

A cura di
Gianni Silei



Tutela, sicurezza e
governo del territorio
in Italia negli anni
del centro-sinistra

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Collana della Fondazione di studi storici Filippo Turati

diretta da Maurizio Degl'Innocenti e Luigi Tomassini

La collana di storia della Fondazione di studi storici Filippo Turati vuole essere una palestra di libero dibattito storiografico, nel solco della tradizione ideale e culturale democratica e socialista. Aperta alla collaborazione tanto di giovani studiosi quanto di storici affermati, italiani e stranieri, si propone di contribuire al rinnovamento della storiografia italiana dando particolare attenzione alle metodologie nuove e più sensibili al rapporto con la cultura europea e internazionale.

ISSN 2420-9783

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

A cura di
Gianni Silei

Tutela, sicurezza e
governo del territorio
in Italia negli anni
del centro-sinistra

FrancoAngeli

Con il patrocinio e il contributo del Mibact – Direzione Generale per le biblioteche, gli istituti culturali e il diritto d'autore e della Presidenza della Giunta regionale della Toscana.

In copertina: Torino, via Onorato Vigliani (cartolina postale)

Copyright © 2016 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 effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione , di <i>Gianni Silei</i>	pag.	7
Il governo del territorio, di <i>Maurizio Degl'Innocenti</i>	»	13
Politiche di prevenzione sismica e gestione dell'emergenza in Italia nel decennio 1960-1970, di <i>Dario Albarello</i>	»	31
Italia Nostra e le trasformazioni ambientali e paesistiche, di <i>Leonardo Rombai</i>	»	49
La voce dei monti. La rivista <i>Monti e Boschi</i> e il dibattito su natura e territorio negli anni Sessanta, di <i>Alberto Malfitano</i>	»	75
1962-1970: la stagione del riformismo e la nuova cultura delle aree protette, di <i>Luigi Piccioni</i>	»	93
La riforma urbanistica (1962-1963), di <i>Stefano Maggi</i>	»	120
I liberali e i progetti di riforma urbanistica negli anni del centro-sinistra, di <i>Gerardo Nicolosi</i>	»	136
Le politiche emergenziali e i terremoti, di <i>Stefano Ventura</i>	»	150
L'«Arno straripa a Firenze». L'alluvione del 4 novembre 1966 e il rischio idraulico nell'area metropolitana fiorentina, di <i>Federico Paolini</i>	»	167
“Angeli del fango” e putredine. Vulnerabilità e socialità nelle catastrofi (1951-1966), di <i>Dino Mengozzi</i>	»	183

Il volontariato nelle emergenze ambientali: alle origini della Protezione civile, di <i> Davide Gobbo </i>	pag.	209
Il centro-sinistra e la lezione del Vajont: legislazione e rapporti centro-periferia, di <i> Gianni Silei </i>	»	228
Gestire l'antico, costruire il moderno: il consolidamento di una politica di tutela per il patrimonio culturale ed ambientale in Italia, di <i> Andrea Ragusa </i>	»	240
Urbanistica, paesaggio, territorio e il "diritto sfuggente". La svolta degli anni Sessanta nella sua traiettoria storica: il "prima" e il "dopo", di <i> Paolo Passaniti </i>	»	251
Tutela dell'ambiente e responsabilità: da una prospettiva storica alle nuove tendenze di sviluppo, di <i> Francesca Degl'Innocenti </i>	»	272
Indice dei nomi	»	291

Introduzione

di Gianni Silei

Questo volume prende avvio dal convegno di studi *Tutela, sicurezza e governo del territorio in Italia negli anni del centro-sinistra*, tenutosi a Siena il 9-10 dicembre 2015 ma, per una precisa scelta di curatore ed autori, non propone una semplice raccolta di atti ma contributi più ampi, articolati in forma di saggio, con il preciso obiettivo di approfondire ulteriormente le tematiche che furono discusse in quella occasione. Di quel Convegno, organizzato dalla Fondazione di Studi Storici “Filippo Turati” di Firenze, in collaborazione con il Dipartimento di scienze politiche e internazionali (Dispi) e il Centro interuniversitario per la storia del cambiamento sociale e dell’innovazione (Ciscam) e l’Osservatorio rischi e eventi naturali e tecnologici (Orent) dell’Università di Siena, resta l’impostazione problematica e soprattutto il taglio interdisciplinare, elementi imprescindibili per una riflessione organica sui tematiche come queste.

La scelta di soffermarsi sul centro-sinistra nasce dalla consapevolezza che proprio in quella particolare stagione consente di delineare i tratti originari di molte delle attuali problematiche legate alle questioni oggetto di questi contributi. Nel contempo, anche se limitata ai campi d’indagine delle politiche ambientali e dei beni culturali, di quelle territoriali ed urbanistiche, una ricerca a più voci condotta su un così ampio spettro disciplinare può fornire nuove ed interessanti chiavi di lettura proprio sulla valenza del centro-sinistra e, più in generale, sugli esiti della “cultura delle riforme” italiana dopo gli anni del miracolo economico.

