «in quel mix di difensivismo e rivendicazionismo municipalistico» che costituiva il limite culturale di tanto autonomismo e che aveva nell'Anci la sua espressione più emblematica: «si potrebbe dire che c'è una vera e propria cultura dell'Anci che ispira molta parte del nostro partito e dei gruppi parlamentari, producendo guasti minori ma significativi».¹⁰

Questi ritardi sono confermati dalla consultazione delle carte del Comitato regionale comunista (presso la Fondazione Gramsci Emilia-Romagna) e dallo spoglio di una rivista di area Pci come «Regione e governo locale» (edita a Bologna dal 1980 e trasformata nel 1997 in «Le istituzioni del federalismo»).

Si tratta di elementi poco frequentati dal dibattito storiografico. Infatti, la letteratura sull'attuazione e sul consolidamento delle regioni a statuto ordinario è stata ampia fin dall'inizio, ma improntata in prevalenza all'indagine giuridica.

⁹ Cfr. Pietro Scoppola, *Una crisi politica e istituzionale*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, a cura di Gabriele De Rosa e Giancarlo Monina, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

¹⁰ Lanfranco Turci, appunti in preparazione di un articolo per «Rinascita», 28 dicembre 1985, in Archivio storico della Regione Emilia-Romagna (d'ora in poi Arer), Presidenza della Giunta, Segreteria del presidente, Sezione presidenza Turci, b. 831, fasc. «Interventi, articoli ecc. presidente Turci».

Un peso minore ha avuto, almeno nei primi due decenni, la ricerca politologica, sia sul versante istituzionale – l'introduzione di un nuovo livello di governo nel sistema politico –, che sul piano dei rapporti con la società: una nuova arena per i processi di espressione della domanda, di transazione e decisione.¹¹

Gli storici contemporaneisti hanno cominciato a muoversi su questo tema solamente negli anni Duemila. È stato Roberto Balzani a definire il periodo 1970-90 come il «ventennio aurorale e quasi archeologico» dell'ente regione. La discontinuità che si registra, rispetto al panorama odierno, nella cultura politica e nei linguaggi – si pensi al declino politico e culturale dell'idea stessa di programmazione – può ormai consentire, secondo lo storico romagnolo, una ricerca pienamente scientifica sulle fonti primarie. Va, cioè, aperta la fase della ricerca d'archivio.¹²

Il termine *ad quem* individuato da Balzani, il 1990, è significativo anche dal punto di vista degli statuti regionali. Quello dell'Emilia-Romagna veniva modificato proprio allora, ma più in generale si ritoccarono in quel periodo anche gli equilibri normativi degli altri statuti ordinari. Mentre all'inizio degli anni Settanta si era optato generalmente per una forma di governo a tendenza assembleare sul modello della Costituzione repubblicana – riproducendo, cioè, a livello regionale la «democrazia dei partiti» fissata sulla carta fondamentale –, nell'esperienza successiva le leggi regionali intesero modificare i rapporti tra gli organi a favore dell'esecutivo.¹³

1. La programmazione regionale: ipotesi o realtà?

Dopo che la prima legislatura regionale (1970-75) era stata in buona parte assorbita dall'elaborazione delle «regole», la seconda avviò – in seguito alla legislazione del 1975-77 – la fase più alta del tentativo di programmazione. Un ruolo di rilievo spettò ai programmi regionali di sviluppo, che a partire dal 1978 puntarono a rafforzare un concreto potere di coordinamento e di pianificazione del nuovo ente.

¹¹ Stefano Passigli, Introduzione, in *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, a cura di Massimo Morisi, Milano, Franco Angeli, 1987.

¹² Roberto Balzani, *Dal «modello emiliano» alla Regione Emilia-Romagna*, in *Alle origini del governo regionale. Culture, istituzioni, politiche in Toscana*, a cura di Simone Neri Serneri, Roma, Carocci, 2004.

¹³ Luciano Vandelli, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.

Per la verità, il metodo della programmazione caratterizzò sin dalla fase iniziale l'esperienza delle regioni. Molti statuti lo recepirono, seppure in forma generica, e alcune esperienze di governo – ad esempio in Emilia-Romagna, come si vedrà nel prossimo paragrafo – vi si confrontarono già nella prima legislatura.

Ma fu solo in seguito alla legge 335 del 1976, sulla contabilità regionale, che divenne possibile adottare, accanto al bilancio annuale, un bilancio pluriennale. Se il primo continuava a svolgere la funzione di documento contabile essenziale per registrare l'andamento delle entrate e delle uscite, con il secondo si potevano fissare obiettivi di medio periodo e quindi definire politiche pubbliche e di sviluppo con i relativi impegni di spesa.

L'anno successivo il decreto presidenziale 616, attuativo della legge 382/1975 sul trasferimento dei poteri alle regioni, definì più compiutamente i contenuti e gli strumenti della programmazione. Contemporaneamente, però, iniziò uno stillicidio di provvedimenti settoriali, nei campi trasferiti alle regioni in modo più o meno completo (lavori pubblici, agricoltura, artigianato, assistenza sociale), alimentando una frammentarietà che incise subito negativamente sulla possibilità di sviluppo delle funzioni programmatiche.

Speranze, incertezze e delusioni alimentarono una vastissima letteratura in tema di programmazione regionale, accompagnando almeno i primi 10-15 anni di storia delle regioni. In quel periodo i due termini «regione» e «programmazione» vennero tante volte affiancati da divenire, almeno sulla carta, un binomio indissolubile. E tuttavia non si arrivò a una reale e definitiva chiarificazione su che cosa fosse la programmazione regionale.

Ciò che sembra certo è che si produsse una sostanziale revisione di quella che veniva spesso chiamata la «filosofia illuministica» della programmazione. Tipica degli anni Sessanta, tale impostazione si era fondata sull'ottimistica fiducia che lo Stato potesse comporre in un quadro razionale lo sviluppo complessivo del sistema economico. Essa, già all'inizio degli anni Settanta, apparteneva ormai alla storia della programmazione e tutta l'esperienza delle regioni, dalla fase «costituente» in poi, mosse da una concezione diversa, sintetizzata da una formula assai ricorrente nel discorso pubblico di quegli anni: «la programmazione come metodo di governo». Un approccio che si concretizzava non tanto nell'elaborazione di un singolo atto formale, il piano, quanto piuttosto nel modo di articolarsi dell'intera attività dell'ente impegnato nella programmazione: una organizzazione meditata dei processi decisionali diretta a conseguire una coerenza dell'indirizzo politico nel suo complesso.

In ogni caso, a questo mutamento di concezione corrispose generalmente una ben misera prassi programmatica da parte delle regioni. I motivi del fallimento, all'inizio degli anni Ottanta, erano stati identificati con una certa precisione dagli studi giuridici: l'assetto frastagliato delle competenze; l'impossibilità di definire una manovra di bilancio all'interno di un quadro di finanza derivata composta da assegnazioni statali vincolate; l'assenza di una programmazione nazionale con la quale interagire; i ritardi nella riforma complessiva delle autonomie.

Secondo Roberto Bin, anche l'importanza del decreto 616 fu troppo enfatizzata, se non altro per quel che riguardava le sue concrete implicazioni sulla possibilità di varare una efficiente programmazione regionale.¹⁴ Tanto per cominciare, era troppo scarsa l'omogeneità delle funzioni trasferite dal decreto presidenziale. In secondo luogo, l'effetto positivo del 616 dipendeva strettamente dalla questione delle leggi cornice, che spesso mancavano (lasciando incertezza nella delimitazione delle competenze) e, laddove erano state emanate, operavano quasi sempre un restringimento dell'autonomia regionale, introducendo norme di dettaglio, spesso minutissime, anziché norme di principio.

Un effetto deleterio produssero poi le leggi statali di programmazione settoriale (si pensi, ad esempio, alla cosiddetta «legge quadrifoglio» n. 984/77, relativa al coordinamento degli interventi pubblici in quattro settori: quelli della zootecnia, delle forestazioni, della produzione ortofrutticola e vitivinicola) almeno per due ragioni: esse crearono collegamenti a canna d'organo tra Stato e regioni, introducendo procedimenti e strumenti diversi da settore a settore (proprio il contrario del concetto di programmazione regionale), e ridussero ulteriormente l'autonomia finanziaria della regione vincolando ancora di più le assegnazioni statali.

Il fattore di maggior stimolo e novità per la programmazione regionale rimase indubbiamente la riforma della contabilità realizzata con la già citata legge 335/76, che introdusse la possibilità del bilancio pluriennale come proiezione finanziaria dei piani regionali di sviluppo. Sicuramente una svolta nella storia amministrativa italiana, ma impotente di fronte al problema di fondo della finanza regionale, sempre più vincolata dall'alto.

