

SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STORICI DELL'ECONOMIA  
IN COLLABORAZIONE CON  
ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI" – PRATO

TRA VECCHI E NUOVI EQUILIBRI  
DOMANDA E OFFERTA DI SERVIZI IN ITALIA  
IN ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA

A CURA DI IGINIA LOPANE  
CON LA COLLABORAZIONE DI E. RITROVATO

*Atti provvisori del quinto Convegno Nazionale S I S E  
Torino 12-13 novembre 2004*

**Avvertenza**

Il contenuto è tratto dal cd-rom avente questo frontespizio e, salvo la diversa paginazione, è identico al seguente volume a stampa:

Società Italiana degli Storici dell'Economia, *Tra vecchi e nuovi equilibri domanda e offerta di servizi in Italia in età moderna e contemporanea. Atti del quinto Convegno nazionale, Torino, 12-13 novembre 2004*, a cura di Iginia Lopane - Ezio Ritrovato, Bari, Cacucci Editore, 2007

ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI"  
PRATO –2006

Stefano Magagnoli

UNA RICETTA EFFICACE PER LO SVILUPPO REGIONALE: BENI PUBBLICI, COORDINAMENTO E REDISTRIBUZIONE IN EMILIA ROMAGNA NEL SECONDO DOPOGUERRA\*.

PREMESSA

Questa relazione ha come oggetto l'analisi delle politiche con cui le istituzioni locali dell'Emilia centrale, nel secondo dopoguerra, in modo particolare nel primo trentennio repubblicano, danno corpo a un vero e proprio progetto di governo dello sviluppo economico.

Dopo il superamento dell'emergenza della ricostruzione (accantonata solo nei primi anni Cinquanta), i governi locali di sinistra del segmento regionale compreso nell'area tra Bologna e Reggio Emilia (il vero nucleo del cosiddetto "modello emiliano") intervengono con decisione in campo economico (all'interno ovviamente della strategia togliattiana di alleanza tra classi popolari e ceti medi produttivi), dando luogo a una serie lunga e coordinata di interventi pubblici, che sostengono e/o incentivano la crescita del tessuto produttivo. Si tratta di un vero e proprio modello di politica economica, basato – come si cercherà di dimostrare – sull'esplicita intenzionalità di innescare un processo di crescita dell'economia.

In questa sede ci si soffermerà soprattutto su questa particolare curvatura del problema, ben consapevoli, ovviamente, della parzialità di un approccio che espunga dal ragionamento il progetto più complessivo della sinistra emiliana in questi anni (e in particolare del Pci): innescare un processo di cambiamento sociale e politico (capace di incidere in modo strutturale anche sui gangli fondativi del sistema economico), realizzato attraverso la crescita dell'economia e invero in una politica pubblica locale capace di farsi pervasiva – in quanto a capacità di governo – dell'insieme di relazioni economiche ed extra economiche.

In queste note, tuttavia, si sorvolerà su alcune componenti degli aspetti generali del progetto di governo della società progressivamente messo a punto dal Pci emiliano (per cui si rinvia ad altri precedenti lavori dell'autore, oltre che a una robusta letteratura), soffermandosi con più attenzione su quella parte di esso che investe direttamente la sfera economica.

Questa politica, di volta in volta, troverà concreta applicazione in un'articolata gamma di interventi: creazione di beni pubblici (aree artigianali e industriali "attrezzate", infrastrutture viarie, ecc.) per ridurre le barriere all'ingresso al mondo imprenditoriale; provvedimenti redistributivi del reddito (politica fiscale e realizzazione di una rete di welfare locale che migliora

sensibilmente l'offerta di quello nazionale, intervenendo in settori trascurati da quest'ultimo) per sostanziare l'obiettivo di crescita sociale, pur mantenendo i livelli salariali inferiori a quelli di altre aree di industrializzazione (con effetti quindi molto positivi sulla competitività del "modello Emilia"); incremento del livello di coordinamento (piani di gestione urbanistica e territoriale concepiti a livello sovracomunale, sino ai progetti di programmazione comprensoriale e regionale), che permettono di gestire unitariamente i "beni collettivi" (la risorsa territoriale) e ridurre il livello dell'incertezza; politiche, infine, che investono massicciamente sulla formazione tecnico-professionale, contribuendo a innalzare la "qualità" del capitale umano messo a disposizione del sistema economico.

Gli effetti di queste politiche sono assai significativi: il sistema economico regionale (ovviamente con asimmetrie anche sensibili da caso a caso) conosce una crescita di rilevante entità, superiore ai livelli registrati nelle altre aree del paese, ma soprattutto riesce ad attraversare i cicli congiunturali negativi (ad esempio, gli anni Settanta e Ottanta) con minori difficoltà.

Questo progetto di "governo dello sviluppo" non produce però effetti diretti sul solo sistema economico, ma contribuisce in modo significativo allo sviluppo sociale, concorrendo all'irrobustimento della coesione sociale e del riconoscimento collettivo nel "modello Emilia", due fattori che – indirettamente, ma significativamente – concorrono a migliorare la qualità delle relazioni sindacali e, quindi, del clima cooperativo all'interno della dimensione produttiva.

*Progetto intenzionale* di sviluppo, quindi, ma non solo.

Altri due sono i fattori determinanti di questa lunga fase storica (circa un trentennio, come vedremo), che rappresentano altrettante pietre miliari del paradigma interpretativo: la costante innovazione delle tecnologie politiche e sociali, resa possibile dal lungo orizzonte temporale di "sovpravvivenza" ipotizzato dagli attori protagonisti di questo modello; la *mimesi* che si realizza sempre più strettamente tra organizzazione politica egemone (il Pci) e istituzioni locali, una sovrapposizione che trasfigura il volto di entrambe, attribuendo alla prima il ruolo di *istituzione* e alle seconde quello di *strumento organizzato* per la realizzazione del progetto di sviluppo.

#### GUERRA E RICOSTRUZIONE: L'AFFERMAZIONE DI UN NUOVO SOGGETTO POLITICO

La storia dell'immediato dopoguerra in Emilia Romagna, a osservarla in filigrana, rivela più di una singolarità.

Un primo elemento da considerare è l'esperienza della lotta di liberazione, che in Emilia Romagna è in primo luogo patrimonio della sinistra, il Pci in particolare, processo che produce

---

\* Una versione più estesa, completa di note e apparati statistici, è consultabile al seguente indirizzo: <http://economia.unipr.it/docenti/files.ric.asp?id=49>.

una cesura senza precedenti, di capitale importanza per comprendere ciò che si sarebbe successivamente realizzato.

La lotta di liberazione rappresenta infatti una “rottura dal basso” degli equilibri esistenti, che incrina il tradizionale telaio dei rapporti di forza, ponendosi come anello di congiunzione tra la guerra e la lotta al fascismo e l’apertura di una nuova fase storica, in cui le idealità (ma anche le ideologie), della lotta partigiana siano assunti quali elementi fondativi del nuovo ordine sociale e politico.

La strategia dei comandi partigiani comunisti si muove in questa direzione sino al momento tipico dell’insurrezione, che non avrebbe dovuto essere un semplice, per quanto importantissimo, momento militare concentrato nel tempo e nello spazio, bensì un processo politico-militare *diffuso* nello spazio e *dilatato* nel tempo. In altre parole, una sorta di “lotta di lunga durata”, capace di fare uscire la lotta di liberazione dalla dimensione di esperienza militare di alcune avanguardie per proiettarla quale elemento fondante della nuova società, sancendo così in modo irreversibile e profondo la radicale rottura con gli assetti istituzionali, prima ancora che politici, dello sconfitto regime fascista.

È importante sottolineare la valenza periodizzante della guerra civile in Emilia (esperienza diversa da quella di tutte le altre regioni italiane e anche dalle altre aree di subcultura “rossa”, per la prolungata asprezza del conflitto, per la natura dei soggetti politici che vi danno corpo, per l’elevato livello di coinvolgimento della popolazione civile) perché essa rappresenta, in realtà, l’atto conclusivo della lunga “guerra civile di classe” che infuria nella regione emiliana per tutto il primo cinquantennio del Novecento, e che abbraccia senza soluzione di continuità le lotte bracciantili d’inizio secolo, la reazione agraria che culmina nell’esperienza fascista, la guerra di liberazione, e l’aspro e conflittuale primo decennio repubblicano. Colta in questa luce, la vicenda del Partito comunista emiliano appare dunque sostenuta da un unico grande ciclo politico; un’esperienza diversa, che si tradurrà in forme di governo della società e dell’economia estremamente peculiari.

