

Stefano Magagnoli

Istituzioni, sviluppo e sistema sociale:
il caso padano*.

WP 2/2005

Serie: Storia Economica

* Paper presentato al Secondo incontro di gemellaggio Dipartimento di Economia e Statistica Università della Calabria - Dipartimento di Economia Università di Parma (Cavriago, 14-16 giugno 2001), *Istituzioni e sviluppo*, Cavriago, 14-16 giugno 2001.

Premessa

Con queste note s'intende concentrare l'attenzione su un tema di rilevante interesse strategico, tanto per gli studi di storia istituzionale (in tutte le loro diverse impostazioni metodologiche), tanto per quelli di storia economica dei sistemi locali, quanto infine per alcuni approcci di natura eminentemente economica, che non tralasciano tuttavia la ricerca di punti di contatto con le potenzialità di verifica empirica della scienza storica. Intendiamo riferirci al complesso e variegato rapporto che lega l'attività delle istituzioni (in questa sede ci occuperemo in modo prevalente di quelle locali) alle forme con cui si manifesta lo sviluppo economico (anche in questo caso l'accento sarà posto su quello che riguarda i sistemi locali). All'interno di questa coppia interpretativa - che si tenterà di problematizzare e sistematizzare con il tratteggio di alcuni scenari di ricostruzione empirica - si è però collocata un'ulteriore variabile di riflessione - il sistema sociale, con particolare riferimento a un'esperienza di costruzione di un sistema di welfare municipale - ritenuta assolutamente pertinente per lo sviluppo di un itinerario espositivo il più possibile articolato e capace di penetrare in profondità l'indagine complessiva dei casi di studi da cui le presenti considerazioni traggono origine.

Preliminarmente, occorre anche esplicitare gli spazi e i livelli, cronologici e territoriali, di quest'esposizione. L'ambito geografico è quello padano, ma più in particolare quel segmento specifico dell'Emilia centrale collocato sulla via Emilia, compreso tra Parma e Modena, realtà locale, quest'ultima, cui si ancorano le considerazioni più particolareggiate delle riflessioni. La dimensione cronologica è variabile a seconda dei temi affrontati, ma nei suoi li-

miti estremi abbraccia il primo settantennio del XX secolo, collegando l'età giolittiana alle esperienze repubblicane, passando attraverso gli anni del fascismo, conferendo così al quadro ricostruttivo una prospettiva storica di 'lunga durata'.

Infine, è necessario dare conto in maniera meno generica della dimensione tematica di queste note. Come vedremo meglio in seguito, la lettura del rapporto tra istituzioni e sviluppo può aprirsi a molteplici prospettive, abbracciando un ventaglio di punti d'osservazione molto ampio. Qui le considerazioni si limiteranno al tentativo di cogliere gli elementi di potenziale 'utilità' degli interventi istituzionali nel sostenere, incentivare, provocare o rispondere (il coacervo di azioni è ovviamente e necessariamente molto più ampio) allo sviluppo economico sotto il profilo della realizzazione 1) di beni infrastrutturali pubblici; 2) di vere e proprie politiche economiche 'locali'; 3) del tentativo di strutturare una politica d'intervento sociale in grado di divenire *collante strategico* per la tenuta dell'intero sistema locale.

1. Istituzioni locali, sviluppo e gioco degli interessi delle élite economiche locali in età liberale

All'inizio del '900 l'Emilia Romagna è una regione ancora prevalentemente agricola. Essa avrebbe sì conosciuto un processo d'industrializzazione con tassi di crescita nel medio-lungo periodo superiori a quelli della stessa Lombardia (per molto tempo la regione più industrializzata d'Italia), ma solo negli ultimi 3-4 decenni tale processo ha portato l'Emilia a una situazione matura. Tassi di crescita così elevati e risultati così tardivi si spiegano allora con un peculiare punto di partenza. Quando infatti ha inizio nel paese il processo d'industria-

lizzazione (fine '800) la regione parte da un tasso di ruralità molto elevato che non ha nulla da invidiare a quello delle aree più arretrate. Anzi, all'inizio del '900 (tab. 1) il tasso d'occupazione nell'industria (sia in termini assoluti che relativi) era maggiore in regioni come la Campania, la Sicilia, oltre che il Veneto e la Toscana.

Tab. 1. *Occupati nell'industria come percentuale di forza-lavoro (1901-1981).*

	Emilia	Lombardia	Veneto
1901	4.0%	15,1%	10.0%
1911	9.9%	23.2%	12.9%
1938	15.8%	33.4%	17.4%
1961	27.6%	44.4%	24.1%
1981	42.4%	44.2%	37.6%

Questa è ovviamente una circostanza da tenere in considerazione nell'avvicinarsi allo studio del rapporto tra istituzioni locali e sviluppo negli anni giolittiani; così come assolutamente determinante è tenere ben presente la peculiare natura della morfologia del potere locale in tale periodo, sostanzialmente ancora improntata al modello élitario del notabilato ristretto.

Si tratta di una serie di condizioni preliminari che impongono quindi ai percorsi di ricerca di agglutinarsi intorno a una domanda di base parzialmente differente (ma non in modo sostanziale, a mio avviso): le istituzioni locali 'entrano' per così dire, ed eventualmente in che modo, nel gioco degli interessi delle élite economiche locali?

Il punto da cui partire, allora, riguarda proprio la composizione della rappresentanza delle istituzioni locali (qui sono presi in considerazione i comuni, le camere di commercio, gli istituti di credito e gli ordi-

ni professionali delle città di Modena, Reggio Emilia e Parma nel primo quarto del XX secolo) per tentare, anzitutto, di verificare qual è il grado di sovrapposizione diretta tra poteri economici e poteri istituzionali; un attendibile indicatore di quale potrebbe essere il modello del rapporto tra istituzioni e mondo economico; tra scelte strategiche delle prime e aspettative di questo o quel settore del secondo.

Il quadro che emerge è molto netto e preciso. Fatta eccezione per il caso di Reggio Emilia (dove ininterrotto è il predominio del socialismo prampoliniano per tutto l'arco cronologico considerato), nelle altre città si assiste alla massiccia presenza nei 'luoghi' del potere di esponenti della proprietà terriera; presenza molto marcata a Modena, meno evidente a Parma, dove molto attivi sulla scena pubblica sono però i rappresentanti della nascente imprenditoria agroalimentare. In sintesi: gli esponenti delle élite economiche sono pervasivamente presenti nei ruoli-chiave di tutte le istituzioni locali, compreso il governo locale - il comune - che ha facoltà cogenti d'intervento. Cosa sta a significare questa considerazione? Che esistono le condizioni perché esista un solido intreccio, a molteplici livelli e in forme varie e cangianti, tra la strutturazione dei poteri locali (di cui il ceto politico municipale rappresenta la più solida intelaiatura) e il concreto manifestarsi nelle sue forme istituzionali dell'attività delle istituzioni locali. Un nesso di 'familiarità', cioè, tra il 'volto' della dirigenza e le 'strategie' di governo della città. È questo un punto di partenza ancora molto interno alla storiografia sociale delle istituzioni (in tutte le sue varie articolazioni), ma che adombra sviluppi di analisi che portano ad avvicinarsi al tema principale del rapporto tra istituzioni e sviluppo, consentendo peraltro d'interrogarsi su alcuni nodi decisivi contenuti nella coppia

analitica biografia collettiva dei gruppi dirigenti/natura delle politiche amministrative municipali. Qual è la natura del legame d'interessi che stringe rappresentanti e rappresentati? Quali interferenze provoca nel processo di formazione delle politiche amministrative la presenza di rappresentanti del mondo economico nell'assemblea municipale? Quali sono le forme dei condizionamenti degli altri centri di potere locale (cioè delle altre istituzioni intermedie) sulle scelte del governo cittadino e in che modo ha luogo una mediazione/concertazione dei diversi orientamenti? In che modo, infine, la dimensione locale delle intersezioni d'interesse dialoga o confligge con la crescente diffusione di modelli organizzativi e di reti relazionali sovralocali?

A questa pleiade d'interrogativi è innanzitutto possibile offrire qualche risposta affermando che dall'analisi comparativa tra Modena, Reggio Emilia e Parma emergono diversità molto marcate, sia sotto il profilo della composizione sociale della dirigenza locale, sia per ciò che riguarda la concreta attività delle istituzioni nel campo della 'modernizzazione' e delle politiche economiche (intendendo qui soprattutto la questione degli investimenti infrastrutturali e della politica tributaria). A un profilo conclusivo, cioè, la dirigenza locale delle tre città dell'Emilia centrale tra età giolittiana e fascismo esce raffigurata da un'immagine a più teste.

Terreno d'ascesa delle borghesie professionistiche e imprenditoriali, il potere locale rimane però per lungo tempo la rappresentazione della coesistenza tra vecchio e nuovo notabilato. Affiancati e progressivamente sostituiti nelle loro funzioni di dirigenza già negli anni postunitari, i ceti aristocratici appaiono infatti capaci di esercitare anche nell'ultima fase dello Stato liberale un ruolo determinante nella vita pubblica cittadina. Una persistenza, nel mode-

nese, molto prolungata: la saldatura degli interessi agrari e finanziari all'appartenenza nobiliare, determina ritardi e difficoltà all'ascesa borghese, caratterizzando la natura della rappresentanza politica municipale, ulteriormente contrassegnata dalla radicata egemonia politico-culturale dell'influente clericalismo geminiano. I tratti somatici della dirigenza locale modenese sembrano dunque corrispondere con grande adesività agli equilibri socioeconomici della comunità: all'estrema centralità, cioè, degli interessi fondiari (ancora solcati da un tradizionalismo imprenditoriale che ne preclude momentaneamente l'incontro con la nascente industria), strettamente connessi alla conformazione delle mediazioni politiche sulle quali si sorregge saldamente il blocco clerico-moderato che, quasi ininterrottamente per un ventennio, guida il governo cittadino. A ben vedere, si tratta di un'alleanza strategica che rifrange, nella sfera del governo della città, la salda convergenza tra gli interessi economici della campagna e gli indirizzi politici del movimento cattolico, il cui tradizionale conservatorismo sarebbe stato scosso dagli influssi della dottrina sociale della Chiesa solo alla vigilia del primo conflitto mondiale.

Il ceto politico locale modenese rappresenta, per così dire, la proiezione politica dell'alleanza socioeconomica tra liberali moderati e clericali: una convergenza confermata dall'analisi degli altri segmenti della dirigenza cittadina, che s'intreccia con la principale peculiarità della politica municipale del primo decennio del secolo: un forte immobilismo di segno conservatore. Perno di questa strategia, e cerniera della collaborazione con i cattolici, è il sindaco Luigi Albinelli che ne diviene archetipo emblematico. Nella sua azione di governo si miscelano infatti senza nessuna soluzione di continuità sia la consapevo-

lezza dell'ineluttabilità del processo di ammodernamento e di sviluppo della società, sia la ferma intenzione di salvaguardare l'ordine tradizionale, messo inevitabilmente in discussione dall'avanzare di questo processo. La giunta Albinelli si caratterizza così per l'equilibrismo delle sue scelte politiche, sempre attente a prevenire e attutire effetti troppo violenti. Emblematico è il caso della municipalizzazione, in cui per un decennio si sovrappongono spinte e orientamenti contrapposti, sollecitazioni e attendismi; metafora amministrativa degli impacci di un ceto politico che affronta con incertezza le trasformazioni sociali e interpreta con mille contraddizioni il nuovo ruolo assunto nel processo di gestione e sviluppo della città. La municipalizzazione modenese è in questo senso il migliore laboratorio per analizzare l'improbabile valenza modernizzante del governo locale clericomoderato geminiano, che ne filtra ed elabora l'idea non tanto in considerazione dei suoi effetti generali, ma soprattutto in rapporto agli equilibri particolari che avrebbe potuto scuotere, alimentando l'accelerazione dei processi di trasformazione, seppur blandamente già presenti nella società. Modernizzazione senza sviluppo, pare questa la parola d'ordine che meglio si attaglia all'azione del ceto politico modenese, custode dell'intangibilità degli equilibri economici e sociali esistenti, impegnato a somministrare il proprio sostegno allo sviluppo solo in modiche quantità, senza tuttavia intaccare i privilegi fiscali dei ceti proprietari che costituiscono l'innervatura principale della rappresentanza politica cittadina.

Radicato nell'assoluta fiducia dell'intrinseca valenza emancipatrice del progresso tecnologico appare invece il ceto politico parmense, punto di sintesi di una robusta e stabile convergenza programmatica di tutte le forze democratiche cittadine, com-

presa la componente riformista socialista. A Parma le 'luci della città', oltre che rischiarare gli angoli delle strade, rappresentano uno degli anelli portanti dell'alleanza politica che regge le sorti del governo municipale, divenendo perciò il principale terreno su cui si confrontano le alternative politiche alla amministrazione democratica. L'importanza strategica della questione elettrica è enfatizzata ancor più dalla particolare tipologia degli interessi economici implicati nel governo della città: sia di quelli che sostengono la compagine democratica, sia invece di quelli allineati dietro la proposta politica moderata di Luigi Lusignani. Nel primo caso, si tratta di un ampio segmento dell'imprenditoria commerciale e manifatturiera cittadina (schieratasi sulle posizioni democratiche già nell'ultimo decennio dell'800), favorevole alla politica di mediazione di Giovanni Mariotti, interprete di una personale strategia di 'larghe intese' orientata al sostegno della nascente manifattura, ma molto guardinga nell'impedire l'insorgere di frizioni con il mondo agrario, tradizionalmente rappresentato dalle aggregazioni politiche moderate. Una politica di mediazione a tutto tondo che ricerca ampi consensi, anche tra i ceti popolari, valendosi dell'appoggio della frazione socialista favorevole all'accordo con le forze radicali e le componenti progressiste dell'arcipelago liberale.

Gli interessi economici raggruppati intorno alla proposta politica di Lusignani sono invece l'espressione degli agguerriti ceti agrari parmensi, sindacalmente organizzati con grande razionalità e strettamente collegati al comparto industriale agroalimentare che fornisce forti eccedenze di capitale da impegnare nella speculazione fondiaria urbana. L'orizzonte economico-finanziario dell'agrarismo parmense è già in questi anni di tipo moderno e spazia

ben oltre il semplice collegamento tra campagna e industria. Il controllo della municipalità è un obiettivo strategico: strumento determinante per la salvaguardia dei propri particolarismi economici. Lo scandalo amministrativo da cui nel 1910 è travolta la coalizione guidata dal sindaco Lusignani, testimonia del costume politico invalso nel quadriennio di governo moderato, in cui la vicinanza, la strettissima interazione tra pubblico e privato ha assunto tratti assolutamente patologici. Motivo dello scandalo è la cessione del controllo dell'energia elettrica cittadina, realizzata con risorse pubbliche, a una società privata i cui azionisti sono al contempo amministratori della municipalità. In questo caso, interrogarsi sulla natura delle mediazioni tra interesse pubblico e particolarismi privati appare del tutto superfluo: la mediazione, infatti, si trasforma nell'assoluto primato degli interessi privati di una borghesia affaristica capace di impossessarsi, a dispetto di ogni *bon-ton* dell'agire politico, della gestione dei meccanismi della cosa pubblica.

Il terzo polo comparativo è rappresentato dalla dirigenza reggiana, dalla cui analisi emergono tendenze peculiari, interpretabili alla luce della radicata egemonia socialista sul governo cittadino, iniziata già nell'ultimo decennio dell'Ottocento. In questo caso, appaiono differenti tanto le scanzioni cronologiche del processo di trasformazione delle élite, quanto gli obiettivi strategici dell'azione del governo municipale. Alla municipalizzazione viene infatti attribuita la responsabilità di concorrere alla creazione di una sorta di *welfare state*: una funzione prevalentemente sociale, indirizzata in primo luogo ad attenuare gli effetti della diseguale distribuzione della ricchezza. La farmacia e il forno municipali sono le espressioni più significative e coerenti di tale impostazione politica:

strumenti compensativi delle disarmonie sociali ed economiche, che diventano parte integrante dell'organizzazione del movimento operaio. La compenetrazione tra governo locale e strategia del movimento socialista diviene così una delle caratteristiche più rilevanti del caso reggiano. Compenetrazione che non impedisce però l'affermarsi di un sistema di potere graduale e temperato, connaturato alle opzioni strategiche del riformismo prampoliniano che ne è la principale innervatura. Tutto ciò, tuttavia, non pone il municipalismo socialista reggiano al riparo dalla brusca esplosione di conflittualità che, nel 1904, accompagna la municipalizzazione della panificazione. Al governo locale è attribuito il ruolo d'imprenditore economico potenzialmente in conflitto con gli interessi dei ceti medi commerciali che avevano costituito in passato uno dei suoi più fecondi bacini elettorali. La temporanea sconfitta della proposta politica socialista, che porta al governo della città una composita coalizione commerciale/manifatturiera d'impronta moderata, marca una cesura importante nella storia cittadina recente di Reggio Emilia: imparata però la lezione, i socialisti attenuano le asperità della propria azione politico-amministrativa e, ricompattato il movimento con la riconquista, due anni dopo, del municipio, inaugurano una nuova stagione di governo che sarebbe stata interrotta soltanto dall'affermazione del fascismo.

Questa rassegna 'sociografica' del rapporto rappresentanza/istituzioni/interessi economici non sarebbe però sufficiente a rispondere ai nostri interrogativi se non venisse messa in relazione ad alcuni indicatori concreti del modo in cui le istituzioni locali 'entrano' nei processi di modernizzazione e in quelli di crescita/sviluppo economico.

Allo stato attuale delle conoscenze, scatu-

rite dalla letteratura in materia, si può affermare che le istituzioni locali italiane cominciano ad assumere un ruolo 'modernizzante' della società locale già negli anni crispini, quando inizia un primo e lungo processo d'infrastrutturazione di un paese giunto alle soglie di una prima fase di sviluppo economico.

Ma quali sono i terreni su cui - al livello locale - le istituzioni sono chiamate a intervenire? In primo luogo si tratta dei volti urbani delle città e dei paesi. Ma non si tratta d'interventi conservativi o di recupero, di maquillage artistico o culturale. Gli obiettivi sono sostanzialmente diversi, e riguardano lo sviluppo funzionale di quelle infrastrutture, di quei servizi, di quelle condizioni urbanistiche d'insieme senza le quali l'avvio o l'incremento della crescita economica non appaiono nemmeno ipotizzabili.

In questi anni, per fare alcuni esempi, in cui peraltro inizia a diffondersi (almeno in una parte del paese) una moderna rete di trasporti ferroviari, l'illuminazione delle città non ha solamente un alto valore simbolico, ma la produzione e distribuzione di gas consente l'effettuazione della produzione manifatturiera anche nelle ore in cui manca l'illuminazione naturale; i primi trasporti pubblici a cavallo non infrangono soltanto le abitudini sociali, ma danno mobilità nuova alle merci e a chi viaggia per motivi d'affari (rendendo peraltro più agevole lo spostamento della manodopera); le reti idriche non abbassano solo i rischi di epidemie tifoidali, ma alimentano o laboratori artigiani in modo più efficiente. Se dunque applichiamo questa lente di lettura al processo di massiccia modernizzazione del paese che ha inizio nell'ultimo ventennio dell'800, possiamo andare oltre sul piano interpretativo a una valutazione di semplice 'trasformazione del paesaggio urbano'. È certo anche questo, ma tutte

queste infrastrutture corrispondono in realtà alla precisa volontà della dirigenza locale (che come abbiamo visto è molto compatta, ristretta) di creare condizioni in grado di agevolare la crescita economica delle località.

Se si osserva in filigrana il fenomeno ci si può anche rendere conto di come esso configuri un modello istituzionale molto peculiare. Di come cioè tutta la fase di prima modernizzazione del paese veda sì l'affermazione di un sempre maggiore protagonismo da parte delle istituzioni locali, ma di come esso sia in modo sostanziale 'compensato' da una parallela intromissione del potere statale (di controllo, d'indirizzo, di salvaguardia); nel 1888 - infatti - Francesco Crispi concede sì maggiore autonomia alle periferie del Regno (elettività delle cariche, allargamento del suffragio), ma al prezzo di un irrobustimento del ruolo politico del prefetto, la cui funzione diviene sempre più 'politica', e perciò posta sotto l'assoluta controllo del ministro degli Interni.

Istituzioni locali che imparano 'a fare', sollecitate in questo 'fare' proprio dalle istituzioni centrali, ma sempre più saldamente inserite all'interno di un telaio organizzativo dei processi istituzionali i cui fili sono 'tirati' con robustezza dal centro dello Stato.

Questo è del resto il modello crispino di Stato che, in parte, conosce un riposizionamento negli anni giolittiani.

Di questa fase politica - che ci consente anche un'incursione sul piano della ricostruzione empirica - credo che vada soprattutto ricordata in questa sede l'emanazione della legge n. 103 del 1903 che dà facoltà a comuni e province d'istituire servizi pubblici municipalizzati, un dispositivo normativo che - semplificando al massimo - ha effetti divisi in due tempi:

a) nel breve periodo crea situazioni di stri-

sciante conflitto tra gli imprenditori privati che vedono a rischio le proprie posizioni di erogatori di servizi, gestite spesso in condizioni di monopolio;

b) nel medio periodo dà spazio alla crescita del protagonismo delle istituzioni locali, che sono così capaci di offrire beni pubblici più efficaci in modo più strutturato e continuativo, ma avvia anche un processo d'irrobustimento dell'offerta di beni analoghi da parte dei gruppi privati che accettano la 'sfida' portata dagli attori istituzionali.

Prendiamo ad esempio il caso delle vicende della municipalizzazione dell'energia elettrica di Parma, processo iniziato sul finire del XIX secolo, oltre che con l'ambizione di trasformare la notte in giorno, per offrire risposte precise alle necessità di uno sviluppo produttivo vorace di nuova energia.

Nel clima d'intenso sviluppo degli investimenti infrastrutturali nel settore dei servizi pubblici - che nell'ultimo decennio del secolo comportò il moltiplicarsi lungo tutta la penisola delle reti d'illuminazione cittadina (Peter Hertner) - prese forma nella città parmense il progetto di costituire un polo imprenditoriale per la produzione di energia elettrica in grado di proporsi come valida alternativa all'utilizzo della tradizionale illuminazione a gas che, dal 1862, era gestita in appalto dalla Société union de gaz. La Società parmense di elettricità, costituita il 27 dicembre 1888, era dunque la sintetica raffigurazione di un eterogeneo ma compatto blocco d'interessi economici che si accingeva a contrattare con le istituzioni pubbliche il proprio ruolo di imprenditore nel settore dell'energia. Principale ispiratore dell'iniziativa fu l'avvocato Giovanni Lusignani, zio del futuro sindaco Luigi, che presiedette la società elettrica sino al 1903. Accanto a lui, altre importanti figure, appartenenti sia all'imprendi-

toria, sia alla politica locale: grandi proprietari come il marchese Bonifazio di Soragna, Giustiniano Chiari e Giuseppe Marchi; rappresentanti della nascente industria quali Alberto Cugini e Carlo Orlandini; infine, una numerosa schiera di esponenti del mondo delle professioni tecniche, come gli ingegneri Claudio Musi, Alberto Corradi-Cervi, Giovanni Caminda e Augusto Terzi.