Come se ciò non bastasse, sullo scorcio di quel decennio si manifestò anche la «crisi ideologica» della innovazione istituzionale che maggiormente aveva

¹⁴ Cfr. Roberto Bin, *Leggi regionali per la programmazione*, in «Regione e governo locale», 1 (1982).

caratterizzato la fase costituente delle regioni ordinarie, ovvero sia la nascita dei comprensori, a cui era legata l'impostazione antiburocratica del regionalismo dei primi anni Settanta.¹⁵

2. L'Emilia-Romagna e la «programmazione democratica»

Una declinazione peculiare dell'idea di programmazione si era affermata negli enti locali emiliani, e in particolare a Bologna, fin dagli anni Sessanta, quando si dispiegò quella che è stata definita la «funzione nazionale del modello emiliano».¹⁶ Si trattò di una linea di «anticipazioni» tesa a precorrere e, contemporaneamente, a influenzare le riforme nazionali con l'obiettivo di favorire la legittimazione del Pci al governo del paese e di rompere l'isolamento nel quale erano tenuti i comunisti rispetto all'esperienza di centro-sinistra. Anticipazioni che si basarono sull'uso innovativo di tradizionali strumenti amministrativi e sull'invenzione di nuove soluzioni istituzionali, come accadde con i consigli di quartiere. Questa stagione si sarebbe estesa anche alla prima fase dell'esperienza regionale, connotandone significativamente la stessa attività legislativa, con riferimento ai provvedimenti regionali che nella prima legislatura (1970-75) prefigurarono nuove articolazioni istituzionali generali (comitati comprensoriali) o di settore (consorzi socio-sanitari). Sia le une che le altre nacquero da forme volontarie di associazionismo fra comuni, che resero possibile l'avvio di un processo di programmazione sul territorio.

Se è vero che la programmazione, tra anni Sessanta e Settanta, era un tema caldo anche nel dibattito pubblico nazionale (si pensi al varo da parte del governo del controverso Programma di sviluppo economico per il 1966-70), tuttavia in Emilia-Romagna essa mostrava una caratteristica curvatura all'insegna dell'autonomia e della partecipazione, espressa nella formula «programmazione democratica», con la quale si voleva marcare una netta distanza rispetto alle tendenze burocratiche e centralizzatrici dell'apparato statale.¹⁷ Intorno alla fiducia e all'investimento nella programmazione, le amministrazioni locali costru-

¹⁵ Su questo punto si rinvia al par. 4.

¹⁶ Marco Cammelli, *Politica istituzionale e modello emiliano: ipotesi per una ricerca*, in «Il Mulino», 259 (1978).

¹⁷ Pci, Comitato regionale Emilia-Romagna, *Linee per una politica di programmazione dello sviluppo economico e sociale in Emilia-Romagna* (1967), in *I comunisti in Emilia-Romagna. Documenti e materiali*, a cura di Pier Paolo D'Atorre, Bologna, Istituto Gramsci Emilia-Romagna, 1981.

irono quel nesso tra sviluppo economico e sviluppo della vita democratica che caratterizzò in modo duraturo l'immagine del «modello emiliano».

In questo quadro, si affermò appieno l'importanza dell'urbanistica come strumento di governo. Nel 1963 la Giunta comunale di Bologna pubblicò un programma pluriennale per la città e il circondario. Nel documento un capitolo era dedicato alla lotta contro la rendita e vi si spiegava come la presenza di tante aree edificabili avrebbe favorito gli interessi della proprietà immobiliare e non quelli dei lavoratori. Da qui, la scelta della salvaguardia del centro storico, che era preferibile risanare anziché demolire. Giuseppe Campos Venuti, assessore all'urbanistica dal 1960 al 1966, ha ricordato non molti anni fa:

Nei fatti Bologna è stato il primo comune italiano che ha scoperto che si potevano fare investimenti di tipo keynesiano; dal 1960 al 1964 gli investimenti comunali quadruplicarono. Per carità, nessuno nominò mai Keynes, però la cosa era molto semplice: i Comuni avevano una parziale autonomia fiscale e i proventi del prelievo fiscale moltiplicarono i mutui – il *deficit spending* – e furono investiti in servizi pubblici e case popolari a beneficio di tutti i cittadini, che in grande maggioranza erano dei lavoratori ed elettori del Pci. A noi sembrava tra l'altro che questo impiego del reddito cittadino rispettasse perfettamente la più ortodossa linea del Partito comunista.¹⁸

Il partito comunista emiliano attuava, dunque, delle politiche keynesiane. Ma da dove nasceva questo pragmatismo? Probabilmente non dal politicismo di Togliatti; era invece qualche cosa di più profondo, da ricondurre alla storia delle culture politiche della regione, a dimostrazione dell'importanza di riportare il filo del discorso alle radici del riformismo storico emiliano-romagnolo.¹⁹

Fin dai tardi anni Quaranta, nei comuni del territorio guidati dal Pci, si era dispiegata a livello amministrativo l'immagine complessiva di un «comune del popolo», che riprendeva in maniera impressionante l'identità politica a base territoriale che era stata un pilastro fondamentale del socialismo riformista nei decenni a cavallo del 1900. Un'impostazione che si era tradotta subito, grazie all'uso mirato degli strumenti amministrativi, in proposte specifiche: ad esem-

¹⁸ Giuseppe Campos Venuti 2010, *L'urbanista e l'amministratore. Dialogo con Giuseppe Campos Venuti*, in *Bologna al bivio. Una città come le altre?*, a cura di Mauro Boarelli, Luca Lambertini e Mimmo Perrotta, Roma, Edizioni dell'Asino, 2010, pp. 122-123.

¹⁹ Carlo De Maria, *Il «modello emiliano»: una prospettiva storica*, in *Bologna futuro. Il «modello emiliano» alla sfida del XXI secolo*, a cura di Carlo De Maria, Bologna, Clueb, 2012.

pio, la differenziazione, a vantaggio dei lavoratori, delle tariffe del gas e dei trasporti o l'aumento del minimo imponibile nell'imposta di famiglia.

Il dibattito sul decentramento portò nella prima metà degli anni Sessanta, a Bologna, alla nascita dei quartieri, che più tardi sarebbero diventati un pezzo del sistema istituzionale nazionale. Intorno alle strutture assembleari di zona – che ebbero in quegli anni una importanza notevole nell'articolazione delle politiche socio-sanitarie e scolastiche comunali²⁰ – avvennero suggestive riflessioni, ricche di sensibilità verso le istanze della democrazia diretta e ancorate all'idea del comune come cellula base della vita democratica del paese. Una delle voci più autorevoli fu quella di Renato Zangheri, che negli anni Settanta intervenne più volte sul tema del decentramento comunale. La sua riflessione storica e politica partiva dall'«impadroniamoci dei Comuni» di Andrea Costa (1883), come «premessa, via via sviluppata, di una linea di azione e di pensiero che è stata ed è patrimonio del movimento operaio italiano, e che in Italia presenta marcati caratteri originali».²¹ L'obiettivo era quello di mutare la qualità del potere locale ed esisteva chiara consapevolezza tra i comunisti emiliano-romagnoli che facendo questo ci si riconnetteva alle radici del municipalismo popolare ottocentesco: al suo sforzo di estendere la presenza delle amministrazioni locali da un puro compito fiscale e di ordine pubblico alla gestione diretta di servizi sociali e al sostegno delle lotte del lavoro. I consigli di quartiere potevano rappresentare uno strumento dell'intervento popolare nelle scelte politico-amministrative del comune e nella loro attuazione e avrebbero permesso di trasformare davvero la sostanza del potere, in direzione di un maggiore controllo critico esercitato «dal basso».²²

Il decentramento amministrativo era una delle condizioni necessarie alla partecipazione dei cittadini al governo locale, ma non una condizione sufficiente. La partecipazione, infatti, era ed è un fatto essenzialmente politico legato al ruo-

²⁰ Luca Lambertini, *I servizi socio-sanitari ed educativi. Storie da ricostruire per cercare risposte alla crisi di oggi*, in *Bologna futuro. Il «modello emiliano» alla sfida del XXI secolo*.

²¹ Renato Zangheri, *Decentramento e partecipazione democratica* (1975), in *I comunisti in Emilia-Romagna*, p. 279. Sul socialismo federalista e libertario di Costa, si vedano Ettore Rotelli, *L'autonomia comunale nel socialismo di Andrea Costa*, in Id., *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 141-165; Carlo De Maria, *Come Andrea Costa pervenne al federalismo comunale del 1883*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 20 (2012), pp. 25-44; Carlo De Maria, *Andrea Costa e l'Italia liberale. Società, politica e istituzioni tra dimensione locale ed europea*, Bologna, Bononia University Press, 2021.