Più che un evento, la guerra di liberazione in Emilia Romagna appare perciò come una frattura generatrice di processi.

Tra questi, l’affermazione di un nuovo soggetto politico che avrebbe governato (ma per certi versi anche “egemonizzato”, in senso gramsciano, sul piano culturale) la società per un periodo di tempo particolarmente esteso.

A ben vedere, è questa una delle novità più rilevanti provocate dalla lotta di liberazione, che proietta alla guida dei governi locali un ceto politico “nuovo”, portatore di istanze strutturali di trasformazione sociale e solidamente organizzato in una forma partitica caratterizzata, in que-

sti anni e per un lungo periodo successivo, da un'impronta ideologica fortemente anticapitalista e antagonista.

I partiti del movimento operaio e contadino, principali protagonisti della lotta clandestina contro i fascismi, appaiono quindi come la forza politica maggiormente legittimata ad assumere il controllo delle istituzioni locali alla fine della guerra. Da un lato, si tratta di una leadership conquistata nell'organizzazione della resistenza armata e nell'esperienza dei Cln, ma è anche, dall'altro, un esplicito conferimento di responsabilità attribuito loro dal corpo elettorale nelle prime elezioni politiche e amministrative del post-fascismo del 1946.

L'esteso consenso ai partiti di sinistra non appare però condizione sufficiente per sancire un loro genuino accredito democratico, ancora troppo condizionato, specie per la parte comunista, dalla partecipazione alla lotta armata. Si tratta di uno dei nodi principali di questi anni, in cui anche all'interno del movimento comunista si confrontano ipotesi strategiche differenti, se non proprio contrapposte. Da più parti, infatti, in modo particolare per voce dei partiti moderati e delle rappresentanze degli interessi economici (oltre che degli Alleati anglo-americani), si esprimono dubbi e perplessità sulle effettive intenzioni "legalitarie" dei partiti marxisti; perplessità alimentate peraltro dalle loro stesse ritualità politiche, che, e la considerazione vale in modo particolare per il Pci, continuano ad ancorare all'esplicito obiettivo della "rivoluzione socialista" le proprie parole d'ordine di lotta e mobilitazione.

Per il "partito nuovo" di Togliatti, in questi anni, sono quindi i suoi stessi elementi di *forza politica* (di mobilitazione, di lotta, di organizzazione della base, ecc.) a rappresentare i punti di massima *debolezza democratica*. Ed è mantenendo intatti i termini di questa dicotomia – operando sul difficile terreno dell'ambiguità irrisolta tra ideologia e pragmatismo – che il Pci emiliano dà inizio alla costruzione della legittimazione necessaria per dare respiro al proprio progetto di governo della società locale, sostanziando e dando continuità all'ipotesi di "lotta di lunga durata" affinata nel biennio resistenziale.

Si tratta ovviamente di un'ambiguità consapevole, capace di distinguere forze e debolezze. Ambiguità che diventa parte di una strategia politica precisa: la grande forza del movimento, per tradursi in capacità di governo della società, avrebbe dovuto sostanziarsi in un progetto politico in grado di avviare un processo di legittimazione del proprio ruolo dirigente e, nel medio periodo, di realizzare un sistema di gestione del potere *alternativo* a quello che, pur violentemente scosso dalla guerra civile, non appare del tutto cancellato nelle sue singole componenti costitutive, soprattutto nel campo del potere economico.

Una legittimazione che passa attraverso la ricerca di nuove alleanze strategiche, non disgiunta dal costante irrobustimento della capacità organizzativa e di lotta del partito, ma soprat-

tutto attenta alla formulazione di una concreta strategia di governo locale, coerente con l'obiettivo di avviare la progressiva trasformazione della struttura dei rapporti economici e sociali, ma al tempo stesso capace di fronteggiare le numerose emergenze quotidiane del dopoguerra.

È quindi nel quadro di questa nuova emergenza che il Partito comunista conquista progressivamente credibilità e autorevolezza politica. L'impegno che lo vede protagonista alla guida della quasi totalità delle amministrazioni comunali regionali è il "banco di prova" per saggiare le proprie capacità di governo, e al tempo stesso per proiettare l'immagine di un partito politico che, pur continuando a enfatizzare il proprio ruolo di lotta, sia perfettamente in grado di gestire le leve normative di comuni e province, affrontando con efficacia e pragmatismo le difficoltà del processo di ricostruzione.

L'immediato dopoguerra, in regione, si presenta infatti particolarmente difficile: numerose sono le distruzioni subite dalle infrastrutture e dal patrimonio abitativo, elevato il livello di disoccupazione, così come molto difficili appaiono le condizioni alimentari di una popolazione alle prese con la penuria annonaria.

Il sistema economico regionale, molto provato nelle sue componenti industriali dallo sforzo bellico, rivela del resto la sua matrice ancora essenzialmente rurale, caratterizzato da una marcata arretratezza, da un basso livello dei consumi e da una conformazione della forza lavoro ancora prevalentemente concentrata nelle occupazioni agricole.

Nel corso di tutta la prima legislatura gli interventi dei governi locali sono dettati dalla stringente logica dell'emergenza, vero "motore" decisionale di questa fase politica. Si tratta perciò di provvedimenti che rispondono più a fattori "esterni" che non "interni" alla volontà politica delle istituzioni, le cui scelte appaiono largamente condizionate da una *path dependency* che inibisce ogni possibile ipotesi di *pensare* prima ancora di *strutturare* una vera e propria strategia politica. Lavori pubblici straordinari per ammortizzare la disoccupazione, sussidi e indennità erogati a pioggia (specie per necessità sanitarie), interventi d'urgenza sulla viabilità e l'edilizia, riparazioni provvisorie di fognature e acquedotti: è questa in estrema sintesi l'agenda politica delle amministrazioni comunali emiliane nel primo quinquennio post-bellico. Compito difficile, reso ancora più complicato dalle pessime condizioni della finanza locale, assolto con pragmatismo e spirito adattivo delle politiche agli urgenti bisogni materiali.

Difficile scorgere in questi anni un'intenzionalità progettuale da parte delle istituzioni locali "rosse", alle prese con un "fare" politico che risponde a logiche quasi esclusivamente esogene. Eppure, è proprio in questo primo quinquennio, in un susseguirsi di approssimazioni successive, che i comunisti emiliani definiscono con sempre maggiore precisione un vero progetto di gover-

no locale, dall'orizzonte temporale esteso e in grado di acquisire un'esplicita fisionomia all'interno di una strategia politica più complessiva di trasformazione della società.

Nel primo quinquennio del dopoguerra, in altre parole, gli amministratori comunisti praticano una politica di risposta immediata all'emergenza, che permette loro – però – di “imparare facendo”: da un lato, colmando le proprie lacune tecniche in materia amministrativa (problema inizialmente affrontato con un'azione di supporto da parte del partito e degli amministratori dei comuni più grandi nei confronti di quelli “periferici”); dall'altro, iniziando a tratteggiare l'ossatura di una strategia di governo della società che coniughi pragmatismo e ideologia, definendo, in questo processo di *learning by doing*, la propria identità di partito costruttore di alleanze, capace di individuare istanze progressivamente più complesse di saldatura del blocco sociale rinnovatore e di allargare il ventaglio delle politiche concrete, specifiche, di settore, senza smarrire la coscienza del progetto di trasformazione.

Senza ombra di dubbio, si tratta di una fase particolarmente importante poiché sancisce l'ingresso dell'azione di governo comunista nella sfera dell'intenzionalità: le politiche appaiono infatti sempre meno condizionate da fattori esterni (che anzi ci si propone di indirizzare e “governare”) e sempre più interne a una strategia precisa, che rende compatibili obiettivi differenti: il miglioramento delle condizioni di vita dei ceti popolari, la trasformazione degli equilibri strutturali dell'economia e della società e il sostegno – esplicito almeno nelle scelte concrete – al processo di sviluppo capitalistico. È questo uno dei tratti più significativi della *metamorfosi evolutiva* del movimento comunista emiliano (sancita ufficialmente dalla prima Conferenza regionale del partito nel 1959, ma già pienamente visibile verso la metà del decennio), che determina la trasformazione di un partito prevalentemente inteso come cristallizzazione sub-culturale oppositiva in un sistema complesso in grado di dialogare con gli interessi economici e determinando l'emergere della capacità di rapportarsi concretamente – tramite le politiche pubbliche – alle questioni dello sviluppo economico.

