IL COMUNE DEMOCRATICO

Autogoverno, territorio e politica a Pesaro negli anni di Marcello Stefanini (1965-1978)

a cura di
Maurizio Ridolfi

TEMI di STORIA
FRANCOANGELI

IL COMUNE DEMOCRATICO

Autogoverno, territorio e politica a Pesaro negli anni di Marcello Stefanini (1965-1978)

a cura di
Maurizio Ridolfi

FRANCOANGELI

Questo libro è stato pubblicato grazie al contributo di FOX PETROLI SPA.

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente, nel momento in cui afferma il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Presentazione, di *Luca Ceriscioli* pag. 7

Introduzione. Autonomie locali e culture politiche nella democrazia repubblicana: percorsi di ricerca, di *Maurizio Ridolfi* » 11

Tra storia locale e storia nazionale

Il "Comune democratico". Pratiche istituzionali e culture di governo nell'esperienza municipale del secondo dopoguerra, di *Luca Baldissara* » 33

"L'Italia dei Comuni": elezioni e apprendistato democratico nel consolidamento della Repubblica, di *Rosario Forlenza* » 47

Anci e Lega nel secondo dopoguerra: il movimento per le autonomie locali nell'interpretazione di Massimo Severo Giannini, di *Oscar Gaspari* » 65

L'istituzione delle Regioni e le autonomie locali, di *Marco De Nicolò* » 83

Pesaro e le Marche

Marcello Stefanini, il Comune e le autonomie locali, di *Carlo De Maria* » 115

Marcello Stefanini, le politiche municipali e lo sviluppo economico di Pesaro, di *Tito Menzani* » 139

Il partito e il governo locale: Stefanini e il modello marchigiano, di *Roberto Giulianelli* pag. 181

Pesaro e le Marche: un “laboratorio” di programmazione attraverso il mercato nella politica economica del Pci, di *Sante Cruciani* » 201

Stefanini e un nuovo ruolo per l’urbanistica, di *Glauco Caresana* » 217

Il Comune e la comunicazione di pubblica utilità, di *Alberto Ridolfi* » 235

Testimonianze

Tra partito e città, Comune e Regione, di *Giorgio De Sabbata* » 243

Con Marcello in Comune, di *Giuseppe Righetti* » 251

L’educatore politico, di *Aldo Amati* » 255

Il sindaco popolare, di *Luciano Barca* » 259

La politica, tra famiglia e vita pubblica, di *Bruna Stefanini* » 263

Indice dei nomi » 267

Presentazione

Questo volume è il frutto di un impegno preso quando nella sala del Consiglio comunale celebrammo i 10 anni dalla scomparsa di Marcello Stefanini. In quella occasione venne proiettato un filmato (autrice la regista Giuliana Gamba, vedova Stefanini) che raccoglieva tante testimonianze di amici, di colleghi, anche di avversari politici di Marcello, i quali raccontavano, con una sequenza che sembrava un passa parola tra un protagonista e l'altro: gli anni, l'esperienza, il rapporto con Marcello Stefanini Sindaco di Pesaro.

Allora il Consiglio Comunale decise di intitolare a Stefanini una piazza, quella che sta di fronte al nuovo Palasport, il tempio di quel basket di cui Marcello fu giocatore di un certo spessore; ma decise di fare qualcosa di più, ovvero lavorare intorno a un progetto che permettesse di raccogliere una memoria più profonda, più chiara e più netta di quella esperienza, anche depurata, a distanza di 30/40 anni, da quelli che potevano essere gli aspetti agiografici, frutto dell'affetto che tanti hanno avuto per Marcello, o da quelle che erano state le asprezze tipiche della contrapposizione di quella stagione politica. Si voleva provare a fare un salto di qualità con un lavoro di ricerca, di documentazione e di riflessione su quella esperienza di governo di un comune collocata nel contesto politico, economico e sociale di quegli anni. Volevamo cioè produrre una cosa concreta, uno strumento di consultazione, una documentazione utile a tutti quanti, anche ai gruppi dirigenti di oggi, a chi a distanza di anni, per forza di cose, si trova collocato lontano da quell'esperienza; nonché utile per gli studiosi della storia degli anni '70 e dei processi di sviluppo delle autonomie locali in Italia.

Grazie ad un primo nucleo di collaboratori che avevano condiviso più da vicino l'esperienza politico-amministrativa di Stefanini (in primis Giorgio Tornati che ha lavorato insieme a Aldo Amati, Mario Monacciani e Alberto Ridolfi), la proposta venne approfondita, chiarendone l'impostazione, in modo da andare oltre l'orizzonte di una pura cronaca dell'attività ammini-

strativa, per avere uno sguardo più ampio, un orizzonte che comprendesse, in maniera chiara, tutte quelle politiche che nella vicenda del Comune di Pesaro e dell'esperienza di Stefanini si erano riflesse.