In tutto l’Occidente l’avvento della modernità fu accompagnato da una razionalizzazione ed estensione del ruolo dei pubblici poteri. Da questo processo, che toccò il suo apogeo tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta del secolo scorso, non fu certamente immune il nostro paese. In particolare fu proprio in concomitanza con il “volo del calabrone”, immagine evocativa associata alla stagione del miracolo economico italiano, che questo pro-

cesso emerse in tutta la sua rilevanza. Ruolo attivo dello stato, programmazione, gestione del territorio e del tessuto urbano, una diversa attenzione e sensibilità nei riguardi dei beni artistico-culturali, ambientali e delle conseguenze su di esso determinate dagli effetti della “grande trasformazione” industriale furono i segnali di quel ben più complessivo tentativo di “governare la modernità” che fu uno dei tratti portanti della coalizione di centro-sinistra in Italia.

L’esigenza di cogliere il cambiamento in atto nel paese determinato dal miracolo economico per portare a termine un processo di nazionalizzazione rimasto incompiuto era, tra l’altro, una delle esigenze più sentite tra coloro che di quella stagione politica furono i più ferventi sostenitori. Questo obiettivo traspare dalle parole che Giovanni Pieraccini, prima ministro dei Lavori pubblici durante il post-emergenza del Vajont e poi impegnato in prima fila proprio nelle politiche di programmazione economica in qualità di responsabile del dicastero del Bilancio, spese proprio in occasione del convegno senese dal quale prende avvio questo volume laddove, nel suo saluto ai lavori, evidenziava il nesso tra le finalità del centro-sinistra e «il famoso discorso di Filippo Turati intitolato *Rifare l’Italia*, che delineava una politica organica per la riforma della società italiana con la rinnovata politica dopo la guerra, attraverso una politica idrogeologica di sistemazione del territorio nazionale». Una esigenza, questa, non solo della cultura socialista di cui Pieraccini è espressione: basti pensare, più in generale, all’articolo che il *Corriere della Sera* pubblicò nell’aprile 1961 in occasione del centenario dell’unificazione nazionale nel quale si sottolineava come «i progressi materiali, l’aumento del benessere, la vitalità economica» fossero sicuramente elementi «importanti» ma che essi dovessero innestarsi su «una base comune», «un fondamento unitario», un «centro morale, cioè uno stato» che ancora mancavano¹. Il centro-sinistra, insomma, riprendendo le parole con cui si chiudeva quell’articolo, avrebbe potuto/dovuto rappresentare quel «nuovo inizio» necessario ad una definitiva modernizzazione del paese.

I singoli contributi che compongono questo volume rappresentano idealmente le tessere di un mosaico che cerca di fornire un quadro d’insieme di una stagione densa di suggestioni, fatta di luci e di ombre, di successi e di fallimenti. Da questo quadro emerge, innanzitutto, l’importante interazione tra un dibattito ideale, politico-culturale, di ampio respiro e le esigenze di una difficile gestione di un quotidiano. Si pensi al contributo del gruppo di Italia

¹ D. Bartoli, *Italia centenaria*, “Corriere della Sera”, 18 aprile 1961, cit. in C. Duggan, *La forza del destino. Storia d’Italia dal 1796 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2007, p. 642.

Nostra che così tanto operò per l'emergere e il radicarsi di una coscienza ambientale (affrontato nel contributo di Leonardo Rombai), al ruolo svolto dai centri di studio e di ricerca, l'Istituto nazionale di urbanistica (Inu) e la Facoltà di Ingegneria di Roma, l'Istituto universitario di architettura di Venezia (Iuav), il Centro Piani. E, ancora, le riviste e le pubblicazioni: dalla stessa *Italia Nostra* alla rivista *Monti e Boschi*, oggetto della trattazione di Alberto Malfitano, così rilevante per il dibattito, centrale alla luce degli effetti dell'inurbamento e della fuga dalle campagne conseguente al miracolo economico, sulla questione montana e forestale. Un aspetto, quest'ultimo, che rimanda alla questione, tutt'altro che secondaria delle aree protette che, come delinea Luigi Piccioni, proprio con il 1962, per una serie di importanti concause (la "scoperta della natura" di Cederna e la svolta "verde" di Italia Nostra, la nascita del Centro Piani, lo scandalo del Parco d'Abruzzo) vive un importante momento di svolta, in controtendenza rispetto ad un «opaco secondo dopoguerra».