Questa “metamorfosi” non produce ovviamente nessuna trasformazione genetica degli obiettivi di lunga durata del comunismo emiliano: gli elementi oppositivi e di mediazione degli interessi sono incapsulati nel disegno politico del Pci – senza nessuna soluzione di continuità – sia prima che dopo la “svolta” degli anni Cinquanta. La sostanziale differenza sta nelle modalità con cui il partito elabora le proprie piattaforme politiche e giunge a dare luogo alle proprie scelte, ma soprattutto nel modo con cui esso *percepisce e interpreta* il proprio ruolo di governo, sempre più orientato a considerare l'intera società (e non più solo una parte) come terreno del proprio agire.

Intenzionalità strategica delle scelte, innovazione delle tecnologie politiche (su cui torneremo in seguito), definizione di un ruolo che fa divenire il partito interprete dei bisogni dell'intera società: come non vedere in questi elementi i segni di un'altra e più rilevante metamorfosi? In altre parole, come non cogliere in tutto ciò l'inizio del percorso che trasforma il Partito comunista emiliano da organizzazione politica (perciò adesiva agli interessi dei propri membri) in *istituzione*?

Una trasfigurazione importante, che presuppone però un'altra condizione: la capacità di consolidare intorno a sé un "sistema di potere" stabile e duraturo.

#### GLI ANNI DEL BOOM: SISTEMA DI POTERE E GOVERNO DELLO SVILUPPO

La costruzione di un sistema di potere locale capace d'integrare e coordinare la struttura del partito, le istituzioni locali, l'organizzazione sindacale e cooperativa e, al tempo stesso, di "dialogare" con il sistema economico trae origine dalla necessità di legittimazione politica descritta in precedenza, per divenire negli anni della "metamorfosi" elemento determinante per sostenere il progetto di governo dello sviluppo.

Come si può intuire, si tratta di un sistema di potere estremamente sfaccettato, regolamentato da dinamiche relazionali e gerarchiche (interne ed esterne) assolutamente peculiari. È un sistema relazionale piramidale, con al vertice il "momento partito", che assume progressivamente la piena funzione di coordinare l'interazione di tutte le articolazioni sociali, politiche ed economiche direttamente e indirettamente controllate da comunisti e socialisti, a lungo stretti in regione da una solida alleanza politica. Sistema relazionale che, da un lato, si attribuisce il ruolo di coordinamento e indirizzo dei diversi luoghi decisionali imperniati sul Pci e, dall'altro, si propone di entrare in relazione (se possibile di controllare) le istanze organizzate "esterne": in una parola, un sistema di coordinamento e indirizzo dell'azione collettiva.

All'interno di questa struttura piramidale il partito ha il ruolo di elaborare e coordinare le diverse strategie, mentre alle istituzioni locali è affidato il compito di tradurre tali strategie in concrete politiche d'intervento.

*Partito decisore*, quindi, che intesse un sistema relazionale in cui esso è l'attore cui è riconosciuto (dagli alleati ma anche dagli avversari) il ruolo di coordinamento, che controlla il flusso maggiore di relazioni individuali, che dispone del migliore livello di informazione e che detiene le leve esecutive delle politiche locali.

Un'architettura dei poteri che produce la mimesi profonda tra partito e istituzioni, tra partito e sistema. Il Partito comunista emiliano pensa e agisce come una vera istituzione: non c'è



campo d'azione che gli sia estraneo, il suo approccio al governo della società è intenzionalmente globale.

La definizione dei lineamenti fondamentali del sistema di potere regionale (che prevede la compartecipazione delle “controparti” politiche al disegno di governo; processo inclusivo che ha l'obiettivo di ottimizzare il funzionamento del sistema e di legittimare la posizione di leadership del Pci) permette al Partito comunista di muoversi sul terreno progettuale con maggiore forza, sostenuto da una crescente legittimazione, e agevolato dal diffuso consenso sociale conquistato negli anni precedenti.

Non è tuttavia incidentale che gli sforzi maggiori per la precisazione di un progetto di sviluppo (meglio: di governo dello sviluppo) si concentrino negli anni del boom economico, che investe l'Emilia Romagna con tassi di crescita superiori ai già rilevanti livelli nazionali, attestando come le motivazioni che stanno a base di una strategia d'intervento istituzionale così massiccia siano radicate sia nell'*intenzionalità* di provocare la trasformazione socio-economica della regione, sia nella *necessità* di scongiurare i rischi di squilibrio e di disuguaglianza sociale connessi a ogni processo di crescita economica tanto intenso.

Per documentare la natura di tale progetto, mettendone in rilievo le caratteristiche fortemente dinamiche, si sono presi in considerazione due momenti cronologici particolarmente emblematici: il 1959, termine *a quo* della nuova strategia varata in occasione della prima Conferenza regionale del partito e il 1967, con la presentazione del Piano regionale di programmazione economica e sociale. 1959 e 1967: decennio che dal boom economico porta alle soglie dell'Autunno Caldo, quando i nodi irrisolti dello sviluppo economico italiano saranno stigmatizzati con forza da parte del movimento operaio, ma anche momento tipico del “laboratorio politico” emiliano, che registra il massimo impegno progettuale del partito e d'intervento concreto da parte di comuni e province, punta avanzatissima dell'architettura istituzionale locale.

La prima Conferenza regionale del Pci sancisce numerose novità, tra le quali occorre sottolineare il “nuovo” atteggiamento del partito nei confronti dello sviluppo capitalistico, d'ora in avanti sostenuto con convinzione (e intenzione) dall'intero sistema di potere comunista regionale, e non solo dal volenteroso pragmatismo degli amministratori locali.

Si tratta dell'atto fondativo di una nuova concezione politica, che pone il problema di una politica economica regionale di aperto sostegno alla piccola e media imprenditoria, raccordata al livello nazionale al crescente impegno per la realizzazione delle riforme di struttura.

Sviluppo e benessere: è questa una delle coppie terminologiche ricorrenti nella relazione di Guido Fanti (futuro sindaco di Bologna e primo presidente della Regione Emilia Romagna), che forse per la prima volta in maniera esplicita il Pci emiliano riconosce debbano provenire dallo

sviluppo industriale, e che si coniugano perciò all'imprescindibile necessità del miglioramento delle condizioni della classe lavoratrice, e al riconoscimento dei diritti sindacali ancora negati.

Il progetto di sviluppo, definito nei suoi cardini fondamentali nel 1959 (che diventerà parte della proposta – sconfitta – di Fanti al X Congresso nazionale del Pci di porre l'esperienza emiliana alla base della futura strategia del partito), è quindi un progetto di sostegno allo sviluppo industriale (nelle forme dei sistemi di piccole e medie imprese), fortemente intrecciato con l'impegno nazionale del partito a favore delle riforme di sistema, dai tratti fortemente redistributivi, e sostanzialmente concepito come parte integrante di un piano globale di governo e rinnovamento della società locale. Sarebbe infatti assai riduttivo pensare che la "svolta" del '59 sia intesa solamente a produrre un maggiore impegno del Partito comunista (e delle istituzioni locali governate) nella creazione di uno stock crescente di economie esterne al sistema economico. L'obiettivo è di maggiore ampiezza, e coniuga nella medesima direzione di marcia lo sviluppo di una rete importante di welfare locale; l'incremento dell'offerta di formazione professionale; la gestione del territorio. In una parola, la svolta più importante non è tanto (e non solo) negli interventi realizzati e programmati, ma nel modo integrato con cui sono concepiti, e nell'universalità d'indirizzo che sottendono.

Un tratto importante di questa strategia – già presente sin dagli anni dell'immediato dopoguerra nei concreti interventi municipali – è che l'attore politico che vi dà forma si pone in modo diretto e pressante il problema di realizzare un'efficace politica dei redditi, terreno da cui invece continua a essere pressoché assente lo Stato centrale, poco attento peraltro ad attuare un serio controllo fiscale.

La riforma del sistema fiscale (locale e nazionale), abbinata a una più efficace politica creditizia, continua infatti a figurare ai primi posti nell'agenda politica del Pci emiliano, obiettivo strategico definito sin dall'immediato dopoguerra – sostenuto dall'attività di Paolo Fortunati, docente di statistica nell'Ateneo bolognese, senatore e assessore ai tributi nell'amministrazione Dozza – per spostare l'asse del carico tributario dal prelievo indiretto a quello diretto, realizzando ampi segmenti d'esenzione e concentrando dunque la tassazione sui redditi più elevati.