²² Cfr. *Programmazione, autonomie, partecipazione. Un nuovo ordinamento dei poteri locali. Atti del convegno di studi promosso dal Centro studi e iniziative per la riforma dello Stato e dall'Istituto Gramsci, Roma, 23-25 gennaio 1978*, vol. I, Roma, Edizioni delle autonomie, 1978 (in part., pp. 47-48).

lo dei partiti e delle organizzazioni sociali e culturali. La partecipazione metteva, cioè, in discussione strutture e modalità operative dei partiti, il loro rapporto con la società civile. In mancanza di questo elemento politico di connessione, anche gli strumenti di partecipazione previsti dai regolamenti potevano rivelarsi puri nominalismi e rimanere semplicemente un bel prodotto di ingegneria istituzionale.²³ Proprio con tale consapevolezza, il Pci emiliano-romagnolo si era impegnato più di ogni altro sul tema della riforma organizzativa del partito.²⁴

Il passaggio dalla programmazione democratica e decentrata degli enti locali alle prime linee di indirizzo della Regione Emilia-Romagna avvenne lungo il solco tracciato dal paradigma della partecipazione. Il Comitato regionale comunista parlava, infatti, di «regione aperta», alludendo a un impegno costante e responsabile a ricercare la «partecipazione degli enti locali e della società civile in tutte le sue articolazioni» e il «confronto fra le forze politiche [...] al di là di schieramenti definiti e contrapposti».²⁵ Con l'introduzione delle regioni a statuto ordinario doveva chiudersi una stagione, quella caratterizzata dalla lunga battaglia autonomista degli enti locali,²⁶ e aprirsi una nuova fase di riforma del potere pubblico:

Gli enti locali, nell'articolazione pluralistica dello Stato regionale, vengono ad assumere una collocazione nuova, che deve rappresentare lo sbocco conclusivo della lunga lotta condotta per l'affermazione delle autonomie locali contro l'oppressione del centralismo burocratico.²⁷

Nei documenti comunisti di questa primissima fase si incontrava ancora una formula avanzata e di netta rottura, rispetto alla tradizione dello Stato unitario accentrato, come quella di «Stato regionale» (possibile premessa di una visione

²³ Interessante, a questo proposito, l'intervento del sindaco comunista di Pesaro Giorgio Tornati, *La domanda di partecipazione e la risposta degli enti locali*, al convegno nazionale *La partecipazione: quale realtà?*, Pavia, 15-16 marzo 1980, promosso dal Comune di Pavia e dalla Lega per le autonomie e i poteri locali, cit. in *Istituzioni locali e processi riformatori. La «linea riformista pesarese» e la sindacatura di Giorgio Tornati (1978-1987)*, a cura di Carlo De Maria, Roma, Bradypus, 2019, p. 27 e sgg.

²⁴ Come si è visto nelle considerazioni introduttive di questo saggio.

²⁵ Pci, Comitato regionale Emilia-Romagna, *L'impegno e l'iniziativa unitaria dei comunisti dell'Emilia-Romagna per la piena attuazione dei poteri della regione e per avviare la nuova fase di governo regionale*, settembre 1971, in Fger, Apcer, Segretario regionale, b. 1, "Sergio Cavina".

²⁶ Sulla quale si veda, in questo volume, il saggio di Fabio Montella.

²⁷ Pci, Comitato regionale Emilia-Romagna, *L'impegno e l'iniziativa unitaria dei comunisti dell'Emilia-Romagna per la piena attuazione dei poteri della regione e per avviare la nuova fase di governo regionale*, settembre 1971.

federalista), che però negli anni successivi scomparirà velocemente a favore di una scelta lessicale più generica e prudente: «Stato delle autonomie».²⁸

Nel 1973, le giunte delle tre «regioni rosse», Emilia-Romagna, Toscana e Umbria, conquistate dal Pci nelle elezioni del 1970, furono le prime a elaborare delle piattaforme regionali di sviluppo, sforzandosi di aprire su di esse una consultazione e confronti pubblici capaci di coinvolgere le varie espressioni politiche e sociali dei loro territori. Ci si trovava all'indomani del primo trasferimento di compiti amministrativi alle regioni, con gli undici decreti delegati del 1972. Era il primo esperimento concreto di una programmazione regionale operativa, e – più in generale – era il primo tentativo di avviare un processo diverso di programmazione, dopo il sostanziale fallimento della pianificazione nazionale del centro-sinistra.

Il tentativo delle regioni guidate dal Pci si inseriva precisamente nel contesto della crisi della programmazione nazionale, sulla quale, proprio in quella fase, era arrivato il colpo di grazia con la svolta a destra compiuta dalla Dc tra la fine del 1971 e l'inizio del 1972 e la fine del centro-sinistra. La creazione istituzionale più originale fu proposta dalla Regione Emilia-Romagna con il lancio di un Ente regionale per la valorizzazione industriale del territorio (Ervit), che avrebbe assunto la forma di una società per azioni a prevalente partecipazione regionale. D'intesa con i comuni e le province, il nuovo ente doveva provvedere alla creazione, nelle zone meno sviluppate della regione, di aree industriali attrezzate da mettere a disposizione delle piccole e medie imprese, cercando di far sì che queste investissero i capitali di cui disponevano, non già in attività immobiliari, ma soprattutto in impianti e attrezzature direttamente produttivi. Inoltre, all'Ervit la Regione intendeva assegnare il compito di svolgere una vasta attività di assistenza tecnica, finanziaria, commerciale e amministrativa nei confronti delle piccole e medie industrie.

Il progetto di programmazione regionale presentato da Guido Fanti nel marzo 1973 venne approvato dal Consiglio regionale il mese successivo con il voto favorevole non soltanto del Pci e del Psi (i socialisti, benché non fossero ancora entrati nella Giunta regionale, erano tornati al governo con il Pci in quasi tutti

²⁸ Fin dal 1973, con l'affermarsi della linea del «compromesso storico», emerse con chiarezza la tendenza a subordinare la questione regionale alle dinamiche politiche del paese e al ruolo in esse giocato dal Pci. Cfr. Pci, Comitato regionale Emilia-Romagna, *La riforma democratica dello Stato. Lo Stato delle regioni e delle autonomie locali. Le deleghe della regione ai comuni e alle province*, Imola, Galeati, 1973, p. 1.

i grandi comuni della regione), ma anche di Pri, Psdi e Dc. Nel caso dei repubblicani l'adesione alle proposte della Giunta comunista non sorprende, dal momento che nei comuni romagnoli il Pri si era avvicinato negli ultimi anni alla collaborazione con il Pci, ma sicuramente non era scontato l'appoggio portato da socialdemocratici e democristiani.

Prendendo atto di questo largo consenso l'assemblea regionale decise che i gruppi consiliari avrebbero dato vita a un comitato regionale paritetico di carattere politico-scientifico per approfondire i problemi della programmazione. A livello delle province e dei comprensori, sarebbero poi sorti comitati paritetici analoghi a quello regionale, col compito di stimolare e realizzare la partecipazione di base alla definizione della politica di programmazione.²⁹ Sembravano trovare compimento, almeno in parte, quelle istanze di autogoverno e di partecipazione che, nel 1970, avevano dato slancio al discorso programmatico di Guido Fanti, primo presidente della Regione Emilia-Romagna, già sindaco di Bologna nel quadriennio precedente:

Attraverso le province, i comprensori, i comuni, gli organi decentrati di quartiere, le organizzazioni della società civile [...], attraverso le nuove forme di democrazia di base che sorgono nei luoghi di produzione, occorre riuscire a porre all'ordine del giorno di tutte le forze sociali e politiche l'assetto istituzionale da creare nelle regioni [...]. Sotto questo profilo, il Consiglio regionale dovrà essere il punto di confluenza di un ampio processo di partecipazione che muova, da un lato, dagli istituti rappresentativi e dall'altro dall'articolazione degli istituti di autogoverno delle masse. Il Consiglio regionale troverà in questo metodo sostanziale, e non già nei caratteri formali, il più vero segno della propria democrazia e della propria funzione sociale.³⁰

Perché, è il caso di chiedersi a questo punto, entrò in crisi il processo di rinnovamento istituzionale innescato dalla riforma regionale del 1970? Secondo il dettato costituzionale, la regione avrebbe dovuto presentarsi come un apparato leggero, essenzialmente di programmazione, caratterizzato da un forte coordinamento con gli enti locali. Certo, si è già detto del declino politico e culturale dell'idea di programmazione, consumatosi nel corso degli anni Ottanta. Ma la fase costituente regionale si articolò in vari momenti e almeno fino ai due

²⁹ Secondo l'ordine del giorno approvato dal Consiglio regionale il 18 aprile 1973.

