

## **Le istituzioni pubbliche nelle Marche e in Umbria: un primo approccio**

**di Angelo Bitti**

Alcuni anni fa Ercole Sori, in una pubblicazione riguardante la storia della provincia di Macerata, facendo riferimento al ruolo giocato dalle amministrazioni locali nella definizione di un sistema economico locale, riferendosi all'Italia centrale osservava come

in questa Italia di mezzo l'azione amministrativa e, in particolare, quella degli enti territoriali in senso lato, abbia creato e progressivamente dissodato un *humus* sul quale poteva e può innestarsi una dinamica economica e sociale nuova,

---

12 A. Portelli, *Biografia di una città. Storia e racconto: Terni 1830-1985*, Torino 1985, p. 18. Si veda anche G. Berta, *La storia delle relazioni industriali: problemi di ricerca*, cit., p. 76.

13 L. Capitani, L. Piras, V. Scarpelli, "... è una storia lunga..." (*Lotte e coscienza delle tabacchine umbre negli anni '50*), Perugia 1983, *passim*; A. Portelli, *Biografia di una città*, cit., pp. 304-359; R. Giulianelli e L. Volponi, *Le radici di una scelta. La Cisl di Ancona nei ricordi dei suoi protagonisti di ieri*, Falconara s.d.; R. Lucioi, *L'egemonia operaia: testimonianze sul cantiere navale di Ancona negli anni Settanta*

soprattutto dopo quei tornanti nei quali l'esaurimento di una determinata fase-modello di crescita ridefinisce i quadri regionali e territoriali dello sviluppo economico e dell'industrializzazione<sup>1</sup>.

L'analisi condotta da Sori nel delineare i sottosistemi territoriali all'interno dei quali si determinerà lo sviluppo italiano tra Ottocento e Novecento individuava una «Italia di mezzo» (estesa alle regioni del nord-est), in cui la politica e le amministrazioni locali avrebbero giocato un ruolo significativo, sostitutivo di forze in altri contesti protagoniste (ad esempio, la borghesia industriale), rappresentando strumento per l'affermazione di nuovi ceti, la presa di coscienza di problemi, la definizione di culture diverse divenute protagoniste dello sviluppo successivo. In questa «Italia mediana»<sup>2</sup>, inquadrabile nel modello NEC proposto da Giorgio Fuà<sup>3</sup>, possono essere annoverate le Marche e in parte l'Umbria<sup>4</sup>, re-

1 E. Sori, *Economia e amministrazione: la Provincia e la Camera di Commercio*, in G. Castagnari, a cura di, *La Provincia di Macerata. Ambiente, cultura, società*, Macerata 1990, p. 378.

2 Indicata «terza Italia» dal sociologo Arnaldo Bagnasco il quale, partendo da una notevole mole di studi condotti sulla piccola impresa, individuava con tale definizione un'area in cui riscontrava una serie di «persistente culturali», caratteristiche di una società fondata su forme di lavoro autonomo (mezzadria, affitto, artigianato, piccola proprietà), in cui il fondamento della crescita appariva contrassegnato proprio dalla presenza della piccola impresa tradizionali. Si veda A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna 1977.

3 Il modello NEC (Nord-Est Centro) elaborato per spiegare lo sviluppo economico avvenuto a partire dagli anni Cinquanta in alcune zone dell'Italia Centrale e del Nord-Est è fondato sulla comprensione di avvenimenti, atteggiamenti, strutture ed istituzioni identificati come ricorrenti in tali aree e costituenti le radici di quella «Italia dei comuni», contrassegnata da campagne servite da una fitta rete stradale e con uno stretto reticolo di centri urbani, dotati di infrastrutture e servizi, nei quali si sono conservate abilità artigianali, manifatturiere e commerciali su cui una serie di fattori (tra cui, la riduzione della popolazione attiva in agricoltura, i progressi delle comunicazioni, le rimesse degli emigranti) avrebbero innescato lo sviluppo. Si veda G. Fuà, *L'industrializzazione nel Nord Est e nel Centro*, in G. Fuà e C. Zacchia, a cura di, *Industria senza fratture*, Bologna 1983, pp. 7-66; Gruppo di Ancona, a cura di, *Trasformazioni dell'economia e della società italiana: studi in onore di Giorgio Fuà*, Bologna 1999.

4 L'Umbria appare non completamente classificabile nel modello NEC e presenta caratteri che ne fanno per certi versi un caso unico. Tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta subisce infatti uno sviluppo impetuoso, parzialmente diverso da quanto delineato nel NEC, passando da una fase di arretratezza atipica (determinata dalla presenza dell'industria pesante nel ternano), ad uno sviluppo della piccola impresa per taluni settori merceologici, concentrato però, essenzialmente, nella provincia di Perugia. R. Covino e G. Gallo, *Le contraddizioni di un modello*, in R.

gioni accomunate nel secondo dopoguerra da una situazione economica e sociale e da problematiche assai simili. Stante tali condizioni appare importante riflettere sul ruolo giocato dalle istituzioni pubbliche nelle trasformazioni avvenute nelle due regioni nella seconda metà del Novecento, cercando di proporre chiavi di lettura nuove proprio partendo da una prima analisi sull'insieme della documentazione prodotta da alcuni di tali enti che costituisce fonte storica di estrema rilevanza<sup>5</sup>.

Lo studio delle istituzioni pubbliche, nella loro articolazione amministrativa e territoriale, non solo rende possibile verificare il concreto operare dello Stato nel territorio, ma costituisce l'occasione per approfondire il ruolo giocato dalle mediazioni fra esigenze e politiche locali, secondo una lettura precipua della storia contemporanea italiana nella quale l'intervento dell'amministrazione pubblica risulta definito proprio dall'equilibrio che si stabilisce tra gli interessi del centro e quelli delle strutture periferiche<sup>6</sup>. Può allora essere utile, per comprendere il ruolo avuto dalle istituzioni pubbliche nelle trasformazioni socio-economiche avvenute nella Marche ed in Umbria a partire dal secondo dopoguerra, concentrare il discorso su alcuni momenti che sembrano accomunare la storia contemporanea delle due regioni: l'opera di ricostruzione dalle distruzioni belliche, gli anni della programmazione economica che hanno come esito finale la nascita delle Regioni, i primi dieci anni di attività di tale ente<sup>7</sup>.

Covino, G. Gallo, a cura di, *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. L'Umbria*, Torino 1989, pp. 73-133.

5 Proprio con riferimento al complesso delle fonti archivistiche prodotte da un ente, da un punto di vista specificatamente metodologico si può parlare di polifunzionalità dell'archivio: 1) in quanto organizzazione della memoria scritta dell'ente che lo ha prodotto e ordinato; 2) fonte per la storia della comunità per la quale l'ente opera; 3) testimonianza di raccordo ai fini di più profonda conoscenza degli altri beni culturali. M. Squadroni, *Atti d'archivio di uffici statali e di enti pubblici nazionali ed interregionali negli archivi delle regioni: il caso umbro*, in Associazione Nazionale Archivistica Italiana - Sezione Sicilia, *Gli archivi delle regioni*, Atti del Seminario di studi, Erice 21-23 aprile 1994, in «Archivi per la storia», 1 (1997), pp. 205-219.