Gli obiettivi della politica istituzionale del Pci a sostegno dello sviluppo si vanno precisando in modo sempre più netto, e nel corso degli anni Sessanta saranno in larga parte conseguiti, fatta eccezione la riforma della finanza locale.

Ed è proprio nel corso di questo decennio, quando il "laboratorio Emilia" raggiunge il punto più elevato di consenso sociale e capacità di produrre innovazione delle tecnologie politiche, che la piattaforma comunista di governo si arricchisce di nuovi elementi, saldandosi strettamente alle ipotesi di programmazione connesse all'imminente varo della riforma regionale.

Sempre più esplicita – non solo lessicalmente – appare la considerazione di centralità del “sistema istituzionale” comunista, perno di una politica economica e sociale locale che intende farsi esempio paradigmatico a livello nazionale, che forse mai come in questa fase esprime l’assoluta convinzione che il proprio ruolo sia destinato a svilupparsi, senza fratture, in un orizzonte temporale tendenzialmente *privo* di limiti.

La programmazione economica democratica dell’Emilia Romagna viene quindi definita intorno ad alcuni perni fondamentali: stabile presenza dell’azione istituzionale del Partito comunista, esplicita intenzionalità di intervenire nel campo della politica economica e della programmazione, capacità di inscrivere il sostegno alla crescita economica entro un quadro più generale di sviluppo sociale e di riforme di struttura, tratteggio di nuove politiche di intervento – che sarebbero diventate negli anni successivi vere e proprie *innovazioni*.

Sono questi i tratti essenziali del termine *ad quem* (il documento di programmazione del 1967) adottato in questa sede per rendere esplicita la natura del processo di elaborazione del progetto politico di governo della società e dell’economia regionale realizzato dal Partito comunista emiliano. Alcuni elementi (il ruolo delle politiche pubbliche, la saldatura del particolare al generale, ad esempio) rappresentano un’evoluzione di ipotesi strategiche già presenti precedentemente. Altri (la programmazione, ma soprattutto la sperimentazione di nuovi interventi) fanno invece presagire che negli anni Sessanta sia maturata una consapevolezza – e una capacità – di muoversi sul crinale stretto dell’innovazione delle politiche.

In linea generale la capacità di agire in modo innovativo si verifica quando gli individui (o le istituzioni) riescono a combinare le opportunità (intese come azioni compatibili con l’insieme dei vincoli esistenti), i desideri (cioè le scelte intenzionali) e un’adeguata “speranza di sopravvivenza”, mentre al contrario tale capacità scende al livello più basso quando non si verificano tali circostanze. L’innovazione richiede infatti risorse, tempo e investimenti costosi, mentre i risultati sono incerti e lontani. Essa è dunque il prodotto combinato di opportunità (bassi vincoli), desiderio (scelta intenzionale), disponibilità di risorse e di un orizzonte temporale molto elevato. Se, per motivi diversi, gli attori (individuali o collettivi) hanno dinanzi a sé un orizzonte di sopravvivenza ragionevolmente alto (o che, come nel caso del Pci emiliano, sia ritenuto tale), essi entrano nelle condizioni in cui possono produrre innovazione.

La traiettoria politica seguita negli anni dell’emergenza della ricostruzione sembra confermare queste considerazioni: nel primo decennio post-bellico l’azione del Pci si trova di fronte a scarse opportunità (i vincoli determinati dalla necessità di rispondere ai bisogni contingenti sono particolarmente elevati), la gamma dei desideri ha un peso relativamente modesto (il Pci ha solo *iniziato* a elaborare un progetto intenzionale di governo, che avrà un approdo esplicito solo successivamente), non dispone di risorse adeguate (per tutto il primo decennio post-bellico il quadro

finanziario è particolarmente negativo), mentre la percezione del proprio orizzonte temporale è ancora influenzata da numerosi dubbi sulla tenuta futura.

Di converso, negli anni successivi, gli accenti relativi di tali componenti cambiano radicalmente: le opportunità diventano molto più elevate (grazie al calo significativo dei vincoli: il sistema di potere si è *sostanzialmente* anche se non ancora completamente consolidato, mentre l'emergenza è ampiamente superata), l'orizzonte temporale si è dilatato, vi è una maggiore disponibilità di risorse, e l'intenzionalità politica ha dato vita a un articolato progetto di governo.

Si tratta di un cambiamento che produce le condizioni in cui è possibile praticare politiche innovative, e che grazie al basso livello dei vincoli "esterni", permette di attribuire tali innovazioni alla sfera dell'*intenzionalità*.

La *scelta*, che in questo caso prende le forme della *scelta politica*, assume perciò un rilievo preponderante.

In realtà, anche in questa fase, l'azione del Pci è posta di fronte ad alcuni vincoli, determinati dal tessuto ideologico con cui è realizzato il sistema di potere: l'assunzione di centralità dell'azione istituzionale (il Pci non può, né intende, rinunciare al primato dell'intervento pubblico) e l'aperto sostegno alla crescita economica, "motore" operativo per conseguire lo sviluppo sociale.

Se dunque per tanti versi l'intervento a sostegno del tessuto economico locale è il frutto di una scelta incorporata nel DNA del Pci emiliano (e quindi – si potrebbe obiettare – non rappresenta in sé e per sé una vera e propria scelta intenzionale, poiché parte di un progetto politico che ha quale obiettivo prioritario lo sviluppo sociale), assolutamente intenzionali appaiono però i concreti interventi realizzati, la cui natura avrebbe potuto essere assai diversa. In altre parole, per conseguire il proprio obiettivo di sviluppo e trasformazione il Pci avrebbe potuto compiere scelte differenti: perché allora queste e non altre?

La politica delle aree, ad esempio, che nel progetto di creazione di un "demanio comunale" concentra e finalizza risorse (finanziarie, progettuali e di coordinamento), "forza" non senza rischi e difficoltà un assetto normativo che non attribuisce ai comuni nessun ruolo in materia, avrebbe potuto essere *sostituito* da interventi più simili a quelli registrati nelle aree di subcultura "bianca", in cui le istituzioni locali, pur investendo risorse finanziarie in certi casi maggiori delle loro omologhe emiliane, assecondano più che indirizzare e coordinare con investimenti diretti le scelte di insediamento, lasciando così il processo di localizzazione produttiva nelle mani dei privati, e di un gioco di domanda e offerta che non tempera le inevitabili tensioni speculative.

L'impegno delle istituzioni locali per garantire presso il sistema bancario i prestiti e i mutui assunti dagli artigiani e piccoli imprenditori avrebbe potuto essere *sostituito* da un'azione più in-

diretta di *moral suasion* sul sistema creditizio, oppure, come sempre nel caso veneto, lasciato completamente nelle mani del tessuto bancario locale.

La politica fiscale locale, infine, rinunciando agli obiettivi di equità redistributiva perseguiti in Emilia (che incorpora ovviamente anche una componente politica orientata a rafforzare il consenso sociale), avrebbe agevolmente potuto incentrarsi – come a Padova – sul rafforzamento del prelievo indiretto, ottenendo peraltro gli stessi (se non maggiori) cespiti di entrata da destinare alla spesa a sostegno dello sviluppo.

Tutte queste scelte non possono essere interpretate alla luce del caso, o di condizioni esterne che ne hanno condizionato il tracciato. La risposta ai precedenti perché non può, a mio avviso, che trovarsi *dentro* il progetto politico comunista di governo/trasformazione della società (e quindi profondamente immerso nella sfera dell'intenzionalità). Progetto che per tanti versi deriva dall'imprinting di cultura politica dei comunisti, e dalla concezione da essi applicata al ruolo di comuni e province, assai distante da quello di organi burocratici delegati all'azione amministrativa dallo Stato centrale attribuitovi invece dalla cultura politica moderata. E che, anche quando dopo il '59 si dirige con maggiore determinazione sul terreno dell'economia, mantiene profonda coerenza con quegli elementi costitutivi di equità e forte presenza dell'azione pubblica che ne stanno a base (che rappresentano la *direzione* di tutte le politiche comuniste), e che, per altri versi, rappresentano l'ancoraggio "mitologico" alle esperienze riformiste del socialismo municipale di inizio secolo.