³⁰ Guido Fanti, *La politica delle alleanze in una «regione rossa»*, in «Critica marxista», 3 (1970), pp. 60-62.

decreti presidenziali del 1977 che misero in moto il processo di trasferimento dei poteri alle regioni, fu possibile pensare – in una situazione fluida, in cui l'ordinamento regionale doveva essere ancora completato – alla possibilità di realizzare una compiuta riforma in senso autonomista e regionalista del potere pubblico, capace di modificare in profondità il quadro dello Stato centralizzato. Tale progetto, alla fine di quel decennio, risultò però incompiuto. Le resistenze furono molteplici: l'inerzia dell'amministrazione ministeriale, la pesantezza della nuova burocrazia regionale, le resistenze delle forze politiche conservatrici, indubbiamente di grossa parte della Dc, ma anche un certo spirito dirigistico prevalso all'interno del Partito comunista.³¹

Rispetto alle parole dei primi anni Settanta, ben diverso sarebbe stato il tono dell'analisi di Fanti agli inizi degli anni Novanta, nelle pagine di un denso articolo con il quale il dirigente comunista emiliano ripercorreva, sul filo dei ricordi, la parabola del regionalismo. Nella sua lettura, era oltremodo significativo che il decreto 616/77 fosse stato realizzato in scontro aperto con le resistenze centralistiche che si esprimevano attorno ad alcuni ministeri. La battaglia per l'approvazione del decreto fu così aspra e dura da richiedere la seduta del Consiglio dei ministri più lunga della storia del paese. All'indomani dell'approvazione del decreto nell'agosto del 1977, ricordava Fanti, Aldo Moro volle sottolineare in un articolo per il «Giorno» il significato profondamente riformatore che poteva avere per lo Stato italiano la piena applicazione di quel provvedimento. Aspettative che furono però interamente disattese:

Nel consegnare il decreto al governo a nome della commissione parlamentare che presiedevo, lo accompagnai con una relazione redatta con il contributo del professor Giannini, allora consulente della commissione stessa, assieme ad altri giuristi come Amato, Reviglio, Bassanini e D'Onofrio. La relazione poggiava su una tesi centrale nella quale si affermava inequivocabilmente come il lavoro di completamento del trasferimento di poteri alle regioni fosse del tutto inutile, se non veniva accompagnato dalla riforma degli organi centrali dello Stato e dalla riforma degli enti locali. Per la riforma degli organi centrali si rendeva necessaria l'eliminazione di alcuni mini-

³¹ Sidney Tarrow, *Decentramento incompiuto o centralismo restaurato? L'esperienza regionalistica in Italia e in Francia*, in «Rivista italiana di scienza politica», 2 (1979); Patrizio Bianchi, *Emilia-Romagna. Problemi e prospettive*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. L'Emilia-Romagna*, a cura di Roberto Finzi, Torino, Einaudi, 1987; Carlo De Maria, *Marcello Stefanini, il Comune e le autonomie locali*, in *Il Comune democratico. Autogoverno, territorio e politica a Pesaro negli anni di Marcello Stefanini (1965-1978)*, a cura di Maurizio Ridolfi, Milano, Franco Angeli, 2009.

steri, l'accorpamento di altri, lo snellimento delle procedure parlamentari e soprattutto la riforma della presidenza del Consiglio sulla base di un affidamento al presidente stesso di compiti di indirizzo, di orientamento e di collegamento con le regioni. Per la riforma degli enti locali si evidenziava la necessità improrogabile di affidare tutta la gestione della parte amministrativa agli enti locali riformati e rinnovati per impedire che anche nelle regioni si sviluppasse lo stesso elefantico burocratismo dello Stato centrale. Queste due riforme essenziali non sono state realizzate ed è ben noto il fallito tentativo compiuto successivamente da Massimo Severo Giannini di applicarle nella sua qualità di ministro. Anzi, tutta la lotta per il rinnovamento e la riforma dello Stato si è di nuovo afflosciata su posizioni addirittura precedenti alla nascita delle regioni.³²

3. La svolta conservatrice della seconda metà degli anni Settanta

Dopo il 1976 l'esperienza legislativa delle regioni a statuto ordinario conobbe una svolta decisiva. La fase delle «anticipazioni» regionali, cioè della pre-costituzione a livello locale di sedi di intervento settoriale (consorzi socio-sanitari) o di programmazione orizzontale (comitati comprensoriali), si concluse definitivamente. Il cambiamento fu sentito in maniera particolarmente brusca in regioni come l'Emilia-Romagna, la Toscana, il Veneto e la Lombardia, dove il progetto di governo regionale si era nutrito di una cultura politica (di matrice socialista o cattolico-sociale) incentrata sui valori dell'autonomia e dello sviluppo locale, caratterizzandosi per una spiccata inventiva istituzionale.

Con il governo Andreotti di «solidarietà nazionale» (in carica dal luglio 1976 al marzo 1978) si spostò decisamente al «centro», a livello nazionale, l'asse delle iniziative sia per le riforme di settore – basti pensare a quella sanitaria – che per quelle istituzionali generali. Da questo momento, le trasformazioni vennero prevalentemente giocate nella capitale.³³ Se è vero che l'art. 11 del decreto 616 esprimeva la necessità di legare il conferimento delle deleghe al ruolo di programmazione delle regioni, il suo spirito si scontrò però con le scelte operate a livello centrale che fecero cadere molte delle speranze su cui si era retto l'istituto regionale. Infatti, si andò aggravando, alla fine degli anni Settanta, la

³² Guido Fanti, *Anni Settanta: le ragioni di una scelta*, in «Ibc», 5 (1993), pp. 34-37.

³³ Marco Cammelli, *Regione e poteri locali oggi: premesse e modalità di un rapporto attuale*, in «Regione e governo locale», 1 (1980).

settorializzazione delle risorse, anzi la loro micro-settorializzazione, che rendeva le regioni organi decentrati di spesa ministeriale; in alcuni casi, come accadeva per i fondi destinati all'edilizia scolastica, lasciando alle regioni una libertà di manovra addirittura più ridotta rispetto a quella che era stata riconosciuta ai vecchi organi dell'amministrazione centrale, segnatamente i provveditorati regionali alle opere pubbliche.³⁴

L'esperienza delle «anticipazioni» lasciava residui che in parte potevano essere superati in modo fisiologico e positivo (come la trasformazione dei consorzi socio-sanitari in unità sanitarie locali) ma per altri aspetti rappresentavano una scelta da considerare ormai superata, con particolare riferimento ai comprensori. Mutò anche il metodo che fino a quel momento aveva ispirato il rapporto tra regioni ed enti locali. Mentre per tutta la prima legislatura si era mirato a costituire *prima* le nuove sedi istituzionali (comunità montane, comprensori, distretti scolastici, consorzi sanitari) per *poi* trasferire a questi livelli le funzioni corrispondenti (attraverso lo strumento della delega), dalla seconda metà degli anni Settanta il discorso apparve perfettamente rovesciato. Prima il trasferimento di funzioni ai comuni (ad esempio con il decreto 616 e la riforma sanitaria) e poi un limitato riordino del livello municipale, essenzialmente attraverso le associazioni di comuni, per la mera gestione dei servizi.

Tra il 1976 e il 1977, il processo di ricentralizzazione corrispose con il momento decisivo e più delicato della programmazione regionale: proprio allora, infatti, le giunte regionali erano impegnate nella predisposizione dei progetti poliennali di intervento; nell'articolazione dei bilanci per il periodo 1978-81; nell'attuazione della legge 382 e dei relativi decreti. Una complessa azione legislativa e politica che avrebbe richiesto stabilità e fiducia nel rapporto tra società e istituzioni sia a livello locale che nazionale.

Accadeva tutto il contrario. I drammatici problemi del terrorismo e della crisi economica assorbirono molta dell'attenzione e delle energie disponibili nel mondo della politica e tra l'opinione pubblica. Rimaneva, pertanto, poco tempo per pensare al riordinamento istituzionale del paese e, in particolare, al sistema delle autonomie. È appena il caso di ricordare che sono gli anni nei quali l'offensiva del terrorismo di sinistra raggiunse l'acme con il rapimento e l'assassinio di Aldo Moro (1978), che era stato garante dell'accordo tra Dc e comunisti.

³⁴ Andrea Barbera, *Sintesi della ricerca sul riordino istituzionale della regione*, in «Regione e governo locale», 1 (1980).