6 Per gli anni compresi tra Unità d'Italia e fascismo, G. Melis, *Società senza Stato? Per uno studio delle amministrazioni periferiche tra età liberale e periodo fascista*, in «Meridiana», 4 (1988), pp. 91-99. Con riferimento invece ad una esperienza locale A. Ciuffetti, *L'amministrazione provinciale di Terni dalla nascita al dopoguerra (1927-1952)*, in R. Covino, *Dal decentramento all'autonomia. La provincia di Terni dal 1927 al 1997*, Terni 1999, pp. 93-119.

7 Come sottolinea Enrico Mantovani, dirigente della Regione Umbria, riferendosi al dibattito

*Dai Comuni al Genio Civile: la difficile ricostruzione.* Alla fine della guerra le Marche e l'Umbria si trovavano in una situazione economica estremamente grave<sup>8</sup>; le istituzioni pubbliche (enti locali, organi periferici dello Stato) devono affrontare compiti gravosi per garantire e gestire la ricostruzione. L'esame delle problematiche legate alla ricostruzione edilizia, permette di evidenziare come l'insieme degli interventi realizzati dagli enti pubblici, soprattutto nei primi anni del dopoguerra, sembrano inserirsi nel solco di una sostanziale continuità con la tradizione amministrativa legata al centralismo statale. Ciò sembra emergere in modo particolare considerando l'attività di tre enti diversi: i Comuni, le Pro-

---

tito sulla programmazione economica che in Umbria portò all'elaborazione di piani regionali di sviluppo economico e sociale, «la fondazione del regionalismo degli anni '60 va di pari passo con l'affermarsi dell'idea di programmazione: Regione e programmazione costituiscono un binomio inscindibile». E. Mantovani, *L'Umbria e la programmazione regionale (Un'ipotesi interpretativa per gli storici)*, in R. Covino e G. Gallo, a cura di, *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. L'Umbria*, cit., p. 793.

<sup>8</sup> In Umbria, per quanto riguarda l'agricoltura, almeno sino al 1948, si assiste ad una sostanziale riduzione delle colture principali, a cominciare dal frumento, così come del patrimonio zootecnico che subisce un depauperamento progressivo. Nelle Marche invece, prendendo in considerazione la sola provincia di Pesaro, ammontano a tre miliardi e mezzo di lire i danni complessivi riportati dal settore agricolo. Per quanto riguarda invece il settore industriale in Umbria le distruzioni maggiori interessano i principali poli manifatturieri (Terni e Foligno), ma anche altri centri, come lo stesso capoluogo regionale risultano gravemente interessati (gli stabilimenti della Perugina e del Lanificio di Ponte Felcino) e, più in generale, l'intero patrimonio abitativo. Anche l'industria marchigiana appare fortemente colpita, soprattutto nelle due provincie di Pesaro-Urbino e Ancona, laddove si concentravano, sin dalla loro origine, le principali realtà industriali (metalmecanica, dei mobili, degli strumenti musicali, dell'abbigliamento) e dove più a lungo staziona il fronte (al 1945 le due province avevano danni per un totale di 60 miliardi di lire). Sulle conseguenze per il tessuto produttivo umbro del secondo conflitto mondiale si veda in particolare F. Cerella, F. Chiapparino, S. De Cenzo, *Il sistema produttivo umbro dall'economia di guerra alla ricostruzione*, in R. Covino, a cura di, *L'Umbria verso la ricostruzione*, Atti del convegno *Dal Conflitto alla libertà*, Perugia 28-29 marzo 1996, Foligno 1999, pp. 135-162. Riguardo alle Marche, per un quadro d'insieme si vedano, tra altro, gli atti di due convegni: Istituto Regionale per la Storia del Movimento di Liberazione nelle Marche, *Le Marche nel secondo dopoguerra*, Atti del Convegno *Le Marche dalla Liberazione alla fine degli anni Cinquanta*, Ancona 27-28-29 ottobre 1983, Ancona 1984; P. Giovannini, B. Montesi, M. Papini, a cura di, *Le Marche dalla ricostruzione alla transizione 1944-1960*, Atti del Convegno di Studi, Ancona 26-27-28 marzo 1998, Ancona 1999; si veda anche E. Sori, *Dalla manifattura all'industria (1861-1940)*, in S. Anselmi, a cura di, *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. Le Marche*, Torino 1987, pp. 301-392.

vince, gli uffici del Genio Civile. Molti dei 338 Comuni umbro-marchigiani<sup>9</sup>, per avviare l'opera di ricostruzione edilizia, sia pubblica che privata, si dotarono di una serie di organi quali gli «Uffici di ricostruzione»<sup>10</sup> e i «Comitati comunali per le riparazioni edilizie»<sup>11</sup>, arrivando a realizzare dei «Piani di ricostruzione edilizia»<sup>12</sup>. Nonostante ciò i Comuni, almeno sino all'inizio degli anni Cinquanta, avevano scarse capacità di controllo sui modi di espansione dell'edilizia pubblica e privata in città, mancando totalmente di strumenti per pianificare e programmare interventi di recupero del patrimonio esistente<sup>13</sup> risultando così sostanzialmente esautorati di fronte all'intervento, per l'edilizia economica e popolare, di enti

---

<sup>9</sup> Sono 246 i comuni marchigiani e 92 quelli umbri.

<sup>10</sup> Alcuni comuni maggiori, come quello di Ancona, istituirono gli «Uffici di ricostruzione» a cui erano affidati i compiti tecnici e amministrativi legati alla ricostruzione soprattutto nel settore abitativo. Questi uffici dialogavano con la fondazione UNRRA-CASAS (United Nations Relief and Rehabilitation Administration-Comitato di Soccorso ai Senza tetto), ente delle Nazioni Unite che gestiva gli aiuti economici degli alleati finalizzati alla ricostruzione del patrimonio edilizio con l'obiettivo di avviare in modo rapido le procedure della ricostruzione. S. Pollutri, *L'espansione residenziale e la politica della casa*, in P. Giovannini, B. Montesi, M. Papini, a cura di, *Le Marche dalla ricostruzione alla transizione 1944-1960*, cit., p. 507.

<sup>11</sup> I Comitati comunali per le riparazioni edilizie furono istituiti in ogni Comune in cui vi era stato un numero notevole di edifici danneggiati dagli eventi bellici: erano composti dal Sindaco o un suo delegato e due membri scelti dalla Giunta municipale, l'uno fra i senza tetto e l'altro fra i proprietari di case. Tali organi locali avevano il compito di svolgere opera di assistenza dei privati e di cooperazione con gli organi governativi.

