



SOCIETÀ ITALIANA PER LO STUDIO DELLA STORIA CONTEMPORANEA  
*Seminario nazionale sulla storia italiana del secondo dopoguerra 1943-1994*  
2° INCONTRO, BOLOGNA, VENERDÌ 12-SABATO 13 MARZO 2010

www.sissco.it

Carlo De Maria

**Titolo.** *Nascita e sviluppo dell'ordinamento regionale in Italia. Il "caso" della Regione Emilia Romagna (1970-1995).*

**Abstract.** La letteratura sull'attuazione e sul consolidamento delle regioni a statuto ordinario è sicuramente ampia, ma è improntata in prevalenza all'indagine giuridica. Un peso minore ha avuto la ricerca politologica, sia sul versante istituzionale (l'introduzione di un nuovo livello di governo nel sistema politico), che sul piano dei rapporti con la società (una nuova arena per i processi di espressione della domanda, di transazione e decisione)<sup>1</sup>.

Se è vero che nelle regioni emerge, lungo gli anni 70 e 80, una classe politica nuova, in larga parte proveniente da esperienze nelle amministrazioni locali, tuttavia – secondo Pietro Scoppola – tale rinnovamento trova un suo limite sostanziale nel permanente centralismo dei partiti che, da un lato, tende a vanificare gli spazi reali dell'autonomia e, dall'altro, a trasferire in sede locale le tensioni interne ai partiti medesimi<sup>2</sup>. Proprio per verificare (o accennare a) una possibile discontinuità, la ricerca si spinge fino alla tornata elettorale del 1995, la prima consultazione regionale che fa seguito alla fine dei partiti della "Prima repubblica".

---

<sup>1</sup> Cfr. S. Passigli, Introduzione a M. Morisi (a cura di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui Consigli regionali*, Milano, FrancoAngeli, 1987, pp. 7-14 (in part., pp. 7-8).

<sup>2</sup> Cfr. P. Scoppola, *Una crisi politica e istituzionale*, in G. De Rosa - G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 17-39, p. 24.

Per approfondire la conoscenza dell'esperienza regionale, sono ancora valide le indicazioni metodologiche formulate nel 1987 da Stefano Passigli, secondo il quale tra le questioni cruciali spiccano i temi relativi ai meccanismi di reclutamento, selezione e *turn-over* della classe politica regionale; la dinamica di formazione delle giunte e la ripartizione fra i vari partiti della maggioranza dei singoli assessorati; l'interazione tra i partiti e il sistema degli interessi organizzati; infine, l'influenza che tutte queste variabili hanno, o possono avere, su quantità e qualità dell'*output* decisionale (amministrativo o legislativo) regionale<sup>3</sup>. Raccogliendo un'ipotesi di lavoro di Bruno Dente, si adotterà come indicatore per valutare il rendimento del governo regionale, il numero delle proposte di ogni giunta effettivamente tradottesi in legge<sup>4</sup>.

Il caso dell'Emilia-Romagna è senz'altro incoraggiante per quanto riguarda il riordino e l'inventariazione delle fonti archivistiche relative all'ente regione. Da tempo, infatti, su sollecitazione della Soprintendenza archivistica, è stato allestito un archivio storico, con una sede autonoma e un servizio al pubblico regolare. Anche l'archivio di deposito – ospitato negli stessi locali – è dotato di un solido impianto metodologico, che rende già possibile la consultazione del materiale documentario, pur non essendo questo ancora compiutamente inventariato<sup>5</sup>. Oltre agli archivi, è pienamente funzionante la Biblioteca dell'Assemblea legislativa.

*La "selva" dei periodici pubblicati dalla Regione Emilia-Romagna.*

---

<sup>3</sup> Cfr. S. Passigli, *Le assemblee nell'esperienza regionale. Conclusioni e questioni aperte*, in Morisi (a cura di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui Consigli regionali*, cit., pp. 237-253, p. 251.

<sup>4</sup> L'indicazione metodologica di Dente è ripresa da M. Morisi, *Le assemblee elettive come unità d'analisi dell'esperienza regionale*, in Morisi (a cura di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui Consigli regionali*, cit., pp. 15-109, p. 19n. Si veda, anche, R.D. Putnam - R. Leonardi - R.Y. Nanetti, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 1985.

<sup>5</sup> Si veda la *Guida ai fondi dell'Archivio storico della Regione Emilia-Romagna*, dattiloscritto, Bologna, maggio 2007.

Oltre al “Bollettino ufficiale della regione Emilia-Romagna”, sia il Consiglio che la Giunta regionale possono contare, fin dall’inizio, su propri periodici di informazione, in aggiunta ai quali il Servizio legislativo della Giunta regionale pubblica, a cominciare dal 1984, anche una specifica rassegna di “Segnalazioni legislative e giurisprudenziali”.

I singoli assessorati non sono da meno. Negli anni 70 e 80, hanno un loro periodico l’Assessorato agricoltura e foreste (il primo a pubblicare un notiziario dedicato, a partire dal 1973), l’Assessorato programmazione e bilancio (1982-1986) e l’Assessorato lavoro e formazione professionale (1987-1992). Talvolta anche i dipartimenti (articolazioni interne che raccolgono le competenze di più assessorati) pubblicano un periodico. È il caso del Dipartimento di sicurezza sociale (1983-1993).

Un capitolo a parte va dedicato ai fogli e alle riviste promosse dai gruppi consiliari dei vari partiti, che cominciano a uscire fin dagli anni 70. Come si può immaginare, si tratta di pubblicazioni importanti per affrontare i temi legati alle culture politiche e alle tendenze elettorali, ma senz’altro indispensabili anche per una analisi della “retorica” delle élite regionali. Si dimostra, infatti, interessante un confronto del loro linguaggio con quello degli amministratori locali (comunali e provinciali).