#### BENI PUBBLICI, COORDINAMENTO E REDISTRIBUZIONE: POLITICHE PER LO SVILUPPO

Nel corso degli anni Settanta il "modello Emilia" è ormai giunto nell'età della piena maturità. Il sistema economico regionale – e ancor più quello del segmento centrale – appare saldamente sviluppato, la rete dei servizi pubblici (il welfare locale) tocca punte di eccellenza mai più raggiunte in seguito, il livello di riconoscimento sociale nel modello appare quanto mai stabile, mentre l'attore politico che vi dà corpo – il Partito comunista *istituzione*, vorace collettore di consenso e mediatore di interessi – sembra godere di una *leadership* indiscussa. Il conflitto sociale è ai minimi storici, il mondo economico riconosce al Pci il ruolo di interlocutore affidabile sul piano delle politiche economiche, larga parte dell'elettorato moderato contribuisce con il proprio voto all'elezione delle amministrazioni di sinistra (significativo l'elevato scarto tra voto politico e amministrativo).

In questi anni la popolarità del "modello Emilia" varca gli oceani, e cattura l'interesse crescente di numerosi studiosi esteri, incuriositi di come governi locali che ancora si richiamano al paradigma marxista siano in grado di governare con tanta efficacia una regione così sviluppata, socialmente coesa, ed economicamente collocata nel solco del capitalismo occidentale.

L'azione dei comunisti emiliani, dei "radicali costituzionali" emiliani, diviene così oggetto di numerosi interessi scientifici che hanno l'obiettivo di coglierne gli elementi costitutivi.

Ma in che modo si caratterizza, concretamente, questo modello di governo; e quali sono gli strumenti di intervento che ne sostanziano la presenza in campo economico?

Per necessità di sintesi, mi soffermerò su quattro aspetti qualificanti: (a) creazione di un articolato sistema di offerta di beni pubblici, per ridurre le barriere all'ingresso all'imprenditoria e sostenerne la crescita; (b) realizzazione di una "regia" di coordinamento, per una migliore gestione delle risorse collettive e ridurre il livello dell'incertezza, conferendo maggiore efficacia alle politiche di sviluppo; (c) investimenti massicci nel campo della formazione, che concorrono a innalzare il livello del capitale umano; (d) interventi redistributivi, per una più equa distribuzione della ricchezza, ma anche per sostenere la domanda dei ceti popolari e medi (politica fiscale e welfare municipale).

Una parabola importante della creazione e dell'offerta di *beni pubblici selettivi*, messi direttamente a disposizione del mondo economico, è rappresentata in Emilia Romagna dalla realizzazione di aree attrezzate per insediamenti produttivi (artigianali e industriali) e, in anni più recenti, dalla costituzione di centri servizi per le imprese, con una particolare attenzione alle problematiche connesse ai processi di innovazione tecnica.

La politica delle aree attrezzate rappresenta una politica istituzionale che realizza beni collettivi (aree urbanizzate, dotate di servizi, pianificate urbanisticamente sia in relazione alla localizzazione che alla rete dei trasporti), che i privati – individualmente – non sarebbero in grado di fare. Le decisioni e gli interventi sono delegati a istituzioni che svolgono il coordinamento delle condotte individuali, offrendo così una risposta al problema dell'azione collettiva.

Nel caso di Modena (e parzialmente anche di Reggio Emilia) l'impegno per la realizzazione di aree industriali inizia precocemente, a cavallo tra gli anni Quaranta e Cinquanta, sebbene, in questa prima fase, si tratti di una politica di "risposta" alla domanda di piccoli artigiani (spesso operai espulsi dal ciclo produttivo delle grandi fabbriche) alla ricerca di aree in cui insediare le proprie attività produttive; corrispondente di più alle logiche dell'emergenza post-bellica che non a un'esplicita intenzionalità politica.

Queste esperienze hanno un enorme valore sul terreno dell'*apprendimento istituzionale*, e porteranno gli enti locali a incorporare in modo più consapevole l'offerta di beni pubblici nel proprio progetto di governo.

Nel 1962 inizia così la realizzazione del Villaggio organico Modena Est (caratterizzato dall'integrazione tra edilizia residenziale e industriale), nuovo intervento pubblico nel campo

delle aree produttive, compreso questa volta in un disegno più esplicito di governo istituzionale dello sviluppo locale.

Quest'operazione (che nell'arco di alcuni anni porta all'insediamento di alcune centinaia di stabilimenti) è una delle più significative mai realizzate nel campo delle aree, poiché attribuisce all'istituzione comunale il ruolo d'intermediatore immobiliare, la cui azione condiziona pesantemente le dinamiche del mercato immobiliare locale, esercitando al contempo una funzione d'indirizzo del risparmio dei cittadini modenesi che decidono d'acquistare il terreno per realizzare la propria abitazione.

Due anni dopo, questa volta a nord-est della città, il comune inizia la realizzazione del terzo villaggio artigiano: il Villaggio Torrazzi, 35 ettari, completato nel 1972 per ospitare oltre cento aziende.

L'osservazione di alcuni dati strutturali permette di cogliere meglio la natura del fenomeno nella realtà modenese. Nel trentennio 1955-1984 il Comune mette complessivamente a disposizione delle imprese modenesi 301 ettari, corrispondenti al 71 per cento di tutte le aree comunali urbanizzate nel periodo. In queste aree si insediano 584 imprese con almeno tre addetti, pari al 30 per cento delle imprese operanti nel comune nel 1984, le quali occupano una superficie coperta pari al 40 per cento di quella totale impiegata dalle imprese manifatturiere sorte nel dopoguerra.

I vantaggi finanziari *diretti* per le imprese derivanti dall'impegno comunale – sino alla fine degli anni Sessanta – non sono elevatissimi: circa il 20 per cento del valore dell'area. Molto più rilevanti sono invece i vantaggi *indiretti*, rappresentati dalla possibilità di edificare i propri impianti su aree che, in misura molto maggiore di quelli privati, sono dotati di servizi infrastrutturali, quali strade, illuminazione, acqua, servizi, ecc.

Nel periodo successivo si assiste invece a una crescita dei benefici diretti. Le aree comunali costano mediamente il 25 per cento in meno di quelle private, mentre la decisione di costruire capannoni di grandi dimensioni, frazionabili in piccole unità, consente di realizzare economie di scala che permettono anche ai piccoli artigiani di acquistare i fabbricati necessari alla propria attività. Come risultato di queste scelte, l'area coperta realizzata dal Comune giunge ad avere un costo inferiore del 35-50 per cento di quelle realizzate su terreni privati. Complessivamente, le imprese insediate su aree comunali pagano i propri capannoni 350 miliardi di lire, con un risparmio di circa 150 miliardi sui prezzi di mercato. L'entità del risparmio può essere colta con più esattezza se raffrontata all'ammontare complessivo delle agevolazioni finanziarie che le imprese modenesi ricevono dal sistema bancario. I dati, per quanto parziali, rivelano infatti che nel periodo 1979-1984 Stato e Regione contribuiscono ai crediti agevolati concessi agli artigiani

modenesi per circa 8 miliardi di lire, mentre nello stesso periodo il risparmio realizzato da questi ultimi optando per i fabbricati comunali è di circa 25 miliardi di lire. Un risparmio corposo che, sottratto alla rendita fondiaria, è reindirizzato in investimenti produttivi per ampliare la superficie produttiva e incrementare la dotazione di macchinari. Delle imprese che si trasferiscono nei villaggi artigiani, infatti, il 60 per cento dispone nella nuova sede di un'area coperta tre volte superiore alla precedente, mentre un'indagine a campione rivela che gli addetti occupati aumentano del 44 per cento e la dotazione di macchine utensili del 106 per cento.

A conclusioni analoghe ha portato uno studio su Zola Predosa (una delle aree industriali più importanti dell'intera provincia di Bologna), che ha messo in evidenza come il ruolo istituzionale del comune nel campo delle aree abbia contribuito in modo significativo a sostenere lo sviluppo del territorio. In questo caso le dinamiche osservate differiscono parzialmente da quelle di Modena. Il comune di Zola Predosa deve infatti molte ragioni del suo successo a una particolare localizzazione territoriale: è situato sulle direttrici di decentramento produttivo che interessano Bologna dopo la seconda guerra mondiale, e può giovare dell'estrema vicinanza a numerosi raccordi di intersezione con la viabilità locale e intercomunale.

Importanti però, anche in questo caso, le scelte intenzionali delle istituzioni locali che assecondano in un primo tempo (non creando vincoli agli insediamenti), e sostengono direttamente in seguito (con la creazione di numerose aree pubbliche) lo sviluppo industriale locale, imperniato per lo più sull'*immigrazione* di aziende già operanti nei comuni limitrofi, in particolare Bologna.