<sup>12</sup> Per la città di Terni il piano di ricostruzione edilizia fu voluto dall'Amministrazione comunale per far fronte agli ingenti danni causati alla città dagli eventi bellici. La stessa Amministrazione, dopo averlo approvato, lo inviò al Ministero dei lavori pubblici, per l'approvazione definitiva oltre che per invocare, a norma della legge n. 1402 del 27 ottobre 1951, l'intervento finanziario dello Stato. Questi autorizzò l'attuazione del Piano concedendo i benefici richiesti ed incaricò l'Ente Romano Costruzione Edilizia (E.R.C.E.) di redigere un progetto e metterlo in opera.

<sup>13</sup> Per tutti gli anni Cinquanta e sino al 1967 in tema di pianificazione urbanistica lo strumento legislativo principale fu rappresentato dalla legge n. 1150 del 1942, la quale poneva la dimensione comunale come cardine della pianificazione territoriale. Il piano comunale doveva essere approvato dalle autorità centrali o dai loro organi periferici ma non veniva inserito in un quadro territoriale più ampio. Tuttavia tale strumento, non sostenuto, se non in rari casi, da alcuna forma di pianificazione economica e sociale e privo di adeguate strutture tecnico amministrative locali, diede nel complesso magri risultati. C. Zacchia, *Pianificazione territoriale e insediamenti industriali: esperienze industriali*, in G. Fuà e C. Zacchia, a cura di, *Industrializzazione senza fratture*, cit., pp. 167-208.

quali l'INA-Casa<sup>14</sup>. Il complesso della documentazione disponibile negli archivi comunali, seppur non sempre facilmente consultabile<sup>15</sup>, permette comunque di fornire ulteriori utili indicazioni sul ruolo avuto dai Comuni in altri aspetti legati alla ricostruzione.

Le autorità centrali infatti nelle diverse epoche attribuirono ai Comuni una serie di funzioni, dall'anagrafe, ai lavori pubblici locali, all'istruzione elementare, alla disciplina del commercio, alla sanità<sup>16</sup>, tanto che si venne definendo un vero e proprio "diritto comunale", costituito dall'insieme delle fonti giuridiche che vertevano sulle competenze comunali. L'esame di alcune categorie secondo cui

14 Per i primi anni del dopoguerra le diverse iniziative legislative inerenti al problema edilizio possono essere sintetizzate nel decreto legislativo 1 marzo 1945, n. 154 e nel Testo unico del 9 giugno 1945. Solo nel biennio 1945-1950 la legislazione italiana si interessò ai problemi connessi alla ricostruzione edilizia. Per l'edilizia abitativa si ricorse direttamente alla costruzione di nuovi alloggi, finanziando con prestiti e sgravi l'iniziativa privata e cooperativistica (le leggi «Fanfani», «Tupini», «Aldisio», «Romita», lo stesso «Piano Vanoni»). S. Pollutri, *L'espansione residenziale e la politica della casa*, cit., pp. 506-540.

15 Non tutti i Comuni hanno i propri archivi per gli anni del secondo dopoguerra, pienamente consultabili, in quanto ancora non inventariati o, non di rado, sprovvisti di adeguati mezzi di corredo. La situazione sovente migliora quando gli archivi comunali sono versati agli Archivi di stato, è questo il caso dei due Comuni capoluoghi di provincia dell'Umbria, Perugia e Terni, i cui archivi sono stati versati per i periodi, rispettivamente (1202-1957) e (1303-1953). D'altra parte gli archivi dei Comuni si configurano spesso come «depositi archivistici» in cui, accanto al vero e proprio archivio comunale, si trovano a convivere altri archivi, prodotti da un soggetto giuridico diverso dal Comune e confluiti in esso per i motivi più disparati. Tale documentazione dovrebbe essere versata agli Archivi di Stato competenti per territorio: in quanto appartenente ad enti soppressi (opere pie, congregazioni di carità) o statali (archivi giurisdizionali o notari).

16 Con la caduta del regime fascista già nel 1944, in attesa di nuove elezioni amministrative, furono insediati a capo del Comune un sindaco ed una giunta di nomina prefettizia (R.D.L. 4 aprile 1944, n. 111). Nel 1946 (a seguito di D.lg. 7 gennaio 1946) furono soppresse le leggi liberticide del 1926 che avevano abolito gli organi elettivi comunali (e comunque, il T.U. del 1934, che concentrava tutti i poteri degli organi elettivi dei comuni nelle mani del podestà, il quale rispondeva direttamente al prefetto, fu soltanto epurato delle norme incompatibili con i rinnovati principi democratici). D'altra parte la Costituzione italiana riconosceva i Comuni come enti autonomi (art. 128), anche se occorrerà attendere la nuova legge comunale e provinciale del 1990 (L. 142/90) perché fossero espressamente riconosciuti e regolamentati l'ambito e le prerogative dell'autonomia comunale. A. Kolega, *Lineamenti istituzionali e documentazione del comune postunitario (1865-1946)*, in Soprintendenza archivistica per il Lazio, *Gli Archivi Storici Comunali. Lezioni*, «Rivista Storica del Lazio», Quaderno 1, 8 (1998), pp. 85-110.

sono organizzati gli archivi comunali può quindi offrire l'occasione di studiare e valutare in maniera approfondita la portata degli interventi promossi dai Comuni per favorire la ricostruzione e, più in generale, la ripresa economica<sup>17</sup>.

Anche le Province giocano un ruolo importante nella fase della ricostruzione. La provincia negli anni del dopoguerra è infatti un ente che si avvia verso una sua definitiva dimensione di autonomia decisionale e operativa<sup>18</sup>; si tratta però di un processo lento e difficoltoso oscillante tra «le vessazioni prefettizie degli anni cinquanta»<sup>19</sup> e le questioni legate alla mancata applicazione, che avverrà solo a partire da 1970, del dettato costituzionale<sup>20</sup> che fissava il ruolo delle Province oltre che di precise normative che ne regolassero competenze e funzioni. Tutto ciò contribuisce a rendere tale ente una realtà in bilico tra struttura di decentramento del potere centrale ed ente locale intermedio.

Esemplificativa per studiare il ruolo di tale ente nell'ambito della ricostruzione postbellica risulta allora l'attività intrapresa dalla Provincia di Terni, che

17 La circolare del Ministero dell'Interno n. 17100/2 del 1 marzo 1897 «Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali», con riferimento alla corrispondenza del Comune e, comunque, agli atti soggetti a protocollazione, rimane il punto di riferimento fondamentale per l'archivistica postunitaria. Rappresenta infatti il più rilevante tentativo di schematizzare e razionalizzare i principali settori funzionali di un Comune, grazie all'individuazione di 15 categorie le quali costituiscono lo schema di riferimento generale nel quale, a tutt'oggi, viene organizzata gran parte della documentazione relativa. Naturalmente questo vale per i Comuni piccoli, i quali sono prevalenti nelle due regioni. Per i Comuni medi e grandi esistono criteri di conservazione differenti, riferibili ad una diversa applicazione dei servizi e degli uffici organizzati nelle varie ripartizioni. Così le categorie «Anagrafe», «Finanze», «Agricoltura», «Industria e Commercio», «Oggetti diversi», possono fornire preziose informazioni per lo studio delle questioni legate alla ricostruzione, così come per altri aspetti della storia amministrativa contemporanea.