Altrettanto numerose e rilevanti sono le personalità che in questa fase parteciparono al confronto su queste tematiche. È nel corso della stagione del centro-sinistra che urbanistica e territorio, come evidenzia Paolo Passaniti, «entrano nel discorso pubblico». Intellettuali, tecnici, giuristi, politici, l'elenco è lungo: si è detto di Antonio Cederna ma dai vari lavori emergono, tra gli altri, Aldo Pavari, Lucio Susmel, Pietro Zangheri, Giovanni Astengo, Alfredo Barbacci, Giuseppe Samonà, Giorgio Ruffolo, Feliciano Benvenuti, Massimo Severo Giannini, Fiorentino Sullo, Giovanni Pieraccini. In alcuni casi ciò avviene ancora in modo disorganico e frammentato ma è indubbio che questa rappresenti una stagione di svolta. Anche il mondo liberale sente l'esigenza di un confronto su questi temi e lo fa con un approccio certamente critico nei riguardi delle proposte della coalizione di centro-sinistra ma nel contempo, come evidenzia Gerardo Nicolosi, senza chiusure pregiudiziali.

Forse mai come durante il primo centro-sinistra la gestione del quotidiano si tramutò in necessità di fronteggiare emergenze di portata catastrofica. Molti e dolorosi furono gli eventi periodizzanti capaci di segnare profondamente non solo l'Italia di quel tempo ma anche di entrare nell'immaginario collettivo per le conseguenze successive, l'alluvione del Polesine, i terremoti dell'Irpinia e del Belice, il Vajont, l'alluvione di Firenze (ricostruita nei suoi impatti psicosociali da Dino Mengozzi e sul piano delle politiche di prevenzione dai rischi idraulici da Federico Paolini), la frana di Agrigento: ognuno di questi eventi conferma, grazie ai contributi presentati in questo lavoro corale, tutta la sua importanza. Da un lato, come scrive Dario Albarello, questi avvenimenti misero in evidenza tanto la «inadeguatezza delle attività di prevenzione» nei riguardi di eventi naturali quanto i

limiti della gestione dell'emergenza. Limiti organizzativi e legislativi, certo, ma anche culturali, frutto di una concezione del rischio destinata a perpetrarsi e se possibile accentuarsi nei decenni successivi, ma anche a produrre una prima sintesi rilevante, come sottolineato da Stefano Ventura nel suo saggio incentrato in particolare sui terremoti, nella legge 996/1970.

E che dire, restando alla questione della fragilità del territorio, delle altre emergenze, non legate ad eventi di portata disastrosa, ma egualmente dirimpenti? Si pensi alla questione urbanistica: «Il cinquemila per cento di profitto! Eccolo là!» – esclama il personaggio di Edoardo Nottola interpretato da Rod Steiger in una delle scene iniziali del film *Le mani sulla città* di Francesco Rosi (uscito nelle sale proprio nell'anno del Vajont), indicando uno dei tanti grovigli di cemento che costituivano il volto delle mille periferie dell'Italia di allora – «Quello è l'oro oggi! E chi te lo dà: il commercio, l'industria, l'avvenire industriale del Mezzogiorno? Sì, investi i tuoi soldi in una fabbrica: sindacati, rivendicazioni, scioperi, cassa malattia. Ti fanno venire l'infarto co' sti' cose! E invece, niente affanni e niente preoccupazioni. Tutto guadagno e nessun rischio». L'Italia che il centro-sinistra è chiamato a governare è dunque l'Italia dei palazzinari, l'Italia dei *vandali in casa*, per riprendere il titolo del lavoro più noto di Antonio Cederna, richiamato a più riprese in molti degli interventi di questo volume, l'Italia di una speculazione edilizia che ci si proponeva appunto di combattere con una nuova legge urbanistica – ricostruita da Stefano Maggi – che intendeva però essere nel contempo strumento di controllo e di programmazione di più ampio respiro.

Ecco allora da un lato la questione, particolarmente sentita in un contesto urbano e ambientale come quello del nostro paese, di riuscire a tenere conto delle esigenze di preservare e curare l'eredità del passato e nel contempo promuovere e programmare un armonico sviluppo del “nuovo” e del moderno un tema centrale, questo, ricostruito da Andrea Ragusa, che ha nella *Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, più nota come “Commissione Franceschini”, istituita su proposta del ministro della Pubblica Istruzione con la legge 26 aprile 1964 n. 310 uno dei suoi momenti di snodo più rilevanti, dal momento che è grazie ad essa che avviene il fondamentale passaggio del riconoscimento del paesaggio come bene culturale ambientale. Un primo passo, questo, che, sommato al dibattito a cui si è accennato sopra, porterà alla nascita, nel 1975, del ministero per i Beni culturali e ambientali e poi del Comitato interministeriale dell'ambiente (Cipa), tutti segnali di un complessivo tentativo in atto di razionalizzazione della materia.