È stato lo stesso Giorgio Tornati a individuare nel prof. Maurizio Ridolfi la figura accademica e scientifica che potesse dirigere e coordinare il lavoro di ricerca che poi sfociò nel convegno del 2007 e che oggi viene presentato in questo volume. Il Prof. Ridolfi poi è stato affiancato da due valenti collaboratori: i dottori Tito Menzani e Carlo De Maria.

Il mio punto di vista si fonda sulle testimonianze degli amici, di chi ha vissuto quell'esperienza, di chi era vicino a Marcello; io ho conosciuto Stefanini in un altro periodo, quello del dirigente nazionale del partito che elaborava una fase delicatissima del cambiamento del Pci, il suo passaggio al Pds per la trasformazione radicale del sistema politico italiano. Allora anche per me è interessante un lavoro di questa natura, che va al di là della testimonianza diretta, condizionata inevitabilmente dal vissuto personale; disporre cioè di uno strumento diverso, più scientifico, più forte, più chiaro e quindi anche più utile nel valorizzare la figura di Marcello Stefanini.

Stefanini è stato sicuramente un uomo di sinistra, ma che nello stesso tempo ha fatto della sua appartenenza politica non una scelta di campo chiusa al rapporto con le plurali sfaccettature della società; al contrario ha fatto di questa sua appartenenza e dell'ancoraggio ad alcuni ideali universali, il fondamento per alzare lo sguardo, con correttezza e equilibrio, verso tutto quello che si muoveva attorno. Tante volte abbiamo detto di lui: "un uomo che è stato in grado, in quel periodo di duro scontro ideologico, di andare al di là delle barriere, di sfondare i muri che si ergevano da ogni lato".

Due ragazzi di allora, che oggi sono grandini, mi dissero: "noi ci ricordiamo quando Marcello venne in parrocchia a Santa Maria di Loreto e cenò con noi, e ragionammo di come tra il mondo cattolico e l'allora sinistra rappresentata dal Pci ci fossero prospettive, spazi da costruire, barriere da abbattere e valori universali che potevano diventare la base di un riconoscimento reciproco". Invece oggi mi sembra che qualcuno qualche mattoncino lo voglia rimettere, sperando di ricreare qualche muro improponibile e anacronistico. Questa capacità, questa forza, ha fatto sì che tutta la città gli riconoscesse un ruolo, una dignità, una qualità che andavano al di là dell'uomo di parte e ne facevano veramente (come deve essere per un buon amministratore, tanto più se sindaco) il sindaco di tutta la città.

L'attività di quel periodo è ricchissima. Sono anni assolutamente densi, dove la categoria della totalità è applicabile, perché veramente c'era la volontà di affrontare una fase di cambiamento andando a incidere su tutte le politiche più significative. Ricordiamo tutto quello che è stato fatto nel campo dell'istruzione, della cultura, delle scuole materne, degli asili nido, dell'edilizia scolastica. Era un vero e proprio progetto educativo integrato

nei confronti della comunità. Ricevette un impulso fondamentale, sul piano culturale, l'apertura della città al mondo, con la Mostra del nuovo Cinema, nata qualche anno prima quando lui era assessore, e poi proseguita. E così fu per lo sviluppo di un sistema di servizi per una città che andava modificando le proprie caratteristiche sociali. Un vero moderno sistema del welfare: dai servizi per gli anziani, per i meno abili, per i giovani "a disagio", al sistema delle farmacie comunali, agli screening di massa per la prevenzione di tumori femminili, alle politiche di edilizia pubblica. Ovviamente in molte di queste cose c'era la mano del sindaco precedente, Giorgio De Sabbata e di tanti assessori di grande valore e qualità che in quel periodo dettero il loro contributo; ma certamente il ruolo di sintesi di questo processo, come sempre accade, va assegnato alla figura del sindaco.

Oltre al welfare così sviluppato, così interessante, c'è la parte che riguarda il territorio: gli strumenti urbanistici che prendono il via, il laboratorio di urbanistica, il Piano particolareggiato del Centro Storico, l'esperienza di programmazione urbanistica intercomunale. Una gestione della pianificazione del territorio di assoluta avanguardia e interesse che è rimasta come un esempio, un punto di riferimento e di confronto valido anche per i ragionamenti che facciamo oggi. Anche per me, nell'affrontare il tema del Centro Storico, nell'esaminare i progetti di oggi, la cosa più naturale è stata quella di andare a ripescare tutto il lavoro e l'elaborazione fatta sul Centro Storico negli anni '70.

È interessantissimo vedere come i temi alla base siano gli stessi: recuperare funzioni del centro storico, dare una risposta equilibrata in termini di presenza abitativa, produttiva e di servizi. Le soluzioni chiaramente sono diverse, ma c'è una analisi degli anni '70 che in termini di individuazione di problemi, di risorse, di opportunità per lo sviluppo e la riqualificazione del centro storico è di una profondità e attualità sorprendente.