18 Le Province furono istituite con legge 20 marzo 1865, n. 2248 al fine di realizzare l'unificazione amministrativa dello Stato unitario. Alla caduta del regime fascista, con il decreto legge 4 aprile 1944, n. 111, furono emanate norme provvisorie per l'amministrazione di Comuni e Province. Il presidente e i componenti della Deputazione Provinciale venivano nominati dal prefetto, confermando così le competenze previste dal Testo Unico del 1915 (T.U. 4 febbraio 1915, n. 148). Solo con la legge dell'8 marzo 1951, n. 122, fu ristabilito il sistema elettivo e ricostituiti i tre organi (Consiglio, Giunta e Presidente della Giunta), soppressi durante il fascismo.

19 F. Fiorelli, *Un socialista scomodo*, cit., pp. 369-370.

20 La Costituzione (art. 128 e 129) aveva sancito l'esistenza e l'autonomia dell'ente Provincia come organo intermedio tra Comune e Regione con specifiche deleghe amministrative, contribuendo a far acquistare a questa istituzione una più definita fisionomia.

può essere esaminata partendo da una fonte preziosa rappresentata dal suo Archivio storico<sup>21</sup>. Lo studio di tale documentazione ha reso possibile accertare come i due settori di maggiore intervento risultano essere le opere pubbliche e la beneficenza<sup>22</sup>, gli ambiti cioè nei quali nel ventennio fascista aveva prevalentemente operato la provincia sulla scia di quelle che erano state le scelte amministrative dello Stato. Emerge così un grande impegno finalizzato a restaurare, ricostruire, o realizzare ex-novo strade, ponti, case cantoniere, acquedotti, mura di sostegno, infrastrutture varie<sup>23</sup>.

Questo sforzo appare in molti casi complicato dai non sempre facili rapporti, in virtù della legislazione vigente ma, anche, in conseguenza della più o meno ristretta interpretazione che ne davano i funzionari responsabili, con altri uffici pubblici presenti sul territorio e destinati ad occuparsi delle problematiche della ricostruzione, come l'ufficio del Genio Civile<sup>24</sup>. Per questo tipo di interventi la Provincia di Terni non esita quindi a ricorrere al decreto legge sulla disoccupazione operaia, che consente la realizzazione di opere pubbliche con il concorso

21 L'Archivio storico della provincia di Terni, comprendente più di 1.800 tra buste e registri che coprono il periodo compreso tra il 1927, anno della costituzione della Provincia, e il 1979, è stato depositato in due fasi, nel 1984, a seguito della delibera n. 825 del 25 agosto 1981, e nel 2002, presso l'Archivio di Stato di Terni. L'inventario relativo è stato recentemente pubblicato. A. Proietti, a cura di, *Inventario dell'Archivio Storico della Provincia di Terni*, Terni 2003. Sono conservati presso i rispettivi Archivi di Stato anche gli archivi della Provincia di Perugia e delle Province marchigiane, con l'eccezione di quella di Ancona, seppure non sempre risulta presente la documentazione concernente il periodo considerato. Così è solo per Perugia (1832-1971) e, in parte, Macerata (1831-1955).

22 Di particolare interesse risultano la serie delle *Delibere originali* (1927-1950) attestanti, l'attività della Deputazione Provinciale, così come le *Copie delle delibere* (1944-1970). Di pari importanza la categoria *Opere pubbliche, Assistenza e Beneficenza, Agricoltura, Industria e Commercio*, oltre alla categoria *Pubblica Sicurezza*, venti buste in cui è delineata l'azione realizzata dalla Provincia di Terni per porre rimedio ai danni bellici e avviare la fase della ricostruzione.

23 Sulla portata della ricostruzione nella provincia di Terni, in particolare A. Ciuffetti, *L'amministrazione provinciale di Terni dalla nascita al dopoguerra (1927-1952)*, cit., pp. 93-119; C. Spogli, *L'amministrazione provinciale di Terni da Rutilio Robusti a Fabio Fiorelli (1952-1970)*, in R. Covino, a cura di, *La provincia di Terni*, cit., pp. 155-179.

24 Così, ad esempio, in un promemoria del febbraio 1946 la Deputazione provinciale di Terni si rivolgeva all'ufficio del Genio Civile di Terni richiedendo, al fine di rendere più spediti i lavori di ricostruzione, un certo decentramento delle prerogative di tale ufficio, oltre all'af-

dello Stato<sup>25</sup>. Analoga attenzione è posta al problema dell'edilizia abitativa tanto che, sin dall'ottobre 1945, per porre rimedio alla difficile situazione determinatasi a seguito dei danni bellici nel territorio ternano, viene proposta la costituzione di un consorzio edilizio volontario comprendente i Comuni più importanti della provincia, le Casse di Risparmio e le Banche popolari locali, gli Istituti di credito, la Camera di Commercio, altri enti e la Società Terni<sup>26</sup>.

Tali interventi necessitavano naturalmente di una serie di risorse finanziarie delle quali la Provincia di Terni non disponeva per reperirle: ricorse all'intervento diretto dello Stato attraverso l'erogazione di mutui e contributi integrativi volti al pareggio del bilancio, a garanzia dei quali fu applicata la sovrimposta fondiaria su terreni e fabbricati che, come durante il ventennio fascista, diviene il cespite più importante della Provincia di Terni<sup>27</sup>. In questo modo si confermava, rafforzandola, la dipendenza dell'ente provincia dalle autorità centrali, secondo un'ottica politica di continuità con la storia amministrativa dello Stato italiano che, solo dopo il 1952, a seguito dell'attuazione delle disposizioni costituzionali e, in conseguenza delle prime elezioni democratiche, inizierà ad essere scalfito<sup>28</sup>.

Un ruolo rilevante nella fase di ricostruzione delle due regioni lo ricoprono anche alcuni uffici e amministrazioni territoriali statali come il Genio Civile<sup>29</sup>,

fidamento diretto degli appalti per la ricostruzione. Archivio della Provincia di Terni, *Pubblica Sicurezza*, b. 1521, fasc. 647, Promemoria della Deputazione provinciale di Terni all'Ufficio del Genio Civile di Terni, 11 febbraio 1946.

25 Si tratta del D.L.L. 10 agosto 1945, n. 517.

26 Questo intervento, presentato dalle autorità provinciali anche come rimedio ai problemi della disoccupazione, non conseguirà tuttavia importanti esiti.

27 Su tale tributo, a cui ricorsero già negli anni immediatamente successivi all'Unità italiana gli enti locali, M. De Cecco e A. Pedone, *Le istituzioni dell'economia*, in R. Romanelli, a cura di, *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma 1995, p. 277.

28 Sulle problematiche connesse ai rapporti tra amministrazione centrale ed enti periferici e sul rafforzamento della vocazione centralistica dello Stato, tra una ricca bibliografia, G. Melis, *Società senza Stato? Per uno studio delle amministrazioni periferiche tra età liberale e periodo fascista*, cit., pp. 91-99; R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in R. Romanelli, a cura di, *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, cit., pp. 155-161.