Come si può facilmente intuire da questa rapida illustrazione della composizione dei vertici della Società parmense di elettricità, la prima fase dell'elettrificazione urbana fu il frutto dell'aggregazione di numerosi interessi economici locali che s'insinuavano negli interstizi della contraddizione esistente tra i bisogni sempre più accentuati di energia della città e le insufficienti potenzialità progettuali dei soggetti municipali, peraltro non adeguatamente sorrette da normative in grado di sollecitarne l'azione: uno iato che consentì ai privati di porre un primo suggello sul monopolio energetico cittadino. Ma, in questa vicenda, emerge un altro aspetto ugualmente significativo: la pressoché totale identificazione personale tra appaltante pubblico e appaltatore privato, in altri termini una commistione tra pubblico e privato al limite del lecito e che, comunque, mostra con chiarezza i mille motivi che rendevano il controllo del governo municipale tanto ambito dalle forze organizzate degli interessi economici. La contiguità tra attori della strategia politica e protagonisti dell'azione economica era così evidente che, nel 1890, al momento della definitiva approvazione da parte dell'amministrazione del contratto con la Società parmense, tre assessori e il sindaco furono costretti ad astenersi dal voto poiché azionisti della società cui sarebbe stato conferito l'appalto. La fisionomia tutta 'locale' dell'appaltatore del servizio elettrico municipale non

avrebbe tuttavia bloccato la continua azione di sorveglianza dell'amministrazione democratica (ritornata nel 1896 alla guida della città, ruolo che ricoprirà sino al 1906) sulla qualità del servizio erogato dalla Società parmense: controlli, multe e verbali erano infatti la prassi quotidiana con cui il governo locale affermava e sosteneva il proprio ruolo di appaltante attento e puntiglioso, un appaltante che però, già negli anni posti al tornante dei due secoli, iniziò a elaborare un autonomo progetto di stabilimento elettrico, provvedendo tra il 1899 e il 1902 al graduale acquisto delle infrastrutture necessarie. Parallelamente, anche la società elettrica si mise all'opera per consolidare le proprie posizioni: il vento della municipalizzazione aveva iniziato a soffiare e la dialettica tra interessi privati e azione municipale, sino a quel momento risoltasi in una pacifica convivenza, cominciava ad alterarsi.

Di lì a poco sarebbe esploso il conflitto. L'amministrazione comunale, in vista della scadenza dell'appalto concesso alla Società parmense di elettricità, fissata al 1° luglio 1905, aveva iniziato il lento processo di acquisizione di stabilimenti idraulici che avrebbero dovuto costituire la base per la realizzazione della futura azienda elettrica municipale. Di questa volontà municipalizzatrice, cui dare un seguito concreto non appena fosse scaduta l'obbligazione con la società appaltatrice, non ne era mai stato fatto mistero; soprattutto dopo che il Parlamento aveva legiferato in materia. Le motivazioni che animavano le intenzioni della coalizione democratica capeggiata da Mariotti, oltre ad inquadrarsi nella diffusa euforia municipalizzante seguita all'emanazione della legge n. 103, poggiavano sia su un'insoddisfazione per la qualità del servizio (che non riusciva a soddisfare tutte le richieste - private o imprenditoriali), sia sulla constatazione di

come i privati che lo erogavano traessero da esso un irragionevole profitto, a loro avviso non adeguatamente compensato dai benefici collettivi che il servizio produceva. In altre parole, sembra che l'amministrazione comunale democratica imputasse alla Società elettrica parmense l'incapacità di sviluppare il servizio in modo adeguato rispetto a quelle che si potevano ritenere le effettive richieste - reali o potenziali - del sistema produttivo locale.

I vertici della società guidata dal Lusignani erano ben consapevoli che, se non fossero intervenuti nuovi elementi a trasformare il quadro dei rapporti con la municipalità, essi avrebbero in breve tempo dovuto consegnare nelle mani dell'amministrazione il servizio d'illuminazione e con esso tutti i profitti che ne derivavano. La Società parmense tentò così ogni azione possibile per scongiurare un'evenienza che avrebbe ovviamente compromesso gli obiettivi della sua strategia economica, volta a ottenere dalla gestione del servizio il massimo profitto nel breve periodo. Il primo tentativo fu compiuto con la Prefettura, cui essa si rivolse per ottenere - sulla base delle disposizioni contenute nella legge sulla trasmissione a distanza delle correnti elettriche del 7 giugno 1894, n. 232 e del relativo Regolamento attuativo del 25 ottobre 1895, n. 642 - l'autorizzazione a conservare i propri impianti elettrici. Com'è ovvio, si trattò di una manovra temporeggiatrice, poiché le disposizioni legislative non potevano interessare retroattivamente strutture già impiantate e funzionanti al momento della promulgazione della normativa. Gli impianti della società elettrica non richiedevano perciò nessun tipo di autorizzazione, e le uniche obbligazioni cui fare riferimento erano quelle stabilite e concordate tra le due parti in causa nel contratto d'appalto.

La Società parmense, però, non intendeva

demordere e il 27 giugno 1903 presentò una nuova richiesta alla Prefettura di Parma. Questa volta a cambiare fu la tattica. Nella nuova richiesta, infatti, la Prefettura venne messa di fronte a un fatto nuovo: la società elettrica, il 30 gennaio dello stesso anno, aveva rilevato un mulino idraulico allo scopo d'incrementare il proprio potenziale produttivo. Per collegarlo agli impianti già esistenti si rendevano però necessarie alcune opere infrastrutturali per la cui realizzazione era richiesta l'autorizzazione dell'organo tutorio. E proprio di questo benessere veniva fatta richiesta. Qualora avesse ottenuto dalla Prefettura l'autorizzazione a collegare tutti i propri impianti di produzione, la Società parmense avrebbe conseguito quell'implicito riconoscimento negatogli invece l'anno precedente: essa avrebbe cioè potuto disporre, nell'imminenza ormai certa di uno scontro con il Municipio, di un'arma in più a proprio favore, rappresentata dalla sanzione prefettizia della propria posizione di monopolista *de facto*.

Immediata fu la replica del prefetto che, il successivo 24 luglio, trasmise al sindaco Mariotti l'intera documentazione presentata dalla società elettrica, sollecitandone una valutazione di merito e di opportunità. Altrettanto rapida fu la presa di posizione dell'amministrazione, la quale, dopo aver consultato l'Ufficio tecnico, espresse parere sfavorevole alla concessione richiesta che avrebbe radicalmente mutato i termini giuridici del contratto di appalto esistente.

La società elettrica, in realtà, con la proposta del 1903 aveva in animo non solo d'irrobustire il profilo giuridico della propria posizione di appaltatore, ma anche di costituire le opportune condizioni infrastrutturali per conseguire quella reale superiorità tecnica dei propri impianti elettrici che le avrebbe consentito di affronta-

re in condizioni di rilevante vantaggio ogni possibile proposta di municipalizzazione elaborata dall'amministrazione comunale. Un tentativo che non sfuggì però all'ingegnere capo Domenico Fontana incaricato dell'analisi del progetto. Egli infatti, fornendo al sindaco il proprio parere tecnico, sottolineò con insistenza come tutte le diramazioni previste nel progetto del nuovo impianto non corrispondessero a nessuna esigenza contingente e come dunque esse rappresentassero le prime pietre di una strategia futura ancora tutta da definire (è comunque singolare che buona parte delle nuove linee previste si dirigessero nella campagna parmense verso il comune di Golese di cui fu a lungo sindaco Claudio Musi, tra i fondatori della Società parmense di elettricità).

Anche se l'ulteriore tentativo della società elettrica di opporsi al cammino della municipalizzazione era stato respinto, lo scontro tra portatori degli interessi privati e obiettivi del governo locale andava sempre più radicalizzandosi: gli uni non apparivano certo persuasi a veder cessare la propria centralità nel campo del servizio elettrico; gli altri erano già divenuti parte integrante della strategia politica della compagine democratica che governava il Comune.

Nel settembre del 1903 la vicenda conobbe ulteriori sviluppi. La Società parmense presentò infatti un dettagliato ricorso al ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio per ottenere quelle autorizzazioni e concessioni a più riprese negate dalla locale Prefettura. Le argomentazioni addotte dall'ingegner Cugini, presidente della società, furono quelle già espresse nelle varie tappe del conflitto con la Prefettura e avevano lo scopo di ottenere dal potere centrale quella sorta di 'autocertificazione monopolista' rifiutata dagli organismi periferici.

La replica dell'amministrazione non si fece attendere. Dopo articolate consultazioni tra il consulente legale del Comune, l'avvocato parmense Valeriano Borra, e Mariotti, questi presentò il 29 novembre all'organo tutorio un denso memoriale nel quale, dopo aver ripercorso tutte le fasi della vicenda e aver ulteriormente insistito sulla pretestuosità delle richieste della società elettrica, suggeriva alla Prefettura di insistere nel respingere ogni proposta avanzata dall'appaltatore.

La sentenza del Consiglio di Stato che risolse la controversia non entrò, tuttavia, nel merito delle vicende, ma si limitò a considerare inammissibile il ricorso sottopostogli, suggerendo comunque alla società elettrica la possibilità d'impugnare le decisioni prefettizie dinanzi al sovrano. La Società parmense, nuovamente sconfitta, non esitò il 14 marzo dell'anno successivo a esperire la via regia. Nel frattempo, in un continuo susseguirsi di memoriali e riaffermazioni di principio, la municipalizzazione elettrica stava avanzando, facendo divenire sempre più tenui le residue speranze dei privati di conservare una fetta dei loro antichi privilegi monopolistici.

Il progetto per la costituzione di una azienda elettrica comunale, elaborato dall'Ufficio tecnico, venne infatti presentato al Consiglio dall'assessore Luigi Pacetti il 20 settembre 1904, quando cioè non aveva ancora trovato soluzione la controversia con l'appaltatore. La Giunta democratica fece quindi perno, nel richiedere il consenso dell'assise, sull'ineluttabile necessità della municipalizzazione, una necessità dettata soprattutto dall'interesse del mondo dell'imprenditoria e radicata nella convinzione che solo la gestione pubblica avrebbe potuto offrire alla schiera dei potenziali consumatori le condizioni ottimali di disponibilità energetica indispensabili allo sviluppo cittadino.

A la guerre comme à la guerre sembrò invece essere il motto cui s'ispirò nuovamente la società elettrica, che strenuamente continuava a difendere interesse economici particolari. Il 7 dicembre, infatti, essa presentò un nuovo ricorso - questa volta alla Giunta provinciale amministrativa - con cui si opponeva a che il Comune assumesse il diritto di monopolio sulla distribuzione dell'energia ai privati. In realtà, anche alla luce dei successivi sviluppi, si trattava della definitiva presa d'atto della propria sconfitta e della proposta di un onorevole compromesso tra le parti belligeranti. Il presidente Cugini concludeva infatti il ricorso di cui era firmatario, affermando la certezza che le argomentazioni sottoposte all'organo tutorio avrebbero potuto consigliare la sospensione della municipalizzazione, rendendo praticabile la via di un accordo con le istituzioni.

Le condizioni per una mediazione tra le parti in conflitto erano state poste.

L'insistente pressione della Società parmense finì infatti per condizionare la strategia del governo locale, il quale, malgrado gli esiti favorevoli della vicenda giudiziaria, fu invitato dalla stessa Commissione Reale che autorizzava il progetto di municipalizzazione a procedere con gradualità, avviando "trattative con la Società locale per l'acquisto dei suoi impianti, al fine di eliminare una volta per tutte il rischio della sua futura concorrenza".

L'accordo - caldeggiato dalle autorità locali e da quelle centrali - entrava così a far parte del disegno 'municipalizzatore' dell'amministrazione democratica. Un accordo, però, che sembra sacrificare la robustezza e l'efficacia della scelta 'elettrica' delle istituzioni locali a una tattica politica di compromesso, da cui l'obiettivo di effettuare scelte precise a sostegno delle condizioni preliminari dello sviluppo esce inesorabilmente dimidiato.

Il 6 giugno 1905 il Consiglio comunale fu chiamato a esprimersi sulla proposta di acquisizione degli impianti della società elettrica, elaborata dall'assessore Pacetti e già approvata dalla Giunta. Il consenso del ceto politico locale sul compromesso presentato fu unanime. Il Comune, in realtà, rilevava per una cifra rilevante (circa 270.000 lire) un impianto già obsoleto e produttivamente esausto, solo marginalmente integrabile nel nuovo stabilimento che si accingeva a realizzare. La Società parmense, con questa transazione, otteneva un duplice risultato, i cui benefici apparivano ben superiori a quelli conseguiti dal progetto della municipalità: in primo luogo, essa vedeva riconosciuto quel diritto alla trattativa paritaria con il soggetto pubblico che da tempo stava richiedendo; in secondo luogo, i termini finanziari del compromesso portavano nelle sue casse una cospicua somma di denaro, probabilmente superiore agli utili che la società elettrica avrebbe potuto conseguire continuando nella gestione del servizio.

A ben vedere, dunque, il conflitto tra pubblico e privato si risolse coerentemente con gli obiettivi di quest'ultimo, che riusciva a sbarazzarsi di strutture produttive antiquate, improbabili concorrenti del nuovo stabilimento comunale progettato con criteri tecnologicamente più avanzati. La transazione consistette nell'accettazione da parte del soggetto pubblico di assumersi il residuo rischio imprenditoriale della società elettrica; l'amministrazione democratica, forzata dagli eventi, più che il riscatto di un impianto acquistava in realtà la momentanea cessazione di una possibile fonte di concorrenza. Non si trattò di un pacifico accordo col privato, ma di una vera e propria operazione politica, volta da un lato a rendere praticabile la via della municipalizzazione e, dall'altro, a non inasprire un contenzioso con la

società elettrica in cui s'identificava, è bene ricordarlo, un corposo segmento del ceto politico moderato. Se tali erano i presupposti della vicenda, perché stupirsi, allora, della scarsa convenienza finanziaria dell'accordo?

Il seguito della vicenda elettrica sin qui narrata potrebbe essere la storia dell'azienda municipale, delle sue opzioni tecniche, dello sviluppo dei consumi elettrici, del contenimento delle tariffe, dei benefici 'scaricati' sul sistema produttivo locale. Di mezzo ci si mise invece la sconfitta elettorale dell'amministrazione Mariotti che, nel 1906, riportò alla testa della città una coalizione moderata, guidata da Luigi Lusignani e comprendente numerosi azionisti della vecchia Società parmense di elettricità. La tregua del conflitto tra pubblico e privato - che tanto era costata alle finanze pubbliche - si ruppe, riportando alla superficie l'ambigua commistione tra interessi privati ed esercizio di funzioni istituzionali.

La prima tappa dell'intricata vicenda che avrebbe nuovamente infiammato l'arena politica locale si consumò nel febbraio 1906 quando, sulle ceneri della Società parmense, venne costituita a Parma la Società anonima emiliana di esercizi elettrici, un'azienda che avrebbe in seguito ricoperto un ruolo di primo piano nelle vicende elettriche dell'intera regione. Oltre al corposo apporto di capitali conferiti, per mezzo del presidente Alberto Cugini, dalla Società parmense di elettricità, tra gli azionisti della nuova società figurava un rappresentativo segmento degli interessi privati, in massima parte espressione del nuovo ceto politico moderato che, di lì a qualche mese, avrebbe conquistato il controllo del governo locale.

A nemmeno due anni di distanza dalla realizzazione dell'azienda elettrica municipalizzata, all'interno dell'appena insediata

coalizione moderata si fecero strada quanto mai ambigue ipotesi di riprivatizzazione del servizio, formalmente giustificate dalla necessità di ovviare all'insufficienza con cui l'azienda municipale riusciva a far fronte alle richieste d'energia: un'ambiguità suffragata dalla natura degli azionisti della Società emiliana.

È infatti con tale società che la Giunta guidata dal Lusignani definisce un primo accordo di massima; una convenzione di durata settennale che avrebbe vincolato l'azienda elettrica municipale ad acquistare energia dalla Società emiliana, provvedendo in seguito alla sua trasformazione e alla sua distribuzione agli utenti parmensi. Gli effetti che un tale accordo avrebbe potuto provocare sulla municipalizzazione erano evidenti: nelle mani dei privati sarebbe tornato, di fatto, il monopolio sulla produzione di energia, mentre all'azienda pubblica sarebbe rimasto il solo compito della sua distribuzione. A ben vedere, si trattava di una separazione di competenze che minava alla radice, oltre all'idea stessa di primato del servizio pubblico, il quale aveva rappresentato uno dei perni principali e qualificanti della 'concezione' di municipalizzazione della Giunta popolare, la razionalità e l'efficacia produttiva dello stabilimento comunale. Proprio per questi motivi il confronto tra la nuova Giunta e l'opposizione democratica dell'ex sindaco Mariotti si sviluppò con toni estremamente aspri che ben rappresentavano la natura dei contrapposti interessi che ruotavano intorno alla vicenda.

Dopo un'intensa fase di studio della commissione amministratrice dell'azienda elettrica comunale, che operò in concorso con l'assessore alle municipalizzazioni Giovanni Sanvitale, la discussione sul progressivo, ma definitivo, smantellamento dell'azienda municipale approdò al vaglio dell'assemblea cittadina. Gli esponenti della minoran-

za democratica ravvisavano nell'operazione un'inspiegabile e ingiustificata regressione rispetto agli obiettivi già conseguiti dalla precedente amministrazione, che avevano consentito alla municipalità la realizzazione di un proprio autonomo stabilimento elettrico. E tanto più inspiegabile appariva la proposta della Giunta, quanto più si constatasse come il prezzo di cessione dell'energia praticato dalla Società emiliana fosse superiore al costo necessario per produrla con gli impianti comunali in funzione. In realtà, la posta in gioco andava ben oltre quell'esiguo margine di convenienza economica che le repliche dei rappresentanti della Giunta assegnavano invece alla manovra proposta. Lo scontro aveva una doppia natura: una, la più nobile, corrispondeva al rifiuto da parte degli esponenti moderati, del ruolo economico assunto dal governo locale; un ruolo che essi - coerentemente con le proprie impostazioni di pensiero - ritenevano fosse prerogativa esclusiva dell'imprenditoria privata; la seconda - quella documentabile solo con procedimenti induttivi: la parte meno nobile della vicenda - avveniva invece in 'terra di confine', in quell'ambiguo territorio che separava l'interesse pubblico da quelli personali. Gran parte degli amministratori parmensi promotori dell'accordo con la Società emiliana erano in realtà coloro che, in qualità di imprenditori, ne avrebbero tratto profitto economico. Essi, quindi, sostenevano una transazione di cui sarebbero stati i primi beneficiari. Si trattava dunque di una situazione a dir poco singolare, che gettò molte ombre sulla reale natura dell'intera operazione; a bene vedere un vero e proprio conflitto tra interessi diversi. Comunque, la prima, lunghissima, discussione dell'accordo con la Società emiliana si concluse in un nulla di fatto, senza vincitori, né vinti.

Ciò che occorre però sottolineare è che la

riappropriazione dell'offerta di energia elettrica da parte del gruppo privato della Società elettrica non può che scaricare effetti quanto mai negativi sulle condizioni ambientali potenzialmente utili allo sviluppo complessivo dell'economia locale. Irrobustisce i profitti di un segmento dell'imprenditoria locale, è vero, ma ciò avviene a scapito della possibilità di disporre di energia a costi decrescenti; riporta l'offerta di energia nelle mani della logica della domanda e dell'offerta, ma ciò avviene in una situazione in cui un unico soggetto può determinare il livello economico di quest'ultima; rende forse più 'elastiche' le possibili risposte ai nuovi bisogni da parte del soggetto che gestisce l'energia, ma ciò avviene in una situazione di totale subordinazione di tali bisogni alle strategie di profitto di un gruppo sostanzialmente monopolistico, economicamente e politicamente molto potente.

La propensione all'accordo politico tra le parti, che caratterizzò la soluzione della vertenza con la Società parmense, divenne anche in questo caso la pietra di volta capace di scongiurare lo scontro frontale in Consiglio comunale: uno scontro forse più sgradito all'accorto mediatore Mariotti che non allo spregiudicato sindaco Lusignani. Del resto, intraprendere la via della mediazione su una questione di così vitale importanza per l'imprenditoria locale avrebbe consentito alla coalizione democratica di muoversi sul terreno ad essa più congeniale: quello della tessitura di un vasto aggregato di forze economiche e sociali, il cui consenso sarebbe stato ancora una volta determinante per riconquistare il controllo dell'amministrazione.

Nella seduta consiliare del 29 luglio 1907, infatti, le argomentazioni dell'opposizione furono sostenute con maggior cautela, con un 'possibilismo' tattico che sfociò nell'accordo di sospendere per un breve periodo

la discussione, nominando una commissione di lavoro con l'"incarico di indagare, esaminare e riferire sui fatti e circostanze, in ordine ai quali si manifestò durante la sopraddetta discussione la convenienza di informazioni, esami e studi speciali; e così: sulla necessità ed urgenza o meno di provvedere per un aumento di energia all'Azienda elettrica comunale; sulla convenienza o meno dal punto di vista finanziario, di provvedervi mediante contratto con la Società Emiliana, nei termini proposti dalla Commissione Amministratrice dell'Azienda; su errori di fatto e tecnici su cui la detta Commissione Amministratrice fosse incorsa nei provvedimenti proposti". Più che una tregua, la soluzione approvata all'unanimità dal Consiglio, parve lo spostamento dello scontro in altre sedi - quelle formalmente definite tecniche. Si tentava insomma la ricerca di una mediazione politica tra le parti, da praticarsi lontano dai riflettori delle sedute pubbliche del Consiglio comunale. E, per questo scopo, le commissioni hanno da sempre un ruolo insostituibile.

