

Maurizio Degl'Innocenti

L'ente regionale e l'identità della Toscana

(*Alle origini del governo toscano. La formazione della Regione Toscana e la prima legislatura regionale*, Convegno di studi, Siena, 5 giugno 2003)

Ancorché nell'opinione comune delle regioni fosse una consolidata coscienza "storica", notoriamente il disegno regionalistico non fu accompagnato da un dibattito sulla loro identità storico-culturale o socio-economica, risultandone prevalente l'uso tradizionale di tipo settoriale-statistico, già apparso agli inizi del secolo, come nell'*Annuario statistico italiano del 1912*, per indicare i "compartimenti" ferroviari, telegrafici, telefonici ed altro e poi recepito dai costituenti (Mori, 1986, pp. 52-53)<sup>1</sup>. E ugualmente ciò fu a proposito dell'inserimento del nuovo istituto nella Costituzione repubblicana, nonostante che esso ambisse a rivestire un significato dirompente ed emblematico nei confronti della tradizione elitaria e accentrata dello Stato liberale e autoritaria di quello fascista. Nell'Italia repubblicana la regione era assunta come un dato di fatto, storicamente determinato, ma la sua "istituzionalizzazione" non fu occasione per una rilettura in termini di funzionalità economica ed amministrativa, o di partecipazione. Di fatto le modalità e le procedure per la sua istituzionalizzazione, del resto tardive e a dir poco problematiche, e i meccanismi per il trasferimento dei poteri resero evidente un procedimento omologante che si tradusse in uniformità formale, più che nella valorizzazione della diversità. Il primo atto, insomma, segnalò una carenza identitaria, trasmessa all'esterno, ma avvertita come tale innanzitutto dai protagonisti, se non altro come spia di un evento non pienamente compiuto e altrove determinato, e di un'incertezza diffusa nei rapporti con altre realtà istituzionali storicamente più solide, come lo Stato e il Comune, rispetto ai quali si collocava in una posizione intermedia; insomma, di un bisogno di legittimazione non completamente soddisfatto. Fosse esso dipeso da una volontà politica espressa in sede nazionale, o fosse il frutto di una crisi sociale e istituzionale, della quale il '68 e l'autunno caldo fossero solo gli aspetti più immediatamente percepibili, l'insediamento dell'ente Regione era comunque subordinato rispetto all'istituzione statale, dalla quale dipendeva non solo per l'atto costitutivo, tanto che lo statuto regionale avrebbe dovuto essere tradotto in legge parlamentare, ma anche per il trasferimento effettivo delle funzioni. Per quanto riguarda la Toscana, ancora nell'estate-autunno del 1971 nelle stesse file della maggioranza si ammetteva che la Regione era nata senza una propria "identità", ed anzi che tale identità, a distanza di un anno, non era stata ancora trovata. Nella relazione al consiglio regionale del 18 aprile 1975 il presidente della giunta, Lelio Lagorio, disse "che le regioni, nate nel nulla e con nulla, con un retroterra culturale non molto profondo, più d'impeto e a colpi d'immaginazione che con un disegno chiaramente definito, hanno rizzato i primi muri e con essi protetto la democrazia in un frangente difficile". E altrove: la Regione, figlia del '68, era stata per così dire "immaginata", senza che il suo disegno fosse sorretto da una solida cultura. Per giunta, le stesse forze politiche protagoniste del processo regionalistico non erano affatto organizzate sotto tale profilo, non "pensavano" né agivano cioè nella dimensione regionale, alla quale pervennero solo successivamente. La carenza identitaria, in conclusione, era la spia di una sostanziale debolezza dell'impianto regionalistico, ma ciò non significa che rilievi simbolici e immagini dello spazio (politico) non accompagnassero comunque comportamenti collettivi, scelte del e nel sistema partitico, e soprattutto atti istituzionali, sia nel momento insediativo sia nel percorso successivo.

Il bisogno, avvertito ma non pienamente soddisfatto, della legittimazione del nuovo ente regionale, che nasceva – per così dire – non tanto in virtù di una forza propria, intrinseca, ma per volontà esterna, con atti e procedure determinate dallo Stato, favorì innanzitutto un'autorappresentazione legata al richiamo dell'antifascismo di massa. Molteplici erano le motivazioni, tutte inerenti agli

---

<sup>1</sup> Mori sottolinea altresì come nessun documento dello Stato italiano impiegasse il termine "regione" per indicare un'istituzione concretamente funzionante prima dell'avvento della Costituzione repubblicana (e dello Statuto della regione siciliana, di poco precedente).