29 Per avere un quadro complessivo dell'intera vicenda della ricostruzione postbellica, nei suoi diversi aspetti economici e sociali, è chiaramente necessario prendere in considerazione la documentazione prodotta anche da altri enti e uffici pubblici: così, ad esempio, le Intendenze di finanza; gli Ispettorati provinciali del lavoro, dell'alimentazione e dell'agricoltura; gli Uffici

presente in ogni capoluogo di provincia o, con riferimento specifico all'edilizia abitativa e industriale e alle problematiche delle diverse fasi della ricostruzione, l'Ente Ricostruzione Urbanistica (E.R.U.), l'Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.), l'Istituto Nazionale Case Impiegati Statali (I.N.C.I.S.). La documentazione prodotta dal Genio Civile<sup>30</sup>, per l'insieme di prerogative e competenze che ricadevano su questo ente, costituisce una fonte storica di straordinario interesse, peraltro non sempre adeguatamente studiata, in grado di fornire informazioni e preziose indicazioni sui molteplici aspetti legati alla ricostruzione<sup>31</sup>.

L'elemento costante e ricorrente che una prima analisi fa emergere è la burocratica, «ingombrante» presenza di tale ufficio nel provvedere ai diversi momenti della ricostruzione, non solo nei confronti di altri enti pubblici, ma anche di aziende o semplici privati. Esempio quanto accade a Terni, dove si ha una ver-

---

distrettuali delle imposte dirette; gli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione; quelli del Tesoro; l'Ente Comunale di Assistenza; l'Opera Nazionale Maternità; oltre, naturalmente, a quella di enti maggiori come le prefetture o le stesse province.

<sup>30</sup> Gli archivi storici del Genio Civile, come quelli di altre amministrazioni periferiche dello Stato hanno subito vicende alterne. Nelle due regioni considerate la loro ubicazione e la stessa consistenza dei fondi sembra infatti variare. Per quanto concerne la provincia di Perugia, una parte della documentazione (dal 1797 al 1949) risulta depositata presso il locale Archivio di Stato, mentre la restante parte è conservata presso nell'archivio di deposito della Regione Umbria. L'archivio dell'ufficio del Genio civile della provincia di Terni è invece interamente conservato presso l'Archivio di deposito della Regione Umbria. Nelle Marche gli archivi del Genio Civile delle province di Ascoli Piceno (per gli anni 1887-1972) e Macerata (per gli anni 1920-1972), risultano depositati nei rispettivi Archivi di Stato.

<sup>31</sup> Prendendo in considerazione l'archivio dell'ufficio del Genio Civile della provincia di Terni, di cui è in corso di ultimazione il riordino ed è disponibile un inventario provvisorio, è possibile esaminare sino quasi agli anni Settanta le vicende della ricostruzione nella provincia di Terni. In particolare, il fondo *Danni bellici* permette di ricostruire il quadro completo dell'intera vicenda, dalle opere preparate a prevenzione dei danni bellici alla vigilia e nel corso della guerra (sottoserie *Protezione antiaerea e ricoveri pubblici*); alla stima dei danni e alle opere di ricostruzione (sottoserie *Pratiche varie danni bellici*), agli interventi nei diversi ambiti (sottoserie *Sgombri e demolizioni*, *Strade e ponti*, *Colmature buche*, *Fabbricati*, *Case private*); al ruolo ricoperto dall'Ufficio del Genio civile per promuovere la ricostruzione e, nel contempo, la stessa economia cittadina (sottoserie *Recuperi danni bellici*, *Opere a sollievo della disoccupazione*, *Indennizzi*); ai rapporti con altri soggetti pubblici (sottoserie *Ente Ricostruzione Urbanistica*, *Ente Romano Ricostruzione Edilizia*, *Istituto Nazionale Case Impiegati Statali*); alla quantificazione dei lavori realizzati, abitualmente fornita a vari uffici come il Ministero dei Lavori Pubblici o la Camera di commercio (sottoserie *Statistica*).

tenza ventennale tra il locale ufficio del Genio Civile e la Società «Polymer», per i danni provocati ad un villaggio operaio e ad altre strutture (strade, acquedotti, ecc.), realizzati dall'azienda e non ancora terminati, da alcune famiglie di sfollati che, alla fine della guerra, furono autorizzate dal locale ufficio del Genio Civile ad insediarsi<sup>32</sup>. Ad Ancona invece erano i proprietari di abitazioni che, tra le difficoltà da superare per giungere alla ricostruzione, annoveravano la «onnipotenza del Genio Civile in materia di ricostruzione e nella valutazione delle opere da eseguire sia dal punto di vista tecnico che economico; infatti era palese l'impossibilità per molti singoli privati di contestare o partecipare alle decisioni imposte dal Genio Civile»<sup>33</sup>.

*Tra arretratezza e sviluppo: dalla programmazione economica, alla nascita delle Regioni, il contributo di Comuni, Province e Camere di Commercio.* A partire dagli anni cinquanta l'entrata in crisi degli equilibri tradizionali che si verifica nelle Marche e in Umbria determina una attenzione e una sensibilità nuova da parte delle forze politiche, sociali e culturali locali per meglio definire strumenti e rimedi finalizzati ad affrontare tale crisi e porre le condizioni per un nuovo sviluppo economico: questa esigenza caratterizzerà il dibattito culturale regionale per i successivi due decenni culminando con l'attuazione, nel 1970, dell'ente Regione. Per reagire alla crisi economica e rispondere ai crescenti processi di marginalizzazione determinatisi nelle due regioni si identifica nell'ente Regione una struttura di autogoverno capace di contrattare flussi di finanziamento e opere di sviluppo programmato. Si afferma così l'idea di programmazione, di un piano regionale di sviluppo economico e sociale.

Le due richieste accomuneranno realtà diverse e gruppi diversi (sindacati, partiti politici, imprenditori, intellettuali) tutti però critici verso le scelte dello Stato. A partire dalla metà degli anni Cinquanta si moltiplicano le iniziative promosse per il raggiungimento di tali obiettivi di cui si fanno attivi promotori, in particolare, i Comuni, le Province e le Camere di Commercio<sup>34</sup>. Questa azione porterà,

---

<sup>32</sup> Su tale vertenza cfr. Archivio Storico Regione Umbria, Archivio Storico del Genio Civile di Terni, Fondo *Danni Bellici*, *Pratiche varie danni bellici*. 1937-1975, b. 2 «1944-1967. Ditte Polymer e Incis», fasc. 1 «Soc. Polymer 1944-1965».

<sup>33</sup> S. Pollutri, *L'espansione residenziale e la politica della casa*, cit., pp. 506-540.