Avviati immediatamente i lavori, la commissione consiliare, composta da Giovanni Mariotti ed Erminio Olivieri per la minoranza e da Raimondo Biondi per la maggioranza, fu in realtà impegnata molto più a lungo del breve periodo di un mese previsto nella deliberazione del Consiglio comunale del 29 luglio. Il lavoro della commissione divenne in breve il teatro di una guerra di posizione. Spaccatasi su molti punti dell'analisi, essa produsse alla fine del suo mandato un fittissimo carteggio di relazioni, allegati e postille da cui emergevano tra i due poli dell'amministrazione diversità di obiettivi tali da precludere ogni ipotesi di soluzione concordata. L'accordo con la Società emiliana venne quindi approvato con il voto contrario della componente democratica che, pur

esprimendo in questo modo la propria distanza dalle strategie moderate, si dimostrò tatticamente molto duttile, evitando ogni drastica radicalizzazione dello scontro con la parte avversaria.

Si chiudeva così, con l'accordo che assegnava ai privati il monopolio di fatto sulla produzione di energia elettrica, una lunga fase di dibattito che aveva fatto della municipalizzazione elettrica il principale teatro dello scontro tra interessi pubblici e privati e dell'aspro confronto tra due differenti 'idee' del ruolo e delle funzioni dell'imprenditoria municipale. L'idea del 'primato del pubblico' ne usciva in qualche modo definitivamente sconfitta. Così come usciva parallelamente sconfitta l'ipotesi che le istituzioni potessero avere il compito d'intervenire in settori così strategici quale quello dell'energia elettrica per assolvere alla funzione regolamentativa e incentivante delle condizioni di base che avrebbero potuto produrre sviluppo.

Anche quando ritornò alla guida del Comune nel 1910, la Giunta democratica, nuovamente guidata da Giovanni Mariotti, sembrò adeguarsi alle scelte compiute senza particolari riserve. Il disegno strategico delle 'larghe convergenze' di Mariotti - quell'intricato connubio di interessi tanto diversificati che garantiva stabilità alla sua amministrazione - prevalse così sugli indirizzi di principio che ne avrebbero invece compromessa la solidità.

Lo scontro sulle vicende elettriche cessò quindi di occupare la scena politica parmense. Dei dubbi avanzati da Erminio Olivieri, qualche anno addietro, sull'"ambigua commistione di interessi pubblici e personali", si sarebbero ora occupate le aule dei tribunali, che delineeranno un quadro di retroscena di grande interesse, ma di cui - al di là di tutto - appare del tutto esornativo occuparsi in queste note.

2. Interventi di politica economica nel secondo dopoguerra

Numerosi studi sull'Emilia Romagna hanno giustamente insistito - da varie prospettive d'indagine e con differenti obiettivi interpretativi - sullo stretto rapporto esistito in regione nel secondo dopoguerra tra l'attivismo delle istituzioni locali e il livello di crescita, economica ma non solo, registrato negli anni repubblicani.

Talora ricondotto entro le coordinate analitiche della teoria dei distretti; talaltra all'interno di quelle sociologico-antropologiche delle 'tradizioni civiche' o del 'capitale sociale', tutte queste riflessioni hanno colto uno degli aspetti indubbiamente più peculiari del sistema emiliano, sottolineando una delle specificità - o se vogliamo delle 'anomalie' (anche se sempre affascinante è la definizione, questa volta tutta politica, di 'diversità positiva') - di quanto accaduto nell'Emilia Romagna del dopoguerra. Anche le letture più connotabili di 'vicinanza' politica si sono a lungo soffermate sul ruolo che le istituzioni locali hanno svolto nel sostenere (o accompagnare, incentivare, trainare) la crescita e lo sviluppo dell'economia regionale.

Ragionando in chiave comparativa su altre realtà geografiche italiane - peraltro - si tratta di letture assolutamente vere: in Emilia Romagna il ruolo delle istituzioni locali (comuni, province e poi regioni) è stato estremamente più marcato ed efficace che altrove.

Questa prima affermazione è in realtà una generalizzazione che, come tale, verrà utilizzata a scopo espositivo anche nel prosieguo di queste riflessioni. Una generalizzazione che contiene in sé elementi fattuali veritieri, riscontrabili al livello empirico, ma che sembrerebbe adombrare una partecipazione intellettuale alle suggestioni evocate dall'unificante richiamo a un

omogeneo modello regionale: il cosiddetto modello emiliano.

È convinzione di chi scrive che la prima parte della generalizzazione (gli elementi fattuali riscontrabili al livello empirico) sia sostanzialmente condivisibile: l'attivismo, il protagonismo delle istituzioni emiliane è un dato di fatto (soprattutto se comparato ad altre realtà territoriali italiane), cui nel primo trentennio repubblicano il Partito comunista *tenta* di dare un coordinamento unitario a livello regionale.

Sull'adesione ai richiami del modello emiliano le convinzioni sono altrettanto nette. Si tratta di una lettura marcatamente segnata dalla sua natura politica, che ha enormemente pesato sulla capacità di penetrare in profondità nei singoli casi locali, che manifestano invece complessità e peculiarità ben più composite - soprattutto nel campo dei rapporti tra istituzioni e sistemi economici locali - di quanto una lettura così generalizzante consentisse di misurare.

Già negli anni giolittiani le città emiliane appaiono diverse (anche se in alcuni aspetti simili) tra loro. Diverse non solo, come s'è visto, nella composizione sociale del potere locale, ma soprattutto nelle modalità con cui i sistemi locali stavano costituendosi e orientandosi.

La grande cesura sociale e istituzionale rappresentata dalla guerra di liberazione investe, anche se attraverso esperienze in parte diverse, l'intero territorio regionale. Ma la sopravvivenza delle 'tradizioni' di lunga durata continuano a covare sotto la cenere e finiscono per confluire nella (ri)costruzione postbellica degli equilibri che regolamentano le singole società locali. Pur non potendo sviluppare in questa sede il ragionamento, credo però che sia utile precisare che più che di *modello emiliano* sarei propenso ad argomentare di diversi *modelli emiliani* subregionali inseriti

all'interno di un progetto di coordinamento politico regionale di essi. Il che evidentemente non esime dall'obbligo di non considerarli come esperienze succedanee e quindi totalmente generalizzabili.

In Emilia Romagna, comunque, le istituzioni locali si sono spesso attribuite un ruolo d'intervento spesso eccedente le proprie reali competenze normative, divenendo di fatto attivamente presenti nei processi economici e sociali degli anni repubblicani. Tutto ciò, va anche detto, non solo in termini *regolamentativi* o *realizzativi*, ma soprattutto in chiave di acquisizione di una precisa, e proprio per questo incisiva, prospettiva progettuale e strategica. In altre parole, i comuni emiliani non si limitano a interventi scollegati o settoriali, alla realizzazione cioè di beni collettivi infrastrutturali e non dettati da necessità contingenti, ma s'impegnano profondamente nell'elaborazione di piattaforme strategiche in grado di dare coordinamento e sinergia alle concrete realizzazioni. Piattaforme strategiche in cui s'intersecano numerosi piani: quello economico, quello sociale, quello culturale e quello politico e che diventano azione concreta nel campo della pianificazione e della programmazione. È l'azione politica dei comuni emiliani che assume forma d'intervento strategico programmato e pianificato, che si pone obiettivi di lunga durata e che intende incidere su un'ampia pluralità di fattori.

Se questa dunque è la cifra identitaria delle politiche d'intervento dei comuni emiliani è allora possibile, oltre che necessario, parlare a pieno titolo di una vera e propria *politica economica*, di un ruolo istituzionale che, ben al di là di quelle che sono le attribuzioni normative (circoscritte al campo d'interventi amministrativi delegati), fa intravedere la fisionomia di un soggetto pubblico dotato di un'autonoma *politica economica*.

Ebbene, per quali motivi però ci si dovrebbe sentire autorizzati a parlare di 'politica economica' nel caso di istituzioni - i comuni e le province - cui la normativa non conferisce esplicitamente tale tipo di funzioni? Che cosa si vuole intendere, in realtà, con tale concetto?

Nozione per certi versi ambigua, la politica economica sottende e comporta - in generale - un'azione del potere politico in campo economico, così come il concetto di 'politica' rappresenta un modo orientato e coerente di condurre affari. Una politica economica implica un *certo orientamento* di tutte le azioni pubbliche che, direttamente e indirettamente, hanno conseguenze sulla vita economica. Perché poi si configuri effettivamente il concetto di politica economica - che è anche l'insieme delle azioni concrete perseguite - tali azioni devono quindi essere sufficientemente numerose, nel senso di costituire l'impianto di una strategia d'intervento.

Ma quali sono gli obiettivi, i fini di tutte le politiche economiche? La risposta, schematizzando all'osso, è univoca: la prosperità generale, una cui ulteriore declinazione - specialmente se rapportata alle facoltà d'intervento delle istituzioni locali - può riassumersi nei tre seguenti corni: crescita; piena occupazione e progresso sociale; controllo degli equilibri. Ma sino a che punto è legittimo parlare di 'politica economica' per le scelte e gli interventi di istituzioni locali quali i comuni che, per un intero secolo dopo l'Unità nazionale, si muovono all'interno di una griglia normativa che conferisce loro solo ruoli e funzioni delegati, e che comunque hanno limitati poteri nel campo delle potestà? Su questa collocazione istituzionale di comuni e province la storiografia amministrativa si è a lungo interrogata, giungendo peraltro alla conclusione che lo studio delle 'autonomie locali' avrebbe potuto in realtà porta-

re alla superficie ben limitati esiti conoscitivo/interpretativi: tutto stava già scritto nelle leggi che facevano delle istituzioni locali poco di più di enti burocratici 'di periferia' che applicavano pedissequamente disposizioni normative decise altrove.

Ma se questa è stata la via battuta da un'intera stagione storiografica, credo allora che sia necessario aprirne rapidamente una nuova, che attribuisca con chiarezza alle istituzioni locali un ruolo che ha preciso *valore economico*, a prescindere dagli steccati normativi entro cui esse si muovono. Sovrabbondante anche se non esaustiva è infatti la produzione di ricerche empiriche che hanno misurato in mille modi *cosa*, concretamente, le istituzioni locali *hanno fatto* nel campo della 'modernizzazione' (infrastrutturale e no), dei servizi, degli interventi a sostegno dell'economia locale. Un quadro ampio e con molte informazioni che consente di poter affermare con relativa tranquillità due cose:

a) le istituzioni locali sono il crocevia (concentriamoci qui soltanto sul dato generale, sulla natura delle funzioni e degli interventi ci torniamo altrove) attraverso cui 'passano' flussi di ricchezza di notevole rilevanza. Il concetto di 'passaggio', come s'intuisce, è qui ancora molto grezzo, abbracciando sia quei processi che comportano il transito 'materiale' di flussi finanziari attraverso l'istituzione (prelievo tributario, investimenti ecc.), sia quelli che invece materializzano altrove la dimensione finanziaria. A tale riguardo si pensi, ad esempio, all'ambito per eccellenza del valore economico delle istituzioni locali: la gestione/regolazione/progettazione urbanistica delle città e del territorio. Qui il campo degli esempi ci porterebbe molto lontani, ma è sufficiente ripensare alle pionieristiche riflessioni di Alberto Caracciolo sulle speculazioni edilizie con la benedizione dei poteri pubblici nella Roma po-

stunitaria per capire che cosa intendiamo; e per essere probabilmente d'accordo con l'affermazione che la politica di smantellamento delle mura medievali/rinascimentali nell'Italia a cavallo tra '800 e '900 (portata poi a compimento dal fascismo a cavallo tra anni '20 e '30), lungi dall'essere una razionalizzazione igienica e funzionale delle città italiane, altro non è che probabilmente il più grande business speculativo dell'intera storia postunitaria;

b) le istituzioni locali - pur con tutti i limiti che si possono rinvenire nel loro ruolo normativamente e quindi funzionalmente 'subordinato' (sono stati Ernesto Ragionieri ed Ettore Rotelli a sottolineare per primi questi aspetti) - hanno comunque potuto orientare - in modo tutt'altro che residuale - la 'direzione' di quei transiti di ricchezza. E, come si cercherà di dare conto con alcuni riscontri empirici, tutto ciò è sempre avvenuto all'interno di una logica in cui, negli anni del notabilato ristretto, è prevalsa l'adesività delle scelte amministrative agli interessi dei ceti sociali rappresentati nelle istituzioni e, in quelli repubblicani, la congruenza delle scelte alle impostazioni strategiche dei partiti politici, che costituivano ora la cerniera tra elettorato e dirigenza.

Si è detto in precedenza quanto la nozione di politica economica sia quanto mai ingannevole. Se la si riassume attraverso i suoi obiettivi, fa pensare all'esistenza di un unico centro d'impulso: un governo, un'istituzione, un'agenzia. Così posta, la questione sarebbe però assai riduttiva: il governo e gli altri soggetti sono sì un centro propulsivo, ma non sono l'unico né un tutto: la politica economica è un compromesso, un meccanismo su cui impattano i fili molteplici della concertazione, della mediazione, delle pressioni concentriche. Numerosi sono gli attori coinvolti: il governo centrale, autorità centrali più o me-

no indipendenti (banche nazionali ecc.), i governi locali (regionali, provinciali e comunali), organizzazioni professionali e associazioni imprenditoriali, camere di commercio e altri enti.

Se dunque la politica economica è un compromesso - inteso come processo di mediazione/compensazione tra istanze e volontà e impostazioni differenti - il nodo da cogliere e da sciogliere riguarda le modalità di coordinamento tra istituzioni e soggetti diversi. In altre parole, in che modo impattano le varie impostazioni, i diversi orientamenti, con quali procedure essi trovano un punto di sintesi, un punto comune di compromesso?

Non va infine dimenticato che le istituzioni non sono un'entità astratta, ma che anch'esse soggiacciono alle leggi della sociologia e alle fluttuazioni incerte della psicologia collettiva. Le istituzioni si compongono di diversi gruppi che si contraddistinguono per l'appartenenza a differenti clan, gruppi sociali, politici, culturali ecc., ma, al tempo stesso, questi gruppi sono anche composti di persone, le cui idee sono il risultato sia di una riflessione personale, sia di un'atmosfera ideologico-culturale di cui sono necessariamente l'espressione. Ed è a quest'ultima considerazione che - provocatoriamente - sarei tentato di saldare alcune considerazioni sulla centralità dell'influenza keynesiana, la cui storia per un quarto di secolo si confonde con quella delle politiche economiche. Come vedremo, anche con la storia di una regione che credeva di veleggiare verso il socialismo proprio dopo avere imboccato la via del keynesismo.

Fumose riunioni di partito in cui le parole d'ordine della lotta nelle fabbriche e nelle campagne si mescolano con gli insegnamenti ricevuti dai giovani quadri nelle scuole di partito. Corsi Stalin, Clara Zetkin, Trotskij, Z'danov. L'economia di mer-

cato - sempre lì lì, sull'orlo della crisi definitiva - un ignobile sistema di sfruttamento delle classi subalterne e lavoratrici. L'obiettivo è la costruzione del socialismo. Certo di un socialismo 'nuovo', 'diverso', per così dire, 'italiano'. Ma comunque all'ombra del modello sistemico sovietico. Almeno è questo quello che pensano - o che pensano di pensare - i comunisti emiliani quando iniziano la propria parabola di governo proprio negli anni duri - i più duri forse - dell'immediato dopoguerra. Macerie da cui si crede si possa rinascere solo cambiando radicalmente i rapporti di forza, in campo economico, politico e sociale. Una nuova prospettiva in cui il ruolo delle forze politiche del 'progresso' (cioè della sinistra italiana) deve operare per plasmare una nuova identità del telaio istituzionale e delle strutture economiche del paese. Questa è la scommessa di questi anni, cui corrisponde una prassi politica fortemente antagonista, orientata alla difesa dei diritti dei ceti lavoratori e meno abbienti.

Questo almeno è il quadro elaborato dalla storiografia che ha analizzato i sistemi locali emiliani nel secondo dopoguerra e che qui in larga parte dichiaro di condividere. Con una postilla, però, riguardante gli indirizzi assunti dalle politiche economiche delle istituzioni locali emiliane governate dai partiti della sinistra, in modo particolare dal Partito comunista di Togliatti, di cui occorre descrivere e interpretare l'essenza, evitando di restare prede inconsapevoli di quell'amplissima cortina fumogena rappresentata dalla liturgia dell'auto-rappresentazione politica.

Indirizzo il ragionamento principalmente su una pista - la politica delle aree attrezzate - frutto di alcuni percorsi di ricerca, ma certamente non l'unica possibile. Anzi. Per quanto le riflessioni siano ancora allo stato embrionale dell'ipotesi di ricerca, so-

no convinto che dal campo della politica tributaria e di quella degli investimenti sia possibile ricavare elementi molto utili ad articolare ulteriormente le riflessioni concernenti il ruolo avuto dalle istituzioni locali in relazione ai processi dello sviluppo economico.

2.1 Politica delle aree attrezzate

Nel campo dell'indagine sul ruolo esercitato dalle istituzioni locali per creare condizioni - dirette e indirette - utili alla promozione, al sostegno e alla stabilizzazione dello sviluppo economico locale un ruolo di grande rilievo è da attribuirsi alla politica delle aree attrezzate, un importantissimo elemento dello sviluppo economico italiano.

È infatti ormai largamente riconosciuto, anche sul piano delle evidenze empiriche, come la politica delle aree attrezzate (destinate all'artigianato così come alla piccola e media impresa) praticata dalle istituzioni locali - soprattutto nella cosiddetta 'terza Italia' (Bagnasco) - abbia avuto un ruolo estremamente rilevante nel promuovere e sostenere lo sviluppo economico.

Attraverso una variegata miscela d'interventi per ampliare l'offerta di beni pubblici, le istituzioni locali, cedendo terreni e infrastrutture a condizioni migliori di quelle di mercato a piccoli imprenditori, hanno consentito di abbassare la 'barriera' d'ingresso al mondo dell'imprenditoria, e/o di favorire ampliamenti o trasferimenti delle realtà produttive esistenti a costi ridotti.

La ricostruzione di tali processi sconta ancora nella disciplina storica pesanti ritardi, così come del resto ancora parziali appaiono i tentativi di sistematizzazione teorica del ruolo delle istituzioni all'interno dell'architettura istituzionale intermedia, ciò

che altrimenti può definirsi 'sistema locale' (Arrighetti-Seravalli).

Eppure, la pregnanza del tema appare a prima vista estremamente rilevante. In primo luogo, infatti, una ricerca di tale genere, condotta su un ampio campione nazionale, permetterebbe di verificare empiricamente le ipotesi che attribuiscono alle istituzioni intermedie non solamente un ruolo regolamentativo, ma anche di concreta ed efficace attività nel campo dello sviluppo. Si verificherebbe cioè quanto le istituzioni intermedie - sebbene, forse, in modi, forme e tempi diversi - continuo (e alla luce dei casi conosciuti, sebbene soprattutto emiliani (Seravalli), sembrerebbe molto) nelle dinamiche dei sistemi produttivi locali.

In secondo luogo, tale ricerca consentirebbe di verificare empiricamente la *qualità* e la *morfologia* del 'capitale sociale' delle diverse forme di *policy making* dei sistemi istituzionali locali. Cioè: partendo dall'ipotesi (assai ragionevole e realistica, ma comunque da verificare) che esistano tanti modelli organizzativi delle relazioni tra gli attori sociali pubblici e privati quanti siano i casi locali analizzati, in quale modo leggere e interpretare le differenti scansioni cronologiche degli interventi concreti se non alla luce di differenti sistemi organizzativi del potere locale e dunque di differenti qualità e morfologie dei rispettivi capitali sociali?

In terzo luogo, sarebbe possibile un riscontro empirico della *dinamica temporale* dell'autorevolezza istituzionale dei diversi sistemi locali (intesa in questo caso come maggiore o minore debolezza-forza della leadership politica). Sarebbe cioè possibile verificare nel tempo e nello spazio i processi di costruzione-decostruzione dell'autorevolezza e della forza della leadership. Infine, si documenterebbe concretamente - attraverso la ricerca empirica - come la

politica pubblica delle aree attrezzate (un elemento che porterebbe ad aprire nuove relazioni tra la ricerca storica e la teoria economica) configuri un caso di creazione di beni pubblici, ignoti o solo in parte noti, in cui la convenienza (e la parallela riduzione dei costi di coordinamento) sia valutabile *ex ante*, all'interno di un processo in cui le esperienze pilota sono in grado di fornire a quelle successive elementi non superiori a quelle di partenza se non in misura assolutamente residuale.

Il caso emiliano, da questo particolare punto di vista, si presenta come un vero e proprio 'caso-laboratorio', anche se, come si ricorda in altra parte di queste considerazioni, da non intendersi come un *unico* caso, tante sono le segmentazioni che caratterizzano in modo peculiare i singoli contesti emiliani, al punto di precludere alla luce delle evidenze empiriche di ricerca una piatta riproposizione di letture omogeneizzanti all'ombra del cosiddetto 'modello emiliano'.

Ci soffermeremo in questa sede su una breve analisi della politica delle aree attrezzate a Modena - una delle esperienze archetipiche, anche se certo non l'unica, delle pratiche di governo comuniste in regione - tentando di verificare in primo luogo se una delle concezioni classiche poste a base della teoria di formazione dei distretti (una sperimentazione basata inizialmente sull'ignoto e, *in progress*, sul concetto di *learning by doing*) sia applicabile anche all'attività delle istituzioni locali. Nel caso modenese, poi, si può misurare concretamente - direi quasi *in vitro* - le modalità con cui la 'presa' egemonica del potere comunista abbia consentito di mettere in atto sperimentazioni contenenti numerosi elementi d'incertezza, superati attraverso alcuni elementi peculiari riconducibili ad altrettante ipotesi teoriche: 1) con la forza della leadership; 2) con un con-

senso sociale robusto (la *fiducia*); con una struttura economica che permette di sperimentare *in vitro*; 4) con un sedimento di esperienze storiche (interventismo municipale) presente in misura maggiore che altrove.

Le precedenti considerazioni rappresentano ormai una convinzione anche per numerosi studi di storia economica, che sottolineano come sia quanto mai necessario indagare le forme istituzionali (parte della società distrettuale) che affiancano e sostengono il sistema produttivo senza tuttavia esserne una semplice espressione (Guenzi; Belfanti). Questi studi sanciscono peraltro la grande robustezza degli assunti teorici, affermando che “allo stato attuale, tra gli approcci teorici disponibili in letteratura, la linea interpretativa più idonea a leggere i processi storici dei sistemi locali è quella delle cosiddette istituzioni intermedie” (Guenzi).

A tale riguardo occorre immediatamente formulare una precisazione: il ruolo degli enti territoriali nella pianificazione territoriale (di cui la politica delle aree attrezzate è un caso peculiare ed emblematico), in sé e per sé, si configura a tutti gli effetti come una vera e propria *istituzione intermedia*. Politica delle aree attrezzate, quindi, come istituzione intermedia presente in ogni contesto (concretamente o in potenza), che può ovviamente configurarsi e qualificarsi come politica di *pianificazione territoriale*.