equilibri politici. Infatti, la prima fase della “svolta regionalista”, quella insediativa, fu contrassegnata da un lungo, tormentato percorso istituzionale-statutario e dal trasferimento dei poteri dallo Stato, a proposito del quale lo statuto costituiva sì un momento decisivo, ma niente affatto conclusivo. “Descriveva” l’uso dei poteri regionali, senza conferirli. Anche se c’è stato chi ha visto in questa prima stagione una “felice originalità di sperimentazione istituzionale”, sia pure con una certa tendenza alla “modellizzazione”, e l’ha contrapposta a quella successiva, di sostanziale involuzione, fino a parlare di un vero e proprio “cono d’ombra” determinatosi alla fine della prima legislatura, occorre considerare che ben presto si fece strada la tesi che la fase costituente avesse il suo culmine non negli statuti, bensì nel trasferimento dei poteri, e che pertanto fin dal 1971-’72 il processo regionalista rischiasse di trovarsi in una situazione di stallo, il cui superamento non fosse esclusivamente nella disponibilità interna, bensì anche e soprattutto nella risoluzione positiva del rapporto, non facile, con lo Stato. In questo ambito, il “processo” regionalistico va letto in relazione all’evoluzione dei rapporti interni al sistema politico, nazionale e regionale, in un arco temporale ampio, tra il 1967-’68 e il 1975-’77. È significativo che la “tensione resistenziale” coprisse l’intero periodo. In particolare la prima legislatura fu racchiusa in alcuni atti simbolici dell’Ente regione, tutti relativi alla lotta di liberazione patriottica: nel 1970, la scelta adottiva o evocativa di S. Anna di Stazzema, e la indicazione nel “quadrilatero antifascista”, compreso tra “giustizia, libertà, pluralismo e autonomia”, dei “confini” regionali in occasione del dibattito sugli articoli 3 e 4 dello Statuto, i più politici, nella seduta del 17 novembre 1970; nel dicembre 1974 alla promozione a Siena in concorso con l’Unione delle province toscane e delle tre Università regionali dell’importante convegno di studi su *Nascita della Toscana, 1537-1609*, dove Lagorio sostenne essere la Toscana non tanto figlia del Granducato, bensì della Resistenza per la sua ampia partecipazione popolare; ed infine nell’aprile 1975 l’approvazione del Gonfalone. La legge n. 349 del 17 aprile 1975 d’iniziativa della giunta, che fu approvata all’unanimità con il solo voto contrario missino, così motivava la scelta del Pegaso: “Esso trae origine dalla storia della Resistenza da cui, come viene affermato anche nella prima disposizione dello Statuto toscano, è sorta la Repubblica italiana. Rappresenta quindi la continuità storica tra la lotta di liberazione, la fondazione del nuovo Stato italiano e le Regioni che, insieme ai Comuni e alle Province, sono le istituzioni che sostengono e strutturano un principio fondamentale della repubblica, quello dell’autonomia e del decentramento, sancito nell’articolo 5 della Carta Costituzionale”. Oltre ai riferimenti storici, inseriva quelli ideali: “La rivendicazione e la difesa strenua di tutte le libertà dell’uomo, dei diritti di libertà politica e dei diritti di libertà sociale, della libertà dall’oppressione, dalla paura, dal bisogno e dal privilegio, il netto ripudio del fascismo; l’aspirazione ad una nuova società [...]. Questi sono i valori ideali espressi dalla resistenza italiana [...]: valori di contenuto universale che ricollegano il moto di liberazione del nostro Paese e della Toscana ai grandi momenti di avanzata della civiltà dell’uomo”. E ancora: “La resistenza non sia un cimelio ma l’impegno serio, coerente e quotidiano di tutte le forze democratiche e dell’intera società nazionale”. In proposito, Lagorio rilasciò la seguente dichiarazione: “La scelta del Gonfalone è un atto di notevole rilievo politico e ideale. La I legislatura regionale si conclude con un gesto molto importante. Tutti i rappresentanti del popolo toscano, meno uno, hanno scelto il Pegaso della Resistenza per ricordare uno dei momenti più alti e più unitari della nostra storia. Sul Gonfalone della Toscana c’è scritto, per sempre, giustizia e libertà”. Il richiamo palese, per giunta nella forma simbolicamente più rilevante, al quadro costituzionale antifascista, attraverso l’adozione a immagine della Toscana di quel Pegaso che era stato assunto dal Comitato toscano di Liberazione nazionale (Ctln), con il solo voto contrario del consigliere missino, significava ribadire quella lettura dell’istituzione in senso al tempo stesso “garantista” e “programmatico”, cioè politicamente non neutro ma punto di riferimento e supporto alla mobilità sociale e politica della regione, con la quale erano stati salutati anche i lavori per lo statuto nel 1970. La conclusione del percorso “costituzionale” del nuovo ente nell’esplicito riferimento alla Carta costituzionale repubblicana, delimitava l’ambito politico nel quale ci si intendeva muovere nel rispetto delle minoranze e lasciando impregiudicate le possibili future mosse interne; riaffermava con la pregiudiziale antifascista la piena legittimità a governare

del Pci, partito di opposizione ma parte integrante del sistema politico e istituzionale (e ciò in misura tanto più significativa quanto più nel contesto dell'insediamento di un organo istituzionalmente così rilevante quale la Regione); infine autorizzava il tentativo di una lettura, sì garantista, ma anche evolutiva, della Carta costituzionale, nel difficile passaggio del trasferimento dei poteri dallo Stato, in occasione o in prospettiva del quale la maggioranza regionale ambiva a porsi alla testa di un "fronte regionalista", politicamente trasversale. Il pronunciamento antifascista era politicamente significativo in sé, ma sottintendeva inoltre non solo la disponibilità, ma perfino l'auspicio della maggioranza di sinistra, l'unica numericamente possibile in Toscana, al dialogo o addirittura all'intesa con le minoranze, che invece governavano in sede nazionale e, sia pure tra notevoli difficoltà, anche a Firenze. Il Pci, con il 42,3% dei consensi, vantava 23 consiglieri su 50, ed era saldamente insediato nella maggior parte degli enti locali, ma la Dc, con il 30,6% dei voti e 17 consiglieri, controllava diversi enti economici, banche e assistenza, oltre al capoluogo; mentre i socialisti, reduci dal fallimento nel 1969 delle speranze riposte nell'unificazione con i socialdemocratici, ora collocatisi in agguerrita concorrenza, si erano attestati con soli 3 eletti su una percentuale di consensi elettorali assai bassa, intorno al 10%, con una distanza dai partiti maggiori rivelatasi incolumabile, ma con l'ambizione a svolgere un essenziale ruolo di cerniera. L'assenso delle minoranze regionali, ma al governo a Roma!, era insomma necessario almeno sulle scelte istituzionali e sulle prospettive di fondo. Sotto la veste dell'antifascismo, pertanto lo statuto e la successiva prassi gestionale riflettevano il compromesso sostanziale raggiunto negli equilibri politici nazionali e regionali. Il primo attribuì ampi poteri al consiglio lasciando alla giunta la sola facoltà di iniziativa e di proposta, e inoltre contemplò un ampio uso delle deleghe a favore non solo dei comuni e delle province, ma anche di "altri enti locali", e ciò su proposta della Dc, sensibile alla tutela dei corpi sociali e, non ultimo, saldamente insediata nelle Camere di commercio e negli enti provinciali del turismo. Ancorché la procedura adottata per l'approvazione degli statuti regionali avesse effetti di sostanziale omologazione, si è convenuto in letteratura di vedere in ciò una particolare peculiarità dello statuto toscano.