<sup>34</sup> In Umbria, dal febbraio 1955, la Camera di Commercio di Perugia istituisce la «Giunta provinciale per la difesa degli interessi dell'Umbria» per studiare e proporre soluzione ai pro-

per quanto concerne l'Umbria, alla definizione nel 1963 di un «Piano Regionale di sviluppo economico e sociale»<sup>35</sup>; nelle Marche invece, grazie agli studi condotti dell'ISSEM (Istituto di studi per lo sviluppo economico delle Marche), si giungerà alla definizione di un piano zonale agricolo e delle «Prime linee per il

blemi legati allo sviluppo dell'economia della provincia. Sul finire del 1956, per iniziativa delle Camere di Commercio di Perugia e Terni, nasce «l'Associazione per lo sviluppo economico dell'Umbria» il cui fine specifico è quello di promuovere lo studio particolareggiato delle condizioni economiche dell'Umbria e preparare concreti programmi di sviluppo dell'economia regionale. Successivamente, nel 1957, si tiene a Terni, organizzato dalle Camere di Commercio di Perugia e Terni, il Convegno degli operatori economici umbri, in cui tra l'altro si richiede per la mezzadria la trasformazione in una moderna imprenditoria, oltre all'estensione all'Umbria dei benefici della Cassa del Mezzogiorno. Nel giugno 1959 poi, sempre a Terni, organizzato dalle due province umbre, si svolge un convegno economico in cui è posta con forza la questione della programmazione regionale quale base dell'attività della regione, si richiede inoltre al Governo nazionale un piano organico di sviluppo economico regionale. Inoltre, l'8 settembre 1960 è costituito il «Centro regionale per lo sviluppo economico dell'Umbria», grazie ad un accordo tra le Camere di Commercio di Perugia e Terni, le due Province e l'Associazione per lo sviluppo economico dell'Umbria, e a seguito di un'intesa tra le principali forze politiche umbre, con l'obiettivo di promuovere indagini e studi sulla situazione economico-sociale dell'Umbria. Nelle Marche invece, sin dal 1959, era sorto il «Centro per la valorizzazione delle Marche» con il compito di promuovere studi e formulare proposte. Nel 1960 si costituì la «Commissione di studio per lo sviluppo economico delle Marche», che produsse studi e proposte riguardanti la situazione economica delle Marche. La rilevanza del lavoro condotto da questa commissione fu riconosciuto dagli enti locali i quali, in un convegno tenutosi ad Ancona, costituirono il «Comitato degli amministratori locali per lo sviluppo economico regionale», che aveva il compito di realizzare studi e progetti per impostare un piano di sviluppo delle Marche. Nel 1963 le province marchigiane e i comuni capoluogo diedero quindi vita all'ISSEM, il cui comitato tecnico era costituito da docenti della Facoltà di Economia dell'Università di Ancona. L'ISSEM produsse studi di previsione, aggiornamenti statistici, analisi sulle tendenze in atto nei vari settori dell'economia marchigiana. Si veda, per l'Umbria, E. Mantovani, *L'Umbria e la programmazione regionale (Un'ipotesi interpretativa per gli storici)*, cit., pp. 793-822; per le Marche, P. Sabbatucci Severini, *L'«aurea mediocritas»: le Marche attraverso le statistiche, le inchieste e il dibattito politico economico*, in S. Anselmi, a cura di, *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. Le Marche*, cit., pp. 209-239; R. Giacomini, *Il dibattito regionalistico*, in P. Giovannini, B. Montesi, M. Papini, a cura di, *Le Marche dalla ricostruzione alla transizione 1944-1960*, cit., pp. 451-466.

<sup>35</sup> A seguito di un decreto del Ministro dell'Industria e Commercio Emilio Colombo del 9 gennaio 1961, il 10 giugno dello stesso anno fu costituito il «Comitato regionale per il Piano di sviluppo economico dell'Umbria», incaricato di redigere il Piano sotto la guida di un comitato scientifico presieduto da Siro Lombardini.

piano di sviluppo»<sup>36</sup>. La matrice comune dell'insieme di studi, elaborazioni e proposte condotti in quegli anni, al di là delle differenze nei contenuti e negli atteggiamenti, era rappresentata da una sostanziale «visione globale dello sviluppo economico in cui la crescita dell'economia di una regione dipende sia dalle decisioni del piano nazionale sia da quelle regionali»<sup>37</sup>, nella convinzione che la definizione di processi unitari potesse essere l'unica via per una crescita economica equilibrata e regolata di una regione. In questa prospettiva diventava allora essenziale lo sforzo autonomo delle forze sociali, come pure di alcuni soggetti pubblici, per armonizzare gli interventi con le autorità centrali<sup>38</sup>. Emblematico in questo senso quanto osservava Fabio Fiorelli, presidente della Provincia di Terni negli anni Sessanta:

Dal 1952 al 1970 le ricostruite amministrazioni democratiche delle Province di Perugia e Terni svolsero un ruolo di tutto rispetto nella vita politica, economica e sociale dell'Umbria preparando le basi unitarie per l'avvento della Regione. [...] L'impegno politico più qualificante delle due Province era stato però rivolto negli anni cinquanta e sessanta alla difesa e allo sviluppo dell'economia regionale contribuendo in modo deciso all'attuazione del primo esperimento di programmazione regionale che allora costituì un «modello» anche in Italia. Tutta questa esperienza politico amministrativa contribuì sicuramente a creare le basi unitarie della Regione e alla crescita culturale delle forze politiche e sindacali<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Le «Prime linee» erano riassuntive di un settennio di studi e ricerche condotte dall'ISSEM, le quali delineavano le cause dell'arretratezza dell'economia marchigiana proponendo dei rimedi che passavano attraverso la definizione di un piano nazionale.

<sup>37</sup> E. Mantovani, *L'Umbria e la programmazione regionale*, cit., p. 800.

<sup>38</sup> In Umbria il «Piano Regionale di sviluppo economico e sociale» conteneva una serie di interventi nei settori agricolo, industriale, artigianale e commerciale, attraverso la costituzione di Enti. Era previsto l'Ente per l'agricoltura, quello per lo sviluppo agricolo, l'Ente per l'industria e l'artigianato, l'Ente di promozione, tutti dotati di ampie prerogative (dall'assistenza tecnica, alla fornitura del credito, alla elaborazione di vere e proprie politiche del territorio). Nelle Marche invece le «Prime linee» richiedevano, attraverso l'attuazione di un Piano nazionale, l'attuazione di una serie di interventi che, al di fuori dei meccanismi di mercato, favorissero una politica di sostegno delle aree deboli: da realizzare con il decentramento forzato di impianti nei settori avanzati, con l'adozione di misure volte a miglioramento della produttività nei settori arretrati, con l'abbandono degli incentivi indifferenziati, con l'obiettivo di giungere ad un allargamento delle competenze degli enti locali in settori quali la spesa sociale, la definizione di piani zionali agricoli, il governo del credito.

<sup>39</sup> C. Spogli, *L'Amministrazione provinciale di Terni da Rutilio Robusti a Fabio Fiorelli (1952-1970)*, cit., pp. 164-165.