Tutto ciò non potrebbe ovviamente essere realizzato senza un elevatissimo livello di coordinamento delle scelte dei singoli comuni interessati dai flussi del decentramento produttivo del capoluogo, reso possibile dal ruolo svolto dal Pci-istituzione, che, a livello provinciale, "ragiona" in termini di pianificazione integrata dello sviluppo, riversando sulle singole amministrazioni comunali il compito di realizzare gli interventi necessari. Anche in questo senso va intesa l'affermazione secondo cui il Pci dà vita a una vera e propria *regia di coordinamento*, che ha quale obiettivo una migliore gestione delle risorse collettive (importante è soprattutto l'impegno nel campo della risorsa territoriale, potenzialmente *consumabile* dai processi di sviluppo), e la riduzione del livello dell'incertezza, conferendo così maggiore efficacia alle politiche di sviluppo.

Le performance del sistema economico di Zola Predosa – un sistema di imprese non integrate in processi di sub-fornitura – sono particolarmente significative, e proiettano una società locale, nei primi anni Cinquanta ancora area agricola depressa, tra le più floride realtà industriali dell'intera provincia.



Il sostegno alla *creazione* e all'*accumulazione* di *capitale umano* (risorsa strategica nel promuovere lo sviluppo economico dei sistemi locali) è un altro aspetto molto importante del progetto di governo regionale comunista. L'impegno delle istituzioni locali nel campo della formazione tecnico-professionale inizia già negli anni dell'emergenza della ricostruzione, per assumere però una precisa valenza strategica verso la metà/fine degli anni Cinquanta. Nella realtà di Modena tale impegno si concretizza in primo luogo nella realizzazione dell'Istituto tecnico "Enrico Fermi", la cui progettazione inizia nel 1957, quando l'amministrazione provinciale decide la costruzione di una nuova scuola tecnica.

In questo caso siamo di fronte a scelte istituzionali non prive di un elevato grado di innovazione, che cercano non solo di soddisfare domande del sistema produttivo già esplicite (e consolidate), ma addirittura di anticipare (e dunque sollecitare) una domanda per tanti versi ancora potenziale. Chimica industriale ed elettronica sono i comparti produttivi su cui l'offerta di formazione tecnico/professionale delle istituzioni locali modenesi "scommette" con decisione, nella convinzione che possano divenire settori strategici per il sistema produttivo locale. È per questo motivo che la provincia non propone l'allargamento delle Scuole professionali "Fermo Corni" (i cui *curricula* sono per lo più legati ai settori produttivi tradizionali), ma punta sulla creazione di un nuovo polo formativo, con la costituzione del primo corso di studi in chimica industriale (l'unico dell'intera provincia), con due specializzazioni parallele: industria alimentare – da sempre una vocazione produttiva molto robusta a Modena – e materie plastiche, con particolare cura a privilegiare gli elementi di affinità con la chimica delle ceramiche, uno dei comparti che conosce in questi anni i trend più intensi di crescita.

La proposta della giunta provinciale si concretizza in fretta e le lezioni hanno inizio già nell'anno scolastico 1957-58, incontrando subito un positivo riscontro di domanda. Nel 1960 funzionano già dodici classi con oltre 300 studenti, circostanza che chiama l'amministrazione provinciale a sviluppare la propria realizzazione, mettendo in cantiere la costruzione di una sede specifica che, inaugurata nel 1963, accoglie ancora oggi le attività del "Fermi".

Si tratta solo dell'inizio di una lunga fase che vedrà le istituzioni locali modenesi protagoniste assolute nel campo della formazione tecnica e professionale. All'inizio degli anni Sessanta l'amministrazione provinciale modenese decide così d'iniziare un processo di "diffusione" territoriale dell'offerta formativa con la progressiva delocalizzazione delle sedi. L'obiettivo è esplicito: diffondere sull'intero territorio provinciale le opportunità di istruzione tecnico-professionale, per rispondere alla crescente domanda di manodopera specializzata dettata dalla robusta crescita industriale.

Tra il 1959 e il 1964 sono così istituite – sull'intero territorio provinciale, suddiviso in sei comprensori – dieci nuove scuole tecniche superiori, che si affiancano alle quattro esistenti nel capoluogo. Si tratta di uno sforzo, progettuale ma soprattutto finanziario, particolarmente intenso per le finanze dell'amministrazione provinciale, obbligata a dilatare enormemente la propria situazione debitoria.

Alla fine degli anni Settanta arriva però al pettine uno dei nodi principali connaturati alla gestione di un patrimonio così ampio di istituzioni formative: la tempestività dell'aggiornamento dei contenuti didattici alle rapidissime trasformazioni tecnologiche nei comparti produttivi, e la necessità di creare uno stabile rapporto di collaborazione tra questi ultimi e le istituzioni scolastiche.

Sono questi alcuni dei temi posti alla discussione della Seconda conferenza economica provinciale, svoltasi nel 1983, in cui si sottolinea quanto il rapido sviluppo delle nuove tecnologie stia rendendo il capitale umano qualificato una delle risorse più importanti dell'intero sistema produttivo. Si tratta di un'importante presa d'atto, che sollecita la necessità di una più incisiva e coordinata politica di qualificazione/riqualificazione professionale e l'esigenza di un sempre più serrato rapporto tra istruzione, produzione e ricerca.

Per realizzare una politica di formazione professionale adeguata alle nuove esigenze di qualificazione dell'apparato produttivo locale sono quindi identificati tre obiettivi di massima: (a) la realizzazione di nuove esperienze di avviamento al lavoro per i giovani disoccupati, in grado di adeguare la loro formazione professionale alle concrete esigenze delle imprese nel breve-medio periodo; (b) il varo – in collaborazione con le scuole medie superiori e l'università – di corsi di formazione professionale post-diploma e post-laurea, in grado di “formare” tecnici e quadri superiori altamente qualificati, da impiegare quali funzionari e dirigenti nel settore pubblico e privato; (c) l'intervento, con l'attivazione di corsi di aggiornamento professionale, nella gestione dei processi di mobilità provocati da crisi aziendali o da processi di ristrutturazione produttiva.

Con il passare degli anni, e la modifica degli assetti produttivi, il ruolo strategico della formazione tecnica modenese conosce però una battuta d'arresto. Negli anni più recenti, infatti, sembrerebbe che gli istituti tecnici industriali non siano riusciti a svolgere un ruolo analogo a quello avuto nella fase di sviluppo dei decenni Sessanta e Settanta, soprattutto nel campo delle tecnologie informatiche e microelettroniche. Questa difficoltà deve probabilmente essere ricondotta ai gravi ritardi nell'aggiornamento dei programmi d'insegnamento: alla fine degli anni Ottanta, infatti, i contenuti formativi non appaiono molto diversi da quelli del decennio precedente, circostanza quanto mai negativa, tanto più in settori produttivi investiti in questi due decenni da un progresso tanto rapido da corrispondere a una vera e propria rivoluzione.

Un'ultima considerazione riguarda infine le *politiche di redistribuzione*, realizzate dalle istituzioni locali sia attraverso la leva fiscale locale, sia mediante la costituzione di un robusto e ramificato sistema di welfare locale.

La politica tributaria locale impostata dalle “amministrazioni rosse” sin dall'immediato dopoguerra appare saldamente improntata a criteri di equità redistributiva. L'obiettivo principale è di ribaltare il tradizionale asse del carico fiscale, spostando l'accento del prelievo dalle imposte di consumo (imposizione indiretta che colpisce in misura regressiva soprattutto i ceti popolari) all'imposta di famiglia (imposizione diretta a carattere progressivo). Una ricerca di maggiore equità del sistema tributario locale che ha ovviamente lo scopo di fare convergere la quasi totalità del prelievo sui percettori di redditi elevati o rendite fondiari e immobiliari altrettanto rilevanti (attraverso lo strumento delle sovrimposte sui terreni e fabbricati).

Tale manovra – coordinata direttamente dal Pci e gestita territorialmente dalle associazioni provinciali dei “comuni democratici” – si presta ovviamente a letture complementari: da una parte è la diretta esplicitazione della cifra politica del “nuovo” attore che ha conquistato la guida dei governi locali regionali, il quale in questo modo intende sanzionare una precisa discontinuità con le politiche tributarie praticate in passato dalle amministrazioni liberali e fasciste; dall'altra, si configura però anche come politica di sostegno alla domanda dei ceti popolari e medi, necessaria per ridare slancio ai sistemi economici locali e per impedire l'aumento della spesa municipale per l'assistenza, indirizzabile così verso gli investimenti.