Di notevole rilievo è inoltre il rapporto centro-periferia. Ciò innanzitutto alla luce degli strumenti di programmazione e gestione del territorio: dal

Progetto 80, alla già citata legge urbanistica, con i piani regolatori ma soprattutto i piani comprensoriali che tanta importanza ebbero nel caso della ricostruzione dell'area del Vajont dopo un disastro che rappresentò, come detto, un vero banco di prova, nel bene e nel male, per il centro-sinistra (Silei). Più in generale ma sempre riguardo questi aspetti, occorre anche considerare l'interazione tra governo centrale ed enti locali, amministrazioni comunali, province e, soprattutto, i nascenti organismi regionali.

Un quadro variegato, dunque, e, come detto, in chiaroscuro, con il permanere di criticità: si pensi ad un approccio alle politiche ambientali destinato a restare nonostante tutto sostanzialmente «disorganico» – come sottolinea Francesca Degl'Innocenti – addirittura fino agli anni Ottanta (guarda caso gli anni del “secondo miracolo economico” nazionale), al brusco ripiegamento, forzato, da una legge urbanistica alla cosiddetta “legge ponte” (che però, pur con i suoi limiti, si poneva comunque il problema del rispetto degli standard urbanistici) o all'esito contraddittorio e incompiuto nel campo delle opere di prevenzione per il ripetersi di eventi come l'alluvione di Firenze. Ma è anche, appunto, un quadro fatto anche di «storie a lieto fine», parafrasando la riflessione di Luigi Piccioni: si pensi alla questione delle aree protette, ma anche all'emergere, in risposta a disastri come il Vajont o l'alluvione di Firenze, della preziosa rete delle organizzazioni del volontariato la cui opera, come sottolinea Davide Gobbo, contribuì a fare di esso, perdendo il suo carattere di beneficenza e di carità, qualcosa di nuovo e di moderno. Non bisogna inoltre dimenticare, sempre tra i fattori positivi ed innovativi, la legge antismog del 1966, primo esempio di normativa contro l'inquinamento atmosferico che addirittura anticipa di un anno, come sottolinea Passaniti, le direttive comunitarie.

Nella sua recente ricostruzione d'insieme di settant'anni di storia della Repubblica, Guido Crainz, ricollegandosi ai suoi precedenti lavori sulle vicende del paese dal miracolo economico ha parlato a proposito della stagione oggetto di questo volume di «miracolo non governato». Quella del centro-sinistra come «illusione riformista» (per usare le parole di Silvio Lanaro) o come (l'ennesima) «occasione mancata» per una piena affermazione della cultura delle riforme, sono del resto argomentazioni storiografiche ricorrenti sulle quali peraltro si sofferma, nella sua presentazione, Maurizio Degl'Innocenti². Non è questa la sede per entrare nel merito di queste

² Cfr. G. Crainz, *Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi*, Donzelli, Roma 2015. Sempre di Crainz cfr. inoltre *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Donzelli, Roma 2003, *Autobiografia di una Repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Donzelli, Roma 2009 e *Il paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Donzelli, Roma 2012. «L'illusione riformista» è il titolo di un capitolo di S. Lanaro, *Storia*

interpretazioni né, come detto in apertura, questo l'obiettivo di questo lavoro a più mani. Tuttavia il panorama tratteggiato in queste pagine, almeno relativamente alle tematiche su cui esse sono incentrate, sembra in realtà lasciare ancora aperte molte questioni su quella stagione politica, che conferma tutta la sua centralità e per molti versi, anche alla luce di molti degli sviluppi del dibattito che si accese in quegli anni, la sua attualità.

dell'Italia repubblicana. L'economia, la politica, la cultura, la società dal dopoguerra agli anni '90, Marsilio, Venezia 1992, pp. 326 e ss.

*Il governo del territorio**

di Maurizio Degl'Innocenti

La collaborazione tra la Fondazione di studi storici “Filippo Turati” e il Centro studi sul cambiamento sociale e l’innovazione dell’Ateneo senese sulle problematiche territoriali e ambientali ha ormai una consuetudine ben radicata, che ha portato a risultati significativi. Del Ciscam ricordo il convegno su *Storia del territorio e storia dell’ambiente. La Toscana contemporanea*, i cui atti uscirono nel 2002 per la FrancoAngeli a cura di Simone Neri Seneri. Con riferimento al contesto regionale toscano, vi si ricostruivano le varie forme di appropriazione sociale delle risorse naturali e le modalità di costruzione del territorio, verificatesi nell’ultimo cinquantennio; e poi, riducendo la dimensione di scala ma dilatando la prospettiva temporale nello studio delle crete senesi, la sedimentazione della identità locale, tra geografia e storia. E ricordo ancora il convegno interdisciplinare dedicato a *Ambiente, rischio sismico e prevenzione nella storia italiana* del 2010, i cui contributi vennero editi l’anno successivo a cura di Gianni Silei nella collana della Fondazione per i tipi Lacaita.