A partire dal 1952 la Provincia di Terni è quindi protagonista del dibattito politico e culturale e promuove inoltre una serie di progetti (legati alle questioni della viabilità, dell'approvvigionamento energetico, dell'istruzione, del turismo)<sup>40</sup> la cui realizzazione anticipa, nelle intenzioni e finalità, quelli che saranno i successivi interventi in settori frutto degli studi sulla programmazione economica, nella consapevolezza della necessità di dialogo tra il livello centrale e le istanze locali<sup>41</sup>.

Un ruolo altrettanto importante è ricoperto dalle Camere di Commercio, le quali si collocano tra i protagonisti del dibattito culturale legato alla programmazione economica<sup>42</sup> seppure, talora, non esitino ad assumere posizioni parzialmente divergenti<sup>43</sup>. Questo atteggiamento sarà mantenuto anche dopo l'istituzione delle Regioni, se all'inizio degli anni Settanta, secondo una prospettiva che spaziava ormai al di là della semplice programmazione a livello regionale, le Camere di commercio di Marche, Umbria, Toscana e alto Lazio promossero una serie di iniziative congiunte per ottenere una legislazione «organica e speci-

40 Così l'azione intrapresa per favorire la costruzione dell'autostrada del Sole secondo il tracciato delle "Valli". I contrasti con la «Società Terni» a proposito delle problematiche legate alla nazionalizzazione dell'energia elettrica e, conseguentemente, dei relativi impianti, acquisiti dall'ENEL. Il tentativo di potenziare l'Istruzione professionale e di quella degli abitanti delle campagne attraverso la realizzazione di scuole agrarie post-elementari. L'istituzione, per favorire lo sviluppo del turismo nella provincia di Terni, del «Consorzio delle Marmore» per la valorizzazione turistica delle Cascate delle Marmore e del lago di Piediluco, a cui aderiscono Provincia, Comune, Camera di Commercio, Ente provinciale per il turismo. Ivi, pp. 157-168.

41 Questa posizione fu sostenuta in un convegno dell'Unione delle province italiane. Proprio applicando tali indicazioni e quanto emerso dal dibattito parlamentare del febbraio 1960, la provincia di Terni punterà alla costituzione di Consorzi intesi come strumento di raccordo tra il centro e la periferia, in una prospettiva di superamento della consueta visione municipalistica. Ivi, cit., p. 171.

42 Si veda *supra*, nota 34.

43 In una relazione della Camere di Commercio di Perugia e Terni, in cui si esprimeva un giudizio complessivo sul Piano di Sviluppo economico dell'Umbria, pur riconoscendo «globalmente un giudizio positivo sulla formulazione del Piano», si evidenziava tuttavia che «i compiti e le funzioni degli Enti camerali, in relazione alla programmazione, vengono del tutto ignorati». Si invitava quindi a riaffermare una piena democraticità nell'azione di decentramento delle prerogative dello Stato e, soprattutto, «il principio (in tema di programmazione regionale e nazionale) della proprietà e della iniziativa privata». Archivio storico della Camera di Commercio di Perugia, b. 61, 1965, *Centro regionale umbro per il Piano di sviluppo economico dell'Umbria*, Considerazioni e suggerimenti sul piano di sviluppo economico dell'Umbria.

fica ma, in buona sostanza, unicamente incentrata sul credito agevolato alle piccole imprese a favore delle terza Italia»<sup>44</sup>. L'indagine sul ruolo avuto dalle Camere di Commercio trova peraltro uno strumento fondamentale proprio negli archivi camerali, come osservava alcuni anni fa lo storico Giampaolo Gallo:

La particolarità del materiale archivistico, la varietà dei settori economici in esso presentati (si pensi ad esempio all'anagrafe delle ditte e alla sua importanza per la ricostruzione della storia delle imprese), il fatto che le Camere di commercio costituiscano un momento insolitamente sistematico nell'ambito degli enti pubblici, rendono gli archivi camerali fonti di straordinario interesse e strumenti insostituibili per lo studio della storia economica nazionale e locale<sup>45</sup>.

Gli archivi delle Camere di Commercio, laddove correttamente conservati e dotati di adeguati mezzi di consultazione<sup>46</sup>, costituiscono in altre parole una

44 P. Sabbatucci Severini, *L'«aurea mediocritas»: le Marche attraverso le statistiche, le inchieste e il dibattito politico economico*, cit., p. 236.

45 G. Gallo, *Dagli archivi di impresa agli archivi delle Camere di commercio*, in R. Covino e F. Chiapparino, a cura di, *La storia e i suoi strumenti*, Foligno 1997, p. 139.

46 Fondamentale quindi, per comprendere le vicende legate al dibattito sulla programmazione economica in Umbria, risulta il complesso della documentazione prodotta dal «Centro regionale per il Piano di sviluppo economico dell'Umbria» e conservata presso l'Archivio storico della Camera di Commercio di Perugia. La situazione degli archivi camerali nelle Marche e in Umbria per quanto concerne il periodo considerato si presenta d'altra parte particolarmente complessa. Gli archivi storici delle Camere di Commercio di Perugia e Terni, almeno sino al secondo conflitto mondiale sono, rispettivamente, completamente (è presente un inventario analitico) e solo parzialmente ordinati e conservati nelle sedi camerali. Nelle Marche invece in condizioni precarie e sprovvisto di adeguati mezzi di corredo si trova l'archivio camerale di Ascoli Piceno; quelli delle Camere di Commercio di Macerata e Pesaro-Urbino, specialmente per gli anni del secondo conflitto mondiale, risultano invece provvisti di un inventario sommario. In condizioni migliori si trova l'archivio della Camera di Commercio di Ancona, in fase di riordino, la cui consistenza arriva sino al 1994. Sugli archivi storici delle Camere di Commercio nelle due regioni si vedano, tra l'altro, G. Gallo, a cura di, *Gli archivi delle Camere di Commercio. Atti del II seminario nazionale sugli archivi d'impresa, Perugia 17-19 novembre 1988*, Foligno 1989; F. Ciacci, P. Cornicchia, S. Maroni, F. Tomassini, a cura di, *L'archivio storico della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Perugia (1835-1946). Inventario*, Perugia 1988; C.C.I.A.A. di Perugia, *La Camera di Commercio di Perugia 1835-1995. Centosessant'anni di esperienze al servizio della comunità*, Perugia 1988; C.C.I.A.A. di Ancona, *La Camera di commercio industria e agricoltura di Ancona dalle origini ad oggi*, Ancona 1962; Camera di Commercio Industria e Agricoltura di Pesaro, *La Camera di com-*



fonte storica insostituibile per studiare il ventennio che, nelle Marche e in Umbria, doveva portare alla costituzione dell'ente Regione.