Il sostegno ai governi di «solidarietà nazionale» indebolì il Pci. In mancanza di provvedimenti riformatori sul terreno dello sviluppo, del Mezzogiorno, dell'occupazione e dell'organizzazione del lavoro, il partito divenne il bersaglio della protesta giovanile, del disagio operaio, della delusione degli strati intermedi e intellettuali.

Uno degli epicentri di questa protesta fu Bologna. È stato Fausto Anderlini³⁵ a insistere su una periodizzazione del «modello emiliano» che fissasse come termine di riferimento finale la cesura del Settantasette, con l'aspra contestazione giovanile condotta nei riguardi della politica di «compromesso storico» del Pci di Enrico Berlinguer e, sul piano più specificatamente locale, verso quello che veniva definito il «soffocante egemonismo» politico-culturale esercitato dall'amministrazione bolognese.³⁶ Il Pci emiliano-romagnolo aveva sempre considerato come parte integrante del welfare locale il tema dell'investimento in cultura,³⁷ ma ora se ne denunciavano una sorta di centralismo e una scarsa apertura rispetto a nuovi contenuti emergenti dalla società civile. Una critica che venne in certa misura ripresa e sviluppata, negli anni successivi, anche da settori laici e socialisti.

I comunisti uscirono definitivamente dall'area di governo all'inizio del 1979. Nelle elezioni politiche del giugno di quell'anno il partito perse un milione e mezzo di voti, pari a 4 punti percentuali, calando al 30,4%. Tanti giovani e variegati gruppi sociali avevano di molto esteso nella tornata elettorale del 1976 il voto al Pci, che ora pagava il conto della delusione prodotta dalla durezza delle condizioni del paese. Per la prima volta cresceva l'astensione: nuovo sintomo di sfiducia e distacco dalla vita politica.³⁸

Il segretario nazionale Enrico Berlinguer lanciò una svolta politica con la riproposizione dell'alternativa di sinistra. Una politica che apparve velleitaria a una parte del gruppo dirigente, vista la conflittualità crescente con il Psi di Bettino Craxi. Intanto, i venti della «nuova guerra fredda» spinsero la Democrazia

³⁵ Fausto Anderlini, *Alleanze sociali e rapporti politici nel «modello emiliano» storico. I mutamenti dell'ultimo quarto di secolo*, in *Bologna futuro. Il «modello emiliano» alla sfida del XXI secolo*.

³⁶ Alcuni spunti di analisi dal punto di vista della contestazione sono forniti da Antonio Senta, *Il «modello emiliano» e il Settantasette*, in *Il «modello emiliano» nella storia d'Italia. Tra culture politiche e pratiche di governo locale*, a cura di Carlo De Maria, Bologna, Bradypus, 2014.

³⁷ Lo mostrano bene i saggi di Alberto Molinari e Federico Morgagni compresi della prima parte di questo volume.

³⁸ Cfr. Francesco Barbagallo, *Il Pci dal sequestro di Moro alla morte di Berlinguer*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*.

cristiana, i socialisti e i partiti laici a rinnovare la *conventio ad excludendum* verso i comunisti e a dare vita al pentapartito.

Nel 1981 la questione morale esplodeva nel cuore dello Stato con il ritrovamento degli elenchi degli iscritti alla loggia P2 nella villa di Licio Gelli. La Dc perdeva per la prima volta la presidenza del Consiglio, affidata al repubblicano Spadolini, e al successivo voto politico (giugno 1983) quasi il 5% dei voti. Ma il Pci non intercettava alcunché di questo riflusso democristiano. Si arrivò, nell'agosto 1983, alla formazione del governo presieduto da Craxi. Il sistema politico degli anni Ottanta sarebbe stato caratterizzato dal protagonismo politico (e insieme dal mancato sfondamento elettorale) del Psi, dall'isolamento e dalla crisi di iniziativa politica del Pci e dal continuo deteriorarsi dei rapporti fra i due partiti della sinistra.³⁹

Sul piano istituzionale non si realizzò né uno Stato regionale – ché il centralismo continuò come prima ad operare – né una programmazione coordinata con le regioni, né un superamento degli squilibri. Niente, insomma, di assimilabile a una rifondazione vera e propria dei meccanismi istituzionali e socio-economici. Ciò che si verificò, in quel frangente, fu un riassorbimento delle regioni nei meccanismi centralizzati dello Stato con una differenziazione, in tale adattamento, tra le varie regioni in relazione ai rispettivi retroterra storico-sociali (cultura civica dei cittadini, qualità del personale politico-amministrativo, ecc.). Tutta la trama dei rapporti tra strutture centrali-regioni-enti locali risultò così impoverita rispetto alle iniziali istanze di riarticolazione del sistema democratico italiano. La regione rimaneva a metà del guado.⁴⁰

Giorgio Pastori poteva intitolare *Le regioni senza regionalismo* uno dei tanti bilanci fatti in occasione del primo decennio dell'esperienza regionale.⁴¹ E ciò mentre, invece, si registrava un progressivo radicamento delle regioni stesse nei valori dell'autonomismo locale e nella coscienza dei cittadini.⁴² Alla crisi delle ideologie politiche stava corrispondendo una forte riscoperta delle identità a base territoriale.

³⁹ Cfr. Giovanni Sabbatucci, *I socialisti e la solidarietà nazionale*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*.

⁴⁰ Oreste Massari, *Le elezioni regionali nella dinamica centro-periferia: un voto ambiguo*, in *Elezioni regionali e sistema politico nazionale. Italia, Spagna e Repubblica federale tedesca*, a cura di Mario Caciagli e Piergiorgio Corbetta, Bologna, Il Mulino, 1987.

⁴¹ Giorgio Pastori, *Le regioni senza regionalismo*, in «Il Mulino», 2 (1980).

⁴² Ugo De Siervo, *La difficile attuazione delle regioni*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*.

Nel corso degli anni Ottanta, mentre le sezioni dei partiti vedevano calare i loro iscritti (soprattutto tra i giovani) e in alcune regioni settentrionali iniziava a prendere vigore la protesta leghista (sulla scia di un movimento di opinione che rivendicava alle regioni un riconoscimento maggiore, insistendo proprio sulle identità locali), in Emilia-Romagna la presidenza di Lanfranco Turci tentò di lanciare una nuova fase costituente.⁴³ Ma la fortuna politica dell'idea stessa di programmazione era ormai declinante e si udiva invece sempre più spesso echeggiare quell'appello agli «spiriti animali» e al «liberi tutti» dalle regole, latente nella società italiana fin dal «miracolo economico».⁴⁴

4. Un tema dimenticato. Il livello intermedio di governo: comprensorio o provincia?

Nella fase aurorale del regionalismo dei primi anni Settanta, la programmazione a scala subregionale costituì un tema di ampio confronto tra le forze politiche e culturali impegnate sui problemi del territorio. Le motivazioni di quel dibattito nascevano dall'inadeguatezza della dimensione regionale di fronte all'esigenza di un organico processo di pianificazione territoriale e dalla contemporanea necessità di aggregazione rispetto a interventi e servizi che su scala comunale risultavano scarsamente significativi o convenienti. Le due questioni dell'articolazione subregionale e dell'aggregazione sovracomunale sembrarono trovare risposta nell'area strategica del comprensorio, più circoscritta e omogenea rispetto al disegno delle province.⁴⁵ Ne seguì un serrato confronto sulla legittimità dei nuovi ambiti territoriali e dei relativi strumenti di pianificazione che superavano le divisioni amministrative tradizionalmente note e costituzionalmente riconosciute.⁴⁶

⁴³ Su questo punto si rinvia al par. 5.

⁴⁴ Cfr. Guido Crainz, *Autobiografia di una repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli, 2009.

⁴⁵ Dal punto di vista dell'estensione territoriale i comprensori erano più circoscritti e omogenei dal punto di vista economico e sociale, e per quanto riguardava i poli di urbanizzazione e comunicazione, rispetto al disegno delle province. Volendo fare una comparazione sommaria, da un punto di vista dimensionale, ad ogni provincia potevano corrispondere 6 o 7 comprensori. Per un'analisi più distesa di questi aspetti, Carlo De Maria, *La questione regionale tra anni Settanta e Ottanta dalla prospettiva dell'Emilia-Romagna. Lineamenti di un dibattito comparato*, in *La crisi dei partiti in Emilia-Romagna negli anni '70/'80*, a cura di Mirco Carrattieri e Carlo De Maria, dossier monografico di «E-Review. Rivista degli Istituti storici dell'Emilia-Romagna in rete», 1 (2013), in part. pp. 40-46.

⁴⁶ G. De Marchi, *Pianificazione territoriale comprensoriale*, in «Regione e governo locale», 5 (1981).