Tale istituzione - com'è ovvio insieme ad altre -, le sue vicende (cioè la sua dinamica storica), il suo peso (cioè il grado del suo impatto), consentono di leggere i processi di sviluppo dei sistemi locali nei loro fattori esterni.

Ovviamente, un ingrediente fondamentale di un percorso analitico di tali processi deve essere la dimensione comparativa, l'unica prospettiva che consenta di ponderare

realmente la natura e la misura dell'impatto di tale istituzione. Quanto più la verifica empirica sarà in grado di abbracciare nell'analisi diversi contesti territoriali (solcati da peculiarità multiformi: dalla conformazione dei sistemi economici a quella degli attori del potere locale; dai sedimenti delle vocazioni economico-politiche a quelle delle tradizioni culturali, sino all'esistenza di differenti strumenti normativo-regolamentativi regionali o subregionali), tanto più essa sarà in grado di soddisfare i molteplici interrogativi che vi sottendono. Porsi con convinzione su questa pista di ricerca - che qui si percorre solo per il caso di Modena - significa anche tentare di offrire elementi conoscitivi utili a far compiere qualche progresso sul terreno di una più consapevole comprensione dei processi di formazione e crescita (ma anche crisi e declino) dei distretti industriali. Per fare ciò occorre però che si confermi un'ipotesi preliminare, sino a questo momento verificata 'sul campo' solo in poche (e molto particolari: quelle emiliane) realtà locali: la politica industriale delle aree è o no un'istituzione intermedia *rappresentativa*? Da una risposta definitiva ci separa ancora un lungo itinerario di ricerca; in ogni caso, al di là della possibilità di offrire risposta immediata a tale interrogativo, lo studio empirico delle politiche delle aree attrezzate italiane nel secondo dopoguerra appare una prospettiva d'indagine determinante, in grado di apportare utili elementi per valutare storicamente se e in quale misura la presenza delle istituzioni intermedie abbia determinato la creazione di patrimonio stabile e solido di risorse per il sistema produttivo.

Lo schema di queste riflessioni sulle aree attrezzate è dunque il seguente: esse sono 1) un caso in cui si può ritenere *ex ante* che i costi di coordinamento siano inferiori ai benefici attesi; 2) un caso in cui le dif-

ficoltà di coordinamento sono superate, sempre *ex ante*, grazie all'attività delle istituzioni intermedie. Dunque - e qui il ragionamento si sposta nella direzione di verificare alcune ipotesi teoriche - le istituzioni intermedie, nel campo dei sistemi produttivi locali, sono gli unici attori in grado di: 1) ovviare *ex ante* alle difficoltà di coordinamento; 2) prevedere, sempre *ex ante*, che i costi di coordinamento sono inferiori ai benefici attesi, anche in una situazione in cui il bene pubblico da realizzare non sia noto, o noto solo in parte. Così operando e procedendo - ma qui si apre uno scenario denso di nuove riflessioni che comporterebbero una trattazione specifica - si conferisce *ruolo economico* alla cultura e all'azione politica locale, fattori che - almeno nel caso emiliano - rivestono un ruolo importante nello sviluppo dell'economia distrettuale. Infatti - soprattutto negli anni Settanta e Ottanta - le politiche delle istituzioni locali concorrono, direttamente e indirettamente, a fornire capitali a basso costo e risorse umane flessibili e motivate, assicurando ai distretti e ai sistemi locali una componente rilevante di vantaggi competitivi.

Per certi versi si può quindi pensare di assumere il caso delle aree attrezzate come un esempio di complementarietà strategica: le decisioni sono delegate a istituzioni che decidono in modo 'centralizzato' sul cosa e come fare. In questo modo viene risolto il problema del coordinamento delle condotte individuali: con la politica delle aree (ma più in generale con la politica di gestione territoriale) si riscontra un vantaggio dell'azione collettiva su quella individuale; vantaggio che si manifesta concretamente quando sono superati i vincoli dettati dal problema di coordinare le condotte individuali.

2.1.1 *Politica delle aree a Modena*

L'anno dopo aver dato inizio alla costruzione del nuovo Mercato bestiame, nel 1949, il Comune inizia in sordina il percorso di un'avventura cinquantennale d'intervento nel campo delle aree, decidendo di realizzare il primo 'quartiere artigiano attrezzato'. Modena è ancora sospesa tra i mille disagi della guerra, pochi e angusti sono gli spazi a disposizione delle attività produttive. Pochi, angusti, e soprattutto nelle mani della speculazione fondiaria che inizia a pregustare i guadagni determinati dalle brusche impennate di prezzo causate dall'incrementarsi della domanda. In queste condizioni avviare una nuova attività non è alla portata di tutti, il rischio connaturato a una tale situazione è che la ripresa economica di Modena possa risultare appesantita, frenata dalle manovre speculative dei proprietari.

Pochi se non nulli sono gli strumenti normativi di cui il comune dispone in questi anni, impellente è però la necessità di affrontare la questione, anche sperimentando forme d'intervento nuove e spregiudicate, capaci tuttavia di mettere il governo locale nelle condizioni d'intervenire in modo efficace.

La nuova strategia, che conferisce al comune al ruolo, per così dire, di 'operatore immobiliare', è sperimentata per la prima volta nel 1949 con l'intenzione di ricavare piccoli lotti da concedere a prezzo di costo a famiglie e piccole cooperative edificatrici. La giunta Corassori riutilizza così un'area appartenente al demanio militare già attrezzata con capannoni. L'idea è semplice, ma innovativa; gli effetti altrettanto prevedibili, ma tali comunque da riplasmare il volto dell'identità comunale. Anche il governo locale è alla ricerca di un ruolo diverso, che valorizzi la sua cifra politico-progettuale. Il nuovo ceto dirigente,

eletto con le prime elezioni a suffragio universale del 1946, sono consapevoli che non sarà possibile governare sino in fondo i processi sociali senza una modifica e un allargamento delle funzioni degli enti locali. Politica, amministrazione, economia e società s'intersecano su questo piano senza soluzione di continuità.

L'idea è semplice, ma alla fine l'area prescelta non potrà però essere acquisita. Tutto ciò ha però intanto suscitato interesse, curiosità, attenzione, mostrando che a Modena esiste un potenziale imprenditoriale - fatto di mille volti, alimentato da vocazione e bisogno - che aspetta solo il momento opportuno e le condizioni necessarie per potersi concretamente esplicitare (Rinaldi).

Nel 1953, l'idea porta finalmente a concrete realizzazioni. Il comune identifica all'estrema periferia ovest della città un appezzamento di 15 ettari che intende destinare a Villaggio artigiano; intervento concreto che s'ammanta però di valenze simboliche: siamo infatti nel cuore del quartiere Madonnina, da sempre simbolo della Modena operaia e antifascista. Quella che viene messa in campo dalle istituzioni modenesi è una sorta di scommessa sul futuro della città, e anche su quello degli operai disoccupati che il sindaco Corassori vorrebbe 'trasformare' in piccoli imprenditori, destinando loro nuovi insediamenti. Molte sono tuttavia le resistenze, la scommessa pare davvero troppo azzardata.

Il sindaco, invece, è convinto della scelta compiuta e per superare i primi rifiuti organizza numerose assemblee per convincere gli operai disoccupati a correre il rischio, ad addossarsi il grande sacrificio personale ed economico di avviare un'azienda. Il comune, da parte sua, offre un sostegno non marginale, fornendo direttamente le anticipazioni finanziarie necessarie, ricorrendo in prima persona al credito

con la propria banca tesoriera. È assai curioso, quasi bizzarro, vedere un sindaco comunista - simbolo dell'antifascismo e della Resistenza - accalorarsi nelle discussioni con gli operai comunisti, sforzandosi di convincerli a diventare 'padroni'. Bizzarro forse, ma senz'altro elemento emblematico del pragmatismo dei comunisti modenesi (e forse più in generale di quelli emiliani), convinti che il costante impegno dell'amministrazione pubblica locale nel campo delle infrastrutture e dei servizi sarebbe diventato determinante per garantire e accelerare lo sviluppo economico della città.

Credo che tutte queste opere - afferma con una punta d'orgoglio Corassori nel 1953, discutendo dell'intenso piano di interventi realizzati nell'ultimo quinquennio - se fanno i modenesi orgogliosi di vedere la loro città svilupparsi e migliorarsi in ogni settore, rappresentano però anche un contributo sostanziale al crearsi di condizioni favorevoli perché il privato intervenga ad investire i propri capitali, determinando quel ciclo economico di nuovo lavoro e di nuovo reddito, che consente di migliorare le condizioni di vita dei cittadini e che determina, per il maggiore assorbimento di beni di consumo, benefiche ripercussioni nei settori produttivi, nella lotta contro la disoccupazione e nelle stesse finanze comunali.

Nell'arco di sei anni un ampio appezzamento incolto posto tra la ferrovia e la via Emilia si riempie di gru e impalcature. Nei fabbricati realizzati, in pochi anni, s'insediano e cominciano la propria attività 74 nuove aziende. Molti dei nuovi imprenditori provengono dalle file degli operai comunisti licenziati sul finire degli anni Quaranta dalle maggiori imprese metalmeccaniche modenesi: militanti e *leader* sindacali, la punta più politicizzata e professionalmente più qualificata della manodopera operaia locale. I grandi imprenditori se ne erano sbarazzati cogliendo un duplice risultato: da un lato di ridurre i costi di pro-

duzione, risparmiando sulla manodopera; dall'altro di abbassare drasticamente il tasso di sindacalizzazione aziendale. Gli stessi imprenditori avrebbero d'ora in avanti dovuto fare i conti con i propri vecchi operai che, puntando sulla concorrenzialità del prodotto (in termini di qualità tecnologica e di costo), si avviavano a diventare interessanti interlocutori di mercato, finendo per costituire un insostituibile indotto di subfornitori.

Il Villaggio artigiano della Madonnina, inconsapevole anticipatore di una strategia futura, è un'invenzione urbanistica, realizzata sul filo di una concezione politica sostanzialmente antiburocratica. Per dare avvio a un'iniziativa di questo genere il comune di Modena non dispone praticamente di nessuno strumento normativo. La legge urbanistica del 1942, in verità, dà ai sindaci il potere di espropriare a costo di terreno agricolo aree dichiarate di pubblica utilità, ma solo a condizione che esista un piano regolatore generale trasformato in legge con decreto del presidente della Repubblica. Quello di Modena viene elaborato nel 1953 ma, dopo interminabili traversie, sarà approvato solo nel 1965 (si pensi che nel 1960 in tutto il paese risultano approvati solo poche decine di piani regolatori). L'amministrazione Corassori è quindi disarmata sul piano giuridico nei confronti dei proprietari quando dà inizio alle trattative per il Villaggio della Madonnina: il controllo pubblico sulle aree è impossibile, ogni scelta di destinazione, ogni procedura d'esproprio produce interminabili strascichi giudiziari che finiscono per bloccare la prosecuzione delle realizzazioni.

Disarmata, ma non del tutto. Al sindaco resta un'arma importante: solo al comune spetta infatti il diritto di dichiarare fabbricabile un'area; ed è con questo blando, ma non del tutto inefficace strumento di pressione che Corassori e Mario Alberto Pucci

- l'urbanista milanese che il sindaco ha voluto al suo fianco come assessore - si avventurano nel mercato delle aree, con la necessità di comportarsi praticamente come soggetti privati. Più che sull'autorità del suo ruolo, il comune dovrà quindi contare sulle proprie capacità di trattativa e di mediazione.

L'amministrazione comunale inizia così ad acquistare, facendo ricorso ai mutui concessi dalla Cassa di risparmio, tesoriere comunale, le aree da quei proprietari disposti volontariamente a cederle a prezzo agricolo, invogliati da un semplice ma però allettante incentivo: di conservare per sé un piccolo lotto di terreno, urbanizzarlo e rivenderlo quindi ai futuri valori di mercato delle aree edificabili, realizzando così un marginale ma non irrilevante profitto di natura speculativa. Il comune, dal canto suo, urbanizza l'area acquistata e la rivende agli imprenditori a un prezzo che copre l'investimento (in conto capitale e interessi), ma che rimane comunque molto al di sotto dei prezzi di mercato delle aree fabbricabili: i futuri imprenditori acquistano cioè i lotti edificabili a un prezzo pari a quello agricolo gravato dei soli costi di urbanizzazione (Brusco-Righi).

Il modello inizia a funzionare immediatamente dando buoni risultati: è semplice, ingegnoso, conveniente per tutti gli attori implicati. Il comune investe soprattutto progettualità, essendo il suo impegno finanziario limitato alla semplice anticipazione dei costi. Le imprese però sono messe nelle condizioni di acquistare il terreno a prezzi sensibilmente più bassi di quelli correnti: un'agevolazione che corrisponde a un vero e proprio finanziamento dell'avviamento. Anche i proprietari, tutto sommato, pur essendo costretti a rinunciare a una parte della rendita speculativa, non sono totalmente penalizzati, poiché possono trarre benefici economici dal generale

aumento di valore degli stralci d'area conservati. L'unico soggetto che appare veramente penalizzato è la rendita fondiaria 'organizzata' su larga scala, esclusa radicalmente da processi da cui, solitamente, è in grado di trarre enormi arricchimenti. La speculazione immobiliare, quindi, è aggirata, mentre il gradino iniziale che avrebbe impedito a molte imprese di nascere è drasticamente abbassato. Sostegno robusto, quindi, alla piccola imprenditorialità e intervento decisivo per rendere l'eutanasia del *rentier* quanto mai efficace.

Sarebbe però troppo semplicistico affermare che si tratta di un'operazione in cui ci sono solo vantaggi per tutti. Lo schema ideato dalla giunta Corassori per realizzare i primi villaggi artigiani rivela infatti un grande punto di debolezza: chi sceglie dove far nascere i nuovi quartieri artigianali non è il comune, ma la geografia della spontanea 'permeabilità' della rendita. L'identificazione e l'acquisto delle aree deve fare i conti con la disponibilità dei proprietari a vendere e le scelte comunali non possono dunque che seguire la linea di minore resistenza da parte di questi ultimi. Nel complessivo panorama modenese di questi anni tutto ciò appare però un male minore, tutto sommato sopportabile: il problema più urgente, in questa fase, più che urbanistico, è infatti sociale ed economico. Lo schema che ha portato alla realizzazione del Villaggio artigiano della Madonna è ovviamente da affinare, anche se per il momento la sua applicazione è sembrata dare risultati positivi, soprattutto perché ha consentito che i nuovi quartieri artigiani avessero - anche visivamente - caratteristiche morfologiche diverse da quelle normalmente provocate dall'espansione selvaggia e speculativa. In questo senso i nuovi insediamenti appaiono frutto di una progettualità assai differente: non è sufficiente urbanizzare e provvedere

all'energia, alle fogne, alle strade. Il comune deve pensare anche ai servizi, comprese le mense sociali per la cui realizzazione si stipulano convenzioni con cooperative di ristorazione. Proprio questo è uno dei tratti peculiari dei villaggi artigiani modenesi, che non sono semplici insediamenti produttivi, ma veri e propri 'microsistemi' sociali a misura d'uomo. Si realizzano i capannoni per le imprese, ma si pensa anche ai servizi per chi vi lavora: sorgono le mense e si comincia a progettare la nascita di scuole materne. L'obiettivo è chiaro, e sancisce una palpabile discontinuità con i precedenti insediamenti 'spontanei'.

In questa prima fase anche la pianificazione degli insediamenti rivela ancora ritardi e incongruenze: il comune non pone nessun filtro selettivo alle domande, le richieste vengono infatti tutte evase tenendo conto esclusivamente del loro ordine di presentazione. È un regime un po' 'anarchico' quello che regna in questi anni anche se forse non potrebbe essere altrimenti: iniziare un processo sperimentale d'insediamenti assistiti, fissando da subito vincoli rigidi o criteri eccessivamente selettivi, potrebbe infatti produrre effetti negativi, finendo per determinare condizioni disincentivanti a nuovi insediamenti. Acquistato il proprio lotto, le aziende procedono poi per proprio conto, organizzandosi e commissionando privatamente a un'impresa edile la realizzazione dell'edificio necessario, senza dovere sottostare ai rigidi vincoli burocratici delle procedure d'appalto cui sono soggette le istituzioni pubbliche. Questa procedura consente ovviamente alle aziende di muoversi con la massima flessibilità, permettendo di realizzare strutture 'su misura', perfettamente adeguate alle loro specifiche esigenze. Si tratta di un'elasticità che si rivela decisiva per molti medi imprenditori, ma che diviene però ostacolo insormontabile alla nascita

di imprese che necessitano di superfici produttive molto piccole: costruire individualmente superfici coperte inferiori agli 800-1000 metri quadrati si rivela infatti economicamente molto svantaggioso.

Il successo del primo Villaggio artigiano è comunque immediato, andando forse al di là delle stesse previsioni della Giunta Corassori, tanto che tutti gli appezzamenti realizzati sono ceduti e lottizzati in pochi anni. L'intervento del comune ha un ruolo benefico sull'economia locale poiché, mettendo in movimento cospicui flussi di capitali d'investimento, che vengono così sottratti all'immobilismo della rendita e alla speculazione degli investimenti finanziari, concorre a produrre ricchezza indiretta, le cui principali e immediate ricadute sono la creazione di nuove opportunità d'occupazione (il settore edilizio conosce in questi anni un intuibile sviluppo) e il rilancio e la crescita di altri comparti produttivi direttamente stimolati dall'attività edilizia.

Il grande successo di questo primo intervento non può però che ripercuotersi sulla domanda con effetti moltiplicativi: in poco tempo le richieste aumentano infatti geometricamente, e il comune, esauriti i lotti a disposizione, è costretto a escluderne numerose. Tutto ciò testimonia della necessità di proseguire nell'esperienza, creando nuove opportunità di sviluppo e insediamento. Quella che era stata la risposta a un'emergenza economica, e per certi versi sociale, diviene ora la cifra peculiare della programmazione strategica dell'amministrazione comunale. Sono 212 le domande inevase, e non sono più soltanto le domande drammatiche dei disoccupati; in molti casi si tratta ora di piccoli imprenditori già avviati che intendono ingrandire la propria attività. Non siamo più quindi in presenza di risposta a una situazione congiunturale, ma di fronte allo

spaccato di un'economia in forte sviluppo, che attende dalle istituzioni locali aiuto, sostegno, compartecipazione.

È in questa fase che si assiste alla significativa maturazione del pensiero strategico del ceto dirigente modenese. Il sostegno allo sviluppo economico deve perdere i suoi caratteri di episodicità, la sua natura di risposta immediata a bisogni immediati. La società modenese ha subito trasformazioni profonde, la drammaticità degli anni dell'immediato dopoguerra ha lasciato il campo a nuove condizioni di vita dove la miseria, le difficoltà materiali, il senso d'angoscia per un futuro che si stenta anche solo a immaginare sono per molti modenesi ormai un lontano ricordo. Ricchezza e benessere caratterizzano ormai le condizioni di vita dei lavoratori, le prospettive di sviluppo hanno perso la loro connotazione di aleatorietà, così come lo stato di salute delle finanze comunali appare ormai più che buono. Ovviamente non tutte le difficoltà possono dirsi terminate, ma si può cominciare a programmare il futuro collettivo della città con maggiore respiro e con qualche margine in più di tranquillità. Il ceto politico modenese ha consapevolezza di questo stato di cose; le scelte adottate hanno portato a risultati positivi; risultati che fanno intuire che la strada imboccata è quella giusta. La scelta di agevolare i processi d'insediamento produttivo stanno permettendo all'economia locale di creare nuova ricchezza, di estendere il tasso d'occupazione, di sedimentare la crescita economica e sociale del territorio già intravista negli anni precedenti. L'obiettivo per il futuro - afferma Corassori nel 1960 - diventa quindi di dare continuità al proprio impegno, assumendo il sostegno allo sviluppo di Modena (economico, sociale, culturale) come elemento guida della propria strategia di governo.

Come può essere classificato, se non come un indirizzo di politica amministrativa e un contributo particolare allo sviluppo dell'artigianato e piccola industria, la creazione del Villaggio artigiano, che non solo si è oggi affermato con le sue strutture e con l'aumento della mano d'opera occupata, ma che dimostra la sua vitalità con iniziative dirette per l'ampliamento del Villaggio, con l'insediamento di piccole industrie?

Il sindaco è profondamente persuaso che la rotta seguita dalla sua amministrazione sia quella giusta, ma la sola creazione d'insediamenti produttivi è una strategia non più sufficiente. Occorre ripensare l'intero assetto urbanistico, disegnando una città che integri i villaggi artigiani con le principali vie di comunicazione; la dimensione dei mercati sta dilatandosi ed è necessario che le imprese modenesi siano messe nelle condizioni di competere alla pari con quelle concorrenti. In questo processo le infrastrutture viarie hanno ovviamente un ruolo determinante, almeno quanto lo hanno gli interventi che consentono d'impiantare a condizioni agevolate insediamenti produttivi. Grande è l'impegno congiunto di comune e camera di commercio per ottenere che il tracciato dell'Autostrada del Brennero, in via di progettazione, lambisca Modena, combattendo le analoghe richieste avanzate da Bologna. La nuova autostrada, insieme a quella del Sole, viene infatti ritenuta un elemento strutturale determinante per consentire e agevolare lo sviluppo dell'area provinciale a nord del capoluogo, una valutazione che verrà del resto successivamente confermata dalla rilevante crescita del distretto della maglieria nel carpigiano (Bussi; Casarini-Reguzzoni; Orlandini). Nel 1953 vengono così avviati gli studi per l'elaborazione di un piano regolatore generale della città, strumento necessario e fondamentale per dare corpo organico ai numerosi interventi infrastrutturali che

l'amministrazione comunale è in procinto di realizzare. Nel 1958 il piano regolatore viene definitivamente varato dal consiglio comunale modenese (ma per una lunga serie di traversie diventerà esecutivo solo nel 1965) e diviene il primo piano organico di gestione territoriale elaborato dal ceto politico locale nel secondo dopoguerra, per sancire in modo strutturale la propria funzione - regolamentativa, incentivante, dissuasoria - nel campo dello sviluppo (Campos Venuti). Il dato cronologico non è ovviamente incidentale, collegandosi in modo strettissimo al processo di costruzione e affermazione del 'protagonismo' municipale. La città di Modena avvertiva infatti analoghe necessità di pianificazione territoriale anche negli anni precedenti, ma è solamente nella parte terminale degli anni Cinquanta che il governo locale può concretamente sostenere il peso della pianificazione, in virtù dei livelli raggiunti nel campo della capacità progettuale, del dinamismo amministrativo e dell'autorevolezza politico-istituzionale.