Nella versione comunista la regione toscana nasceva all'insegna della "regione aperta", vicina alla comunità, e soprattutto aperta verso gli enti locali, i sindacati, le cooperative (Gabbuggiani 1970). Non era affatto questo uno slogan improvvisato, perché al contrario fin dai primi anni '50 il Pci aveva coltivato a fini gestionali e comunicativi tanto in Emilia quanto in Toscana l'immagine del "buon governo" locale, partecipato e popolare, in contrapposizione al "cattivo governo" nazionale, accentrato e "lontano dalle masse", anzi ad esse ostile nell'asservimento agli interessi dei potenti. Il Pci toscano, in particolare a Firenze, era stato assai attivo nell'alimentare un sia pur generico regionalismo a sostegno di quell'obiettivo, e dunque non ebbe difficoltà a rilanciare tale tematica quando finalmente l'ente Regione divenne una realtà, in una lettura che ne collegava l'avvento del nuovo istituto all'esigenza di una riforma complessiva dello Stato e di una "nuova" direzione politica per risolvere la presunta "crisi politica nazionale", sulla base di un "nuovo" meccanismo di sviluppo. Poi la rivendicazione del carattere "aperto" si tradusse anche in termini di schieramento politico, quando a livello nazionale il Pci puntò alla ricerca delle più larghe intese nell'arco costituzionale, in nome della solidarietà nazionale o dell'emergenza, ed infine al compromesso storico, mentre i socialisti richiesero "mutamenti profondi e un nuovo rapporto con i cattolici democratici". Negli equilibri regionali ciò si tradusse in una posizione non apertamente conflittuale, bensì nella ricerca programmatica del dialogo con la Dc e il Pri attraverso la corresponsabilizzazione nella gestione del potere, alla quale il sistema delle deleghe in una rete di 21 comprensori forniva le premesse necessarie, e di cui in effetti largo uso fu fatto nell'ambito delle commissioni regionali. La maggioranza vantò addirittura il merito di avere attuato un modello regionale particolare, diverso da quello cosiddetto "tecnocratico" lombardo o da quello "aperto" emiliano (ma per il Pci toscano ne era piuttosto una significativa evoluzione), perché teso a socializzare il potere politico, a consolidare la società politica (coinvolgendo non notabili governativi e parlamentari, bensì sindaci e dirigenti sindacali, rappresentanti di categoria e amministratori politici di base), a sperimentare "nuovi equilibri" accantonando le questioni di

schieramento e con accordi con le minoranze in un ambito settoriale e nel potere collaterale, cioè attraverso le aziende, il credito, gli enti economici e funzionali. Si disse che “il sistema regionale” fosse riassumibile nel concetto: “collegialità più partecipazione”. La corresponsabilizzazione al potere della Dc fu ampiamente praticata, ma l’immagine della “regione aperta” fu fortemente indebolita o addirittura vanificata dalla cosiddetta “battaglia di Toscana” intrapresa dai “fanfaniani”, sotto la guida di Ivo Butini segretario regionale della Dc, i quali mal tolleravano l’“anomalia” di una maggioranza regionale di sinistra in difformità da quella di centro sinistra in sede nazionale e a Firenze, specialmente in relazione ai propositi di rilancio della centralità del partito coltivati dal toscano Amintore Fanfani. Al di là degli aspetti più strettamente inerenti alla polemica dei partiti, in effetti il “caso di Firenze”, capitale regionale in una sorta di “enclave” all’interno della regione rossa, poneva un problema effettivo. Ne derivava qui una sorta di “isolamento” del capoluogo? Di isolamento, sia pure sul piano politico, parlarono gli esponenti della maggioranza, vantando un dinamismo regionale contrapposto all’immobilismo del capoluogo; la minoranza accusò la maggioranza di spregiudicata gestione del potere, e addirittura di restrizione degli spazi di libertà. Ma si possono individuare contraccolpi nelle scelte politiche concrete e nella prassi gestionale, come nella politica infrastrutturale? Per fare un solo esempio: nel caso dell’aeroporto fiorentino? Un secondo aspetto da considerare è che l’immagine della regione aperta e partecipata si scontrò con le difficoltà incontrate o, in alcuni casi, il fallimento acclarato nel sistema delle deleghe, il cui ampio ed efficiente uso per l’appunto quell’immagine avrebbe dovuto innervare.

Una riprova si ebbe nella stessa autorappresentazione partecipativa e democratica all’interno stesso dell’Ente. La legge regionale 6 settembre 1973, n. 55, *Ordinamento degli uffici della Regione Toscana*, pretese di ordinare la struttura operativa della Regione “secondo i principi della democrazia organizzativa, della collegialità operativa, della qualificazione e responsabilizzazione del personale” (art. 1), in dipartimenti e uffici del consiglio, nel centro direzionale, a sua volta composto da uffici e dipartimenti, funzionali e di settore, raggruppati per campi di attività, e negli uffici del comitato regionale di controllo e sezioni distaccate. Con ciò, essa ambiva a fornire – o almeno lo dichiarava – un apporto significativo alla riforma della pubblica amministrazione, in termini di efficienza, trasparenza, partecipazione: in una parola, si coltivava l’immagine della Regione come nuovo microcosmo statale. Era la riproposizione del tema della riforma democratica dello Stato nell’applicazione più conseguente del dettato costituzionale, o, addirittura, nella risoluzione del problema storico dello Stato accentratore. Quanto più tale motivazione fu caricata di una valenza di novità o di rottura con il passato, tanto più evidenti furono i limiti emersi, prontamente rilevati soprattutto dagli studiosi della pubblica amministrazione, di solito orientati a sottolineare nella prassi gestoria regionale la riproduzione del modello gerarchico, il perdurante peso burocratico, il condizionamento partitico prevalente sulle competenze tecniche e sui propositi efficientistici, pure presenti.