Poi sono gli anni di opere strategiche come il nuovo acquedotto o il depuratore e la realizzazione del progetto, impostato negli anni '60, per il sistema complessivo di depurazione della città. Si porta avanti una vera e propria battaglia, che da' senso alla visione intercomunale dello sviluppo, per realizzare il sistema di raccordo e di comunicazioni, in termini di viabilità e di sistemi di trasporto pubblico locale, con tutto il bacino del distretto produttivo. Quindi il ragionamento che sul piano urbanistico allargava lo sguardo dalla città al territorio che le stava attorno, viene esplicitato anche nel sistema dei servizi, in modo particolare in quello dei trasporti pubblici locali.

E in questo quadro, con questa levatura, con questa qualità si afferma l'immagine del Comune di Pesaro come punto di riferimento di carattere nazionale, esperienza in grado di superare i confini della città e instaurare un altro rapporto con il paese.

In quegli anni, grazie all'opera di Marcello Stefanini, Pesaro si collocò come punto di riferimento per tutti i comuni marchigiani e anche per tanti

comuni italiani. Questa impronta (me ne accorgo quando anche oggi il Comune di Pesaro viene citato per le esperienze che qui si fanno) è rimasta nel tempo ed è stata chiaramente sviluppata, da chi ha amministrato dopo Stefanini, rafforzando questa ambizione e questa capacità di mettere in campo politiche innovative, su scelte importanti.

Da allora Pesaro si qualifica sul piano nazionale come un comune capace di innovazione, di profondi cambiamenti, di interpretare, prima di altri, quelle esigenze e quelle realtà che la società ci propone nel suo continuo cambiamento.

Riflettere su questa pagina decisiva dello sviluppo della città è servito a tutti noi e, con questo volume, potrà servire a tanti altri, anche in contesti diversi in cui si affronta il bisogno di reinterpretare il ruolo dei comuni. Serve alle forze politiche, serve alle forze sociali, agli intellettuali, agli amministratori. I passi che dobbiamo fare oggi hanno bisogno di confrontarsi con la storia quarantennale delle autonomie locali per delineare un futuro più solido e coerente. Con questa ricerca non abbiamo voluto evocare nostalgie; non è questo che ci serve, ma la consapevolezza dei cambiamenti avvenuti e la volontà di confrontarsi con le migliori esperienze per dare solidità ai cambiamenti che dobbiamo promuovere. Ci piacerebbe potere affrontare queste scelte con quel coraggio innovativo, quella passione, quell'amore per la propria città che aveva Marcello Stefanini.

Luca Ceriscioli, Sindaco di Pesaro

Introduzione. Autonomie locali e culture politiche nella democrazia repubblicana: percorsi di ricerca

di Maurizio Ridolfi

È anche in seguito alle riforme delle leggi elettorali politiche e amministrative introdotte a partire dagli anni Novanta, che gli studi storici stanno delineando fecondi percorsi di ricerca sulle autonomie locali nell'Italia repubblicana. Se a livello centrale si stenta ancora a configurare un sistema politico coerente e stabile, nelle amministrazioni periferiche, e in particolare nei comuni, esse hanno invece prodotto una profonda trasformazione dei meccanismi della rappresentanza e della partecipazione. Di qui il nuovo interesse per la vicenda delle autonomie locali nel secondo dopoguerra.

In questo libro si prende in esame il caso di Pesaro, in relazione tanto al contesto regionale marchigiano quanto al quadro nazionale, con attenzione agli anni in cui, tra il 1965 e il 1978, amministratore fu Marcello Stefanini, dapprima come assessore e quindi come sindaco. L'intento è quello di mettere in evidenza un possibile, esemplare, caso di studio sugli anni delle trasformazioni sociali ed economiche del paese, attraverso una particolare attenzione riservata al nesso tra culture di governo municipale e sviluppo della società locale.

Spazi e governi locali

Per una nuova storia politica dell'Italia repubblicana occorre mettere al centro dell'indagine il ruolo delle autonomie locali nella costruzione e nella vita della democrazia italiana. Se nel secondo dopoguerra la politica e l'ideologia si sovrapposero all'amministrazione e agli interessi locali, esse tuttavia non annichilirono i linguaggi e le pratiche municipali. Inoltre non solo personalità carismatiche riuscirono ad incarnare i diversi climi della vita politica nazionale, ma momenti di vita amministrativa locale acquistarono un forte valore simbolico nel connotarne le successive fasi. La dimensione locale non sarebbe del resto concepibile senza un rapporto stretto con

lo spazio nazionale, in una correlazione di relazioni indispensabili, ha osservato Raffaele Romanelli in una chiave di lungo periodo, a proposito di «come si vanno configurando all'interno dei processi di politicizzazione e di democratizzazione dell'età contemporanea le dissonanze e le affinità, gli scambi e gli scarti tra i diversi livelli»[1].