La stagione dei comprensori fu breve (non durò più di qualche anno, tra la metà dei Settanta e i primi anni Ottanta), ma almeno inizialmente si pose in sintonia con orientamenti nazionali che prevedevano – dopo l'introduzione delle regioni – il superamento dell'ente provincia. Si continuò ad attendere una riforma degli ordinamenti locali, che fornisse delle direttive circa la riorganizzazione territoriale, con particolare riferimento allo spazio sub-regionale e sovracomunale, ma essa non arrivò. Rimanendo intatte le province, l'innovazione rappresentata dai comprensori sembrò ai più insostenibile. All'esaurirsi, dunque, della sperimentazione legata ai comprensori corrispose la rivincita della provincia, come maglia tradizionale dell'organizzazione statale (prefettura, questura, intendenza di finanza, provveditorato agli studi, ecc.) sulla quale si era venuta modellando fin dalla fine dell'Ottocento la vita politica e sociale – dai partiti ai sindacati, alle associazioni di categoria – dello Stato unitario accentrato. Le province, inoltre, erano sostanzialmente gradite ai partiti perché garantivano un raccordo immediato con momenti dell'organizzazione politica, sociale ed economica tradizionalmente coincidenti con quest'area.

Tuttavia, il rischio concreto fu quello di dismettere e abbandonare il positivo lavoro di indagine sul territorio che aveva accompagnato la riflessione sui comprensori. L'esperienza comprensoriale era iniziata ufficialmente nel 1974 in Emilia-Romagna con la prima legge regionale in materia; provvedimento che fu ripreso negli anni successivi da quasi tutte le altre regioni (l'eccezione più importante è quella della Puglia, che non istituì i comprensori). In Emilia-Romagna il nuovo istituto raccoglieva l'eredità dei Piani intercomunali di coordinamento (Pic) che si erano sviluppati spontaneamente negli anni Sessanta. Proprio in virtù di quella matrice originaria, ai comprensori furono attribuiti vasti poteri e incombenze in materia urbanistica. Una caratteristica che si riscontrò anche altrove, e spesso con ricadute positive per il territorio. In Toscana, ad esempio, nel giro di pochi anni, grazie allo stimolo proveniente dalla Regione e dai comprensori, vennero redatti e approvati tutti i 287 piani regolatori comunali, mentre nei trent'anni precedenti ne erano stati introdotti appena 26.⁴⁷

Si trattava di segnali che testimoniavano dei tanti aspetti positivi dell'esperienza regionale: l'irrobustimento del governo locale, una articolazione del potere pubblico certamente più diffusa nella società di quanto non lo fosse nel perio-

⁴⁷ Lando Bortolotti, *L'evoluzione del territorio*, in *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità a oggi. La Toscana*, a cura di Giorgio Mori, Torino, Einaudi, 1986; Istituto regionale programmazione Toscana, *La questione comprensoriale e l'individuazione di aree funzionali in Toscana*, Firenze 1979.

do del centralismo esasperato, la realizzazione di esperienze pilota che avrebbero potuto essere utilmente generalizzate.⁴⁸ Le regioni si trovarono di fronte una quantità di problemi nei vari settori fino a quel momento governati, in modo generalmente poco efficiente, dai ministeri o dai loro organi di decentramento burocratico. La necessità di recuperare i ritardi spinse a un eccezionale sforzo di approfondimento nella conoscenza delle situazioni di fatto e del funzionamento di particolari settori produttivi o di particolari aree. E in questo lavoro sul campo i comprensori giocarono un ruolo significativo.

Malgrado ciò, come si diceva, tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, con le province ancora saldamente in funzione, governo e parlamento concordarono sulla necessità di una semplificazione e riduzione dei livelli amministrativi e di un alleggerimento delle procedure di esercizio delle funzioni locali. Si optò, così, per un solo livello di governo intermedio tra regione e comuni: la provincia, di cui peraltro si auspicava una profonda riforma.⁴⁹

In modo simile al comune, anche la provincia avrebbe dovuto delinearli come «ente pubblico a fini generali», e non più settoriali, riassorbendo di fatto il ruolo che era stato attribuito ai comprensori. Il suo compito sarebbe stato quello di articolare sul territorio la programmazione regionale: garantire, cioè, il coordinamento dei programmi comunali e il collegamento fra regioni ed enti locali in relazione a programmi di sviluppo e a programmi di settore.

La mancanza di un disegno istituzionale preciso era evidenziata dal fatto che il decreto 616 del 1977 aveva ignorato pressoché completamente la provincia, pur nel contesto di massicci trasferimenti di funzioni ai poteri locali, chiamandola in causa tutt'al più per partecipare a qualche procedimento facente capo alla regione. Ci si trovava ancora nella fase della sperimentazione comprensoriale e del dibattito che la accompagnò; per questa ragione, comprensori, comunità montane, circondari e comuni costituivano i soli punti di riferimento presi in considerazione per articolare e decentrare funzioni a livello locale.

Nel giro di appena due o tre anni, il dibattito subì una svolta notevole e le stesse leggi regionali cominciarono ad assumere la provincia come importante destinatario di deleghe, per l'esercizio di funzioni di livello sovracomunale:

⁴⁸ Giuliano Bianchi, «Maturità precoce»: una modernizzazione a rischio, in *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità a oggi. La Toscana*.

⁴⁹ Cfr. Paolo Urbani, *Pianificazione territoriale regionale e comprensoriale*, in «Regione e governo locale», 5 (1981); Luciano Vandelli, *I modelli associativi nei progetti di riforma del governo locale*, in «Regione e governo locale», 2 (1982).

particolarmente in materia di inquinamento idrico, caccia, pesca, trasporti, formazione professionale e impiego delle terre incolte. Il convegno nazionale dell'Anci tenutosi a Viareggio nell'autunno 1980 accolse con favore i nuovi indirizzi istituzionali: i sindaci concordarono sul fatto che la provincia, fino ad allora titolare di competenze settoriali e frammentarie, andasse «trasformata in ente intermedio di programmazione».⁵⁰ Del resto, l'abolizione dei comprensori non poteva che essere accolta con favore dall'Anci in quanto indeboliva di fatto l'interventismo regionale e implicava un potenziamento delle capacità operative dei comuni, incentivando la possibilità di esercitare funzioni in forme collaborative (protocolli di intesa, gestioni e associazioni) con altre amministrazioni comunali, sempre in attesa che si ridefinissero i compiti della provincia.

Il rafforzamento dell'ente provincia non mancava di una logica e di una coerenza rispetto alla sua vocazione storica. Se è vero, infatti, che i comuni capoluogo e le grandi città non avevano mai mostrato molto interesse al tema del coordinamento con l'ente intermedio, si può invece osservare come, nel secondo dopoguerra, le province italiane avessero cercato e trovato una propria fisionomia, un proprio preciso ruolo, nel privilegiare il rapporto con i comuni minori presenti sul loro territorio.

Ma un ragionamento sulle funzioni di collegamento dell'ente provincia portava molto più indietro nel tempo, fino al progetto di riforma amministrativa presentato da Marco Minghetti in parlamento nel marzo 1861: una proposta di articolazione regionale, dove la provincia ricopriva il ruolo di perno del decentramento amministrativo. In realtà la storia istituzionale del nostro paese era andata in un'altra direzione, quella tracciata dall'ordinamento delle amministrazioni locali disegnato nel 1865, che avrebbe dato alle province poche competenze settoriali; le quali si sarebbero assottigliate ulteriormente in seguito, e soprattutto durante il fascismo, quando le province entrarono in un binario morto. La creazione, nel 1925, dell'Opera nazionale maternità e infanzia le privò della gestione dell'assistenza agli illegittimi; nello stesso modo, l'estendersi delle pratiche assistenziali attraverso altri enti, quali il Partito nazionale fascista e l'Opera nazionale balilla, ebbe l'effetto di marginalizzare sempre più il loro ruolo; si arrivò così al 1934, quando fu emanato quel testo

⁵⁰ Anci, documentazione relativa al convegno nazionale del 1980, in Arer, Presidenza di Giunta, Segreteria del presidente, Programmazione e affari istituzionali, b. 61.

unico della legge comunale e provinciale che, con poche modifiche, sarebbe rimasto in vigore fino al 1990.⁵¹

La questione dell'ente intermedio di programmazione apertasi tra anni Settanta e Ottanta rimase, infatti, senza soluzione: semplicemente si abolirono con un colpo di spugna i comprensori (frutto della creatività istituzionale delle regioni), senza che arrivasse tempestivamente una riforma complessiva del governo locale. In Emilia-Romagna, la regione che li aveva fondati, i comitati comprensoriali vennero soppressi con legge regionale nel 1982. Tuttavia, la loro vicenda non fu priva di significato, come confermano le parole di un esponente di punta prima del Pci e poi della sinistra post-comunista emiliano-romagnola tra anni Settanta e anni Duemila, il modenese Giuseppe Gavioli, che a distanza di molto tempo tornò a riflettere sull'esperienza comprensoriale, rivalutando l'«intuizione» e la «sperimentazione» dei comprensori come esempio di «coordinamento per aree territoriali integrate e omogenee»; esperienze e spunti, chiosava Gavioli, purtroppo «dispersi negli ultimi decenni come criterio unitario di lettura e di governo».⁵²

I comprensori costituirono, di fatto, l'ultimo esempio di quelle «anticipazioni» che avevano caratterizzato tra anni Sessanta e Settanta la fase aurea del «modello emiliano».