Come giudizio sintetico, può essere utile ricordare in questa sede quanto lo stesso Lagorio affermò nella relazione al consiglio regionale del 18 aprile 1975: “così come sono, le Regioni non possono proseguire; o si trova una migliore intesa con lo Stato o saremo sempre inadempienti”. “In effetti – continuò – queste regioni, osteggiate, ritardate, condizionate, deformate dall’azione del sistema politico centralizzato, sono oggi – ecco un’altra importante annotazione che è stata fatta in questi giorni – in bilico fra due destini: o assumere consapevolmente o inconsapevolmente il ruolo di moltiplicatori delle storture, degli errori e anche delle degenerazioni del sistema centralizzato; o divenire un elemento di risanamento e di rinascita. Ciò significa – ed è vero – che oggi come oggi le Regioni non sono immuni dai vizi di quel vecchio Stato che vogliono e debbono riformare. Tale situazione istiga naturalmente tutte le reazioni antiregionaliste e, di conseguenza, aizza alla resistenza gli ambienti politici e burocratici che sostengono il centralismo”. E osservò ancora che se nel biennio 1969-’70, le attese regionaliste avevano riguardato sia la propulsione democratica sia l’efficienza, cioè il rinnovamento profondo della Pubblica amministrazione, a consuntivo il risultato era stato buono sul primo aspetto (ancorché non definitivo), ma assai meno sul secondo. Anche

rispetto al disegno del costituente di dare sostanza alla democrazia con un potere politico autonomo “più vicino ai problemi della comunità” e non imbrigliato nella logica del sistema politico oligarchico e centralizzato romano, riteneva che i passi compiuti fossero troppo modesti, e ne attribuiva la responsabilità al venire meno di due punti di riferimento essenziali, come la programmazione nazionale e la soluzione del problema della finanza regionale e di una nuova legge contabile, cosicché la politica del nuovo ente si era tradotta in un’attività di ricognizione e di impostazione programmatica. In positivo, citava il formarsi di uno “schieramento regionalista”, anche se aggiungeva che per tradursi in una realtà concretamente positiva occorreva uno Stato che funzionasse, laddove piuttosto si erano rafforzati i poteri di fatto, nati dalla politica, per “spartizione” o per scelta, e poi entrati in orbita con una loro logica particolare ed interessi nei confronti dei quali la politica cessava qualsiasi mediazione. Anche l’organizzazione interna, a suo dire, aveva risentito della situazione di incertezza, tanto che il “centro direzionale”, così come era stato concepito, “ancora non c’era” e il decentramento era stato insoddisfacente (“dovevamo delegare e non abbiamo delegato”). Il giudizio, critico e autocritico insieme, era dettato dall’esigenza di tenuta della mobilitazione regionalista in previsione della non lontana scadenza elettorale, al cui appuntamento sarebbe stato arduo presentarsi con toni trionfalistici, ma in rapporto al quale sarebbe stato inopportuno assumere un profilo dimesso dal momento che leadership e maggioranza si ricandidavano alla guida della Regione. Il fronte recriminatorio e rivendicativo era portato essenzialmente a carico dello Stato, mentre tra i risultati più positivi della prima legislatura non si andava molto più in là dell’assunzione del fattore mobilitante, cioè della tenuta di quel “fronte regionalista” alla cui testa in tutta evidenza la Toscana si collocava. Tale profilo, che non era certo privo di fondamento, non era il più idoneo a rilanciare gli aspetti identitari regionali, ma sottintendeva, pur tra attese disilluse e incertezze, l’esistenza di una coscienza regionalista ormai consolidata. Al di là delle dichiarazioni tattiche, era chiaro che la Regione era ormai un dato di fatto, ineludibile.

Interessante è esaminare l’“idea” regionale coltivata con la pianificazione dello sviluppo. Essendo la programmazione e il governo del territorio competenze specifiche della Regione, è evidente che tanto l’una quanto l’altro si dovessero impennare su una peculiare percezione e rappresentazione dello spazio in oggetto. Una prima elaborazione fu data all’interno del Comitato regionale per la programmazione economica toscano (Crpet). Già nel 1968 il Crpet costituì con il concorso degli enti locali e delle camere di commercio l’Irpet, destinato a diventare Istituto regionale con legge del 10 agosto 1974 n. 48, allo scopo di “provvedere agli studi e alle ricerche per gli atti della programmazione regionale”. Anche l’Irpet, sotto la guida di Giacomo Becattini, elaborò una prima ipotesi di lavoro i cui risultati alla fine del 1969 furono pubblicati su “Il Ponte” in veste di un saggio di una trentina di pagine con il titolo *Lo sviluppo economico della Toscana*. Inoltre dagli anni ’60 era attivo un altro organismo: l’Unione regionale delle province toscane (Urpt), che curava tra l’altro una Biblioteca di storia toscana. L’immagine della Toscana, perseguita e avvalorata dai “costituenti” sulla base della documentazione prodotta nelle suddette sedi nonché all’interno degli stessi uffici regionali, prese corpo nelle *Linee del programma regionale di sviluppo economico*, presentato nel marzo 1973 ma approvato solo dopo una lunga gestazione. Fu il primo e vero documento programmatico, di fatto lo “schema di riferimento”, al quale gli amministratori si sarebbero attenuti. Proprio per questo riveste per noi particolare interesse.

.....  
L’immagine emergente era quella di una regione inserita in una fascia “di transizione” fra le aree industrializzate del Nord-Italia e quelle depresse del Mezzogiorno, sia per la collocazione geografica, sia per la natura intrinseca derivante dalla polarizzazione territoriale distribuita tra la valle dell’Arno, da Firenze al mare, con il 16% del territorio, il 60% della popolazione (600 abitanti per chilometro quadrato) e l’80% della forza produttiva, ma anche con le tensioni sociali per occupazione, casa, scuola, ospedale, trasporto e inquinamento; e il resto, “il Sud”, identificato nelle zone collinari e montane (rispettivamente 60% e 30% della superficie), dove i due terzi dei contadini erano emigrati, lasciando aree depresse e centri urbani degradati.  
.....