Sono sostanzialmente due i problemi connessi allo sviluppo dell'imprenditoria locale che il piano regolatore affronta con decisione: la localizzazione di zone idonee per consentire l'impianto omogeneo di nuove unità produttive e l'ampliamento della rete viaria per agevolare il trasporto delle materie prime e dei prodotti finiti.

Lo stato attuale della distribuzione delle industrie medie e piccole e delle attività artigianali - si legge nella relazione accompagnatoria del Piano regolatore - non ha seguito indirizzi particolari derivanti da un piano o da un programma preordinato, ma in generale, fino ad oggi, ha risposto sufficientemente a criteri di organicità soprattutto in rapporto alle esigenze delle industrie [...] in quanto collegate sia con le ferrovie dello Stato che con le strade di grande comunicazione.

L'andamento spontaneo degli insediamenti ha così seguito negli anni precedenti la naturale 'offerta' dei poli di collegamento, sia viario che ferroviario. La natura prevalentemente provinciale dell'industria modenese si è però nel corso degli anni progressivamente trasformata, ampliando il proprio raggio d'azione commerciale, circostanza che ha comportato la germinazione di numerosi indotti produttivi. Questo crescente sviluppo della piccola industria,

che inizialmente era contenuto, pressoché totalmente, nella zona a nord delle FF.SS., si è esteso poi anche nell'aggregato urbano al di fuori del vecchio nucleo cittadino, lungo le principali direttrici di traffico, il che determina contiguità di edifici ad uso di abitazione e di officine.

Ai problemi connessi a una più ordinata e igienica localizzazione delle unità produttive, di cui si prevede nel breve periodo un fortissimo incremento, si affiancano quelli determinati dalla necessità di collegare razionalmente le nuove zone produttive ai principali assi viari. Tutto ciò è reso peraltro difficile dal tracciato dell'Autostrada del Sole, che corre nel quadrante di città opposto a quello in cui sono previsti i nuovi insediamenti industriali. La relazione sottolinea infatti che tutto il traffico gravitante su Modena

non solo percorre una circonvallazione ormai interna al nucleo abitato, ma attraversa un semianello che deve accogliere l'intensissimo traffico della via Emilia nei due sensi, mancando cioè parte del semianello nord, che non è stata mai costruita per la presenza del grave ostacolo delle FF.SS. Milano-Bologna e Modena-Mantova.

L'amministrazione comunale progetta dunque la realizzazione di una nuova grande circonvallazione di scorrimento (che sarà realizzata con gli anni anche con il concorso diretto, in alcune sue parti,

dell'ANAS), la cui funzione sarà quella di permettere lo 'scambio' di traffico da sud a nord e da est a ovest senza interferire - appesantendolo - con il traffico interno della città. Essa avrà inoltre la funzione di collegare il traffico proveniente da tutte le direzioni con i due caselli autostradali dell'Autostrada Milano-Napoli e con la strada statale Abetone-Brennero, parallelamente alla quale già si discute di realizzare la nuova Autobrennero.

Occorre quindi prevedere - conclude la relazione - un sistema di strade che possa rapidamente permettere il collegamento delle zone residenziali e delle zone industriali, con tali nuove autostazioni, in modo da rendere più rapidi e facili i traffici, senza incontrare quelle sovrapposizioni di traffico locale e di traffico di transito che oggi sono presenti nella nostra città.

Proseguendo nell'esperienza pilota del precedente decennio il comune si mette dunque alla ricerca di nuove aree da urbanizzare e da mettere a disposizione dell'imprenditoria locale e in pochi anni ne trova e ne attrezza due. Il secondo villaggio viene localizzato all'altro capo della città, a Saliceto Panaro, nella campagna periferica prospiciente la via Emilia in direzione di Bologna. Sono i 38 ettari che diventeranno il Villaggio organico Modena Est, i cui lavori vengono avviati nel 1962, l'anno in cui il sindaco Corassori è sostituito da Rubes Triva. Obiettivo del nuovo sindaco è di pensare e progettare la città di Modena a tutto tondo, ipotizzando un modello sociale e urbanistico in cui tutto si tiene in modo coordinato e finalizzato, trovando nell'organizzazione dei quartieri il proprio punto di equilibrio. È una grande ambizione quella che nel 1968 si scorge nelle pieghe degli obiettivi illustrati dalla nuova giunta. L'ambizione di un grande progetto di città, che farà diventare Modena, per più di un decennio, un efferve-

scente e singolare laboratorio di sperimentazione politica, sociale e urbanistica.

Cardine di questo discorso, in termini politici, sono gli organismi decentrati che il Consiglio ha deliberato. [...] I quartieri si propongono però come una realtà oggettiva e non c'è resistenza attiva o passiva che possa impedirli soprattutto se le forze politiche - come siamo certi - assumeranno coerenti impegni per far cadere queste preclusioni e queste assurde chiusure. La vitalizzazione dell'effetto quartiere la Giunta la propone inoltre - e con questo affronta un aspetto del terzo dei problemi - in termini di servizi sociali di base: scuole materne, asili nido, biblioteche, campi di ricreazione, impianti sportivi.

L'anno successivo vengono infine firmati i contratti con i primi artigiani che si insedieranno a Modena Est. Sono passati dieci anni dall'esperienza del Villaggio della Madonnina, e questa volta l'esperienza - allora di pionieristica sperimentazione - si ripete all'interno di un quadro più stabile, più consapevole, più programmato. È davvero la sanzione di un nuovo percorso, di un nuovo modo di pensare alla costruzione della città e di come dispiegare l'impegno del Comune nel campo della produzione di utilità collettive. Questa volta sono coinvolte anche le associazioni imprenditoriali nella progettazione degli insediamenti: in decine di assemblee viene discusso con loro e con i cittadini come e dove costruire i servizi, come integrare gli insediamenti produttivi e quelli residenziali, che aspetto dare, in definitiva, al nuovo quartiere. Anche questo è un segnale dell'avvenuta maturazione del sistema locale modenese, in cui la concertazione è ormai divenuta uno degli elementi più significativi della sua trama. Nel giro di pochi anni 178 stabilimenti s'insediano a Modena Est, mentre molti cittadini che dispongono di qualche capacità di risparmio possono acquistare il terreno su cui costruire la

propria casa, in quella che è rapidamente diventata la 'nuova frontiera' urbanistica di Modena.

L'operazione di Modena Est è forse una delle più significative mai realizzate a Modena nel campo delle aree di nuovi insediamenti. Il ruolo del Comune infatti, in questo caso, non è solamente di sostegno indiretto allo sviluppo economico, di semplice anche se importante 'agente esterno', ma assume la forma d'intermediatore immobiliare, la cui azione condiziona pesantemente l'andamento del mercato locale proprio per la consistenza degli interventi compiuti [dal 1954 al 1971, infatti, l'amministrazione locale modenese acquista e urbanizza 98 ettari di terreno, cedendo lotti edificabili a 398 aziende], esercitando al contempo una funzione d'indirizzo del risparmio e dei consumi dei modenesi che decidono d'acquistare il terreno per realizzare la propria abitazione. Perché se è vero che le condizioni d'acquisto appaiono decisamente vantaggiose rispetto ai prezzi di mercato, è altrettanto innegabile che incentivi così forti all'investimento nel bene-casa, 'forzano', per così dire, le naturali propensioni di consumo e d'investimento dei modenesi, convogliando negli investimenti immobiliari ricchezze che non necessariamente, altrimenti, vi sarebbero state indirizzate.

Due anni dopo, questa volta a nord-est della città, il comune inizia la realizzazione del terzo villaggio artigiano: il Villaggio Torrazzi, 35 ettari, che sarà completato nel 1972 e ospiterà altre 124 aziende. La strada è ormai segnata, la progettazione della 'città produttiva', l'urbanistica della 'città imprenditrice' è entrata a far parte, e ai primi posti per importanza, delle strategie politiche del governo locale modenese. Scelte prima pionieristiche, quasi inconsapevoli, scelte poi precoci ma programmate, consegneranno alle amministrazioni

degli anni Settanta sia gli strumenti, sia la consapevolezza di governare la gestione di tutte le aree industriali e artigianali previste dal piano regolatore generale - nel 1965 viene approvato quello definitivo che pone fine alle traversie di quello del 1958 -, limitando gli effetti della speculazione fondiaria e immobiliare, garantendo alle imprese nascenti condizioni ottimali di avvio, plasmando in definitiva il volto urbano e produttivo della città.

Qual è allora in conclusione il bilancio complessivo dell'impegno comunale nel campo degli interventi sulle aree? È possibile comprenderne gli effetti avuti sullo sviluppo economico locale?

È ovviamente impossibile determinare se lo sviluppo sia stato reso più rapido e dunque in qualche modo 'sollecitato' da questo tipo di politica, o se al contrario sia stata l'autonoma e vivacissima attività imprenditoriale a rendere necessaria l'adozione di questa strategia politica: si tratta di quesiti cui appare molto difficile tentare di dare risposta, e la cui eventuale soluzione forse ben poco inciderebbe sul tracciato di queste riflessioni. Ciò che appare invece assolutamente certo e verificabile è che con il proprio impegno nel campo della gestione territoriale il Comune assume un ruolo di protagonista di prima grandezza, esercitando una funzione di stimolo e di governo di uno sviluppo che si sarebbe comunque manifestato, ma che avrebbe potuto avere una fisionomia territorialmente più confusa e meno coordinata.

L'osservazione di alcuni dati strutturali può però permettere di cogliere meglio la natura del fenomeno. 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 s'insediano 584 imprese con almeno tre addetti, pari

al 30 per cento delle imprese operanti nel comune nel 1984, che occupano una superficie coperta pari al 40 per cento di quella totale impiegata dalle imprese manifatturiere sorte nel dopoguerra.

I vantaggi finanziari *diretti* e immediati per le imprese derivanti dall'impegno comunale - nella prima fase, sino cioè alla fine degli anni Sessanta - non sono elevatissimi, comportando un risparmio di circa il 20 per cento sull'acquisto 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 e servizi vari, quali mense, asili, centri servizi.

Nel periodo successivo si assiste invece a una crescita dei benefici del primo tipo. Le aree comunali giungono a costare fino al 25 per cento in meno di quelle private e inoltre la soluzione adottata in questi anni, che prevede la costruzione di capannoni di grandi dimensioni, frazionabili in piccole unità, consente di realizzare economie di scala che permettono anche ai piccoli artigiani di accedere all'acquisto dei 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 - nell'intero territorio - 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 di tale risparmio può essere colta con più esattezza se raffrontata all'ammontare complessivo delle agevolazioni finanziarie ricevute dalle imprese modenesi dal sistema bancario locale. I dati, per quanto parziali, testimoniano infatti che nel periodo 1979-84 lo Stato e la regione contribuiscono ai crediti agevo-

lati concessi agli artigiani modenesi per circa 8 miliardi di lire, mentre nello stesso periodo il risparmio realizzato da questi ultimi per avere optato per i fabbricati comunali è stato di circa 25 miliardi di lire. Un risparmio corposo che, sottratto alla rendita fondiaria, è reindirizzato in investimenti 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 svolta a campione rivela che gli addetti occupati aumentano del 44 per cento e la dotazione di macchine utensili del 106 per cento.

Com'è ovvio, si tratta di dati parziali, in parte ancora rozzi, che pur non permettendo valutazioni conclusive inducono però a ipotizzare che il ruolo del comune sia stato in questi anni, attraverso la strategia di gestione diretta delle aree, di grande rilievo, sia sul piano strettamente politico, sia sotto il profilo dell'aperto e diretto sostegno al procedere dello sviluppo economico. Una politica di sostegno che, negli anni a venire, avrebbe trovato ulteriori piste di sviluppo (come il Consorzio fidi e i centri di 'servizi reali') su cui occorrerà in futuro sviluppare e articolare più approfonditamente le riflessioni.

3. Il welfare municipale: il collante del sistema locale

Alla base di quest'ultima serie di considerazioni sta una convinzione precisa: l'analisi del ruolo delle istituzioni locali nel campo del sostegno allo sviluppo non può essere disgiunta da una più generale attenzione alla complessità articolata della loro strategia generale di governo di una società. Complessità che è composta sia dagli

interventi più propriamente ascrivibili al campo della politica economica (politica tributaria, gestione/pianificazione del territorio ecc.), sia da quelli che toccando da vicino il terreno sociale producono effetti significativi sulla tenuta generale del sistema locale.

Tornando ad occuparci del caso modenese occorre segnalare che la precedente convinzione - qui schematizzata al limite della brutalità - è stata via via rafforzata dall'analisi degli orientamenti amministrativi manifestatisi nel primo trentennio repubblicano, analisi che ha posto in evidenza come l'intera strategia politico-amministrativa sia profondamente pervasa dalla volontà di realizzare una politica amministrativa 'a tutto tondo', capace d'integrare armonicamente tutti i settori d'intervento. Il disegno ha una fisionomia precisa, che si esplicita sempre più chiaramente con il passare degli anni e con l'accumularsi della consapevolezza dei bisogni e della maturazione dell'esperienza.

Ciò che appare con grande nitidezza è il disegno complessivo e preciso di una città; ricco di sfumature, variegato e articolato, interamente tracciato da un'unica mano. Il comune modenese non pensa di agire per compartimentazioni settoriali, ma opera lo sforzo d'immaginare unitariamente i mille profili del volto cittadino: i servizi sociali e sportivi, la vita culturale e le infrastrutture, gli asili nido e le scuole materne, le case popolari e le aree produttive. È uno sforzo d'immaginazione considerevole, ma necessario, perché solo in questo modo si può tentare di porre le condizioni per realizzare uno sviluppo equilibrato, assecondando e agevolando i trend di crescita sul versante economico, ma lavorando alla costruzione di 'antidoti' contro i possibili effetti negativi.

Per certi versi, osservando il comportamento delle forze politiche modenesi, si

avverte l'eco delle parole di Beveridge, quando afferma che "l'oggetto del governo è la felicità dell'uomo comune". L'obiettivo delle politiche istituzionali modenesi, infatti, non è tanto e non solo la realizzazione di un telaio strutturato di tutela sociale (che è un mezzo, ma non un fine in sé), quanto la costruzione di un *nuovo* sistema sociale, fondato anche sul progresso delle condizioni materiali di vita, ma soprattutto sulla ridefinizione dei rapporti sociali in senso più democratico ed egualitario. Un obiettivo, quest'ultimo, insito nel DNA delle strategie delle forze di governo modenesi, che si sostanzia nel miglioramento delle condizioni materiali di vita, ma che non trova in esso l'approdo. Tutti gli interventi a costruzione, prima, e a sostegno poi del welfare locale (che appare molto articolato e differenziato, giacché numerosissimi sono i settori in cui esso è presente) devono quindi essere interpretati da differenti angolature: da una parte da quella del risultato concreto e immediato (è normale: un intervento nel campo sociale dei servizi corrisponde prima di tutto a un bisogno - esplicito o latente - esistente nella società); dall'altra, invece, da quella della strategia di lunga durata: ed è qui, allora, che si percepisce la funzionalità, la strumentalità quasi, degli interventi sociali delle istituzioni modenesi, che operano per realizzare un progetto - un'utopia - di creazione di una città plasmata intorno a un nucleo di valori, idealità, ideologie forse, ben definito e coerente. Solidarietà, democrazia, uguaglianza sono alcuni degli elementi di questa miscela, cui corrispondono senza preciso ordine gerarchico altre parole chiave: superamento dei tradizionali equilibri sociali ed economici, creazione di elementi strutturali per consolidare la già robusta egemonia politica delle sinistre, affermazione di un modello socio-istituzionale che ponga al centro di tutto il

primato del governo comunale accanto a una sempre più diffusa partecipazione popolare alla vita collettiva.

È su questi terreni che si muovono queste considerazioni, nella più assoluta convinzione che il paradigma del potere modenese negli anni repubblicani sia profondamente caratterizzato da un solido intreccio tra strategie a breve termine e ipotesi programmatiche scandite da tempi di realizzazione più lunghi. Un intreccio che, se da un lato, testimonia di una notevole vivacità progettuale delle élite di governo locali, illustra, d'altro canto, quanto radicata fosse la convinzione di poter operare - dal basso della periferia - per provocare un cambiamento nel telaio sociale, politico e istituzionale dell'intera nazione. Una certezza che oggi - forse - potremmo ritenere improntata a una venatura utopistica; una prospettiva strategica che a lungo parve però poter essere praticata sino in fondo, investendo in essa gran parte del proprio potenziale politico.

Ma non era solo questa l'utopia che s'annidava nel progetto politico modenese. Non si trattava solamente della certezza di essere in grado di cambiare le regole del gioco dell'intera struttura sociale, economica e politica. Tra gli obiettivi vi era un'altra grande e aurorale *Weltanschauung*: la realizzazione di una società nuova, incardinata sulle idealità ora ricordate, in cui ai tradizionali valori di comunità in via di scomparsa se ne sostituissero altri, scaturiti dalla nuova dimensione sociale e politica affermatasi - stabilmente e con grande nitidezza - negli anni del boom economico e della grande modernizzazione che aveva investito l'intera nazione. Un processo sostitutivo, dunque, che poneva in primo piano la necessità d'identificare *nuovi* elementi del *nuovo* tessuto connettivo che avrebbe dovuto garantire la stabilità e la coesione della società modenese.

Scomparsa definitivamente un'organizzazione sociale basata prevalentemente sulla famiglia allargata - specchio sociale di una dimensione produttiva provinciale imperniata sulla mezzadria - si trattava di osservare dentro il nuovo contesto, tentando di decifrarne i segnali ancora contraddittori, individuandone i nuovi meccanismi di funzionamento. Le trasformazioni subite dagli stili di vita, ovviamente non solo materiali, le torsioni, le modificazioni erano state profonde e repentine. In pochi anni equilibri stabilizzatisi nel corso di lunghi decenni conobbero una mutazione pressoché radicale. Interpretarne il senso e la direzione era l'obiettivo che, in fondo, stava alla base dell'azione delle forze politiche che governavano la città di Modena. Interpretare e capire, per adattare e plasmare la propria strategia ai nuovi - per molti versi inediti - bisogni.

La storia dei welfare states europei mette in luce come gli investimenti nel campo dell'istruzione rappresentino una delle costanti più ricorrenti nei vari modelli nazionali, accanto a quelli legati all'assistenza sanitaria, ai servizi sociali e all'abitazione. Il caso modenese, quindi, osservato solo attraverso questa lente d'ingrandimento non sembrerebbe mettere in luce nulla di particolarmente originale. Nel modello locale di welfare realizzato dalle istituzioni geminiane si ritrova, come vedremo, un marcato impegno nel campo dell'istruzione cui, certamente, in sede di ricostruzione storica, non è pensabile di assegnare originalità o peculiarità specifiche. Tanto più se poniamo mente a quanto, già negli anni giolittiani, le municipalità socialiste avevano messo in pratica, ricollegandosi peraltro strettamente alle linee programmatiche contenute nel 'programma minimo' del Partito socialista del 1895.

La vera e propria peculiarità - da interpretarsi, credo, come un rilevante 'salto di

qualità' della proposta politica - è annidata in un'altra considerazione. Nel fatto, cioè, che il welfare culturale (intendendo con tale concetto una miscela molto ampia di interventi/realizzazioni: dal campo dell'istruzione a quella della promozione della cultura, dell'arte, della musica ecc.) viene assunto dalle forze di governo modenesi come *collante sociale* del proprio paradigma politico di gestione, governo e programmazione della società locale.

La miscela degli interventi pubblici nel campo della cultura è la componente del processo sostitutivo cui si accennava precedentemente. A quei valori condivisi della comunità tradizionale, che stanno andando inesorabilmente in frantumi, se ne contrappongono, o meglio, se ne affiancano, di nuovi, che si miscelano progressivamente ai vecchi.

Nel processo di costruzione di questi strumenti le istituzioni locali modenesi investono molto e con convinzione, proprio perché essi rappresentano un elemento centrale nella loro strategia di governo della società locale.

Il welfare culturale è dunque molto più - oltre che qualcosa di relativamente diverso - di una semplice sommatoria d'interventi nel campo culturale.

Esso, in realtà, è un elemento *strumentale* e a un tempo *sostanziale* di una concezione politico-sociale: strumentale, perché è il collante sociale di una strategia politica, elemento quindi d'importanza vitale per la tenuta complessiva del paradigma; sostanziale, perché rappresenta una sorta di 'tampone ideologico' posto a sostegno della propria proposta politica; in altre parole, al di là dell'effetto collante, l'investimento pubblico nel campo culturale è un 'pensare strategico' che s'inserisce organicamente nell'impianto ideologico delle sinistre italiane in quegli anni. Cultura quale vettore di emancipazione, e dunque

quale elemento propulsivo - anche se a media-lunga gittata - di una possibile trasformazione in senso 'progressista' della società.

Queste considerazioni impattano ovviamente su un altro elemento strutturale che si è prima ricordato: la modernizzazione sociale. Facendo leva su questa circostanza, si può quindi affermare che il welfare culturale è lo strumento più incisivo per conferire alla propria strategia politica un immediato e robusto propellente modernizzante, capace di sintonizzarla sulla medesima lunghezza d'onde della parallela modernizzazione in campo sociale. Non è affatto casuale, quindi, che il vero nucleo - quello più maturo e consapevole - della politica di welfare culturale locale si manifesti quando già il processo di 'rottura' del vecchio sistema contadino tradizionale, con tutte le torsioni che produce sugli equilibri sociali, si è messo in movimento. A partire da queste considerazioni è quindi possibile avanzare una triplice definizione del concetto di welfare culturale, applicabile ovviamente al tema e al contesto del processo convenzionalmente denominato 'modernizzazione': a) in primo luogo, esso assume la funzione di *agente di velocizzazione* del processo medesimo; produce stimoli cumulativi poiché interviene direttamente nel sostenere uno degli elementi determinanti della modernizzazione: l'investimento nel campo della cultura, dell'istruzione e della formazione; b) in secondo luogo, rappresenta un *antidoto* contro gli evidenti e impliciti squilibri della trasformazione, in modo particolare quelli provocati dallo sviluppo economico; c) infine, il welfare culturale è un moltiplicatore per insinuare nella società modenese elementi di *civiness* con effetti a orologeria nel tempo.