Come si può facilmente intuire, la combinazione stretta tra politica fiscale e d'offerta di beni pubblici rivela rilevanti margini di efficacia, poiché interviene, direttamente e indirettamente, su diversi aspetti connessi al processo di ricostruzione e di sviluppo, ma anche perché prefigura quegli aspetti di democrazia partecipativa (ad esempio, con i Consigli tributari municipali) che avrebbero costituito una delle basi più solide del processo sociale di sempre più profondo riconoscimento identitario nel “modello Emilia”.

Efficacia ragguardevole non solo in senso relativo, ma assoluto, ove si consideri la rilevanza economica del gettito tributario locale: sino al 1959 – sino cioè all'introduzione dell'Imposta complementare erariale – il rapporto tra il volume complessivo dei tributi erariali e quelli locali è sostanzialmente di due a uno, testimoniando dunque dell'assoluta importanza dell'oggetto di queste politiche.

Accanto alle politiche tributarie – che rappresenta uno degli elementi di massima divaricazione con le politiche praticate nelle aree di subcultura “bianca”, che affidano invece all'imposizione indiretta il compito di finanziare le entrate del bilancio comunale – le istituzioni emiliane realizzano, in un impegno senza soluzione di continuità iniziato subito dopo la fine del-

la guerra, un articolato sistema di welfare locale, che abbraccia a tutto tondo la sfera dei servizi sociali, sanitari, educativi e culturali.

Anche in questo caso l'eterogenesi dei fini, e dei concreti risultati ottenuti, è evidente: ideata come politica di trasformazione sociale in senso egualitario (redistribuzione di ricchezza mediante un'ampia offerta di servizi pubblici gratuiti e semi-gratuiti ai ceti popolari), l'impegno delle istituzioni locali nel campo del welfare diventa ben presto strumento fondamentale per "liberare" forza-lavoro e dunque, sostenendo l'occupazione, per accompagnare il processo di sviluppo economico.

Asili nido, scuole dell'infanzia, scuole a tempo pieno, se da una parte rappresentano i tratti fondamentali di un grandioso progetto sociale ed educativo (che incontra l'aperto sostegno di una parte significativa della "nuova pedagogia", e che diviene ben presto in alcuni casi centro di eccellenza a livello internazionale), diventano dall'altra la parabola emblematica di una politica economica che permette l'ampia integrazione nell'ambito lavorativo della manodopera femminile, concorrendo peraltro a incrementare il salario reale dei ceti lavoratori.

È forse proprio in questa esperienza che la saldatura tra l'utopico progetto di trasformazione strutturale della società perseguito dai comunisti emiliani e il loro disegno di governo dello sviluppo diviene più netta ed esplicita, mostrando come l'intenzionalità degli obiettivi (sostenere lo sviluppo) sia in realtà la derivata di un lungo processo di sperimentazione istituzionale per la realizzazione di un disegno differente (la trasformazione sociale).

Certo è che il campo del welfare municipale rappresenta, ben oltre ogni ragionevole dubbio, il terreno in cui l'innovazione delle politiche tocca i picchi più elevati, configurandosi come uno degli aspetti più avanzati, in termini di riflessione politica e di concreta efficacia, dell'intera esperienza di governo comunista in Emilia Romagna nel secondo dopoguerra.

Sostegno alla piena occupazione, redistribuzione della ricchezza, ampliamento del livello consensuale, politiche per la trasformazione sociale. Il welfare municipale emiliano produce tutto questo, ma non solo. Grazie ai servizi realizzati dai governi locali la qualità della vita conosce un sensibile innalzamento, che procede di pari passo con l'aumento della produttività del lavoro e con la crescita dell'appetibilità del territorio regionale per effettuare nuovi investimenti produttivi. Riesce difficile pensare che tutto ciò non debba essere ascritto, almeno in parte, alle politiche intenzionali dei partiti che governano l'Emilia Romagna.

Agli inizi degli anni Settanta il sistema economico regionale sembra ormai essere giunto a un elevato livello di maturità, toccando nel corso del decennio la massima estensione del tessuto industriale.

Ovviamente, parrebbe quanto mai fuorviante sostenere che tutti i meriti dello sviluppo economico emiliano siano *causalmente* ascrivibili all'azione dei governi locali comunisti negli anni post-bellici. Il sistema economico regionale si sviluppa nel quadro di un più generale ciclo di crescita (nazionale e non), con dinamiche assolutamente indipendenti da quelle riguardanti gli interventi politici locali, per molti versi riconducibili a processi iniziati negli anni Trenta: in modo particolare le commesse pubbliche che danno avvio allo sviluppo del settore meccanico, e la presenza di alcuni grandi complessi industriali che, nel dopoguerra, danno luogo a processi di *spin-off*.

Nonostante tutto ciò la traiettoria dello sviluppo industriale emiliano appare tuttavia fortemente "incoraggiata" dalle politiche istituzionali, che ne sostengono la crescita, non rinunciando al tempo stesso a correggerne l'indirizzo, incidendo significativamente sulla sua natura, sia in termini dimensionali che di specializzazione produttiva.

In altre parole, pur consapevoli della relativa autonomia dei processi economici, si sottoscrive con determinazione l'ipotesi di una forte interdipendenza tra fattori economici ed extra economici, nel contesto emiliano rappresentati dalle politiche dei governi locali, che a tutti gli effetti diventano, con le proprie scelte politiche, attori protagonisti dello sviluppo. In questo senso, quindi, il quadro dell'economia regionale che si consolida nel corso degli anni Settanta può essere interpretato quale *esito* delle politiche economiche realizzate dalle istituzioni locali.

L'"economia di seconda fase" emiliana, contrassegnata da un *delay* nei tempi di sviluppo rispetto alle aree più industrializzate del paese, conosce infatti alle soglie degli anni Settanta le punte di maggior competitività e robustezza proprio in quei settori (e in quelle caratteristiche dimensionali) messi al centro della propria attenzione da Togliatti (e appare difficile interpretare gli spunti strategici del 1946 come un sostegno contingente a una realtà dei fatti ancora in larga parte da realizzarsi), e dalle istituzioni locali in un secondo tempo.

Non c'è ovviamente uno rigido nesso causale, ma appare tuttavia ragionevole sottolineare come siano proprio le attività industriali di seconda trasformazione (in modo particolare la filiera metalmeccanica), di piccola dimensione (raggruppate in distretti o sistemi locali di imprese, la cui integrazione è sostenuta da un'abbondante offerta di beni pubblici), a rappresentare il vero motore dello sviluppo industriale regionale.

Se non è dunque possibile tracciare un esplicito legame causale, è almeno plausibile ipotizzare che l'intenzionalità politica delle istituzioni emiliane abbia condizionato il percorso dello sviluppo, concorrendo a plasmarne una struttura che si sarebbe rivelata determinante per le *performance* dei sistemi industriali regionali?

È noto come nel corso degli anni Settanta l'evoluzione dell'industria italiana sia contrassegnata da andamenti alquanto differenziati, con l'intrecciarsi di dinamiche di crisi e di sviluppo, sia sul piano settoriale che territoriale. Ebbene, in tale contesto il sistema industriale emiliano si muove in relativa controtendenza rispetto all'andamento nazionale, rivelando maggiore capacità di resistenza alle oscillazioni congiunturali e una propensione alla crescita superiore a quelle aree del paese che, in questo periodo, hanno già completato la transizione verso un'economia basata sulle attività industriali e terziarie.

È altrettanto noto che il sistema industriale dell'Emilia Romagna trova le ragioni della sua positiva dinamica evolutiva (sia nelle fasi di crescita generalizzata degli anni '50-'60, sia in quelle di crisi dei periodi successivi) nella sua organizzazione strutturale, semplificabile in tre elementi generali: composizione settoriale dell'apparato industriale, assetto dimensionale delle unità produttive e localizzazione degli insediamenti sul territorio.

Tutti fattori, in modo particolare gli ultimi due, costantemente al centro del progetto politico comunista di governo dell'economia regionale, e che appare plausibile identificare quale *conseguenza indotta* dalle politiche economiche locali.