Tale carattere di "transizione" era allora un fatto acclarato, anche per influenza dei geografi. Nel volume *La Toscana* per la collezione Utet su *Le regioni d'Italia*, uscito nel 1972, G. Barbieri l'assimilava al possesso "in tonalità moderate di quasi tutti gli aspetti dell'Italia, quasi in un equilibrio naturale ed umano tra nord e sud"<sup>2</sup>. A ben vedere la posizione di equilibrio e transizione a fronte del dualismo della realtà nazionale era attribuita al rilievo che la piccola manifattura aveva avuto nel plasmare la Regione, al termine di un processo condizionato da "una determinata struttura della proprietà della conduzione agricola", dopo il venir meno delle possibili alternative. Di "terzietà" della Toscana, vale a dire di una peculiare posizione intermedia tra nord e sud, tra il nord del triangolo industriale e il Mezzogiorno protetto, parlavano gli ambienti economici e imprenditoriali vicini alle Camere di commercio. Proprio nel 1970 l'Unione regionale delle camere di commercio paventò in proposito una carenza di tutela per le imprese regionali, e reclamò adeguati strumenti di sostegno (terreni ceduti agli imprenditori a basso costo, erogazioni a medio credito, società finanziarie interregionali o collegate per il leasing promozionale e il factoring). Implicitamente la terzietà era presente nel saggio dell'Irpet del 1969, poi ripreso in modo più documentato in un lavoro del 1975 (*Lo sviluppo economico della Toscana con particolare riguardo alla industrializzazione leggera*), dove si evidenziava lo sforzo di una lettura non pregiudizialmente in negativo delle tendenze in atto, cioè non tale da considerare l'economia sommersa, la resistenza delle imprese piccole, le peculiarità locali solo o prevalentemente come semplici "ritardi" rispetto ad un modello esterno e maturo, improntato alla grande impresa e imposto dal mercato nazionale o internazionale, a cui avvicinarsi o assomigliare. Rivalutando la funzione storica della mezzadria, già quasi simbolo della regione e parte del mito toscano, ai fini della razionalizzazione produttiva e dell'ordinamento capitalistico, e come fattore di socializzazione e di promozione delle relazioni, fino a prefigurarne i requisiti dell'attività del lavoratore autonomo e del piccolo imprenditore, in una realtà insediativa sparsa che coesisteva, o si innestava, sul tradizionale policentrismo urbano, e proponendo la chiave di lettura della contiguità territoriale e dell'eterogeneità del panorama produttivo, tale interpretazione andava delineando un modello di sviluppo e dunque alla modernizzazione tipicamente, anche se non esclusivamente, toscano fondato sulla "industrializzazione leggera". La stessa titolazione della pubblicazione del 1975 sopra ricordata lo esplicitava. Successivamente Becattini avrebbe difeso, con ostinazione, il significato anticipatore e quasi pionieristico, nonché la coerenza di fondo, di quelle tesi sulla industrializzazione leggera, che prospettavano in essere una "razionalità economica" analoga a quella di altre regioni italiane, ricondotta dalla metà degli anni '70 sotto il nome di "terza Italia", in una versione più sociologica (Bagnasco), o di "Nord-Est-Centro", in un'altra più attenta al versante storico-economico e imprenditoriale (Fuà). Ma ora con il rilievo di alcune presunte peculiarità regionali: il modello di sviluppo in sintonia con la comunità locale; la circolazione di manodopera all'interno della regione; l'accentuato interventismo delle amministrazioni locali, il forte spessore associativo, le relazioni industriali di tipo cooperativo più che antagonistico, la produzione di beni collettivi che hanno favorito economie esterne per le imprese locali.

Tale posizione, che descriveva un "meccanismo autopropulsivo", non era condivisa in ogni parte dalla stessa maggioranza di sinistra. Nel Pci, e soprattutto nella Cgil, vi erano ampi settori che la interpretavano poco meno che una apologia della situazione di fatto in chiave di teoria dell'impresa, incompatibile con l'allora prevalente ottica alternativista fondata sul nuovo meccanismo di sviluppo, e, più in generale, in "contrasto con le esigenze politiche del movimento operaio". Il protagonismo di quest'ultimo, nel e attraverso il sindacato confederale, nell'autunno caldo del '69 e poi, in modo pronunciato, in sede politico-parlamentare negli anni successivi, era in realtà sottoposto alla dura prova dai processi di riconversione industriale, accelerati e aggravati dalla crisi energetica, che colpivano soprattutto le grandi aziende. Forse una realtà industriale stava storicamente tramontando, ma era difficile avvertirne allora tutte le implicazioni, al di là dell'urgenza della difesa del posto di lavoro, e della ricerca collaterale di una nuova espansione nei cosiddetti consumi sociali. Insomma, si avvertì la crisi, oltre che in termini economici, anche in

---

<sup>2</sup> Il riferimento alla "regione comunque di transizione e di equilibrio" si trova a p. 7.

quelli sociali e politici, ma era difficile anche solo immaginare che da essa si potesse uscire diversamente dall'affermazione di una nuova classe dirigente che fosse innanzi tutto espressiva di quella straordinaria forza mobilitante rappresentata dall'operaio sindacalizzato. Non c'è da stupirsi dunque se agli inizi del 1973 in un convegno del Pci fiorentino e pratese, concluso da un intervento di Di Giulio, e poco dopo su "Critica marxista" in un ambizioso saggio di Paolo Cantelli e Leonardo Paggi su *Strutture sociali e politica delle riforme in Toscana*, la industrializzazione parcellizzata e leggera fosse intesa soprattutto nel segno della polverizzazione e della frammentazione della struttura produttiva, inidonee alle "modificazioni organiche rispetto alle basi di partenza" del meccanismo di sfruttamento della forza-lavoro (superiore a quello in atto nella grande azienda capitalistica), e che sotto l'apparente "equilibrio" dello sviluppo regionale si intravedesse soprattutto la riproduzione delle forme tradizionali dell'egemonia della vecchia aristocrazia terriera, in una sorta di trasformismo interno e pertanto in una sostanziale continuità della vecchia Toscana ("quella di sempre"), dove si avvertiva ancora "la presenza fisica del monopolio", per giunta asservito agli interessi delle forze che guidavano lo sviluppo italiano, anche se si ammetteva che, sul fronte opposto, quella struttura determinava le condizioni per la crescita di un grande movimento operaio, nella sovrapposizione tra operai culturalmente autonomi-artigiani e piccoli proprietari, nel corso di una grande crisi nazionale. Le conclusioni erano chiare: "La formazione di una nuova classe dirigente [...] non può non passare in Toscana che attraverso il superamento del corporativismo della cultura e la sua rifinalizzazione ad una produzione e ad una politica di massa".