3.1 Il governo dello sviluppo

Agli inizi degli anni Sessanta si assiste in Emilia a un processo di profondo e diffuso rinnovamento del ceto politico locale. I meriti delle amministrazioni che hanno governato il difficoltoso processo di ricostruzione sono indubbiamente considerevoli, eppure, appare assolutamente necessario operare un ricambio della dirigenza in grado d'imprimere una svolta politica che, nel solco di una sostanziale continuità, conferisca nuovo vigore e maggiore incisività all'attività dei comuni guidati dai partiti della sinistra. È una scelta per certi versi obbligata, indispensabile per colmare lo iato creatosi tra le strategie istituzionali e le domande di una società che ha subito profonde trasformazioni nel tumultuoso quindicennio della ricostruzione. Nel clima di grande effervescenza di questi anni un 'nuovo' ceto dirigente è cresciuto, maturando un bagaglio di esperienze che si ritiene debbano ora trovare concreta esplicitazione; la vecchia guardia dei sindaci della liberazione, che pure ha avuto un ruolo determinante nella 'crescita' e nell'affermazione dei nuovi quadri, incontra sempre maggiori difficoltà di sintonia con le società amministrate, di cui fatica sempre più a comprendere le complessità, ideando risposte adeguate e convincenti. Si tratta probabilmente di una naturale incapacità a interpretare i segni di un tempo che non è più il proprio; di una costruzione sociale che si è contribuito a realizzare, ma che è ormai lontanissima dai propri punti di riferimento politico-culturali. Si tratta di un'inadeguatezza generata dalla grande rapidità delle trasformazioni avvenute, che in pochi anni hanno sconvolto e rivoluzionato modi di vita, consumi, abitudini, rapporti sociali e che, nemmeno troppo paradossalmente, rappresen-

ta anche la testimonianza di un successo politico-amministrativo: quello di essere riusciti, in nemmeno due decenni, ad assecondare una profonda trasformazione delle comunità amministrare.

Il processo di cambiamento che investe il ceto politico locale modenese raggiunge il punto maggiormente emblematico con l'abbandono della carica di sindaco da parte di Alfeo Corassori, sostituito da Rubes Triva, già vicesindaco dal 1946 al 1951 e da questa data sino al 1956 vicepresidente della Provincia. Il ricambio ai vertici dell'amministrazione comunale rappresenta uno snodo certamente importante, eppure non del tutto sufficiente a rappresentare esaustivamente la reale portata del ricambio che, nelle tornate elettorali amministrative del 1960 e del 1964, porta alla guida del comune un ceto politico culturalmente e ideologicamente ancorato all'esperienza dell'antifascismo e della lotta di liberazione, ma la cui formazione sociale e politica ha trovato piena maturazione negli anni della ricostruzione. È dunque un ricambio generazionale, ma non solo; è anche l'affacciarsi sulla scena di nuove idee, esperienze, sensibilità e livelli di acculturazione su cui soprattutto il Pci ha lavorato a lungo, investendo molte energie nelle scuole politiche di partito, vero e proprio bacino di formazione del ceto politico amministrativo locale, così come dei quadri sindacali, del partito e del movimento cooperativo.

Si tratta di un fenomeno che, letto in trasparenza, rivela la fisionomia d'innovazione nella continuità. Le precedenti esperienze non sono fatte oggetto di revisioni di giudizio e la nuova strategia politico-amministrativa s'innesta senza soluzione di continuità su quella passata, con la sostanziale condivisione dei medesimi obiettivi di fondo. Il punto di cesura riguarda la

trasformazione degli strumenti e degli approcci, un mutamento che s'inscrive comunque all'interno della medesima volontà politica di realizzare una società in cui gli ingredienti principali siano i diritti, la democrazia e l'uguaglianza sociale. Immutata rimane però la determinazione del Comune ad assumere un ruolo sempre più centrale, autorevole, nel campo della mediazione e del reindirizzamento delle risorse.

Di qui riparte l'opera degli amministratori modenesi nei primi anni Sessanta, quando l'emergenza dell'immediato dopoguerra appare definitivamente superata e i bisogni a essa connessi non rappresentano più l'unico metro di misura degli interventi pubblici. Tutto ciò 'impone' alla strategia comunale nuovi obiettivi, mettendo a frutto l'esperienza conseguita e innestando gli orientamenti strategici del nuovo gruppo dirigente sulle esigenze sollecitate dai processi dello sviluppo economico. Gli effetti del *boom* sulle condizioni di vita della popolazione modenese sono ormai tangibili ed evidenti, il benessere ha raggiunto ampi segmenti della società modenese [dai primi anni Cinquanta ai primi anni Novanta il reddito pro-capite degli italiani subisce una crescita di quattro volte, mentre quello della provincia modenese - attestato all'inizio intorno ai valori medi nazionali - subisce un incremento di otto volte], che hanno così visto cambiare i propri bisogni; e ora non sono più domande di assistenza, ma richiesta di servizi. La popolazione è quantitativamente cresciuta, ma ha soprattutto radicalmente trasformato i propri stili di vita.

Attenuatasi la concitazione dell'emergenza, che aveva provocato interventi 'comunque' e 'dovunque', le istituzioni locali modenesi hanno ora i margini - temporali e finanziari - per analizzare con ponderazione la reale natura dei problemi che han-

Tab. 2. *Unità locali e addetti dell'industria manifatturiera.*

Anno	1951	1961	1971	1981	1991
Unità locali	7.926	9.162 +115,6%	10.881 +118,8%	15.155 +139,3%	15.168 +100,1%
Addetti	32.337	59.826 +185,0%	90.139 +150,7%	120.395 +133,6%	122.101 +101,4%

no di fronte e per pianificare un'effettiva programmazione degli interventi. Il ceto politico che guida il comune lancia segnali precisi in questa direzione, esplicitando una linea di condotta consapevole del quadro sociale ed economico esistente e impegnata a ricercare un ordine generale delle cose, facendo in modo che l'intervento pubblico sia in grado di riparare agli effetti di uno sviluppo economico imprevedibilmente rapido, convulso e prepotente.

L'impetuoso processo di sviluppo economico [le aziende iscritte all'anagrafe camerale passano da 31.000 del 1951 a 42.000 nel 1961 e a 47.000 nel 1971] è la causa principale della crescita del benessere collettivo; gli effetti benefici avuti da un ciclo economico che ha bruscamente innalzato i tassi occupazionali sono facilmente intuibili, come si può osservare nella tabella 2 [l'occupazione, in provincia di Modena, conosce un incremento - nel trentennio 1951-81 - del 290 per cento, contro il 215 per cento del dato regionale e il 146 per cento di quello nazionale. L'occupazione femminile, che nel 1951 è di 71.000 unità su 241.000 (pari al 29,5 per cento), passa nel 1981 a 110.000 su 278.000 (pari al 39,6 per cento)].

In alcuni casi si registrano però ripercussioni preoccupanti. La crisi del settore agricolo e il vistoso progredire della speculazione sulle aree edificabili ne esemplificano la portata. Problemi strutturali cui il comune non può ovviamente fare fronte da solo, ma che non possono nemmeno

vederlo assente, sia a causa dell'intrinseca ricaduta sociale dei loro effetti sia per la necessità di rendere coerente la prassi di governo con la strategia di un'istituzione che intende sempre più enfatizzare la propria centralità funzionale all'interno dell'architettura dei poteri locali. Necessità esogene che condizionano e, per certi versi, 'plasmano' l'endogena determinazione del ceto politico locale a far sì che la conquista di tale centralità sia realizzata rapidamente.

Per la realizzazione di tale obiettivo è però necessario che gli interventi comunali perdano gli intrinseci caratteri di settorialità: ogni scelta deve collocarsi all'interno di un articolato piano strategico, il cui obiettivo di fondo dovrà divenire sempre più il governo del territorio in tutte le sue mille sfaccettature. Si tratta del 'dovere politico' (che, per altri versi, è la visibile esplicitazione di un preciso orientamento strategico politico-amministrativo) di facilitare uno sviluppo dei centri urbani e dei territori comprensoriali che garantisca la *vivibilità* degli insediamenti e la *funzionalità* delle attività economiche, sociali e culturali con il minor onere possibile per la collettività. È dunque all'interno di questa prospettiva che il comune deve operare per affermare il proprio 'protagonismo', mantenendo elevata la tensione politica nella battaglia per le autonomie locali. Il nesso è assolutamente inscindibile; il soggetto pubblico deve intervenire sulla base di una precisa legittimazione istituzionale,

del riconoscimento di un preciso *status* di ente di governo autonomo, capace d'incidere sulla fisionomia dello sviluppo territoriale.

Bisogna allora che ricerchiamo insieme - dichiara nel 1964 il sindaco Triva - il momento della unità sul valore e sul peso dell'istituto comunale; sul suo ruolo, sul suo diritto-dovere di essere momento primario di elaborazione di una politica che contribuisca di livello in livello dal comprensorio alla Regione e dalla Regione allo Stato, a formare scelte economiche e piattaforme di programmazione democratica. Di un ente locale che, alla periferia, è preposto ad attuare quelle scelte e quei programmi adattandoli e verificandoli nella concreta realtà umana, sociale ed economica di tutto il paese. [...] Riassumendo la Giunta sottolinea al Consiglio che questi quattro momenti: piano per l'edilizia economico-popolare, piano regolatore generale, piano intercomunale ed organizzazione comprensoriale, comitato regionale per la programmazione, rappresentano i termini di riferimento permanente, generale e particolare, per tutta la sua attività che viene così ad attestarsi su una linea che tende a vitalizzare ed a riempire di una concreta presenza locale tutti i momenti che dalla istanza primaria, attraverso il comprensorio, muovono verso la regione, istituto chiave ed insostituibile per una programmazione ordinata e democratica in tutto il paese.

È in questa fase che giunge a maturazione il processo di costruzione di un sistema istituzionale molto peculiare, in cui il ruolo del comune appare caratterizzato da sempre maggiore autorevolezza, e dalla sempre più spiccata consapevolezza che, per incidere concretamente sui processi dello sviluppo, occorre rafforzare i meccanismi aggregativi del consenso sociale intorno alla propria proposta strategica. Programmazione - in questa logica - non significa solamente organizzazione degli interventi, ma soprattutto costruzione di una piattaforma per estendere e cementare il sistema relazionale dell'architettura istituzionale.

Alla luce di queste considerazioni - punto

di partenza di un itinerario politico che vedrà in seguito nuovi sviluppi - riesce più agevole comprendere le innovazioni che l'amministrazione Triva propone verso la metà del decennio nel campo degli interventi per la casa, un settore in cui i disagi e le difficoltà non sono ancora del tutto superati, e anzi, in certi casi, acuitizzati dalle manovre speculative sulle aree che accompagnano la ripresa e lo sviluppo economico.

Il problema non è più quello di 'assistere' i ceti indigenti a procurarsi un alloggio modesto; l'intervento pubblico nel settore dei suoli ha assunto una fisionomia ben più complessa, divenendo in primo luogo l'antidoto per combattere la rendita fondiaria, che, in forma speculativa, continua a gravare sull'economia locale e affermando, in secondo luogo, la necessità di avvicinarsi al problema della casa non solo attraverso la logica tradizionale dell'intervento sociale.

L'iniziativa pubblica è necessaria anche quando l'abitazione è oggetto d'investimento per il risparmio esistente o per quello futuro: in quest'ultimo caso la politica comunale assume sì le forme dell'intervento sociale, finendo però per incidere profondamente anche sulle scelte del risparmio privato. Creare condizioni vantaggiose per l'acquisto di aree edificabili, significa mettere a disposizione dei ceti medi/medio-alti le condizioni per accedere al bene-casa, ma anche indirizzarne, quasi condizionarne, le scelte d'investimento. Tutto ciò deve però essere inserito in una visione più generale, in cui la politica della casa e quella delle aree devono essere parte di una politica economica e sociale coordinata. Per l'amministrazione Triva non è possibile ideare soluzioni veramente valide per governare lo sviluppo edilizio locale se non si agisce *contemporaneamente* - sul terreno politico - sulle strutture economiche del paese.

Riprendendo allora il discorso sull'impegno comunale in questa direzione; sulla sua natura e dimensione e sulle finalità che persegue, la Giunta ritiene di sottolineare che la terza ragione di fondo che sollecita e sostiene l'intervento comunale, ed è ragione qualificante, è da individuare nelle particolari condizioni che hanno accompagnato e continuamente ipotettato in questi anni di 'miracolo' per gli speculatori di aree, lo sviluppo edilizio della nostra città. Una speculazione sulle aree però non si realizza, se non viene alimentata, e non viene resa possibile, da una parte, da uno sviluppo economico disordinato che determina estesi e patologici inurbamenti e, dall'altra, da una manovra e da una destinazione del credito che sostiene e favorisce estese aree della domanda. Ecco perché *politica della casa e politica delle aree* sono momenti e aspetti di una politica economica più generale ed ecco perché - settorialmente - non si contribuisce ad avviare a soluzione valida la politica dello sviluppo edilizio se non si agisce oltre che sui momenti della manovra dei suoli e dell'investimento edilizio pubblico e privato anche, e contemporaneamente, sulle strutture economiche del paese.

Gli interventi concreti che vengono varati, calati all'interno di un piano decennale di edilizia economica e popolare, muovono quindi da considerazioni diverse, e si propongono di dare soluzione a problemi tra loro anche differenti. Sul piano degli interventi *diretti*, il Comune dà avvio alla costituzione di un vero e proprio 'demanio comunale', strumento per calmierare la speculazione fondiaria e per acquisire spazi autonomi di manovra sempre più ampi. Il massiccio acquisto di terreni e la loro urbanizzazione comporta in un primo tempo oneri notevoli per le finanze pubbliche; si tratta però di una manovra innovativa che provocherà, in un arco di tempo più lungo, effetti benefici in tutta la società locale: creerà risparmio, soddisferà una larga fetta della domanda abitativa, stimolerà il comparto edilizio e i suoi indotti, conferirà al ruolo del comune sempre maggiore centralità nel campo della programmazione e dello sviluppo, concor-

rendo all'irrobustimento della sua autorevolezza istituzionale.

Sul piano invece degli interventi *indiretti*, il Comune si muove su due livelli paralleli. Da un lato, assegnando alle cooperative edilizie e ai consorzi di piccoli costruttori contributi in conto interessi per alleviare il costo del credito; dall'altro, concedendo loro le aree edificabili a pagamento differito, abbattendo così il livello minimo dei capitali d'investimento. Si tratta forse di una delle più importanti scelte del decennio, che rappresenta l'inizio di una fortunata stagione dell'attività dell'amministrazione comunale modenese, che consentirà di soddisfare numerose domande abitative e d'impostare una politica degli insediamenti produttivi di artigiani e piccoli imprenditori.

Non si tratta ovviamente d'interventi isolati: tutti gli sforzi trovano infatti un punto di sintesi nel piano regolatore generale e nei primi studi per realizzare un piano urbanistico intercomunale. Lo sviluppo economico per 'distretti' dell'area modenese mostra ormai un volto comprensoriale, costringendo gli interventi pubblici a muoversi in stretta sintonia. La pianificazione della gestione del territorio, dei trasporti e della programmazione dei servizi non può più essere circoscritta al solo territorio comunale; le relazioni all'interno dei comprensori appaiono già molto fluide: di qui in avanti, quindi, dovrà essere questa la prospettiva strategica di ogni intervento del governo locale.

3.2 *Le contraddizioni dello sviluppo*

Lo sviluppo economico che ha toccato la società modenese ha però provocato l'accelerazione di fenomeni paralleli, elementi di distonia e contraddizione, che sollecitano, ora, con sempre maggiore intensità,

nuove domande. Le trasformazioni dell'organizzazione produttiva hanno pesantemente inciso sui modi di vita, sull'organizzazione familiare, ponendo nuovi bisogni sociali che hanno imposto al comune di allargare gli orizzonti del proprio impegno. L'intera società è stata scossa da spinte inarrestabili verso forme e modi di vita moderni e più progrediti. È questa l'altra faccia degli stessi fenomeni, che ha messo alla prova la strategia politica del governo locale, le sue capacità di rapportarsi alle sollecitazioni dello sviluppo economico in modo unitario e complessivo.

Le forze politiche che guidano il comune devono così dare senso pratico agli orientamenti che sino ad allora erano rimasti astratti obiettivi da raggiungere. In una società in via di 'democratizzazione' i cittadini non possono più essere intesi quali destinatari di una politica di assistenza improntata ad arcaiche concezioni caritatevoli che comportano subordinazione, discrezionalità e discriminazione, elementi non più accettabili nella 'nuova' società repubblicana che deve consentire a tutti gli uomini e le donne di essere cittadini con pari diritti e uguali doveri. Lo stesso concetto culturale di assistenza deve perciò trasformarsi, lasciando spazio a una moderna politica dei servizi sociali che tenga ovviamente conto delle condizioni di disagio e di difficoltà in cui versano ancora numerosi cittadini, ma sempre a partire dal rispetto dei diritti sociali di tutti: diritto al lavoro, all'istruzione, all'aggregazione ricreativa, alla casa, a condizioni di vita decorose, alla tutela della salute, alle stesse opportunità culturali.

Si tratta di una vera e propria svolta culturale quella che accompagna il nuovo approccio del comune modenese al tema dei servizi sociali, che si esplicita in un diverso modo con cui il soggetto pubblico intende il proprio ruolo nei processi dello svilup-

po. La possibilità che il comune vi abbia un ruolo determinante è dunque direttamente proporzionale alla sua capacità di adattare la natura dei propri interventi alle effettive necessità dello sviluppo, tra cui figurano i servizi sociali, risposta decisiva all'impetuosa crescita della domanda di manodopera. Scuola dell'infanzia, asili nido, servizi per l'infanzia costituiscono così la risposta che l'amministrazione comunale offre alla crescita esponenziale di occupazione femminile, che s'accompagna in questi anni alla definitiva scomparsa della famiglia mezzadrile allargata e all'affermazione di un modello mononucleare.

Tutto ciò, oltre all'impegno per la costruzione di 'demanio comunale', è forse una delle innovazioni più importanti che si registrano agli inizi degli anni Sessanta; un'innovazione peculiare non solo del modenese, ma anche di altre realtà emiliane, che esplicitano così uno dei tratti più significativi di un'intera strategia politica: la necessità che il concetto costituzionale di *democrazia formale* si declini quotidianamente nelle realizzazioni della *democrazia sostanziale*.

Questa 'nuova' impostazione allarga il campo degli interventi sociali del comune. Le realizzazioni del precedente quindicennio hanno 'soddisfatto' un determinato tipo di domanda: ora si tratta di consolidare quanto è stato avviato e inquadrare concretamente quali sono i nuovi bisogni dei cittadini modenesi; una nuova prospettiva da concretizzarsi in un ampliamento visuale di trecentosessanta gradi. Anche istruzione e cultura, questioni solo apparentemente eccentriche nel contesto delle riflessioni sugli interventi pubblici a favore dello sviluppo economico, della crescita sociale e della pianificazione territoriale, ma invece elemento determinante per una maggiore comprensione del progetto amministrativo modenese di questi anni, di-

ventano progressivamente, negli anni di mezzo del decennio, uno dei terreni in cui si percepiscono con maggior chiarezza i 'nuovi' orientamenti dell'amministrazione Triva. L'investimento culturale si orienta in numerose direzioni, tra cui emblematico è l'obiettivo di realizzare una rete di biblioteche ramificata in sedi decentrate sul territorio, analogamente all'esperienza di Bologna (dove negli stessi anni si studia la realizzazione del Consorzio di pubblica lettura), con lo scopo di offrire pari opportunità di fruizione del servizio di lettura e d'incontro culturale a tutti i cittadini, indipendentemente dal loro luogo di residenza. In questo campo l'elaborazione politico-culturale dell'amministrazione è molto più matura che in passato; l'offerta di cultura non ha valore assoluto, ma diviene efficace solo nella misura in cui tutti i cittadini hanno pari opportunità di accedervi. Anche i servizi culturali, come quelli essenziali, devono essere distribuiti sul territorio comunale e lo stesso impegno per realizzare la rete bibliotecaria fa parte, in definitiva, della strategia di riequilibrio della società, per rendere meno aspre le diversità tra città e campagna e per temperare i nuovi squilibri prodotti dallo sviluppo economico.

Ma impegno nel campo culturale significa anche esplicitare la precisa consapevolezza che l'offerta di servizi e opportunità culturali rappresenta il tessuto connettivo più importante della comunità, l'epitelio più idoneo a fungere da collante sociale, l'indispensabile preconditione per prevenire lo scollamento e - in prospettiva - la disgregazione provocata dai meccanismi dello sviluppo del mercato e delle nuove contraddizioni e difficoltà che vi sono connesse. Immaginare un modello di società verso la cui realizzazione indirizzare gli sforzi dell'agire amministrativo. È questo, in sostanza, il compito che si assumono le istituzio-

ni locali modenesi. Obiettivi precisi, sforzi spesso superiori alle possibilità finanziarie e programmatiche del comune, che non deve *amministrare* la società locale, ma *governarla*, inscrivendo ogni intervento settoriale, ogni singola realizzazione nel quadro di una progettazione più complessiva. Per molti comuni, negli anni del dopoguerra, tutto ciò aveva anche significato prefigurare un diverso modello di società, in cui i soggetti sociali non fossero più distinti dalle antiche gerarchie, in cui la vita personale fosse parte della vita collettiva, in cui tutte le opportunità fossero davvero ugualmente ripartite. Questa era l'utopia contenuta negli obiettivi politici, che a un certo punto parve poter divenire realtà.

3.3 *La democrazia sociale riformista*

In Emilia, a Modena, negli anni Sessanta e Settanta si lavora intensamente per far sì che anche lo sviluppo della città sia parte di un più generale processo sociale di evoluzione verso una 'democrazia sociale riformista'. Non è più sufficiente rinvigorire gli interventi pubblici, non basta più costruire, realizzare, intervenire; è necessario dare ordine, occorre progettare, dare senso compiuto alle istanze di democrazia che dalla base ai vertici della società stanno divenendo sempre più robuste e vivaci: fermenti di cambiamento che sul finire degli anni Sessanta prenderanno forma di orientamenti politici.

L'amministrazione Triva si fa interprete di questa prospettiva politica, elaborando negli anni della contestazione studentesca e operaia una piattaforma che, più che un programma di interventi, si configura come progetto di città decentrata, 'democratica', capace di dare vita a un modello sociale coeso e solidale basato sui diritti dei cittadini - chiamati alla partecipazione at-

tiva nella gestione delle decisioni - che sia l'altra faccia di una strategia politica imperniata sull'obiettivo di 'democratizzare' la struttura economica di cui si sta sostenendo la crescita. Tutto ciò da realizzare all'interno di un'esperienza dalle forme del 'laboratorio', in cui si sperimentano nuove forme della politica e si elaborano nuove modalità d'intervento, con cui il soggetto pubblico intende conquistare sempre maggiori, autonomi e autorevoli spazi d'azione. Un 'protagonismo' che da un lato ha in sé il germe dell'egemonia', ma che vuole dall'altro tendere verso una sempre maggiore affermazione dell'autonomia locale.