5. Alla ricerca di una «programmazione possibile»

All'inizio della terza legislatura (1980-85), la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna si impegnò a promuovere una nuova fase costituente, dopo lo slancio riformatore dei primi anni Settanta e il ripiegamento successivo. Nel dibattito interno si puntarono i riflettori principalmente sul versante fiscale e su quello delle riforme istituzionali.

⁵¹ Piero Aimò, *Le province nel regime fascista*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 15 (2007); Id., *Le province dalle origini alla Costituzione*, Milano, Isap, 2009; Alessandro Polsi, *Profilo dell'ente provincia dall'unificazione al fascismo*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 12 (2004); Ettore Rotelli, *Il martello e l'incudine. Comuni e province fra cittadini e apparati*, Bologna, Il Mulino, 1991.

⁵² Giuseppe Gavioli, *Contributo per gli Stati generali della città: «Effetto Modena»* (settembre 2010), cit. in Carlo De Maria, *Questione regionale e «modello emiliano» tra anni Settanta e Ottanta: fasi e interpretazioni*, in *Giuseppe Gavioli e il riformismo emiliano*, a cura di Greta Benatti, Bologna, Editrice Socialmente, 2018, in part. p. 61.

Per levare finalmente gli ormeggi alla riforma regionale era necessario, da una parte, dare voce alle regioni a Roma, «trasformando il Senato in Camera delle regioni, sul modello tedesco», dall'altra riconoscere apertamente alle regioni il potere di operare scelte politiche: questo presupponeva l'attribuzione, sia alle regioni che ai comuni, di una vera autonomia finanziaria e impositiva, coordinata fra i due livelli.⁵³

Da tempo, all'interno del Pci, a livello locale come a livello nazionale, esisteva piena consapevolezza sul fatto che l'esperienza della programmazione regionale dovesse sollecitare sviluppi costituzionali innovativi e, in particolare, una riflessione sulle forme e sui contenuti del bicameralismo. Temi cruciali come il bilancio dello Stato dovevano essere oggetto di una discussione cui potessero partecipare le regioni ed era urgente, secondo le parole di Pietro Ingrao, «un rapporto tra i diversi livelli di assemblee [regionali e nazionali], che è tuttora inesistente oppure è del tutto casuale».⁵⁴

Ogni percorso riformatore si era bloccato nella seconda metà degli anni Settanta, lasciando in eredità una situazione che appariva fallimentare non solo ad analisti e osservatori, ma anche agli occhi degli stessi protagonisti del governo regionale. Tra loro l'esponente modenese del Pci Lanfranco Turci, presidente della Giunta emiliano-romagnola, che stigmatizzò la riduzione di fatto dell'ente regione ad agenzia di spesa dello Stato. Le regioni erano organi di programmazione mancati e assomigliavano piuttosto a enti di gestione parastatale. I dati del 1980 parlavano chiaro: su 19.443 miliardi di trasferimenti dallo Stato solo 1.800 potevano ritenersi affidati alla piena autonomia di spesa delle regioni, a cui era affidata in sostanza una prevalente funzione allocativa di risorse predeterminate.

Era evidente l'enorme difficoltà di esprimere politiche realmente incidenti sullo sviluppo del sistema regionale, quando quasi l'80% delle risorse a disposizione delle regioni era assorbito dalla spesa sanitaria e le destinazioni di risorse vincolate da leggi statali arrivavano all'incirca al 90%, sì che agli interventi economici si poterono destinare tra anni Settanta e Ottanta volumi di spesa irrisori rispetto all'entità delle grandezze macroeconomiche regionali con cui si dovevano confrontare.

⁵³ Lanfranco Turci, Relazione al convegno *Riformare il potere locale per realizzare lo Stato delle autonomie*, Milano, 8-9 febbraio 1980, bozza ds., in Arer, Presidenza della Giunta, Segreteria del presidente, Sezione presidenza Turci, b. 831, fasc. "Interventi, articoli ecc. presidente Turci".

⁵⁴ Ingrao, *Novità dalle regioni*.

Attraverso le carte della presidenza di Giunta conviene approfondire proprio il frangente dei primi anni Ottanta, quando il dibattito all'interno dei vertici regionali sembra toccare aspetti decisivi. La fase di rodaggio dell'ente regione poteva dirsi conclusa e il contesto generale, in Emilia-Romagna, era meno negativo che altrove. A livello economico, infatti, la regione viveva un momento relativamente favorevole: erano gli anni nei quali gli organi di informazione parlavano frequentemente di fallimento del modello economico torinese (produzione di massa standardizzata) e di vittoria del modello emiliano, fatto di produzione specializzata, piccole-medie aziende e collaborazione con il sindacato.⁵⁵

Dagli esponenti di spicco del Pci emiliano-romagnolo venivano sollecitazioni politiche incisive. Se dunque all'interno del partito, a livello nazionale, si indicava solitamente nella crisi della politica di «solidarietà nazionale» il motivo fondamentale che aveva portato a una interruzione lungo il percorso di completa attuazione della riforma regionale, questa diagnosi era notevolmente arricchita e problematizzata da Renato Zangheri che, fin dal 1978, aveva messo in rilievo la mancanza della necessaria determinazione da parte dei comunisti sui problemi relativi all'area delle autonomie, intravedendo «un certo attendismo» nel suo partito.⁵⁶ Un attendismo che non giovava di certo a una forza progressista e riformista che non poteva chiudersi in un atteggiamento rinunciatario e conservatore. Pochi anni più tardi, Zangheri rilanciava, in maniera perfino sorprendente, sul versante delle riforme istituzionali:

Proponiamo che il numero dei parlamentari sia ridotto della metà e che il parlamento abbia una sola camera. Il lavoro verrebbe a questo modo snellito e reso più efficiente. Un ulteriore acquisto di efficienza e di tempestività verrebbe fatto trasferendo ai consigli regionali compiti legislativi su materie minori che oggi soffocano il parlamento. Migliaia di leggi su argomenti locali o molto particolari verrebbero così trattate in sedi più idonee. È urgente, d'altra parte, approvare la riforma delle autonomie locali, che attende da decenni, mentre i comuni sono la parte dello Stato meglio rispondente agli interessi dei cittadini e l'unica che rispetti i tetti di spesa fissati dal parlamento, al contrario di altri enti e organi dello Stato ai quali i vari ministri del Tesoro

⁵⁵ M. Vaudagna, *Fallito il modello torinese, vince l'emiliano. La Germania se ne accorge, l'Italia no. Intervista a Charles Sabel del Massachusetts Institute of Technology*, in «Il Manifesto», 13 maggio 1983.

⁵⁶ Pci, Comitato regionale Emilia-Romagna, riunione del 22 marzo 1978, verbale ms., in Fger, Apcer, Segreteria, b. 2, fasc. «1978».

hanno concesso licenza di sfondamento dei limiti di spesa con conseguenze catastrofiche per la finanza pubblica.⁵⁷

Proprio in quel periodo, i più attenti commentatori politici cominciarono a rendersi conto di una netta sotto-rappresentazione del «partito emiliano» negli organismi dirigenti centrali. Nel tentativo di rispondere all'*impasse* sul versante delle riforme e alla sconfitta del regionalismo, la Giunta regionale guidata da Turci elaborò nel 1981 una relazione sui problemi del riordino istituzionale, nella quale tornava con decisione la centralità del rapporto tra autonomia e programmazione, vero e proprio asse genetico del progetto di governo regionale. Si riteneva che la riproposizione del ruolo delle regioni dovesse avvenire con la forza adeguata alla gravità della crisi istituzionale:

Non ci sentiamo affetti da un'ottica rivendicazionista nel riproporre questi temi [...]. Coniugare autonomia e programmazione è ancora il punto fondamentale che dà un senso reale all'istituzione delle regioni, alla costituzione del sistema delle autonomie. Questa convinzione è sempre stata profondamente radicata nell'azione della Regione Emilia-Romagna.⁵⁸

A maggior ragione, dopo il trasferimento di poteri a regioni ed enti locali attuato con il decreto 616 e con la riforma sanitaria, occorre dare attuazione senza indugio alle condizioni che facevano del metodo della programmazione «uno strumento reale di governo» e, in primo luogo, «il modo veramente nuovo e originale di essere della regione». La Giunta emiliano-romagnola ribadiva il principio costituzionale secondo il quale la regione doveva esercitare compiti di legislazione, di programmazione e di alta amministrazione. Da ciò derivava la limitazione delle funzioni di amministrazione attiva alle sole scelte di scala regionale, o di grande scala subregionale, mentre tutto il resto doveva essere delegato agli enti locali. L'esercizio diretto di funzioni amministrative da parte della regione – sia attraverso propri apparati periferici, sia attraverso enti strumentali – doveva diventare l'eccezione e non la regola.