Costruito in chiave alternativa nella ricerca di un nuovo modello di sviluppo, in linea con la retorica politica del tempo, il documento regionale del 1973 evidenziava un carattere accentuatamente programmatico su base territoriale, e presupponeva il rilancio dell'intervento pubblico (statale e regionale) per "una immediata e massiccia politica della spesa nel settore dei consumi collettivi contribuendo così anche all'allargamento ed al sostegno della domanda interna" e dunque al superamento degli squilibri esistenti, fatti risalire al periodo fascista e poi esplosi nel dopoguerra, con il declino dell'industria pesante e viceversa il radicamento della industrializzazione leggera. Di tale immagine una testimonianza significativa fu resa in sede internazionale da Lagorio al convegno *Regioni periferiche marittime della CEE*, Saint Malò, 21-3 giugno 1973, anche se con accenti più marcati sui limiti dello sviluppo disordinato e congestionato dell'impresa d'origine artigiana e perfino del turismo, citando in proposito l'esempio della Versilia. Quello che vale rimarcare qui è che anche Lagorio respingeva le ipotesi della "terza Italia" ("non certo corroboranti se non addirittura insidiose per la nascente regione e, per giunta, concepite come strumenti a disposizione di una sola parte politica"), riproponendo quanto già aveva indicato il Piano regionale, il quale aveva attribuito "il disegno sovraregionale della cosiddetta "terza Italia" alla volontà di riproporre "in termini sostanzialmente difensivi" un intervento di legislazione sociale già fallimentare. Il Piano individuava il "momento di verifica delle scelte programmatiche regionali e di gestione e specificazione delle relative politiche di intervento" nell'ente comprensoriale, che con la comunità montana e "le ipotesi di aggregazione territoriale formulate o allo studio per alcuni interventi settoriali" definiva "una organica rete di ambiti territoriali di intervento", articolati in "zone economiche di programma". L'impianto di fondo del documento restava comunque industrialista: l'industria, con l'85% della forza occupata, rappresentava e avrebbe rappresentato, si argomentava, "la principale base dello sviluppo economico toscano"; e si contava sulla dilatazione della mano pubblica sia in sede nazionale, tramite le partecipazioni statali, sia in sede regionale. Si è sostenuto che per tale via la leadership regionale rincorresse un modello di modernizzazione "maturo", sostanzialmente grande-industriale, certamente esterno, non comprendendo cioè le peculiarità positive della realtà toscana ed infine perdendo l'occasione di appropriati e tempestivi interventi. Non riteniamo condivisibile la rigidità di tale contrapposizione, non solo perché lo stesso Piano ammetteva esplicitamente l'inesistenza di alternative alla industrializzazione leggera consolidatasi nell'ultimo ventennio, ma soprattutto perché la stessa logica alternativista e antimonopolistica dell'impianto, la pianificazione articolata secondo indirizzi per settori in ventuno zone di

programma con tipologie di interventi localizzati ad effetto concentrato e diffuso su direttrici, e il ruolo pervasivo dell'ente pubblico non escludevano affatto, anzi presupponevano interventi a favore della piccola e media imprenditoria e dell'artigianato. Basti considerare i primi atti significativi della Regione con la costituzione di società miste e funzionali, e ciò indipendentemente dell'esito controverso di alcuni di essi, come l'Ertag, a beneficio delle imprese con interessi prevalenti nel turismo, artigianato e istruzione professionale; la Fidi Toscana spa, per agevolare l'accesso al credito a medio e a breve termine (comprese le forme di factoring e leasing) delle imprese di minori dimensioni, che pure sprovviste di garanzie, presentassero valide prospettive di sviluppo; e la Tosco Promuovi spa. Restava tuttavia il fatto che in ogni caso negli anni '70 l'immagine della "terziarietà" stentò molto ad affermarsi come valore positivo. Solo successivamente la valutazione della "differenziazione territoriale dello sviluppo economico", un tempo intesa come fattore di squilibrio e dunque negativo, non ultimo sotto l'influenza culturale di larga parte della cultura meridionalistica, cambiò di segno di fronte alla crescita delle economie regionali del Centro e del Nord est, e in particolare al dinamismo dei sistemi locali di piccole e medie imprese e dei distretti industriali, in un contesto sociale e culturale integrato, con forti tradizioni politiche (bianche e rosse). Verso la metà degli anni '80 il problema suscitò interesse anche all'estero, come esempio tipico di uno sviluppo basato "sulla specializzazione flessibile" e sul distretto industriale, in alternativa alla grande industria pesante. Così quella della Toscana divenne l'immagine di "una regione periferica in ascendenza" nel contesto europeo, particolarmente dinamica nella sperimentazione in campo sociale ed economico. Tale immagine si sovrapponeva a quella assai più nota e tradizionale legata al turismo, ai prodotti agricoli e alla cucina, anche se non mancava di suscitare pesanti riserve sul mancato adeguamento infrastrutturale, sui costi eccessivi dei servizi in rapporto alla qualità, e sulle difficoltà di accesso al patrimonio artistico e culturale, pur in presenza di "un meccanismo interno di compensazione" (Leonardi - Nanetti 1993). Eppure, anche con tali credenziali, all'estero non cessava la difficoltà a individuarne un'identità forte, a causa del "carattere misto della base economica e della struttura diffusa delle sue imprese produttive", della storica mancanza di un settore industriale dominante, dell'equilibrio urbano su tutto il territorio regionale, e l'alternanza di aree ad alto sviluppo con altre, rurali, di sottosviluppo, designate dalla Comunità europea nell'Obiettivo 5b.