Nel secondo dopoguerra, la politica in ambito territoriale e municipale rappresentò un importante banco di prova della nascente democrazia repubblicana. Anche per la storia della fondazione e del consolidamento della Repubblica il territorio – istituzioni, spazio e società insieme[2] – è riferimento decisivo per la comprensione dei comportamenti politici, in cui si sperimentarono discorsi e pratiche di un processo rappresentativo che coinvolse un elettorato omogeneo a quello politico e, soprattutto, allargato alla partecipazione delle donne. Fu nei primi anni della Repubblica, ha osservato Alfio Mastropaolo, che si ebbero «forme di coinvolgimento o di emarginazione di determinati gruppi sociali», s'impiantarono «materialmente» i partiti e si costruirono «identità collettive, subculture [..], appartenenze politiche», si instaurarono «rapporti di scambio»[3].

La diversa collocazione dei principali partiti nello scenario politico, locale e nazionale, ebbe effetti significativi sulla costruzione di peculiari culture politiche territoriali e di altrettanto definiti sistemi politici locali. In primo luogo, essa determinò tappe e gradi differenti nella loro istituzionalizzazione. Allo stesso tempo, se emergeva il ruolo pervasivo delle organizzazioni di massa, la collocazione dei partiti nello spazio politico produsse strategie distinte[4]. Nella costruzione del consenso i partiti furono comunque indotti ad adattarsi ai localismi, aderendo alle pieghe della vita comunitaria e quindi contaminando le loro culture politiche con le tradizioni civiche e le consuetudini territoriali[5].

1. R. Romanelli, *Il doppio movimento. Il percorso storico della rappresentanza politica tra identità locale e spazio nazionale*, in "Memoria e Ricerca", N.S., n. 8, luglio-dicembre 2001, p. 159. Dello stesso autore cfr. *Centralismo e autonomie*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma 1995, pp. 125-186.

2. Cfr. M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, prefetture, autonomie locali*, il Mulino, Bologna 2006, in particolare pp. 207 ss. (sulle autonomie locali e la politica del Ministero dell'Interno nell'Italia repubblicana).

3. A. Mastropaolo, *Il consolidamento della democrazia su scala municipale. Un'ipotesi e alcuni dati sui consiglieri comunali in Piemonte tra anni quaranta e anni cinquanta*, in Id. (a cura di), *Le élites politiche locali e la fondazione della Repubblica*, Istituti storici della resistenza in Piemonte, Consiglio regionale del Piemonte, FrancoAngeli, Milano 1991, p. 72. Dello stesso autore, si veda *La repubblica dei destini incrociati. Saggio su quarant'anni di democrazia in Italia*, La Nuova Italia, Firenze 1996.

4. Per il contesto territoriale nello svolgimento della parabola dei partiti nell'Italia del secondo dopoguerra, cfr. M. Ridolfi, *Storia dei partiti politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Bruno Mondadori, Milano 2008, pp. 125 ss.

5. Cfr. A. Castagnoli (a cura di), *Culture politiche e territorio in Italia 1945-2000*, FrancoAngeli, Milano 2004.

Risalendo ai caratteri genetici della Repubblica, al suo consolidamento e alle sue contraddizioni, il ruolo delle autonomie locali emerge subito come un dei dati peculiari della storia postbellica[6]. La dimensione del voto e del governo territoriale, intanto, offre un terreno di indagine sul rapporto tra le autonomie locali e le forme della cittadinanza repubblicana. Nella costruzione della democrazia i partiti politici di massa ebbero come sostanziale riferimento territoriale i comuni, delle cui funzioni, con minore o maggiore intensità, si sostenne l'ampliamento. Già nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente l'esigenza di dar vita a una "nazione repubblicana" senza comprimere le tradizioni civiche e le "piccole patrie" provocò non pochi contrasti, attraverso la difficile mediazione intervenuta tra i fautori delle Stato centralista e i sostenitori del decentramento, cui diede voce il titolo 5 della Costituzione[7]. Nell'indagine sui meccanismi dell'appartenenza politica dei cittadini, non sarà quindi fuori luogo interrogarsi sulla declinazione locale dei partiti di massa, pur centralizzati e tendenzialmente nazionali, e sulla loro rifusione nelle culture politiche territoriali.

Già nei primi decenni del secondo dopoguerra la dimensione municipale delle identità e delle appartenenza politiche emerse con forza. Le prime tornate elettorali amministrative – tra 1946 e 1956 – proiettarono ben oltre il piano locale l'orizzonte della politica e delle tradizioni civiche[8]. Se nel 1946 le elezioni municipali misero in evidenza l'effervescenza della rinascita e della partecipazione politica di massa (donne e uomini, giovani e anziani)[9], nella successiva tornata del biennio 1951-1952 presero corpo sia il modello comunista di autogoverno (che da Bologna cominciò a diffondersi oltre l'area regionale[10]) sia il tentativo di Chiesa e gerarchie ecclesiastiche di premere sulla Dc per alleanze con le consistenti forze di destra (soprattutto nelle regioni meridionali). Nel 1956 infine fu anche attraverso le dinamiche municipali e locali che vennero spinte alla ridefinizione del quadro politico nazionale. Furono prove elettorali ed amministrative attraverso le quali verificare la capacita di mobilitazione e del grado di penetrazione sociale dei partiti di massa, chiamati a svolgere una funzione materiale e sim-

6. Circa il profilo politico-istituzionale, si vedano: R. Segatori (a cura di), *Istituzioni e potere politico locale*, FrancoAngeli, Milano 1992; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, il Mulino, Bologna 1996; P. Dogliani e O. Gaspari (a cura di), *L'Europa dei Comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma 2003.