Si tratta di un progetto complesso, per certi versi ambizioso, che richiede al comune grandi capacità progettuali e di coordinamento. È questo, in sintesi, ciò che teorizza il sindaco Triva: è il comune - e non lo Stato - che deve assumere un ruolo trainante nel pensare, pianificare e progettare la città, in tutte le sue articolazioni e connessioni; è soltanto a questo livello istituzionale, egli afferma, che è possibile trovare la lucidità e la capacità di fare, e di pensare dunque 'in grande'. In filigrana, lo si è accennato, c'è ovviamente l'ambizione di assumere un ruolo incisivo non solo sulle scelte locali, ma anche sul processo di profonda revisione dei cardini legislativi della autonomie locali, necessari per conquistare al comune spazi sempre maggiori di manovra e per legittimarne l'identità di ente autonomo di governo.

Sono anni d'intensa attività di laboratorio, che producono elevatissimi livelli di progettualità, volano determinante per la conquista di sempre maggiore capacità di coordinamento, e in cui progettualità politica, sviluppo economico, sviluppo culturale, dei servizi e pianificazione urbanistica si legano strettamente tra loro senza nessuna soluzione di continuità. Non mi sem-

bra perciò casuale che la maturazione di un progetto politico per Modena giunga a maturazione proprio nelle fasi che chiudono il decennio '60, anni in cui *tutto* è politico, e in cui ogni intervento si carica di valenze plurime, appalesando la strettissima connessione esistente tra la sfera istituzionale e quella sociale.

Al di là degli importanti interventi realizzati, in questo periodo diventa estremamente emblematica la profonda innovazione degli approcci politico-culturali: la progettazione della città diventa infatti un *tutto* in movimento, una linea-guida in grado di imprimere svolte profonde non solo alla qualità degli interventi, ma anche al modo con cui essi sono pensati e progettati.

Il clima di forte tensione contestativa che investe il paese nel biennio 1968-69 impatta violentemente anche sulla proposta politica del governo locale modenese, la cui azione si propone perciò d'intervenire con decisione sull'arretrato sociale', dando nuove risposte ai bisogni primari dei cittadini e coniugando tale impegno, che assumere la funzione di contributo al salario indiretto, alla partecipazione popolare; massicci sono gli interventi previsti a sostegno del 'consumo sociale', che deve essere avvantaggiato rispetto a quello privato.

Sono anni in cui anche il lessico subisce profonde torsioni, facendo trasparire le innovazioni culturali in atto: non si parla più settorialmente di interventi pubblici, ma di *scelte sociali*, capaci di portare alla riduzione dei margini della delega, estendendo l'area della partecipazione popolare sino a farla 'entrare' concretamente nelle istituzioni. In filigrana, si percepisce qui un'ulteriore torsione della fisionomia dell'architettura relazionale locale. Oltre alle istituzioni, debbono entrare a farne parte gli stessi cittadini, la società. Ciò ovviamente allude a nuovi scenari e a nuove prospetti-

ve, sia per ciò che concerne il nesso democrazia/rappresentanza, sia per ciò che riguarda invece il ruolo dell'istituzione comunale nella costellazione dei poteri locali. Al tempo stesso - ecco uno dei travi portanti di questa nuova impostazione - è necessario operare una saldatura tra l'iniziativa comunale e le esigenze sociali per conseguire un generale miglioramento della qualità della vita, sostenendo il processo d'irrobustimento del sistema delle autonomie locali, incrementando e rendendo più incisiva la presenza dei lavoratori all'interno delle istituzioni. La partecipazione, in altre parole, deve sapersi tradurre in potenziale politico, per allargare l'area del 'potere partecipato' e per sostenere una sempre più radicata autonomia.

Determinante, in questo disegno, diviene quindi il ruolo dei quartieri e dei comprensori, sia come strumenti di decentramento, sia soprattutto come momenti formali di espressione della partecipazione popolare. Il comune italiano fa parte di un'organizzazione istituzionale accentrata e tendenzialmente autoritaria; la realizzazione dei quartieri è l'antidoto proposto contro il permanere di tale stato di cose, contribuendo a far divenire l'istituzione comunale sede di un'estesa presenza democratica, rivolta, scrive Triva nel 1969, "a costruire e a conquistare un'organizzazione del potere e una democrazia nella quale gli aspetti formali non siano [...] semplice copertura di sostanze nient'affatto democratiche". Il quartiere deve quindi divenire il perno centrale di tale partecipazione, quale organismo strettamente connesso al processo di decentramento democratico.

La costruzione di questa prospettiva strategica, in cui i servizi sociali assumono una funzione di collante e insieme di propellente di un più avanzato sistema democratico, comporta ovviamente un'automatica

crescita endogena della piattaforma politico-culturale su cui poggia, che si esplicita nell'elaborazione e nella formulazione di nessi e relazioni progressivamente sempre più generali e articolati.

La prima di queste costruzioni politiche di senso è rappresentata dalla triangolazione democrazia-diritti-servizi. La partecipazione sociale è uno dei lieviti della democrazia ed è proprio sul lavoro e sulle proposte delle istanze che esplicitano il senso di 'partecipazione' (comitati di gestione della scuola dell'infanzia, assemblea per la scuola a tempo pieno, associazionismo sindacale, ecc.) che il governo locale poggia la base della propria attività. Questi momenti e i loro concreti contributi corrispondono così, negli orientamenti del ceto politico modenese, a un patrimonio irrinunciabile che consente ai quartieri scelte responsabili, moltiplicatrici della domanda, della stessa partecipazione e della lotta democratica. Patrimonio importante e virtuoso che, come nel caso della scuola dell'infanzia comunale, conferisce alle concrete realizzazioni una rilevante specificità politica: la 'conquista' della scuola dell'infanzia, infatti, non è solo un agente di crescita del livello di vita civile e nemmeno soltanto una nuova dimensione del salario sociale, ma essa diviene uno strumento che produce profonde modifiche nell'ordinamento dello Stato e nella struttura economica.

Il secondo percorso relazionale è costituito dal trinomio politiche amministrative-coscienza del diritto-riforme. La strategia comune, concertata tra istituzioni e istanze sociali, per soddisfare concretamente una parte del fabbisogno arretrato deve anche essere capace, per la natura del suo metodo e dei suoi contenuti, di far crescere nella maggioranza dei cittadini la *coscienza del diritto* e deve dunque essere in grado di promuovere sia un più esteso im-

pegno democratico, sia una più ampia e responsabile partecipazione alla lotta per le riforme istituzionali, il cui obiettivo rimane una trasformazione dello Stato che permetta la conquista di nuovi poteri per l'intero sistema delle autonomie. In questa prospettiva d'insieme il comune ha compiti precisi e per certi versi dirimenti: assumere il ruolo d'interlocutore immediato della domanda e protagonista della risposta, governare il territorio anche sotto il profilo della pianificazione territoriale), gestire le sue forme organizzative e garantire ai cittadini 'moderne' condizioni di vita civile, sociale e culturale; ma anche, e qui diviene perspicuo il nesso tra politica amministrativa e bisogni dell'economia, di concertare con altre organizzazioni rappresentative degli imprenditori (quali la camera di commercio) la creazione di servizi utili a fornire alle aziende strumenti conoscitivi per affrontare con più consapevolezza le sfide del mercato. Ed è infatti in questi anni che il comune si fa promotore della costituzione del 'centro servizi' citato in precedenza, il cui obiettivo è proprio quello di fornire 'risposte' - sotto forma di studi e consulenze - agli imprenditori modenesi nel campo dell'aggiornamento tecnologico dei macchinari e delle attrezzature utilizzati, elemento determinante in una fase in cui il sistema produttivo locale sta sempre più specializzandosi in prodotti ad alta tecnologia, soprattutto per il mercato estero.

Questo disegno politico, proprio perché interessa l'intero sistema sociale della città e il suo impianto organizzativo, non può ovviamente prescindere da una sempre maggiore e più coordinata gestione dei servizi sociali, la cui espansione è ritenuta elemento essenziale sia per garantire la 'tenuta' dell'intero modello sociale - che ha assunto una valenza strategica - ideato dal ceto politico, sia per temperare gli squili-

bri sociali e territoriali prodotti dallo sviluppo economico. In ogni caso, ciò che occorre qui sottolineare ancora una volta è come il disegno politico comunale modenese sia in sé elemento determinante per conferire autorevolezza all'istituzione governata e come, sebbene in modo indiretto, la ramificata espansione dell'*offerta* di servizi sociali concorra a stabilizzare e irrobustire l'azione diretta di produzione e distribuzione di servizi (di varia natura) a favore delle imprese locali.

In altre parole, la miscela di *autorevolezza* conseguita dalle istituzioni locali e d'interventi indiretti configurano l'esistenza di una vera e propria *politica economica* del comune, un tratto identitario delle sue competenze assolutamente assente dalla codificazione normativa (e quindi conquistata ed esercitata nei fatti *extra legem*) e sostanzialmente negata dalla storiografia impegnata sul fronte di studio delle istituzioni locali, sempre molto attenta a cogliere la *pars destruens*, per così dire, del rapporto centro-periferia (accentramento, invasività dei controlli centrali ecc.), ma molto meno lucida nell'illustrare la *pars construens*, misurabile solo a partire da una riflessione capace di tenere insieme l'analisi dei meccanismi normativi e le concrete evidenze empiriche.

L'esatta natura di quest'impostazione politico-amministrativa filtra con limpidezza dall'analisi di alcuni interventi comunali. Significative, per esempio, sono le innovazioni introdotte nel campo delle risposte al problema degli anziani, con il superamento delle vecchie strategie basate sull'esclusiva realizzazione di strutture residenziali, le quali, pur risolvendo il problema dei soggetti soli non autosufficienti, non possono più essere l'unica risposta all'universo della terza età, sempre più composito e sfaccettato. I cittadini ultrasessantenni sono ormai circa venticinquemila, il 16 per

cento dell'intera popolazione modenese; una massa ingente che pone domande assai differenti tra loro, emblematiche di una pluralità di circostanze socioeconomiche strutturali, sulla cui valutazione le istituzioni locali devono fondare l'elaborazione di un'efficace strategia di soddisfacimento dei bisogni. Il basso livello delle pensioni innanzitutto, spesso insufficienti per coprire i fabbisogni primari e reso ancora più drammatico dalla frantumazione dei tradizionali modelli organizzativi delle famiglie; situazioni di difficoltà, i cui effetti sono amplificati dagli elevati costi delle abitazioni, da ritmi produttivi che accelerano i processi d'invecchiamento, determinando rapidi ricambi nella forza lavoro e dai processi di esclusione e isolamento sociale provocati dalle trasformazioni sociali ed economiche.

È sulla scorta di queste considerazioni che il comune di Modena elabora risposte di tipo nuovo, quali l'assistenza domiciliare e gli interventi a favore dei nuclei familiari di vecchi coniugi: si tratta di nuove forme d'intervento, ma soprattutto dell'ideazione di una nuova politica d'intervento che appare consapevole dei nuovi scenari d'insieme. Tutte le iniziative messe in campo devono infatti cercare di mantenere inseriti nel tessuto sociale modenese gli anziani, ampliandone e vitalizzandone le opportunità aggregative, non recidendo i fili relazionali tra anziano e società circostante. È in quest'ultima direzione che va inteso il grande sostegno offerto - spesso in forma d'incentivo a fare - dall'amministrazione alla realizzazione e allo sviluppo della fitta rete di polisportive modenesi, che, al di là delle concrete attività svolte (o forse proprio attraverso di esse), diventano veri e propri luoghi di *sociabilità*, che consentono ad ampi segmenti di modenesi, soprattutto ma non esclusivamente anziani, di fruire di efficienti e ben attrezzati luoghi

di aggregazione e socializzazione.

Un secondo punto d'innovazione sta nel nuovo atteggiamento con cui l'amministrazione comunale si avvicina al problema delle abitazioni. A più di vent'anni dalla fine della guerra non si tratta più solamente di disagi causati dalla mancanza di alloggi: la nuova questione con cui confrontarsi è diventata il loro costo. Un problema che la sola manovra sulle aree non è più in grado di combattere.

Il costo della casa - scrive il sindaco Triva - è una delle componenti più serie nella determinazione del salario indiretto; apre il discorso sulle presenze monopolistiche nel settore come il cemento e ripropone il tema dell'abitazione come servizio sociale.

Abitazioni-diritti-servizi, ecco un altro nervo vitale della nuova stagione politico-amministrativa. Il tema è ovviamente destinato a diventare sempre più scottante: qual è il *valore sociale* dell'abitazione? Si tratta o meno di un *diritto sociale* da tutelare a livello istituzionale? A parere delle istituzioni modenesi occorre impedire con ogni mezzo che divenga un bene di mercato. Ormai i lavoratori non sono più nelle condizioni d'indigenza dell'immediato dopoguerra e possono quindi permettersi d'accedere al bene-casa con una certa elasticità, ma non però di corrispondere il plusvalore speculativo che la rendita fondiaria intenderebbe realizzare. Si tratta di una questione estremamente delicata poiché rischia d'incrinare un equilibrio socioeconomico ormai stabilizzatosi, con la riproposizione di difficoltà per i ceti lavoratori che si riteneva fossero ormai stati definitivamente superati.

Tutto ciò poi si collega strettamente alle soluzioni previste nel campo dei servizi urbani, sociali e culturali, cui si abbinano i concetti di autogestione della residenza e di gestione sociale dei servizi collettivi.

Perspicuo è dunque il nesso che porta all'idea di quartiere inteso come spazio primario dei cittadini, sia nel campo del decentramento politico, sia in quello della gestione sociale dei servizi scolastici di ogni ordine e grado, dei servizi culturali, sportivi, ricreativi, sanitari e sociali. Una concezione che riflette in definitiva l'idea di una grande utopia: la gestione collettiva e sociale della città e dei suoi servizi. Una grande utopia urbanistica in cui si specchiano, se vogliamo, i cascami della grande utopia politica inopinatamente crollata con l'intervento dei carrarmati sovietici nel 1956 a Budapest e nel 1968 a Praga. Un'utopia che proprio perché tale continua comunque ad ardere sotto la cenere nel cuore di molti militanti e che opportunamente riplasmata - in forme meno direttamente riconducibili alla mitopoietica del modello sovietico - dalla dirigenza comunista, continua a rappresentare uno straordinario veicolo di consenso e un eccezionale elemento di collante sociopolitico. La necessità è che però che anche in questo caso i provvedimenti adottati o progettati nella dimensione locale trovino coerenti punti di riferimento nelle politiche nazionali; la 'sinergia istituzionale' dei differenti soggetti di governo è l'unica via praticabile per dare soluzione e continuità a molti dei problemi irrisolti della società italiana. Negli anni Settanta la coppia continuità/discontinuità continua ad agire carsicamente sul processo di definizione della strategia politico-amministrativa comunale. Nel 1972 si assiste a un nuovo cambio ai vertici dell'amministrazione: al sindaco Triva subentra Germano Bulgarelli, già assessore nella precedente giunta. È quindi un cambio nella continuità: le linee-guida del precedente decennio vengono ampliate e perfezionate, ma uguale rimane la direzione complessiva della strategia comunale. Il 'laboratorio' degli anni Sessanta

rappresenta ancora per il ceto politico locale modenese un'esperienza in cui riconoscersi e da proseguire, rafforzando gli eventuali punti deboli e dando concreta realizzazione a quanto sinora soltanto ipotizzato e progettato.

Gli anni Settanta coincidono, al di là di ogni dubbio, al punto più alto del progetto di governo della città, ma anche al momento topico del tentativo di diffondere l'effetto urbano all'intero territorio, riducendo il divario esistente tra città e campagna sul piano della qualità dei servizi e, quindi, della generale qualità della vita. È questo uno degli aspetti più significativi della politica comunale di questo decennio, che testimonia di come la maturazione dell'approccio politico-culturale al problema della gestione territoriale s'iscrive con coerenza, e senza soluzione di continuità, nel solco della strategia delineata in precedenza dall'amministrazione Triva. Ogni sforzo del comune nel campo dei servizi sociali, così come degli interventi strutturali, deve quindi essere orientato a realizzare "condizioni d'indifferenza" di vita civile in tutto il territorio. L'obiettivo è quello cioè di creare in ogni punto del territorio comprensoriale - nei quartieri e nei centri urbani - condizioni idonee per un'uguale fruizione dei servizi. Verde, scuole, asili, case albergo per anziani, attrezzature per il tempo libero, devono divenire concreta possibilità per l'intero territorio.

Come nel passato, anche in questo caso sono gli effetti dello sviluppo economico locale a imporre all'amministrazione interventi in grado di operare un riequilibrio economico e sociale del territorio; uguali sono le cause: lo sviluppo economico vigoroso, ma non adeguatamente regolamentato e proprio per questo agente di squilibrio. Occorre dunque che gli interventi siano sì incisivi, ma anche differenziati, abbracciando tanto il progetto di elettrifica-

zione integrale delle campagne quanto la riorganizzazione del trasporto provinciale, sia l'intensificazione della politica degli espropri per favorire un nuovo programma edilizio pubblico e privato che la gestione diretta da parte del comune di piccoli appartamenti da assegnare ad anziani soli.

Le forze politiche che guidano il governo locale iniziano però a scontrarsi con un quadro generale - di revisione delle strategie ma anche di crescenti problemi finanziari - che inizia a fare presagire le future difficoltà: la politica di massima espansione dell'intervento pubblico non subisce ancora battute di arresto, ma s'intravedono già - *in fieri* - gli elementi che inceperanno un meccanismo che si era creduto ampliabile senza limiti. Sono due gli elementi che caratterizzano la strategia politico-amministrativa nei primi anni Settanta. Da una parte vi è la matura consapevolezza - toccata con mano in quasi un trentennio di concreta esperienza - delle 'possibilità limitate' dell'intervento comunale; è impensabile che la sola azione di questo soggetto istituzionale possa incidere radicalmente sulle *cause* dei problemi sociali esistenti: esso può tutt'al più attenuarne gli *effetti*. Soluzioni che incidano più in profondità richiedono l'intervento coordinato e pianificato di tutte le istituzioni, in primo luogo di quelle centrali; nessun comune può conseguire un'azione efficace operando in modo autarchico; senza l'intervento diretto dello Stato - e degli altri enti intermedi (per certi ambiti la provincia, ma ancora di più il neocostituito ente regione) - ogni azione locale non può che perdere di efficacia. È per questo motivo che la programmazione degli interventi settoriali deve accompagnarsi alla costante pressione politica nei confronti del potere centrale per ottenerne il fattivo coinvolgimento e per riproporre la necessità di una

riforma del telaio istituzionale italiano. Questo, per altri versi, è il senso autentico del 'laboratorio Emilia' del ventennio '60-'70: sperimentare un modello di sviluppo sostenibile della società da proporre come punto di riferimento per le politiche nazionali; oltre che, ovviamente, nel quadro di un disegno politico più generale, accreditare le forze della sinistra come soggetti politici legittimati a prendere le redini del governo nazionale. Dall'altro lato vi è la presa d'atto dell'esistenza di un iato profondo tra aumento del disavanzo e diminuzione del bisogno sociale: il comune assiste alla crescita del proprio deficit a una velocità incontrollabile, eppure non riesce ancora a soddisfare l'intera domanda d'intervento. Quali sono le soluzioni di un problema ormai divenuto patologico, che rischia di comprimere le stesse capacità di risposta degli enti locali? Certamente un ruolo importantissimo in questa vicenda ha la riforma tributaria dei primi anni Settanta, che sottrae a comuni e province autonomia impositiva e che crea un meccanismo di trasferimento a loro favore di risorse dal bilancio dello Stato, che si rivelano tuttavia sempre più insufficienti. Si tratta di una riforma, a parere del sindaco Bulgarelli, che rappresenta la cartina di tornasole della volontà politica dello Stato centrale di comprimere il ruolo delle autonomie. La dimensione del disavanzo modenese

rivela il permanere di una politica finalizzata a comprimere la spesa sociale di base e a rendere fragili le stesse conquiste delle autonomie; il nostro impegno, quindi, dovrà porre con forza la fine e il superamento della politica dei disavanzi e la conquista, per gli enti locali, di entrate ordinarie corrispondenti alle necessità del consumo sociale realizzato e aperto a una dilatazione dello stesso, attraverso una nuova ripartizione delle risorse, come condizione essenziale per la difesa e il consolidamento delle autonomie e dei poteri dei comuni.

Forse, però, non è solo questo il vero nodo della questione. È ipotizzabile, in astratto, concependo un'illimitata capacità della spesa pubblica a espandersi, un aumento senza limiti dell'intervento comunale? È ragionevole pensare che non sarà mai raggiunto un punto in cui l'ulteriore sviluppo dei servizi comunali innescherebbe un meccanismo di diseconomicità e disfunzionalità? Altri interrogativi sono ovviamente contenuti in queste considerazioni. Ci si sta avviando verso un'architettura istituzionale locale in cui il ruolo del comune diventerà progressivamente sempre meno autorevole? Oppure la presa d'atto della necessità di porre un limite agli interventi diretti è indice del raggiungimento di un livello di autorevolezza e centralità che comporta ora la ricerca di nuovi interlocutori e nuove *partnership*? Il quesito, com'è ovvio, all'attuale stato delle riflessioni, non può ancora essere del tutto sciolto, anche se appare quanto mai plausibile offrire alcune risposte.

L'amministrazione comunale modenese continua comunque, in una fase in cui si percepiscono le prime avvisaglie delle difficoltà finanziarie, ad alimentare l'impegno pubblico per sostenere i consumi sociali, quali agenti di riequilibrio delle aporie dello sviluppo economico. L'inversione del rapporto tra consumi privati e sociali è ancora la linea-guida della strategia di governo e il disavanzo che ne è per molti motivi il prodotto deve essere inteso essenzialmente come 'disavanzo sociale', frutto deliberato di una politica volta al soddisfacimento del fabbisogno di servizi, su cui si registrano peraltro - allo stesso livello regionale - non secondarie convergenze tra Partito comunista e Democrazia cristiana. È all'interno di questa logica, allora, che va interpretata la scelta consapevole del disavanzo economico, preferibile al persistere

di quella forma di disavanzo che non incide sulle finanze comunali, ma che a nostro giudizio - sottolinea l'assessore alle finanze Alfredo Mango - è molto più grave e che correntemente si chiama 'disavanzo occulto' e che consiste nella mancata risposta alla domanda sociale della collettività e in particolare delle masse lavoratrici.