Un aspetto da rimarcare in questa sede è che la politica regionale di sviluppo fu anche l'occasione per un processo di acquisizione conoscitiva del territorio, che risultò suddiviso o ricoperto attraverso reticoli di zone, settori, distretti, comprensori, comunità e unità, e assunto non in termini descrittivi e statici, ma in una proiezione e una mobilità che presupponevano interconnessioni. Fu promossa la mappa degli inquinamenti, furono stesi i regolamenti per l'applicazione della legge antismog, furono determinati gli standards degli effluenti inquinanti nelle diverse aree, si promossero i piani di sviluppo: in alcuni casi seguirono interventi conseguenti. Anche in questo senso si può parlare di una coscienza regionale più diffusa, per impulso e tramite l'Ente. E al di là delle sovrapposizioni ideologiche imposte dallo schema alternativo che portava a tradurre tutto in termini di "profonda crisi", "di segregazione sociale e squilibrio territoriale", e ad attribuirne immancabilmente la esclusiva responsabilità ad una presunta concentrazione degli interessi privati o alla privatizzazione del settore pubblico, vi furono comunque uno sforzo significativo di tutela "dei tratti più originali e tipici di espressioni culturali di tradizione locale" e del patrimonio artistico, così come, per l'ambiente, il tentativo di arresto del degrado e la creazione di una normativa di tutela e valorizzazione del patrimonio, artistico e naturale, comune.

.....  
Con l'immagine della differenziazione territoriale e delle economie locali, ebbe crescente fortuna quella del policentrismo. La Toscana, si conveniva, presentava, come tratto distintivo, una fitta rete di città di medie dimensioni, di origine medievale, dove si trovavano piccola e media borghesia, e nuclei di artigiani e commercianti. A tutto ciò si attribuiva la creazione dell'ambiente favorevole per un tipo di sviluppo-regolazione dell'economia basata sul ruolo della comunità locale. Tale struttura, fu aggiunto in seguito, avrebbe contribuito ad un'equilibrata distribuzione d'impulsi modernizzanti

(fabbriche, botteghe artigiane, mercati, istituti di credito, librerie e teatro, circoli culturali, biblioteche, scuole tecniche e superiori), ponendo le premesse per il radicamento locale dei partiti politici. Si attribuiva così alla rete di piccole e medie città quella “mobilitazione di mercato” che favoriva la diffusione di strategie economiche acquisitive, ovvero orientate al risparmio e al reinvestimento; e il consolidarsi di un ceppo imprenditoriale di produttori e commercianti di origine urbana (Bagnasco e Trigilia), a cui si sarebbe sommata l'imprenditorialità derivante dall'agricoltura, dopo una prima attività di lavoro dipendente. Nella via toscana alla specializzazione produttiva e alla industrializzazione leggera dunque si riconosceva una matrice urbana nella variante della “campagna urbanizzata”, che per certi versi sembrava saldarsi con l'immagine del tradizionale paesaggio toscano appoderato e colonico, in una sorta di continuità, piuttosto che di rottura, nonostante la verticale caduta dell'istituto mezzadrile. I risvolti più interessanti di tale lettura, però, erano tutti sul fronte politico. Ed è significativo che l'immagine della regione rossa, messa in sordina nella prima fase del processo regionalistico se non nella proiezione della “regione aperta”, tornava ad essere riproposta, come luogo deputato all'agire locale dei partiti, in particolare di quello comunista, e base insediativa di una specifica subcultura, con effetti stabilizzanti, socializzanti e compensativi, sostanzialmente positivi anche nei confronti del trend economico. La realizzazione di politiche distributive utilizzando il deficit di bilancio per creare beni collettivi nell'istruzione e nella cultura, e nell'assistenza sociale (già negli anni '50, ma soprattutto a partire dagli anni '60), favorita dal radicamento delle subculture politiche omogenee e da una classe politica non soggetta alla ricerca affannosa del consenso, come in altre Regioni, e la conseguente accentuazione della tendenza all'integrazione, vennero interpretate come un contributo decisivo allo sviluppo locale e del distretto. Si tornava a leggere il modello toscano all'insegna della politica delle élites al potere<sup>3</sup>. Per gli anni coevi non se ne accreditava più una lettura in chiave di contrapposizione radicale al governo nazionale, ma piuttosto se ne facevano valere le presunte benemeritenze modernizzanti, in un'ottica comparativa con altre regioni a subcultura dominante e ad alta intensità di sviluppo, come il Veneto. In questo contesto, anche la periodizzazione non pareva più questione irrinunciabile, come quando, anni prima, essa era agganciata alla conseguita egemonia politica del Pci nel secondo dopoguerra; e si andava anzi ammettendo che la mobilità politica significativa si era già determinata nel primo quindicennio del 900 (nel 1913 il voto socialista era al 29,6%, salito nel 1919 al 43,9%), in un processo che sarebbe stato inibito dal fascismo, ma avrebbe poi ripreso dopo il 1945 con un parziale ampliamento e con duraturi effetti di consolidamento (Trigilia 1986, pp. 69-108; Degl'Innocenti 1982, pp. 231-240). Si coltivò allora l'immagine dell'identità locale su matrice comunista, cioè del modello amministrativo che radicava il consenso su basi territoriali avvalendosi della presenza di un tessuto associativo molto sviluppato (Anpi, Udi, case del popolo, sindacato e cooperative). Il fatto che agli inizi degli anni '50 Firenze fosse in Italia al primo posto nella proporzionale tra popolazione e circoli, e al secondo in termini assoluti era assunto nella rappresentazione del modello di tipo “integrativo”, confortato anche dalla mancanza di forti contrapposizioni di classe, altrove presenti. La tesi del successo economico regionale riposto sulle istituzioni regionali di supporto e su una forte società civica, in quanto fornitrice alla comunità del capitale sociale che facilita la cooperazione, fu accreditata da Robert Putnam, e venne ripresa da Robert Leonardi e Raffaella Nanetti (1985), ed infine, quasi con il crisma di una certificazione esterna, rilanciata in via definitiva in sede locale (Leonardi – Nanetti 1993). In una tale rappresentazione positiva, poche furono le voci dissonanti. Tra queste, quella che riconosceva alla regionalizzazione l'ampliamento delle caratteristiche originarie del sistema politico locale, a cui conferiva nuove risorse, ma senza interventi selettivi e mirati a obiettivi di sviluppo con un'efficace dimensione regolativa, vale a dire con “una direzione incrementale e frammentata”, talvolta in contrasto con “le decisioni di programma”, e dunque con esiti di “frammentazione