7. Si veda sempre M. Legnani (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, il Mulino, Bologna 1975.

8. Cfr. R. Forlenza, *Le elezioni amministrative della Prima Repubblica. Politica e propaganda locale nell'Italia del secondo dopoguerra (1946-1956)*, Donzelli, Roma 2008.

9. Si può vedere *1946. I Comuni al voto. Elezioni amministrative, partecipazione delle donne*, a cura di P. Dogliani e M. Ridolfi, Editrice la Mandragora, Imola 2007.

10. Cfr. L. Baldissara, *Per una città più bella e più grande. Il governo municipale di Bologna negli anni della ricostruzione (1945-1956)*, il Mulino, Bologna 1994.

bolica allo stesso tempo, in quanto «mediatori culturali capaci di familiarizzare con la dimensione politica, di tradurla in termini per tutti comprensibili e concreti, di mediare tra comunità locale e comunità nazionale»[11]. Dal voto municipale emergeva inoltre una indubbia personalizzazione della politica, con figure esemplari di sindaco, in primo luogo (in relazione al nostro Stefanini) come il comunista Giuseppe Dozza a Bologna[12], ma anche come il monarchico populista Achille Lauro a Napoli (il sindaco-re degli anni Cinquanta) e il democristiano sociale Giorgio La Pira a Firenze.

Al contesto politico nazionale vanno ricondotti gli effetti delle leggi elettorali per il voto amministrativo. La prima volta, nel 1946, si arrivò al voto sulla base del DLL del 7 gennaio 1946, n. 1, nel quale si prevedeva che per i comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti fosse mantenuto il sistema maggioritario in uso già nelle elezioni prefasciste, mentre per i centri capoluogo e le città maggiori si introdusse il sistema dello scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale. In sostanza, stante anche le integrazioni (tra le quali il contrassegno di lista) al Testo Unico della legge comunale e provinciale del 4 febbraio 1915, la tendenza affermata fu quella di accrescere e legittimare la funzione dei partiti di massa (Dc, Pci e Psi), così come il voto confermerà in modo ulteriore, restituendo ai protagonisti della vita pubblica una reale consistenza, dissimulata invece dalla parità rappresentativa vigente nei Comitati di liberazione che avevano retto le Giunte popolari alla guida dei comuni fino alla primavera del 1946. Il compromesso tra le diverse formazioni (tra partiti di opinione e partiti di massa) di cui quel testo fu espressione, ha osservato Ernesto Bettinelli, «riconosceva ancora le peculiarità delle elezioni amministrative (e dei fini che con esse si dovevano perseguire: dare agli enti periferici solo dei buoni amministratori) e, quindi, la loro rilevanza istituzionale meramente locale rispetto alle competizioni politiche, nelle quali si confrontavano, invece, orientamenti e programmi generali»[13]. Con la costruzione della democrazia ritornava a nuova vita anche il movimento delle autonomie locali sorto nell'Italia del primo Novecento, attraverso la Lega dei Comuni Democratici e l'Associazione dei Comuni Italiani (ANCI)[14].

Eppure, nel corso del 1946 e nelle tornate amministrative che si susseguirono fino agli anni sessanta, la competizione tra i partiti in ambito locale

11. Cfr. G. D'Agostino, *Introduzione*, in Id. (a cura di) *Il triplice voto del 1946. Agli esordi della storia elettorale dell'Italia repubblicana*, Liguori, Napoli 1989, p. 17.

12. Cfr. L. Lama, *Giuseppe Dozza. Storia di un sindaco comunista*, Aliberti Studi, Reggio Emilia 2007.

13. Cfr. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo Costituente (1944-1948)*, Edizioni di Comunità, Milano 1982, p. 133.

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

si svolse su basi alquanto diverse da quelle del primo dopoguerra. Il rapporto tra il Comune e il governo nazionale fu visto come un fattore intrinseco alla costruzione della democrazia repubblicana; anche nel senso di piegare il sistema delle autonomie locali alle esigenze dei partiti politici nazionali nella difficile ricerca della governabilità. Fu quanto accadde con la riforma della legge elettorale amministrativa del 1951 (n. 122), voluta dalla Democrazia cristiana con lo scopo di favorire maggioranze omogenee a livello municipale, in una condizione che avrebbe registrato invece l'espansione delle giunte di sinistra nell'Italia centro-settentrionale e di centro-destra in quella meridionale. Quasi dieci anni dopo, la riforma della legge elettorale (n. 962) per le amministrative del novembre 1960, introducendo il sistema proporzionale di lista per il consiglio provinciale, risultò in egual modo dettata dall'obiettivo di agevolare la formazione di giunte locali di centrosinistra, in modo da avere una correlazione tra periferie e centro del paese rispetto all'alleanza in via di definizione tra Democrazia Cristiana e Partito socialista.