In particolare il volume poneva l’accento sulle conseguenze degli eventi sismici sotto il profilo culturale e dell’elaborazione della memoria storica delle calamità. Dal riconoscimento di un interesse pubblico motivato da «carità, moralità e sicurezza» o da «umanità, equità e giustizia», e dunque tale da tutelare anche con l’esproprio, assunto in età liberale in deroga al diritto comune, si era progressivamente passati alla considerazione dell’ambiente e del paesaggio come risorse strategiche, o addirittura come «beni immateriali unitari» per la sussistenza di un diritto alla vita, in quanto diritto fondamentale dell’individuo, anche in termini qualitativi. Dal concetto di danno per «disastro naturale», per il quale lo stato ammetteva la sovvenzio-

* Saluto inaugurale al convegno *Tutela, sicurezza e governo del territorio negli anni del centro-sinistra*, Siena, Dipartimento di Scienze politiche e internazionali, 9 dicembre 2015.

ne ma non il risarcimento, ponendosi semmai l'obbligo della perequazione del trattamento, si era passati al concetto di «danno ambientale» e alla valutazione del rischio, nella fattispecie «industriale», interessando tanto le discipline pubblicistiche quanto quelle privatistiche, in merito all'attività produttiva, alla persona, alla proprietà e alla contrattazione.

Sul problema della natura «amica e matrigna» il Ciscam partecipò al convegno promosso dall'Università degli studi di Perugia a Narni nell'aprile 2009 dedicato al tema *Amico/nemico*, i cui atti a cura di Stefania Magliani uscivano nel 2012 per i tipi Serra. Tra le tante sollecitazioni ivi emerse nella riflessione sulla centralità del rapporto amico/nemico, vita/morte nell'ambito delle relazioni umane così come in natura, piace richiamare il riconoscimento che l'agire presuppone sempre la risposta ad una richiesta, ad una sfida, ad una paura prodotta da un "nemico" o da un "pericolo" – reali, apparenti, inventati, oggettivi che siano – e che quest'ultimo si proietta a fattore aggregante della comunità, cosicché, in quanto termine condiviso di confronto, in fin dei conti si traduce in specchio dell'azione e, non meno, proiezione del soggetto stesso.

Al Ciscam, e alla scuola di dottorato che ad esso ha fatto riferimento, si è formata una valida schiera di giovani studiosi – da Parrinello a Ventura, da Paolini a Bonomo e a Gobbo, e prima ancora da Ragusa a Silei, tutti oggi presenti, accompagnati nella loro formazione anche da Neri Serneri, autore, tra l'altro, di un pregevole quadro d'insieme con *Incorporare la natura. Storie ambientali del Novecento* (Carocci, Roma 2005). A tale gruppo, va anche il merito di avere costituito, sempre nell'ambito del Ciscam, l'Osservatorio rischi ed eventi naturali e tecnologici (Orent), coordinato da Silei, che non credo sia arbitrario considerare all'avanguardia in un indirizzo di studi quasi pionieristico, non ultimo perché di confine con altre aree disciplinari, come attestano le reiterate manifestazioni di apprezzamento dell'ordine degli ingegneri.

Un secondo indirizzo fortemente innovativo, su cui la storiografia incontra ancora analoghe difficoltà, riguarda la gestione del paesaggio, dei beni culturali e immateriali, a cui la Fondazione di studi storici "Filippo Turati" dedicò un importante convegno nel 2011, i cui atti uscirono l'anno successivo per i tipi Lacaita a cura di Andrea Ragusa (*La Nazione allo specchio*). A quest'ultimo, direttore del Ciscam, si deve infine un contributo importante con il volume *I giardini delle muse. Il patrimonio culturale e ambientale in Italia dalla Costituente all'istituzione del ministero (1946-1975)*, edito nel 2014 per i tipi Angeli. In quanto alla Fondazione di studi storici "Filippo Turati" ha da tempo tra gli obiettivi strategici della ricerca la gestione sia dei beni culturali e paesaggistici, sia del territorio nella interrelazione tra fattori socio-economici e politici. Il richiamo, esplicitato, al

Rifare l'Italia, dal celebre discorso alla Camera del 1920 di Filippo Turati, non vuole essere solo un'evocazione, ma anche, per la indubbia attualità, un monito.