E tuttavia, a dispetto dell'auto-percezione e dello slancio politico della Giunta regionale, va rilevato che i dati sulla spesa reale continuarono a restare so-

⁵⁷ Zangheri: *la medicina dc può uccidere il malato*, intervista a Renato Zangheri, capolista del Pci per la Camera nella circoscrizione di Bologna, in «Il Resto del Carlino», 22 giugno 1983.

⁵⁸ Regione Emilia-Romagna, Giunta regionale, *Relazione sui problemi del riordino istituzionale*, febbraio 1981, in Arer, Comitato comprensoriale di Bologna, b. 10.

stenuti. Si può affermare che fosse soprattutto il passaggio della gestione della sanità alle regioni a vanificare qualsiasi illusione di programmazione «leggera», rendendo non solo burocratico, ma forzatamente gerarchico, l'intero sistema. In una riunione di Giunta del novembre 1981, dedicata alla definizione del secondo programma regionale di sviluppo (1982-85), l'assessore ai Servizi sociali Pier Luigi Bersani invitava ancora una volta a interrogarsi sui motivi per i quali «la regione, al momento in cui ha ricevuto le competenze, non ha trovato la strada per darsi una propria identità, una caratterizzazione».⁵⁹ Nei primi mesi del 1982 venne completato il «quadro di riferimento» relativo al piano poliennale 1982-85. L'incipit del documento aveva un tono evocativo, che evidenziava la consapevolezza di trovarsi di fronte a un passaggio decisivo:

Un senso di precarietà, la mancanza di progettualità, orizzonti limitati ad una affannosa ricerca di tamponamento provvisorio delle questioni: tutto ciò caratterizza gran parte della vita italiana. In questa situazione la Regione Emilia-Romagna si appresta ad elaborare il secondo piano regionale di sviluppo per i prossimi quattro anni: dal 1982 al 1985. Programmare per il medio periodo è sempre impresa difficoltosa, ancora più nel nostro paese, travagliato da una grave crisi economica-sociale-morale e politica.⁶⁰

Il richiamo alla «crisi», non solo economica, ma anche sociale e morale mostrava di non eludere il problema posto al sistema dei partiti dal declino della partecipazione politica. Un fenomeno che si stava registrando in quegli anni e che era da ricondurre alla caduta di tensione, al riflusso, che si percepiva nei processi di trasformazione della società e dello Stato: crisi delle istituzioni e crisi del sociale procedevano e si condizionavano vicendevolmente.⁶¹

Nuove forme di attivismo e intervento sociale nascevano e si sviluppavano, scegliendo però di dirigersi in altre direzioni, sostanzialmente fuori dalla politica e dal mondo dei partiti: volontariato, cooperazione sociale, la galassia di associazioni raccolte in quel contenitore denominato «terzo settore», che iniziava a interpretarsi come un vero e proprio movimento. Mutamenti e nuove oppor-

⁵⁹ Regione Emilia-Romagna, Giunta regionale, riunione del 26 novembre 1981, verbale ds., in Arer, Presidenza della Giunta, Segreteria del presidente, Programmazione e affari istituzionali, b. 69.

⁶⁰ Regione Emilia-Romagna, *Quadro di riferimento del programma regionale di sviluppo 1982-1985*, in «Regione Emilia-Romagna. Bollettino ufficiale», 29 luglio 1982.

⁶¹ Turci, Relazione al convegno *Riformare il potere locale per realizzare lo Stato delle autonomie*, Milano, 8-9 febbraio 1980.

tunità che, ben presto, avrebbero spinto a ripensare, nel quadro della crisi fiscale dello Stato, le tradizionali categorie del «pubblico» e del «privato» nella tutela dei diritti sociali.⁶²

In un contesto in rapida trasformazione, la strada indicata dal quadro di riferimento del 1982 era quella di una «programmazione possibile»; un approccio che non pretendesse di essere onnicomprensivo, ridisegnando l'assetto sociale ed economico, o tantomeno sostituendosi al mercato, e che tuttavia non si riducesse a un atteggiamento puramente amministrativo:

Nel momento in cui proponiamo la programmazione quale strumento per il governo della crisi, abbiamo ben presente il fallimento dei passati tentativi di programmazione nel nostro paese e tutti quegli elementi che caratterizzano negativamente la realtà politica presente: il non governo, il deficit pubblico, il livello di inefficienza e di autoriproduzione della pubblica amministrazione. [...] Lo stesso concetto di programmazione va precisato alla luce delle esperienze passate e delle trasformazioni che hanno reso più complessa la nostra società [...]. Ormai l'esperienza ci ha resi immuni da quell'ottimismo preconcepito che era largamente presente tra le forze politiche che sostenevano la programmazione. La ridefinizione di una programmazione «possibile» deve prendere le mosse dalla coscienza dei profondi processi di trasformazione in atto nella società e della loro complessità; una programmazione onnicomprensiva finisce col negare la complessità e la pluralità dei bisogni, mentre un atteggiamento puramente amministrativo non riesce a compiere l'indispensabile azione di semplificazione e selezione, finendo con il sovrapporsi al sociale senza governarlo.⁶³

Molta acqua era passata sotto i ponti rispetto alla piattaforma regionale di sviluppo del 1973, un piano elaborato prima della crisi del petrolio e dell'amaro risveglio dai sogni di uno sviluppo facile, continuo, illimitato. E tuttavia, pur partendo dalla necessità di fare i conti con le risorse disponibili, il quadro di riferimento del 1982 puntava su tre linee di intervento molto chiare e ancora attuali, impennate sulla *qualità* della spesa pubblica e dello sviluppo economico: 1) sostenibilità dell'apparato produttivo, 2) risanamento ambientale, 3) riqualificazione urbana.

⁶² Carlo De Maria, *L'evoluzione del Terzo settore dal Novecento a oggi (1915-2011)*, in *Il Terzo settore nell'Italia unita*, a cura di Emanuele Rossi e Stefano Zamagni, Bologna, Il Mulino, 2011.

⁶³ Regione Emilia-Romagna, *Quadro di riferimento del programma regionale di sviluppo 1982-1985*, p. 5.

Sull'onda del rinnovato slancio sviluppatosi intorno all'idea di una nuova fase costituente, e alla possibilità che sembrava offrirsi di nuove vie per la programmazione regionale, nacque a Bologna nel 1980 la rivista «Regione e governo locale», non un semplice strumento tecnico (come poteva far pensare il sottotitolo: «bimestrale di documentazione giuridica della Regione Emilia-Romagna»), ma un'esperienza editoriale che fin dal primo numero ebbe l'ambizione di porsi quale «momento di dibattito, di mobilitazione e di partecipata crescita culturale». Si era convinti della necessità di ripartire da alcune parole-chiave: «autonomia», «autogoverno», «programmazione» e dai loro significati.⁶⁴

Se il termine «autonomia», ad esempio, aveva ancora un senso – e, cioè, esclusione di ogni dipendenza di tipo burocratico, gerarchico e finanziario – non era possibile applicarla a sistemi di governo nei quali solo la decima parte delle somme disponibili era a utilizzo discrezionale. Nello stesso modo risultava problematico parlare di «autogoverno» e «programmazione», termini con i quali si presupponeva una completezza nei poteri pubblici corrispondenti a un determinato livello istituzionale, quando le regioni non erano chiamate a esprimersi su rilevanti decisioni di spesa del settore pubblico «allargato», che pure incidavano sullo sviluppo regionale.

Si trattava di situazioni senza precedenti in altri Stati ad ordinamento regionale, che richiama la necessità di inserire la soluzione del «caso» italiano in un più ampio dibattito culturale sull'Europa e le sue regioni.

⁶⁴ Barbera, *Sintesi della ricerca sul riordino istituzionale della regione*.