La dimensione locale, elettorale e amministrativa, andrà inoltre messa in correlazione con le dinamiche produttive e dello sviluppo economico, nel corso dei primi anni sessanta ormai in pieno svolgimento. Fin da prima anzi occorre guardare all'iniziativa autonoma di imprenditori radicati nel territorio e che dovettero la loro fortuna anche al sostegno delle politiche economiche municipali.

Municipalismo, modernizzazione e culture politiche territoriali

Nel campo delle scienze sociali, l'indagine sul radicamento politico territoriale è stata sviluppata soprattutto attraverso il concetto di subcultura, «non solo per indicare una particolare forma di cultura politica, ma anche caratteristiche complessive di un sistema politico locale, all'interno di quello nazionale, e il tipo di integrazione che esso realizza». Il concetto di subcultura politica territoriale, così ridefinito, ha sottolineato Carlo Trigilia, indica «*un particolare sistema politico locale*, caratterizzato da un elevato grado di consenso per una determinata forza e da una elevata capacità di aggregazione e mediazione degli interessi a livello locale»[15]. Essa si esprime attraverso una larga rete di istituzioni, in primo luogo di quelle municipali e quindi di diverse altre (gruppi di interesse, associazioni socio-culturali e ricreative, chiesa, ecc.); sempre con il coordinamento della forza politi-

15. C. Trigilia, *Sviluppo economico e trasformazioni socio-politiche dei sistemi territoriali a economia diffusa. Le subculture politiche territoriali*, in "Quaderni della Fondazione Feltrinelli", n. 16, 1981, pp. 8 e 47-48. Dello stesso autore, si veda dapprima *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, il Mulino, Bologna 1986 e quindi *Sviluppo locale*, Laterza, Roma-Bari 2005.

ca egemone sul territorio, collante e collettore del capitale sociale utile a "tenere insieme" la comunità locale[16]. Le premesse di una subcultura politica territoriale risiederebbero pertanto nella perdurante frattura tra centro e periferia presente nel sistema politico nazionale. Essa si manifesterebbe inoltre attraverso la continuità del sistema politico locale, egemonizzato da una forza partitica capace di aggregare e mediare i diversi interessi sociali, in primo luogo tramite le politiche promosse dall'amministrazione municipale. Sul piano storico un tale processo rinvia almeno alla seconda metà dell'Ottocento, sebbene per la diffusione delle subculture politiche di massa (rossa e social-comunista da un parte, bianca e democristiana dall'altra) decisivi sarebbero risultati gli anni della guerra e dell'immediato secondo dopoguerra.

In realtà, il concetto di subcultura politica territoriale tende a rimarcare il carattere fortemente antagonista rispetto al sistema politico centrale. In tal modo si rischia la sottovalutazione di come una tale realtà politico-sociale concorra comunque al processo di integrazione delle società locali nel sistema politico nazionale. Si ritiene pertanto più opportuno e concettualmente appropriato parlare di *culture politiche locali*, allo scopo di evidenziare come le forme di mobilitazione e di governo locale – di cattolici e socialisti tra '800 e '900, così come di comunisti e democristiani nel secondo dopoguerra – abbiano politicizzato le eredità delle pratiche preesistenti di sociabilità e così facendo, nonostante l'antagonismo ovvero la natura antisistema rispetto alle istituzioni centrali, abbiano promosso dapprima una decisiva azione di educazione civile e poi di apprendistato democratico.

Se guardiamo in particolare al secondo dopoguerra, nei suoi primi trent'anni almeno, sarebbe difficile immaginare, dopo il ventennio fascista e la guerra, la nascita e il consolidamento della democrazia repubblicana se non fossero riemerse a livello territoriale alcune eredità delle preesistenti culture politiche locali. Secondo un indirizzo che, in alcune aree centro-settentrionali si ricongiungeva ad una collaudata tradizione prefascista[17], emersero fattori persistenti di continuità, ridefiniti attraverso il crogiolo della Resistenza e della mobilitazione repubblicana, tali da connotare le società locali nel segno di diffuse egemonie politiche territoriali: bianca e democristiana nel Nordest, rossa e social-comunista nell'Italia mediana[18], cui anche l'area di Pesaro è riconducibile. In generale, era il nascente tes-

16. Cfr. M. Almagisti, *Qualità della democrazia. Capitale sociale, partiti e culture politiche in Italia*, Carocci, Roma 2006.