La periodizzazione prescelta dai promotori – gli anni del centro-sinistra – richiama quella adottata in occasione di una precedente iniziativa assunta all'Università di Siena, *Il miracolo economico italiano (1958-1963)*, i cui atti uscirono per i tipi Il Mulino nel 2006, a cura di Antonio Cardini, con una proiezione però fino allo *shock* petrolifero del 1973-1974, in coincidenza con quella comunemente accolta per la *golden age*. Si è inteso così riproporre la centralità di quella stagione, quando prese corpo la grande trasformazione della società italiana contrassegnata dal cosiddetto miracolo economico con conseguenze sociali di portata secolare. Si passò, infatti, da una società chiusa e largamente patriarcale ad una società più aperta: la mobilità fu tale che più o meno metà della popolazione cambiò la professione paterna. L'Italia si scoprì più industrializzata e urbanizzata, meno autarchica e provinciale, certamente più unificata, in linea con l'espansione economica dell'Occidente basata sulla diffusione dei consumi durevoli e delle politiche infrastrutturali. Ma per il rilievo attribuito alle problematiche politico-istituzionali, si è privilegiato l'esame della seconda fase di quella stagione, che sul piano politico coincise con la formula del centro-sinistra, durata con alterne vicende dal 1962 al 1974, quando con la nascita del governo Dc-Pri e l'appoggio esterno di Psi e Psdi per la prima volta si parlò esplicitamente di esaurimento dell'alleanza, o addirittura al gennaio 1976 con l'ultimo ministero presieduto da Moro, con il sostegno del Psdi e l'astensione del Psi, Pri e Pli. Successivamente, tra il 1976 e il 1979, sarebbe stata la volta dei governi di solidarietà democratica.

Rispetto agli anni Cinquanta risultò decisamente più marcata la correlazione tra economia e politica nella ricerca di una più equilibrata gestione delle risorse e di una modernizzazione delle istituzioni e della pubblica amministrazione, a beneficio dello sviluppo e della crescita della società civile. Tra i protagonisti di allora era opinione diffusa che la favorevole congiuntura economica fosse il presupposto, ma che solo l'intervento pubblico conferisse continuità e solidità allo sviluppo, fino al conseguimento della piena occupazione, garantendo e disciplinando le fonti energetiche, contrastando le posizioni della rendita a favore del profitto, allargando l'area occupazionale e quindi contributiva, infine incoraggiando una politica di più generoso *welfare state*. In una parola: creando un sistema più integrato e sostenibile, e per ciò stesso virtuoso, perché tale da superare squilibri vecchi e nuovi. La brusca accelerazione del processo di trasformazione, con l'esodo dalle campagne e la dilatazione delle periferie urbane, la mobilità, la motorizzazione di massa, lo sviluppo del turismo, la diffusione

dei beni di consumo durevoli, la secolarizzazione favorirono la percezione e quindi la rielaborazione collettiva delle novità connesse alla grande trasformazione. Si era in una fase di diffuso ottimismo, di fiducia nel futuro: tanto del singolo, che lasciava le antiche occupazioni e la comunità d'origine, quanto dei ceti dirigenti. Era frutto della Seconda guerra mondiale e della ricostruzione la convinzione che il partito fosse il *locus* privilegiato dell'agire nella e per la collettività. Anche da qui derivavano l'attesa o la pretesa di tradurre tutto in termini sistemici, dalla tenuta democratica delle istituzioni al governo dell'economia.

È fuori discussione l'importanza della cultura politica, ma non lo è la sua autoreferenzialità, che trasposta sul piano storiografico induce a porre l'accento sul fattore decisionale del processo socio-politico, fino all'adozione di un parametro valutativo tutto interno al sistema politico e rivolto al profilo ideologico. Non senza rischi. In non pochi casi, infatti, lo stesso approccio storiografico si è fatto parte di una "battaglia delle idee", vale a dire si è tradotto in militanza. In apparente contrasto, ma in realtà sovrapponibile, si è innestata la tradizionale indulgenza della intellettualità verso la retorica moralistica. Ha preso così corpo una vasta letteratura, magari anche documentata, ma che potremmo definire delle occasioni perdute. La stagione del centro-sinistra rientra in modo tutto particolare in tale casistica. Un esempio recente è dato dal volume di Guido Crainz, *Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione a oggi*, per i tipi Donzelli (2016), sintesi di lavori precedenti dedicati all'Italia repubblicana: un volume costruito in larga misura su fonti a stampa, selezionate con non poche omissioni. In vero, alla costruzione di tale immagine, con un effetto di trascinamento in sede storiografica, contribuirono gli stessi protagonisti, delusi sugli esiti complessivi rispetto alle attese ambiziose se inseriti nell'area di governo, o sollecitati ad enfatizzare l'urgenza di una "svolta" politica se appartenenti all'opposizione.