La scelta del disavanzo sociale porta però rapidamente a sintesi la reale entità del problema, tanto che nel giro di pochi anni la crisi finanziaria del comune assume dimensioni incontrollabili; la massa del debito si dilata a vista d'occhio, rischiando di comprimerne gli spazi di manovra (tab. 3).

Tab. 3. *Disavanzo economico (1969-1977).*

	<i>Disavanzo</i>	<i>Aumento %</i>
1969	2.231	0,00%
1970	2.358	5,39%
1971	3.059	22,92%
1972	4.868	37,16%
1973	5.890	17,35%
1974	9.567	38,43%
1975	12.246	21,88%
1976	15.422	20,59%
1977	18.570	16,95%

Il problema è diventato annoso: per quanto tempo ancora il comune potrà finanziare la rete dei servizi sociali come agente di sostegno ai salari erosi dalla galoppante inflazione? Per quanto tempo ancora il comune potrà continuare nella politica dei servizi guardando soltanto nel prisma del 'salario sociale'? Il quadro appare ormai fortemente compromesso e l'amministrazione, di fronte a elementi che irrigidiscono il dinamismo d'intervento, è costretta ad adottare nuove soluzioni. Corre l'anno 1976, quasi dieci anni sono passati dall'esplosione di conflittualità del biennio '68-'69, e

siamo ormai alle soglie di una stagione politica molto difficile per l'intero paese. In questi anni quasi il 55 per cento delle risorse del bilancio è impegnato nei settori dell'istruzione, della cultura, dello sport e tempo libero e negli interventi in campo sanitario e sociale; le finanze comunali - esauste - sono sul punto di scoppiare. Ne è consapevole anche l'assessore alle finanze Fanny Zangelmi che, nella relazione al bilancio preventivo, scrive: "Siamo consapevoli che oggi l'aumento del costo della vita erode il potere di acquisto dei salari, ma va considerato il fatto che, comunque, il servizio rappresenta un bene reale, un salario indiretto, il terzo salario che entra indirettamente nelle famiglie".

È così che tra il 1976 e il 1978 il ceto politico locale imprime una profonda virata alle politiche d'intervento sociale, razionalizzando ma anche riducendo le risorse finanziarie investire in tale settore. Una virata brusca, che ridisegna alla radice la sostanza e la natura della strategia attuata sino a quel momento.

Si può parlare di fine di un modello? Oppure di una semplice manovra congiunturale, necessaria per impedire che venga compromessa l'elasticità di azione del comune nel campo del sostegno all'economia locale? Sino a che punto poi l'intervento sociale può confliggere con quello economico? Si tratta d'interrogativi storiografici ancora sostanzialmente aperti, che prefigurano la necessità di nuove verifiche empiriche sulle fasi successive, in cui la natura dell' 'autorevolezza' comunale è sottoposta a nuove torsioni e nuove sfide.

Di fronte a questo stato di cose gli amministratori modenesi varano un piano d'azione il cui principale obiettivo è la ricerca di *essenzialità* nella gestione dei servizi sociali, che non leda né le funzioni sociali dei servizi, né le concezioni politico-culturali che vi sono sottese, ma che consenta, in un

periodo limitato, di contenerne globalmente l'impatto finanziario. Osservando attentamente in filigrana, il 1976 rappresenta la cerniera emblematica di queste vicende. La scuola dell'infanzia comunale raggiunge il punto di massimo sviluppo (3.126 bambini), gli asili nido si avviano a toccare il punto di maggior diffusione, il consuntivo dell'assistenza agli anziani è positivo (3.600 interventi di assistenza domiciliare, 650 collaborazioni domestiche, 1.300 interventi abitativi), il piano di edilizia popolare mette a disposizione in un triennio 2.338 alloggi. Eppure il 1976 è anche l'anno della 'svolta', in cui per la prima volta il ceto politico locale modenese esplicita concretamente la determinazione a volere mutare la direzione della propria strategia. L'obiettivo dell'intervento pubblico illimitato - che in certi momenti sembrò assumere le forme dell'utopia - è definitivamente tramontato.

Nel giro di pochi anni appare però chiaro che nemmeno la ricerca di essenzialità - intesa come manovra congiunturale di aggiustamento e riequilibrio - è sufficiente per fronteggiare difficoltà ogni giorno più stringenti. Occorrono strategie più rigide; occorre - anche a Modena - lanciare un segnale netto che dia senso compiuto alla richiesta di 'austerità' cui la forza quantitativa più rappresentativa della sinistra ha chiamato l'intero paese.

Il filo delle politiche locali, d'ora in avanti, sarà costantemente in equilibrio su un crinale stretto, tirato da un lato dalla necessità di razionalizzare e comprimere i costi, e dall'altro dalla necessità di salvaguardare e qualificare i servizi sociali. Pochi anni dopo l'obiettivo per l'assessore alle finanze Aude Pacchioni è dunque quello di contemperare, in un processo di riqualificazione dell'intervento e quindi della spesa, costi e bisogni sociali. Occorre perciò "razionalizzare, rendere essenziale la spesa,

riconvertire servizi, utilizzare in modo razionale il personale e le risorse per conservare ed estendere il ruolo promozionale del comune in campo economico, sociale e culturale”. Ma è però altrettanto necessario salvaguardare i servizi che hanno consentito a Modena di consolidare un elevato tasso di popolazione attiva (42% contro il 35% di media nazionale), una maggiore percentuale di donne occupate (29% contro il 19% di media nazionale) e il raggiungimento di elevati standard di qualità della vita.

Le scelte indicate - continua Pacchioni - trovano, nella parte spesa, una loro corretta impostazione e le proposte sono qualitative, sono previste con l'intento di continuare l'opera di razionalizzazione, di essenzialità. Una spesa che presenta il segno del cambiamento inteso come sforzo per adeguare i servizi e gli interventi complessivi dell'Amministrazione alle attuali realtà della città e alle condizioni generali del Paese. La Giunta ribadisce l'esigenza che questo impegno di rigore, di contenimento, di qualificazione e riconversione della spesa non sia del solo Comune.

Occorre quindi riplasmare l'assetto strategico degli orientamenti amministrativi, ricercando un nuovo equilibrio tra risorse investite e qualificazione (ed efficacia) dei servizi offerti. La strutturazione complessa degli interventi sociali comunali può quindi essere modificata, razionalizzata, anche semplificata, ma ciò non può certamente avvenire a scapito di quegli interventi che hanno rappresentato la cifra peculiare, e in certi casi innovativa, dell'esperienza modenese e, più in generale, emiliana. Austerità significa indubbiamente sacrificio collettivo, ma non è ipotizzabile lo smantellamento, nemmeno parziale, di una rete sociale che ha consentito, accompagnato e sostenuto un trentennio di sviluppo economico e di miglioramento delle condizioni di vita e anche - a ben vedere - un processo di profonda democratizzazione sociale.

Muoversi concretamente per realizzare questi propositi è però difficile: l'impatto della politica d'austerità produce infatti effetti comunque violenti. Nel campo scolastico inizia la progressiva decrescita dell'offerta di scuole dell'infanzia comunali, si assiste alla chiusura delle scuole elementari frazionali, mentre la statalizzazione del 'tempo pieno' consente di reimpiegare altrove le risorse comunali precedentemente impegnate. È tuttavia nel settore della sanità e dei servizi sociali che si registrano le maggiori ripercussioni, riconducibili alla scelta di rendere sinergici e cooperanti i servizi comunali con quelli statali e privati, con l'obiettivo di contenere al massimo i costi e di razionalizzare l'offerta. Meno numerosi, e comunque di minore rilievo, sono invece gli effetti che i nuovi orientamenti producono nel campo dei servizi per gli anziani, in cui non si assiste a nessuna contrazione dell'offerta di servizi, che cercano anzi di riqualificarsi ulteriormente con la promozione di una vasta opera solidaristica in grado di coinvolgere le categorie professionali (dai medici agli imbianchini, dagli infermieri agli idraulici) perché sorreggano con le loro prestazioni volontarie gli anziani. Emblematico è però l'approccio: anche il 'volontariato' sta assumendo una propria dimensione scientifica, entrando a pieno titolo come soggetto nella programmazione politico-amministrativa del comune.

3.4 Dopo l'utopia del pubblico

L'allarme lanciato dalle istituzioni modenese tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli Ottanta sulle difficoltà finanziarie che obbligano a ripensare il modello organizzativo e gestionale del sistema di welfare locale non deve comunque essere confuso con il reale bilancio di un'esperienza

trentennale. Nel 1983, quando cioè si è già intrapresa la nuova rotta, un rapporto realizzato dal comune di Modena sottolinea come la società locale appaia dotata di una solida e ramificata rete di servizi sociali, culturali, sportivi e ricreativi, risultato in primo luogo del massiccio impegno pubblico, ma anche della sempre più diffusa presenza dei soggetti privati, cooperativi, associativi.

Il sistema di welfare municipale si configura quindi come una realtà composita, sfaccettata, punto d'incontro tra la trentennale propensione delle istituzioni locali all'intervento sociale e le spinte prodotte da un variegato orizzonte di altri attori impegnati, con forza e capacità diverse, a conseguire obiettivi simili, paralleli, sussidiari. Nel processo di costruzione del sistema sociale dei servizi modenese *pubblico* e *non pubblico* hanno sempre avuto un ruolo complementare: per certi versi, e in molti casi, (ad esempio assistenza e asili), il non pubblico (in certi casi il privato) ha preceduto l'intervento comunale e statale; spesso proprio questa situazione di ritardo ha stimolato l'intervento delle istituzioni locali, 'chiamate' a colmare un vuoto nell'offerta o a riaffermare concretamente la cifra della propria identità politico-istituzionale attraverso la conquista di un sempre maggiore 'protagonismo'. Per un trentennio le forze politiche di governo emiliane - e più in generale tutta la sinistra italiana - si muovono all'interno di una costruzione politico-culturale in cui l'intervento pubblico - a vari livelli e in un ampio ventaglio di settori - è considerato l'unico antidoto possibile contro l'obiettivo del profitto che anima i privati; l'unica manovra praticabile (soprattutto nel caso dell'offerta educativo-culturale di estrazione religiosa) per inoculare il *virus* della democrazia in una società ancora troppo solcata da disuguaglianze e da opportunità

sbilanciate, l'unico elemento in grado di riplasmare con equità la gerarchia sociale, offrendo a tutte le sue componenti (specialmente a quelle appartenenti agli strati più disagiati) medesime possibilità di accesso all'istruzione, alla cultura, ai servizi sociali e sanitari; in altre parole, a tutto ciò che concorre ad attenuare la frammentazione sociale.

Agli inizi del decennio che registrerà la definitiva scomparsa degli elementi che hanno dato luogo alla lunga contrapposizione politico-ideologica tra Est e Ovest, il quadro generale appare però profondamente mutato rispetto al passato. Le istituzioni locali hanno compreso di non potere più continuare a essere l'unico polo attrattivo di un intero sistema sociale, il principale soggetto di una politica di sostegno allo sviluppo e di realizzazione d'interventi sociali. Da un lato tutto ciò apparirebbe un'inutile ostinazione incurante delle sconnesse condizioni di salute della finanza locale, testimoniando di una miopia strategica che provocherebbe, nel breve-medio periodo, il totale depauperamento delle capacità del sistema di rispondere ai nuovi disagi e ai nuovi bisogni sociali. Dall'altro lato, però, la nuova impostazione rappresenta la cartina di tornasole della nuova concezione strategica del ruolo da attribuire alle istituzioni locali, di cui si esplicitano e metabolizzano (non senza difficoltà e resistenze) i limiti del loro protagonismo. Si tratta, per altri versi, del processo di elaborazione di una nuova identità in cui sono presente, nemmeno residualmente, i condizionamenti dettati dalla congiuntura politico-economica, ma che, almeno nelle rappresentazioni fatte dagli amministratori modenese, non avrebbe snaturato la complessiva natura dell'intervento, che anzi si sarebbe arricchito di nuove funzioni. Ciò cui in realtà si assiste è un'ulteriore 'svolta' negli orientamenti politico-ammi-

nistrativi, questa volta molto profonda poiché corrisponde a un radicale riorientamento dell'azione delle istituzioni locali in una direzione capace di seguire le trasformazioni avvenute nella società.

La capacità di 'adattamento' dell'ente locale alla manifestazione di nuovi bisogni - è il sindaco Mario Del Monte, eletto nel 1980, il mentore di questa nuova impostazione - deve essere rapida anche in questo frangente, cogliendo e valorizzando adeguatamente i segnali risveglio del 'privato' (incluso in questa generica terminologia il variegato arcipelago dell'associazionismo laico e religioso, del terzo settore ecc.) in numerosi settori dell'intervento sociale quali l'istruzione, la cultura, l'assistenza, la sanità ecc. L'intensificarsi in tali settori di altre esperienze che affiancano quelle pubbliche deve dunque divenire - diversamente che in passato - uno stimolo per le istituzioni locali a riflettere sulla natura e sul funzionamento della propria offerta e delle proprie strutture, portandole a interrogarsi perché, nonostante l'ampliamento dell'offerta di servizi pubblici, si stia assistendo alla parallela crescita di altre opportunità.

Per il nuovo sindaco tutto ciò avrebbe dovuto riverberarsi positivamente sul complessivo assetto dei servizi (sia in termini quantitativi che qualitativi), divenendo volano di ricerca di altre soluzioni in grado d'inserirsi negli spazi aperti tra iniziativa pubblica e privata. In altre parole, viene progettata la ricerca di una 'terza via' nel campo del welfare locale, una soluzione che non solo tolleri ma agevoli l'intervento di soggetti sociali o cooperativi, anche tracciando forme originali quali l'ideazione delle strutture di appoggio ai servizi sociali comunali, oppure ricorrendo a inediti e peculiari sistemi di autogestione, come nel caso degli asili nido.

Un'epoca è definitivamente tramontata: la

concezione che l'intervento pubblico debba rispondere a tutti i bisogni sociali è definitivamente accantonata. Alle istituzioni locali - ma la considerazione si estende a tutto il settore statale - deve essere attribuito il compito di definire gli standard dei servizi (per ciò che riguarda contenuti e obiettivi), la cui realizzazione deve però essere coprogrammata con gli altri soggetti, di cui è necessario sollecitare e favorire l'intervento. Com'è ovvio si tratta di un processo di transizione molto delicato, la cui attuazione comporta scelte precise nella selezione dei criteri che consentano un passaggio da un sistema pubblico a un sistema aperto di servizi esente da traumi e ripercussioni negative.

Le condizioni per attuare un più incisivo rapporto di collaborazione con l'associazionismo locale appaiono ormai mature e rendono possibile la sperimentazione di nuove forme di gestione di alcuni servizi comunali (nella prima fase saranno le attività estive per adolescenti e i centri giovani). L'obiettivo è di realizzare una maggiore crescita della società, capace di autorganizzarsi per dare risposta ai nuovi bisogni, le sfide della fine di secolo: gli anziani, le tossicodipendenze, l'handicap e l'immigrazione extraeuropea. La struttura di questa strategia poggia su una considerazione di base: la società civile è ormai 'adulta' e deve trovare in sé i propri livelli di governo, sperimentando con coraggio nuove forme di autogestione, senza riportare necessariamente entro i binari dell'istituzionalizzazione la *complessità* dei nuovi rapporti che si stanno spontaneamente formando, le nuove soggettività di giovani e di donne, dei lavoratori, dei tecnici, l'esigenza sempre più diffusa di 'contare' dei cittadini.

L'associazionismo, la cooperazione sociale e il non-profit sono i nuovi soggetti del 'terzo settore' su cui le istituzioni locali

debbono investire: un maggior ruolo del 'privato' non marginalizza quello pubblico, ma anzi lo qualifica e valorizza, perché crea contaminazione di esperienze e professionalità; il ruolo delle istituzioni locali non ne esce ridimensionato, ma rafforzato nella sua funzione di controllo, coordinamento e regolamentazione. È questo l'unico antidoto, nell'ultima fase del secolo, tenendo anche conto delle sempre maggiori difficoltà dei soggetti pubblici a sostenere una spesa d'investimento, contro un possibile calo degli investimenti sociali, che avrebbe effetti drammaticamente recessivi. Il sistema pubblico di welfare deve quindi continuare a essere sostenuto e valorizzato, ma occorre che si assuma una nuova prospettiva che consenta di riarticolare la strutturazione dell'offerta di servizi. In discussione è soprattutto la loro gratuità per tutti: si tratta di una logica che ne ha accompagnato la nascita e lo sviluppo, ma che non corrisponde più alla realtà sociale circostante. In questa nuova dimensione progettuale occorre realizzare un'attenta valutazione dei costi del welfare municipale e adottare una conseguente politica tariffaria che tenga conto degli effettivi livelli reddituali dell'utenza. Tutto ciò - a detta degli amministratori locali - è assolutamente necessario per estendere ulteriormente l'offerta (il concetto è quello di universalità dei servizi), senza tuttavia che i costi ricadano sulle finanze comunali, che si troverebbero altrimenti ben presto gravate da oneri insostenibili. L'idea politica che sta al fondo di questo nuovo approccio alla questione del welfare locale sta quindi tutta dentro a uno slogan a effetto: "governare di più e gestire di meno"; questa è la nuova 'frontiera' strategica delle istituzioni locali modenesi. La fase in cui esse avevano pensato fosse possibile e opportuno farsi carico in prima persona e con modalità semimonopolistiche della realizzazione dei

grandi progetti sociali per la città può considerarsi definitivamente chiusa. Il comune, le istituzioni locali, per la costruzione della grandi infrastrutture e per il mantenimento del sistema sociale deve cooperare e collaborare - sin dalla fase della progettazione - con lo Stato e con gli altri attori sociali che operano nel contesto locale; una trasformazione nei metodi di lavoro cui corrisponde una parallela modifica dei temi fondamentali della programmazione politico-amministrativa del governo locale, che sono ora rappresentati da quattro grandi nodi: le nuove povertà, l'emarginazione dei soggetti sociali più deboli, l'integrazione socio-culturale di una popolazione sempre più multietnica, le tematiche ecologiche e la salvaguardia ambientale.

Lo scenario appare adesso completo. Pubblico e privato, dopo anni di conflitti e concorrenza, sembrano avere trovato un punto di equilibrio, una sorta di *partnership* dai mille volti e dai contorni cangianti; si tratta di un riequilibrio di ruoli, competenze e responsabilità che è maturato nell'evolversi di un grande processo di sviluppo e modernizzazione, che ha comportato rilevanti modificazioni dei livelli di benessere materiale cui ha corrisposto la radicale trasformazione dell'impianto sociale di Modena. Un processo ovviamente lungo, costellato da accelerazioni e discontinuità, che ha messo in evidenza il contributo certamente inquantificabile nell'entità, ma assolutamente certo nella natura offerto dall'azione di governo delle istituzioni locali.

Alla conclusione di questo itinerario espositivo crediamo sia utili soffermarci nuovamente sulle molteplici connessioni, portati in superficie dalla ricerca, esistenti tra la sfera degli interventi in campo culturale (ciò che si è definito welfare culturale) e quella più generale del sistema socioeconomico locale.

Anche in conclusione risulta confermato

che l'insieme degli interventi che compongono la 'politica culturale' delle istituzioni locali emiliane (ci sentiamo con tranquillità di estendere alla scala regionale le nostre considerazioni sul caso modenese) rappresentino da un lato l'elemento agglutinante dell'intero sistema sociale e, dall'altro, costituiscano un agente di inclusione al suo interno dei ceti popolari.

Nel primo caso si può ritenere che la funzione del welfare culturale sia assimilabile a un vettore centripeto che depotenzia gli effetti esplosivi tangenziali; nel momento più acuto dello sviluppo (che, a causa delle profonde torsioni che subisce il tradizionale modello comunitario anche in relazione ai processi di frantumazione/ricomposizione della identità, corrisponde al punto di maggiore accelerazioni centrifuga) la politica culturale delle istituzioni locali diviene un arcipelago d'interventi in grado di compensare i violenti scossoni impressi alla vita sociale dall'ingresso in una nuova dimensione dell'organizzazione del lavoro (e dunque della vita privata e familiare), che trasforma alla radice i consueti ritmi organizzativi del *tempo* e dello *spazio*.

Nel secondo rappresenta la modalità la più coerente con gli ideali politici perseguiti dal Partito comunista italiano nel trentennio 1945-75 (sorvoliamo qui su tutte le sottoperiodizzazioni che sarebbe invece importante scandire), che vedevano tra le principali priorità la concreta realizzazione di una democratizzazione sociale e la conseguente (o parallela) trasformazione dei cardini fondanti delle vecchie gerarchie della società attraverso una reale inclusione all'interno di quest'ultima degli attori sociali (i ceti popolari *in primis*) che da sempre vi ricoprivano un ruolo subalterno. È questa, in altre parole, la rappresentazione del processo gramsciano di passaggio dalla dirigenza all'egemonia at-

traverso la crescita culturale dei ceti subordinati e la parallela trasformazione dell'archetipica della cultura italiana. È questa, in definitiva, la vera essenza della *grande utopia* che abbiamo posto al centro dei nostri interessi, che a lungo è allignata nella strategia politica dei comunisti modenesi (per poter dire emiliani occorrerebbero altre ricerche sul campo), producendo effetti e conseguenze a nostro avviso nient'affatto trascurabili.

Osservando a posteriori, con il necessario distacco critico, tali esperienze sembrerebbe forse di cogliervi un surplus d'ingenuità e di scarso realismo; misurandone poi gli esiti sulla scala dei problemi che oggi si pongono alla società emiliana si potrebbe frettolosamente affermare che l'attecchimento di quelle prospettive appare assai debole e superficiale. Dal punto di vista storico, però, senza con questo volere sottoscrivere nessuna compartecipazione ideologica, occorre sottolineare un dato di fatto, facilmente riscontrabile sovrapponendo una mappa virtuale dell'odierna *democrazia sociale* (per intenderci: gli elementi di *civicness* definiti da Robert Putnam) a quella ipotizzabile per gli anni che precedono l'instaurazione della dittatura fascista. Le diversità sarebbero in questo caso palpabili ed evidentissime: la società emiliana ha subito una trasformazione senza dubbio epocale; ed è nostra precisa convinzione che il *valore aggiunto* (da molti punti di vista: sociale, economico, politico e culturale) a una modernizzazione che, ovviamente, avrebbe comunque avuto luogo sia stato conferito proprio dall'azione delle istituzioni locali governate dai partiti della sinistra, e in primo luogo dal Partito comunista italiano. Se questa può essere una modalità per misurare gli aspetti della *grande utopia*, si può allora concludere che essa ha conseguito risultati importanti e duraturi.