17. Sul conflitto sociale nello spazio municipale (soprattutto emiliano) come fattore di identità comunitaria e di integrazione politica, cfr. L. Baldissara, *Conflitti d'identità. Municipalismo, localismo e integrazione politica in area padana*, in "Meridiana", n. 32, 1998, pp. 63-95.

18. Cfr. M. Degl'Innocenti, *Identità nazionale e poteri locali in Italia tra '800 e '900*, Lacaita, Manduria 2005, pp. 70 ss.

suto delle piccole e medie imprese, cresciuto nelle Marche e nell'Italia centro-settentrionale, a veicolare il modello di sviluppo. Fatte salve le diversità ideologiche (il primato del fattore politico nel Pci e di quello sociale nella Dc) e organizzative (la centralità del partito nel caso del Pci e della chiesa per la Dc), entrambe le culture politiche promossero la tutela e lo sviluppo della società locale, muovendosi tra le sfide del mercato e le necessarie forme di mediazione con lo Stato. Nel caso della cultura politica locale "rossa", il partito costituì il collante di una rete di istituzioni incentrata sulle amministrazioni locali e sul sindacato, così come sulla cooperazione e sull'associazionismo socio-culturale[19]. Lo sviluppo economico territoriale non può essere insomma e semplicemente il risultato di un processo spontaneo, poiché esso si alimenta di contatti e supporti istituzionali, pubblici (il Comune in primo luogo, Provincia e Regione, ecc.) e privati (sindacati, associazioni di categoria, banche, organizzazioni religiose, ecc.) ovvero con natura comunque pubblica (le camere di commercio prima di altri)[20].

La sfida elettorale e amministrativa concerneva sia la scelta (sullo sfondo) tra diverse ipotesi di società nazionale sia la natura da assegnare (ancor prima) alle forme e alle pratiche dell'autogoverno locale. L'Italia del dopoguerra era in mezzo al guado, sospesa tra un passato ingombrante, un futuro incertissimo e soprattutto il presente di un paese in ginocchio sul piano sociale e morale, impegnato in un'opera di ricostruzione che assegnava proprio ai comuni un ruolo centrale nella ridefinizione dei poteri istituzionali[21]; una funzione da esercitare tanto sul terreno dell'erogazione dei servizi quanto su quello dell'imprenditorialità municipale[22]. Le aziende municipalizzate, dopo la fase originaria dei Consigli di gestione nel biennio 1946-1948, promossero una nuova dialettica nei contratti di lavoro e nelle relazioni sindacali, così come nel rapporto tra aziende pubbliche e private; pur nel quadro di un modello di industrializzazione, quale quello italiano, nel quale alle aziende municipalizzate sarebbe stato comunque assegnato un raggio d'azione limitato al territorio comunale.

In quei primi dieci anni del secondo dopoguerra si andò definendo la mappa geopolitica ed amministrativa dell'Italia repubblicana[23]. Nelle regio-

19. Cfr. F. Ramella, *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Donzelli, Roma 2005, pp. 28-29.

20. Cfr. almeno V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica italiana, 1861-1981*, il Mulino, Bologna 1990 e *Comunità di imprese. Sistemi locali in Italia tra Ottocento e Novecento*, a cura di F. Amatori e A. Colli, il Mulino, Bologna 2001.

21. Cfr. L. Baldissara, *Tecnica e politica nell'amministrazione. Saggio sulle culture politiche municipali tra anni Trenta e Cinquanta*, il Mulino, Bologna 1998.

22. Cfr. A. Giuntini, *Il comune imprenditore. Public utilities e muncipalizzazione nel secondo dopoguerra*, in *1946. I Comuni al voto*, cit., pp. 229-246.

23. Cfr. I. Diamanti, *Bianco, rosso, verde… e a azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, il Mulino, Bologna 2003, pp. 25 ss.

ni dell'Italia centrale, laddove preesistevano tradizioni socialiste e repubblicane più marcate, dalla Toscana e dall'Emilia-Romagna alle Marche, era tutta una storia di lotte e di conquiste municipali prefasciste che veniva ridestata, con una grande capacità di attrazione del Pci verso il mondo contadino, di mezzadri e braccianti. Ci si ergeva a interpreti di un cammino di progresso sociale e civile; si rifletteva la percezione di una più radicata tradizione civica che le passioni politiche tornavano ad alimentare nuovamente, nell'antagonistica competizione tra i comuni "rossi" e quelli "bianchi" nel coniugare i bisogni comunitari con l'esercizio di una larga egemonia politica[24].