Un altro criterio storiografico prevalente, assai diverso dal precedente, ma infine sovrapponibile, è determinato dal profilo di tipo sociologico/politologico, descrittivo dei processi in corso, più che interpretativo del lungo periodo, ma soprattutto orientato a porre la sordina sui fattori del mutamento. Nella fattispecie, assumendo il dato di fatto della crisi della prima repubblica è diventata quasi una consuetudine inserire tra i fattori perduranti dell'arretratezza quelli di indole morale e clientelare (familismo amorale) e il clientelismo/trasformismo, fino a farne *topos* o caratteri, e in ogni caso elementi costitutivi dell'intero sistema politico italiano, che così risulterebbe fondato su una sorta di «democrazia distributiva» o di un «populismo» condizionato da gerarchie territoriali tali da produrre nei vari contesti socio-territoriali «rendimenti istituzionali» difforni e da alimentare così ulteriori

squilibri e tensioni. Aggiornando in diverse varianti, ma non superando una fortunata tesi di Sidney Tarrow (*Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Il Mulino, Bologna 1977), si è sostenuto che il rapporto tra un debole stato amministrativo nazionale e le radicate élites locali favorirebbe l'integrazione clientelare, indebolendo ulteriormente il centro e rafforzando l'appropriazione delle risorse da parte delle seconde, e con ciò, ancora una volta, determinando il radicamento della coalizione populista. A ciò si è aggiunto una motivazione geopolitica, in modo, in vero, assai estrinseco: il blocco determinato dall'eredità della Seconda guerra mondiale e dalla divisione in aree di influenza geopolitiche avrebbero cristallizzato i processi di ricambio, determinando con ciò un fattore di debolezza sistemica. Da ciò, come per Pietro Scoppola (*La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia, 1945-90*, Il Mulino, Bologna 1991), ne sarebbe derivata la progressiva aggregazione al centro, cioè al consociativismo; per altri la tendenza a incorporare nei partiti tensioni sociali, ruoli e gerarchie prestabilite, determinando stagnazione degenerativa all'insegna della partitocrazia, come è stato proposto da Giovanni De Luna (*Partiti e società negli anni della ricostruzione*) nel I volume della *Storia dell'Italia repubblicana* curata dall'Istituto Gramsci per l'editore Einaudi nel 1994 nell'arduo tentativo di restare fedele ad un'ispirazione gramsciana.

Una terza chiave di lettura è venuta dagli studi sulla pubblica amministrazione, in vero tra i più interessanti, che tuttavia hanno contribuito a presentare il ruolo delle partecipazioni statali, un tempo dato per essenziale ai fini dello sviluppo, sotto la luce del conferimento alla Dc di enormi risorse, sia sul piano del potere politico, sia come struttura organizzativa parallela quasi a designare una sorta di regime fondato sul corporativismo categoriale e sul clientelismo meridionale. In tale ambito si sono riproposte le tesi della frammentazione di comando e della debolezza delle relazioni industriali, del ritardo delle politiche pubbliche di protezione sociale (casa, servizi, politica urbanistica), dell'allocazione delle funzioni statali al di fuori dell'amministrazione tradizionale, con la proliferazione degli enti pubblici. Sarebbe stata quell'eterogeneità dei comandi, alla quale può connettersi la più recente tesi della «società senza stato» (Sabino Cassese, *L'Italia: una società senza stato?*, Il Mulino, Bologna 2011; e Id., *Governare gli italiani. Storia dello stato*, Il Mulino, Bologna 2014). In sostanza, ne è uscito rafforzato il ragionamento relativo alla presunta mancanza di una programmazione nazionale, per le carenze dell'amministrazione pubblica e per la tradizionale distribuzione delle risorse a fini corporativi.

Oggi, in occasione della crisi economica e della dilatazione del debito pubblico, della accertata debolezza del sistema paese a reggere il confronto

con i concorrenti nella sfida mondiale, del perdurante e severo giudizio delle agenzie internazionali di valutazione, si torna sui fattori di freno allo sviluppo, ma ancora una volta, tali segnali stentano a tradursi in stimoli per una ricerca storica equilibrata, salvo qualche eccezione. Il rischio è di non cogliere la vischiosità, che significa anche la complessità, di fenomeni quando rivestano un profilo sistemico, interferiscano sulla percezione e sull'elaborazione dell'opinione comune in correlazione con l'azione politica, entrino in giuoco gli apparati dello stato moderno, palesino il rapporto drammatico tra conservazione e mutamento dove la novità si confonde con la rivisitazione del preesistente, ma anche dove i pur presenti fattori dinamici sono sottovalutati perché annegati nell'onda lunga della globalizzazione che ci coinvolge o ci travolge senza una nostra apparente responsabilità particolare. Un approccio corretto nell'esame dei grandi mutamenti impone la lettura tra presente e passato, nel rapporto, non facile a decifrare, tra breve, medio e lungo periodo. Il caso della Toscana, evocato all'inizio, è significativo. L'immagine di tale regione è quella di una fitta rete di città di medie dimensioni, di origine medievale. La rete di piccole e medie città non sembra avere influito negativamente sulla mobilitazione di mercato, favorendone al contrario la specializzazione produttiva e l'industrializzazione leggera. La «campagna urbanizzata», che si salda con l'immagine del tradizionale paesaggio toscano appoderato e colonico, presenta così una sorta di continuità, piuttosto che di rottura, nonostante la verticale caduta dell'istituto mezzadrile. Insomma la campagna è sopravvissuta oltre la sua scomparsa, e, riteniamo, ha influito pesantemente anche sui comportamenti politici della popolazione.