È senz'altro vero che questa capacità di "resistere" e "crescere" in una congiuntura difficile accomuna, negli anni Settanta, tutti i comparti industriali italiani caratterizzati da dimensioni piccole e medie; un'analisi più dettagliata delle singole realtà provinciali permette tuttavia di osservare che l'area sub-regionale caratterizzata dalle migliori dinamiche di crescita corrisponde a quel segmento territoriale (Modena, Reggio Emilia e Bologna) in cui più attive ed esplicite sono le politiche pubbliche del Partito comunista. È in quest'ampia area della regione – il "cuore" dell'Emilia rossa – che si realizza una particolare struttura industriale, più forte, più resistente, senz'altro più dinamica, il cui successo è radicato nel suo essere sistema di piccole imprese specializzato in produzioni "moderne", con un elevato grado di integrazione tra imprese, con un'ampia diffusione di fenomeni di decentramento e sub-fornitura, dai caratteri, in definitiva, fortemente *sistemici*.

Ma c'è di più. L'assetto dell'industria regionale in generale, ma in particolare in questo segmento territoriale, appare fortemente caratterizzato dai decisi interventi di pianificazione territoriale compiuti a più riprese a partire dalla metà degli anni Sessanta, oltre che irrobustito dalla

crescita significativa del terziario dei servizi, fattore su cui un ruolo importante è svolto dalle politiche istituzionali.

Certo, non è possibile ascrivere interamente la realizzazione di tali condizioni di successo del tessuto industriale alle scelte politiche compiute. È però plausibile affermare che gli esiti sono coerenti con gli obiettivi, soprattutto quelli degli anni Sessanta, formulati dal Partito comunista?

#### VERSO LA FINE DEGLI ANNI SETTANTA: LA TRASFORMAZIONE DEL MODELLO

Verso la fine del decennio '70 gli equilibri su cui si regge il “modello Emilia” conoscono una fase di brusca scomposizione. Sono molteplici i fattori che concorrono a provocare un processo che, celato sotto l'apparente continuità con il passato, ne determinano una profonda trasformazione.

Fattori endogeni (la crisi del Partito comunista innescata dalla “svolta” del “compromesso storico”); difficoltà nella gestione delle alleanze (la craxiana scelta del Midas, che rimescola il quadro politico nazionale); mutamenti del quadro socio-economico, nazionale e regionale, che richiederebbero nuove innovazioni delle tecnologie politiche, cui il Pci non sa offrire in questi anni risposte adeguate.

Tutto ciò produce effetti a catena sul delicato gioco di equilibri del modello politico-istituzionale che regge il governo sociale ed economico dell'Emilia Romagna, sino a determinare una brusca evoluzione, che porta progressivamente il partito-istituzione a ridefinirsi nella propria identità, riassumendo alla fine il volto di partito-organizzazione che aveva avuto all'inizio della parabola politica repubblicana.

Seguendo il filo rosso adottato in queste note possiamo concludere che si tratta di un processo che produce traumi profondi, da cui trarrà origine una nuova variante – assai differente nella sostanza se non nella forma – del modello originario.

Si tratta cioè di una significativa mutazione patogena del “modello Emilia”, che all'interno di un contenitore apparentemente intatto miscela nuovi ingredienti (istituzionali e non) tali da apparire a un'analisi più circostanziata estremamente differenti rispetto al passato.

In primo luogo occorre sottolineare due elementi di divaricazione, che riguardano direttamente il Partito comunista.

Ci si è soffermati nelle pagine precedenti sulle modalità con cui il Pci realizza la propria legittimazione: un processo vischioso e imperniato sulla costruzione di un sistema di alleanze, veicolo attraverso cui il comunismo emiliano si sarebbe affermato come *corpo istituzionale*, autoriconoscendosi come tale e conquistando una parallela legittimazione esterna.

Legittimazione che trasforma il Pci in perno dell'architettura istituzionale locale, e che si associa all'autopercezione dell'infinità del proprio orizzonte temporale: due fattori che, miscelati tra loro, rendono possibile la costante innovazione delle politiche.

Sul finire degli anni Settanta è questo meccanismo a subire una netta battuta d'arresto.

Le difficoltà che travagliano all'interno il partito, prima ancora che erodere i margini del consenso elettorale e della militanza (cosa che accadrà solamente nel decennio successivo), riportano *dentro* il tempo dirigenti e militanti comunisti, riconferendo un senso di contingenza alla proposta politica del partito. Quella che per tanti anni era stata una "lotta di lunga durata" (*diffusa* nello spazio e *dilatata* nel tempo) per la costruzione di una *nuova società*, diviene improvvisamente un'azione politica calata in un preciso contesto territoriale e in una delimitata prospettiva temporale.

Sebbene molti dirigenti, e altrettanti militanti, continuino a muoversi in un gioco di specchi, pensando che la trasformazione strutturale della società sia ancora un obiettivo esplicitamente incorporato, per certi versi conseguente, alla strategia politica comunista, tale strategia è in realtà profondamente mutata.

In tale direzione hanno sospinto diversi fattori, tra cui l'inerzia, l'adattamento reciproco e progressivo di attori e sistema; processo che nel lungo periodo ha via via riposizionato la strategia politica del partito, svuotandola – alla fine – della carica di trasformazione strutturale degli equilibri socio-economici.

È l'adattamento (reso possibile dall'impostazione pragmatico-adattiva del comunismo emiliano) del partito al modello sociale ed economico da lui stesso "costruito" per ottenere legittimazione, consenso e sviluppo. In definitiva, è il modello a prevalere, e a divorare l'attore politico che si era fatto istituzione per darvi forma: è la rivincita del *Golem*.

È la fine dell'utopia. È il punto d'arrivo di un lungo tracciato di senso, che aveva reso possibile astrarre dal contesto contingente le prospettive politiche comuniste, proiettandole in un meta-dimensione spazio-temporale, in cui si conosceva la *direzione* di marcia (volta verso l'U-Topos), ma non il concreto punto d'approdo. È il punto d'arrivo di questa costante tensione all'infinito, ma anche il punto d'inizio di una nuova traiettoria strategica.

Gli effetti di questa torsione sono dirompenti: la presunzione di avere dinanzi a sé l'infinito di un *non-tempo* e di un *non-luogo* aveva rappresentato il volano principale per sviluppare innovazione politica, superando i vincoli dettati dai costi, e le inevitabili difficoltà rappresentate dall'incertezza sugli esiti.



È in questa fase, con la fine dell'utopia, e con l'acquisizione di un nuovo orizzonte temporale – questa volta *finito* –, che il Partito comunista emiliano si trova obbligato a ripensare profondamente i propri orientamenti in materia di innovazione politica.

La crisi che sta erodendo lentamente – e accerchiando – il comunismo emiliano determina il generale slittamento delle modalità con cui esso è percepito: all'interno così come all'esterno. Pci perno dell'architettura istituzionale intermedia, Pci partito decisore, Pci corpo istituzionale: tre dimensioni progressivamente accantonate da tutti gli attori (sociali, politici, economici) dei sistemi di relazione esistenti in Emilia Romagna.

È in questa accezione che possiamo dire che in questa fase ha inizio la radicale mutazione del banco politico di regia in Emilia Romagna, con l'iniziale tentativo di far sopravvivere il partito-istituzione (e le sue politiche) all'interno di un quadro sociale e istituzionale non più compatibile, rendendo necessari per i due decenni successivi (sino alla definitiva ratifica che porta all'estinzione del Pci) continui quanto sempre inadeguati aggiustamenti di rotta.

D'altro canto, si potrebbe analizzare questa parabola storica da un altro punto di vista, ponendo al centro del nostro campo visivo il livello relativo di arretratezza del sistema sociale ed economico. Così operando potremmo arrivare agli stessi esiti, osservando come il modello di governo dello sviluppo praticato per quasi un quarto di secolo dal Pci emiliano fosse in realtà un modello efficace *solo* in determinate condizioni: di generalizzata crescita congiunturale dell'economia e in condizioni di relativa arretratezza del sistema economico e sociale.

Quando anche l'economia di “seconda fase” emiliana inizia – alla metà degli anni Settanta – il primo processo di terziarizzazione, quando – nello stesso periodo – emergono i primi segnali della *sazietà* materiale di una società che si interroga sempre più criticamente sul sistema di valori su cui poggia il proprio livello di sviluppo (etica del lavoro, accumulazione, risparmio, frugalità contadina travasata senza soluzione di continuità nell'opulenza immobiliare, schierata a difesa di crescenti consumi voluttuari); quando tutto ciò trova la via di fuga verso la superficie (esplo- dendo anche drammaticamente, come nei fatti del '77), il modello comunista di governo si ritrova impietosamente alle corde, giunto a un inaspettato “anno zero”, che cancella ogni presunzione di potersi riprodurre all'infinito.