Prima di chiudere il discorso sulle fonti bibliografiche, è il caso di menzionare le pubblicazioni dell’Ufficio statistica e dell’Ufficio stampa della Regione, utilissime per quanto riguarda, ad esempio, i dati elettorali delle elezioni regionali o l’approfondimento dell’attività degli organi regionali su determinati temi. In questo senso, uno degli ultimi esempi è il volume *Il filo di Arianna: 36 anni di Regione*, a cura della Direzione generale dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Bologna 2007, che fornisce, per le prime otto legislature, la composizione di consigli, giunte, uffici di presidenza, commissioni consiliari (permanenti e speciali) e gruppi consiliari, nonché statistiche riguardanti età media, genere, titolo di studio e professione dei consiglieri regionali.

*Le principali piste di ricerca sulle fonti archivistiche.*

Quale è la provenienza del personale della Regione Emilia-Romagna? Quali i curricula dei dipendenti e il rapporto quantitativo tra componente tecnica e componente amministrativa? La serie archivistica relativa al “Servizio personale” è completa e si sta procedendo a una schedatura dei fascicoli personali dai primi anni 70 al 1995.

Le carte della “Direzione generale programmazione e pianificazione urbanistica” testimoniano dell’attività relativa a quello che fu il principale asse genetico del progetto di governo regionale: il binomio programmazione economica e pianificazione territoriale. In questo ambito si sta rivelando utile anche la documentazione relativa al “Comitato comprensoriale di Bologna”: organo della regione costituito dai rappresentanti degli enti territoriali compresi nella circoscrizione del comprensorio.

Se i compiti attribuiti al Comitato comprensoriale erano quelli di una partecipazione alla programmazione economica e territoriale, il controllo di legittimità sugli enti locali del territorio regionale era di pertinenza del “Comitato regionale di controllo”, la cui documentazione è in grado di illuminare i rapporti tra regione ed enti locali.

Significative sono le parabole di alcuni enti regionali legati alla programmazione, come quella dell’“Ente regionale di sviluppo agricolo”, creato nel 1977 e soppresso nel 1993 (nel suo carteggio si riflettono i rapporti con i comitati comprensoriali, le comunità montane, le province e i comuni) e quella dell’“Azienda regionale delle foreste”, creata nel 1974 e ugualmente soppressa nel 1993, sulla quale si stanno realizzando ora i primi sondaggi.

Prendendo il capitolo dei fondi archivistici relativi ai singoli assessorati, la ricerca si è rivolta verso il nucleo documentario dell’“Assessorato alla Sanità”, comprendente l’archivio personale del primo assessore Turci, e verso le carte prodotte dall’“Assessorato ai servizi e alle politiche sociali”, che raccolgono anche la documentazione relativa alla gestione degli Enti comunali di assistenza (Eca) e delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab), le cui funzioni furono trasferite alle regioni nel 1972. Attraverso gli atti relativi all’estinzione di questi istituti, è possibile approfondire il tema dello scioglimento degli enti previdenziali.

Nel complesso, le fonti bibliografiche e archivistiche consentono sia lo studio dei dibattiti relativi alla fase costituente, sia la ricostruzione meticolosa dell'età della grande pianificazione e dei suoi esiti, con particolare riferimento ai «programmi regionali di sviluppo», che a partire dal 1978 tesero a rafforzare un concreto potere di coordinamento e di pianificazione. Dopo che la prima legislatura era stata in buona parte assorbita dall'elaborazione delle «regole», la seconda avviò, infatti, la fase più alta del tentativo di programmazione: il *Quadro di riferimento per il programma regionale di sviluppo* venne redatto dalla Giunta regionale nell'agosto 1977. Si tratta di una storia ancora tutta da scrivere.

Si può essere d'accordo con Roberto Balzani, quando definisce il periodo 1970-1990 come il «ventennio aurorale e quasi archeologico» dell'ente regione. La discontinuità che si registra, rispetto al panorama odierno, nella cultura politica e nei linguaggi (ad esempio, il declino politico e culturale dell'idea stessa di programmazione economica) può già consentire una ricerca pienamente scientifica sulle fonti primarie<sup>6</sup>.

In conclusione, il patrimonio documentario relativo alla storia della Regione Emilia-Romagna consente di approfondire i principali temi messi a fuoco dal dibattito storiografico: le idee di regione e l'importanza del modello rappresentato dalle regioni a statuto speciale; i dibattiti sulla programmazione economica; quelli sull'organizzazione della sanità; il confronto interno ai partiti (l'inadeguatezza e gli affanni dei partiti tradizionali, centralizzati, rispetto al processo di regionalizzazione); i caratteri distintivi delle culture politiche, analizzati attraverso il dibattito sulle riviste; l'anagrafe dei consiglieri e del ceto amministrativo (con indagini biografiche e statistiche); le burocrazie regionali (la struttura per assessorati, i dipartimenti, ecc.) e il rapporto tra amministrazione centrale e governo regionale. Non ultimo, l'impatto che la moltiplicazione degli enti regionali produce sulla crescita del debito pubblico.

---

<sup>6</sup> Cfr. R. Balzani, *Dal "modello emiliano" alla Regione Emilia-Romagna*, in S. Neri Serneri (a cura di), *Alle origini del governo regionale. Culture, istituzioni, politiche in Toscana*, Roma, Carocci, 2004, pp. 69-77.