Con l'istituzione delle Regioni<sup>47</sup> l'attività di programmazione si sostanzia in un insieme di atti legislativi, comportamenti amministrativi, interventi, che trovano la loro sintesi nei piani di sviluppo, i quali applicano l'esperienza della programmazione economica<sup>48</sup> configurandosi come documenti generali di principi e indirizzi rinvianti, in genere, a progetti e piani di settore o a leggi di attuazione. Nel primo decennio di vita le amministrazioni regionali umbre e marchigiane attraverso i piani di sviluppo cercano di incidere specialmente sul terreno delle scelte economiche (dalla politica industriale a quella agricola, all'urbanistica) e della promozione di riforme sociali, ad esempio, nel campo dell'istruzione, della sanità, dei trasporti pubblici<sup>49</sup>.

---

*mercio industria e agricoltura di Pesaro dalle origini ad oggi: celebrazione dell'istituzione dell'ente 1575-1965*, Pesaro 1965.

<sup>47</sup> Le autonomie locali e regionali sono regolate nel titolo V della Costituzione italiana (art. 114-133), in cui si sancisce la ripartizione della Repubblica Italiana in Regioni, Province e Comuni. Occorrerà però attendere il 1970 per l'attuazione del dettato costituzionale e la nascita delle regioni a statuto ordinario. Le prime elezioni dei consigli delle regioni si svolsero il 7 giugno 1970, precedute dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, che sanciva le norme che dovevano regolare le elezioni regionali.

<sup>48</sup> Per l'Umbria, l'art. 16 dello Statuto regionale assumeva «la programmazione come metodo democratico di un'azione volta a realizzare lo sviluppo equilibrato dell'economia regionale, le riforme di struttura e i fini sociali previsti dalla Costituzione», intesa come occasione per affermare la responsabilità istituzionale delle Regioni nel quadro delle scelte dello «Stato delle Autonomie». E. Mantovani, *L'Umbria e la programmazione regionale*, cit., p. 812.

<sup>49</sup> La Regione Umbria nel primo decennio di vita elaborò due piani di sviluppo: il Piano 1973-1975 e il Programma regionale di sviluppo, promulgato nel 1978. Entrambi, pur con alcune differenze, richiamando nelle linee generali la necessità dell'attuazione di riforme a livello nazionale da parte dello Stato, puntavano a promuovere una serie di riforme sociali (come la completa pubblicizzazione nel settore del trasporto locale, l'ottenimento della piena scolarizzazione e la totale gratuità dell'istruzione pubblica) ed economiche (la difesa della grande industria, la promozione di quella piccola e media attraverso l'individuazione e la costituzione di aree industriali, la necessità di definire linee di pianificazione territoriale e, nello specifico, l'elaborazione di piani urbanistici territoriali). Proprio con riferimento al rapporto tra pianificazione territoriale ed economica, al fine di favorire e meglio governare lo sviluppo della piccola e media industria nelle aree rurali, uno dei tratti intrinseci di quella «industrializzazione diffusa» affermatasi nelle Marche, ha giocato un ruolo significativo l'azione dell'ente Regione, con una serie di interventi specifici in tale ambito. Così, sin dalla metà degli anni Settanta, tutti i Comuni marchigia-

Per una piena comprensione e un primo bilancio della portata di tali interventi occorre fare riferimento alla documentazione prodotta dalle Regioni e a quella acquisita da altri enti. Come è noto infatti, con la nascita delle Regioni si ebbe la soppressione di numerose amministrazioni pubbliche periferiche ed enti pubblici non territoriali, con il conseguente trasferimento delle loro funzioni al competente assessorato regionale. Tutto ciò ha provocato molteplici conseguenze per l'accesso e l'utilizzo di tali materiali, in Umbria così come nelle Marche. Nelle due regioni infatti non è stata programmata una politica di acquisizione di tali materiali che prevedesse l'individuazione e l'allestimento funzionale di idonei depositi d'archivio. Frequenti sono stati quindi i casi di smembramento, dispersione, scarto abusivo e deterioramento di documentazione, tanto che, come ricorda per l'Umbria il Sovrintendente archivistico, «di tanti [...] enti non è stato ancora possibile sapere dove si conserva l'archivio e, pertanto, andrebbe effettuata una indagine accurata presso gli uffici regionali»<sup>50</sup>.

Nonostante queste difficoltà proprio la regione Umbria è stata tra le prime a intervenire in materia con una serie di interventi legislativi che hanno portato alla costituzione di un Archivio unico di deposito regionale<sup>51</sup>, in cui sono confluite

---

ni risultavano dotati di uno strumento urbanistico (Piani Regolatori Generali e Programmi di fabbricazione), mentre nell'ambito dell'istituzione delle Comunità Montane, prodotto di un raccordo obbligatorio tra pianificazione territoriale comunale e sovracomunale altrove difficile da raggiungere, furono individuate 12 aree industriali in cui concentrare i mezzi finanziari pubblici e i relativi investimenti. Su tali questioni B. Bracalente, *L'Umbria nel modello di industrializzazione diffusa*, in R. Covino e G. Gallo, a cura di, *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. L'Umbria*, cit., pp. 451-494; E. Mantovani, *L'Umbria e la programmazione regionale*, cit., p. 812; R. Covino, *L'invenzione di una regione. L'Umbria dall'ottocento a oggi*, Perugia 1995; C. Zacchia, *Pianificazione territoriale e insediamenti industriali: esperienze regionali*, in G. Fuà, C. Zacchia, a cura di, *Industrializzazione senza fratture*, cit., pp. 167-208.

<sup>50</sup> M. Squadroni, *Atti d'archivio di uffici statali e di enti pubblici nazionali ed interregionali negli archivi delle regioni: il caso umbro*, cit.

<sup>51</sup> Così con la legge regionale n. 41/84 sul «Nuovo ordinamento degli uffici regionali», agli art. 48 e 49 si disciplinavano rispettivamente «L'ordinamento degli archivi» e «la custodia di atti e documenti». La deliberazione della Giunta regionale n. 5883, dell'8 ottobre 1985 disponeva sull'«Articolazione strutturale degli archivi della Giunta regionale», mentre la n. 6265 del 21 ottobre 1986 legiferava sulla «Disciplina organizzativa dell'archivio di deposito». Il Regolamento regionale 26 giugno 1989 n. 21, relativo all'«Ordinamento degli archivi della Giunta regionale», si occupava invece del funzionamento degli archivi della Giunta regionale, oltre che delle modalità di accesso dei cittadini alla consultazione di tale documentazione. Nel

non solo le carte prodotte dalla Regione a partire dal 1970 ma anche quelle di molti enti che avevano competenze provinciali. Proprio partendo da ciò è intenzione della Regione Umbria di istituire un archivio storico nettamente separato da quello di deposito dove far confluire le carte a qualsiasi titolo pervenute<sup>52</sup>.

Le innegabili difficoltà legate al reperimento, all'organizzazione e alla fruibilità di questi documenti non possono tuttavia incidere sulla possibilità di accedere a tale patrimonio culturale che, sia grazie alla costituzione di archivi unici come nel caso umbro o, anche, attraverso un migliore coordinamento e la messa in rete degli archivi presenti sul territorio<sup>53</sup>, è essenziale poter fruire di una fonte preziosa per una storia che risulta ancora, in gran parte, da scrivere.