Date queste premesse, risultano più evidenti le attese dei promotori del presente convegno nel considerare la gestione del territorio un campo privilegiato di studio, tanto più che tale problematica, come altre, non è stata presa in considerazione neppure nelle molteplici iniziative celebrative del 150° dell'Unità d'Italia, sotto la presidenza di Giorgio Napolitano. Ed è stata, occorre dire, una grave omissione. Aggiungo che si è voluto porre all'attenzione anche le condizioni più esasperate, cioè i fenomeni di degrado ambientale e urbano o gli eventi catastrofici, quando decisione politica e intervento pubblico sono chiamati a dare risposte indifferibili, di breve e di lungo periodo. L'«Italia dei disastri» – dalla frana di Agrigento al disastro del Vajont, all'alluvione di Firenze e al terremoto dell'Irpinia – è ampiamente documentata, quasi a rappresentare emblematicamente la drammatica vulnerabilità di uno scenario su cui si sono mossi, e si muoveranno, generazioni di italiani. Si è dato rilievo all'emergere di un movimento ambientalista, a cominciare da Italia Nostra, che nasceva nel 1955; di una stampa specializzata, come la rivista *Monti e Boschi*, che si stampava a Fi-

renze, sotto la direzione di Pavari; del volontarismo, di cui massima espressione furono gli «angeli del fango» in occasione dell'alluvione di Firenze. Insomma, ai primi sintomi di un protagonismo sociale, di movimenti e di gruppi e comitati, che si sarebbe detto «dal basso», in dialettica, ma talvolta in vera e propria alternativa alle politiche dall'alto, se e quando avvertite come imposizioni. Nella scelta della casistica, si è optato per la stagione dove più evidenti che in qualsiasi altra fase della storia d'Italia risultavano impulso politico e cultura del fare, definita sull'idea della programmazione dell'impiego delle risorse secondo obiettivi di interesse generale; interventismo pubblico e congiuntura economica favorevole; grande mobilità e sviluppo produttivo; evoluzione dello stato con l'introduzione dell'ente regionale a statuto ordinario; attenzione al territorio e all'urbanistica.

Con qualche forzatura, vi si potrebbe scorgere il tentativo di interrogarsi sulla riformabilità stessa del sistema-paese, per accumulo di "risorse" endogene oppure, a causa dell'eventuale debolezza delle medesime, per *input* esterni (i disegni strategici di ricostruzione dell'Europa degli Usa; la nascita del Mec, e in particolare i due «Piani verdi»), tali da confinare la politica nazionale in una funzione ancillare e di puro sostegno. Certamente, non ci si potrà esimere dalla considerazione del reciproco condizionamento, inteso come sostegno o freno, tra modernizzazione sociale ed economica, apparentemente più precoce e dinamica, e mobilità politica. E tantomeno si potranno ignorare la presenza o meno di un movimento culturale e civile a sostegno dell'attività riformatrice, e la formazione di un ceto politico a ridosso dell'interventismo pubblico.

Oggi si può ben dire che la riforma sistemica perseguita dal centro-sinistra degli anni Sessanta con la politica della programmazione era troppo ambiziosa, perfino astratta, nella prospettazione di meccanismi tecnocratici; e che quella sorta di giacobinismo riformatore sottovalutò le resistenze alla modernizzazione, e con esse il sussistente rapporto tra vecchio e nuovo, in un'interazione – occorre precisare – non facile a decifrarsi. E d'altra parte non sarebbe possibile sottovalutare il fatto che l'Italia partecipava al processo di sviluppo delle grandi nazioni europee, prima nella ricostruzione e poi nel percorso comunitario; e nella tipologia dell'intervento pubblico con la ricerca di un quadro normativo e politico generale volto a superare l'interventismo settoriale, instabile e straordinario.

Così come sarebbe impossibile non apprezzare il *trend* di sviluppo, la prospettazione di valori orientati alla realizzazione, la diffusione dell'istruzione, la mobilità, l'avvio di quella ricollocazione che avrebbe portato l'Italia dalla periferia al centro del sistema economico e politico occidentale, la dilatazione della comunità civica, che già Robert Putnam privilegiava, insieme alla cultura, nella gerarchia dei fattori della modernizzazione (*La*