La rilevanza conflittuale della dimensione municipale nel sistema politico dell'Italia repubblicana emerse subito, soprattutto in relazione al diverso "colore" dei governi, tra quello nazionale di segno centrista (attorno al primato della Dc) e i cosiddetti "comuni democratici", così come si autodefinivano le amministrazioni municipali guidate dai partiti di sinistra. Alla testa del Ministero degli Interni, nelle sue direttive ai Prefetti, Mario Scelba promosse una loro marcata politicizzazione, chiamandoli ad esercitare una funzione di vigilanza sul territorio, che significava una collaborazione tecnica e amministrativa con le giunte moderate e invece un antagonismo di natura politica rispetto ai Comuni guidati dalle sinistre; l'annullamento delle delibere o lo scioglimento pretestuoso di quei Consigli comunali contrassegnò per tutti gli anni cinquanta la dialettica tra le autonomie locali e lo Stato centrale[25]. Soltanto nel 1960 il Ministro degli Interni Scelba invitò i prefetti ad «operare al di sopra della mischia»[26]. Nel 1963 l'impegno a riconoscere «particolare rilievo» alle autonomie locali sarà quindi assunto dal Presidente del Consiglio Aldo Moro nella dichiarazione programmatica del primo governo organico (con i socialisti nella compagine ministeriale) di centrosinistra.

24. Nuovi percorsi di ricerca di natura storico-antropologica, a partire dalle aree emiliane, sono ben evidenziati da M. Fincardi, *L'immagine dei paesi "rossi": elaborazione politica di identità tradizionali nel secondo dopoguerra*, in "Memoria e Ricerca", n. 9, giugno 1997, pp. 217-236. Per una comparazione tra il municipalismo "bianco" (veneto) e "rosso" (emiliano), si veda G. Taurasi, *Ricostruzione senza autonomia: socialcomunisti e democristiani tra centro e periferia*, in *1946. I Comuni al voto*, cit., pp. 297-314.

25. Cfr. P. Allegrezza, *Sinistra e autonomie territoriali*, in *Tra Stato e società civile*, cit., pp. 207-238. Si potrà vedere G. Tosatti, *Il rapporto centro-periferia attraverso l'esperienza del Ministero dell'Interno*, relazione presentata al convegno di studi su "Le autonomie locali nella Repubblica" (Roma, 13 marzo 2008), i cui atti sono in corso di stampa.

26. Per una riconsiderazione della figura politica e del ruolo istituzionale del leader democristiano negli anni del centrismo e della discussa "legalità repubblicana", cfr. P.L. Ballini (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.

Pesaro tra ricostruzione e boom economico

Letteratura, cinema e televisione nel corso degli anni cinquanta restituirono con efficacia il senso e la misura di quell'"Italia dei municipi". Il paese emiliano di Brescello per la sagra del sindaco comunista Peppone e di Don Camillo narrata da Giovanni Guareschi e messa in scena in diverse pellicole cinematografiche, il piccolo paesino campano di Caianello reso noto dai films di Totò, così come i racconti del *Viaggio in Italia* di Guido Piovene[27] e il successo della trasmissione televisiva "Campanile sera" trasmettevano le immagini di una Italia plurale, non assimilabile in modo meccanico al panorama nazionale ed invece anticipatrice, muovendo dalla periferia verso il centro del paese, di tendenze politiche di rilevanza nazionale[28].

Proprio il viaggio di Piovene ci permette di schizzare l'immagine socio-economica delle Marche e di Pesaro all'inizio degli anni cinquanta, tra caratteri storico-culturali di lungo periodo e temperamenti politici in via di consolidamento. Qualche osservazione in merito, di volta in volta, potrà configurare ancor meglio il nostro "caso di studio" e forgiarne un'auspicata esemplarità anche in relazione all'indagine su altre aree dell'Italia "mediana".

Emergevano intanto una geografia umana e un'antropologia sociale del tutto peculiari.

> Le Marche sono un plurale. Il nord ha tinta romagnola; l'influenza toscana e umbra è manifesta lungo la dorsale appenninica [...].
> Dedita all'agricoltura, questa regione è in prevalenza una vasta repubblica di campagnuoli, mezzadrie, piccoli proprietari, rivolti a problemi pratici, gelosi del loro riserbo. […]
> Le Marche sembrano lo specchio di quella democrazia patriarcale, propria di paesi agricoli; dove il primeggiare è escluso, l'uomo è richiamato sempre alla modestia naturale e ai bisogni fondamentali, e l'eguaglianza è sentita in modo più forte che nei paesi democratici. […]
> Nessuna città marchigiana ha un vero predominio nella regione. Verso Bologna gravitano il Pesarese e parte dell'Anconetano; il resto verso Roma, supremo miraggio per tutti[29].

Piovene non poteva ancora intravedere i presupposti e le tendenze della trasformazione socio-economica che pure era già in gestazione. Anche nel Pesarese essa si poté ascrivere alle dinamiche della cosiddetta «terza Ita-

27. G. Piovene, *Viaggio in Italia*, Baldini Castoldi, Milano 2007; il viaggio fu svolto tra il 1953 e il 1956.

28. Si riprendono in questa sede i temi che ho sviluppato più ampiamente in *Municipi: appartenenze, identità, simboli*, relazione presentata al convegno di studi su "Le autonomie locali nella Repubblica", cit.

29. G. Piovene, *Viaggio in Italia*, cit., pp. 507, 509-510 e 515 rispettivamente.