---

<sup>3</sup> Il modello di sviluppo locale basato sulla piccola e media dimensione, pervenuto fino ai nostri giorni, fu attribuito da Giorgio Mori, storico economico e consigliere regionale del Pci, alla posizione “antiindustrialista” dei liberali moderati, che avrebbe confinato l'industrializzazione lungo la costa, già nei suoi studi regionali degli anni '70, poi rifiuti in *Dall'unità alla guerra* (Mori 1986). Tale tesi è ripresa da Becattini (1999).

pluralistica” (Triglia 1986, p. 341). Solo con la presa d’atto della diversa velocità di crescita della Toscana rispetto al Veneto, l’altra area a forte insediamento subculturale (bianco), si pose in termini espliciti il problema se l’elevata coesione sociale e politica fosse sempre un fattore positivo per lo sviluppo e l’innovazione, o potesse tradursi anche, all’opposto, in un freno. E si giunse a concludere che in Toscana la maggior stabilità del quadro culturale e istituzionale si traducesse in un maggiore “isomorfismo mimetico”, specialmente coercitivo, legato al ruolo del modello culturale prevalente, cioè relativo alle istituzioni politiche; e con un più forte attivismo della politica locale e regionale, nel coinvolgimento delle associazioni categoriali e dei sindacali: “un modello di regolazione basato sulla concertazione locale” (Burroni 2002).

La lettura politica della regione policentrica, imperniata sulla integrità della polis, circolò anche lungo altri percorsi, alcuni dei quali vicini all’ambito accademico-umanistico o pubblicistico. Non a caso la rivista fondata da Lagorio nel marzo 1975 s’intitolava per l’appunto “Città&Regione”, stabilendo tra i due termini un nesso inscindibile, che suggeriva nel recupero dell’identità territoriale anche il superamento delle chiusure municipalistiche. Non meno significativo fu il già menzionato convegno di studi su *Nascita della Toscana, 1537-1609*, sia per la natura degli enti promotori, sia per l’autorevolezza delle personalità politiche e degli studiosi intervenuti. I politici, con interventi non formali, si preoccuparono di ridimensionare la periodizzazione assunta, dichiarando Lagorio che la “nascita” era piuttosto da attribuire alle libere cittadine medievali che all’assolutismo mediceo, e ricordando Luigi Tassinari come la Biblioteca storica dell’Urpt avesse molto contribuito a correggere i meriti centralizzatori del Granducato, secondo la prospettiva dei moderati toscani<sup>4</sup>. Tra i numerosi interventi, i più si proposero di dimostrare che il Principato mediceo manifestasse più continuità che discontinuità con il passato, e che l’immagine dell’Anzillotti dello Stato assoluto del Principe padrone dovesse essere rivista. Si prospettò una storia dei Toscani, piuttosto che dei Granduchi, o almeno si suggerì “il senso di una comunità unica dei Toscani, al di là delle anche feroci divisioni dei tempi medievali”. Al più riconoscendo al Principato di avere conservato e meglio organizzato l’eredità ricevuta per trasmetterla ai giorni nostri attraverso il travaglio dello Stato unitario<sup>5</sup>. Toccò invece a Roberto Vivarelli porre il quesito se e come, quattrocento anni prima, dai poteri frammentati si passasse ad un’unità politica regionale, e se questa meglio rispondesse alla realtà europea del tempo; e toccò a Fernand Braudel rispondere che il ruolo peculiare della Toscana nel Mediterraneo nel secolo XVI non fosse rappresentato dai singoli operatori economici o dai suoi grandi artisti delle diverse città, ma da uno Stato organico e attrezzato per affrontare le difficili lotte politiche dell’Europa della prima età moderna. Insomma, fu davvero singolare che nell’occasione celebrativa del “fondamento” storico di un ente costituzionalmente rilevante, ancorché in un ambito accademico, si avesse difficoltà a stabilire il nesso con il precedente più significativo, nella fattispecie preferendo parlare di storia di Toscani, piuttosto che di Toscana, o individuandone nell’esperienza comunale il reale elemento costitutivo. Il pluralismo, il protagonismo dell’ente locale, la rete urbana, ecc., costituivano infatti un retaggio peculiare della sua storia, ma l’aspetto identitario era da ricercarsi nell’unità politica e istituzionale, insomma nel governo della regione. Con la modifica dell’art.V della Costituzione e in previsione della modifica dello statuto regionale, tale propensione è tornata a circolare in senso propositivo e autonomistico. Di contro, recentemente la caratterizzazione identitaria in senso municipale è stata riproposta in termini sociali organicistici, tra cosmopolitismo e partitismo paternalistico, fino a prefigurare una sorta di democrazia protetta, sostanzialmente timorosa dell’innovazione<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Nel 1963 uscirono i primi volumi, di Carlo Pinzani e di Carla Ronchi. Aggiunta la dizione “moderna e contemporanea” la Biblioteca storica toscana pubblicò Arnaldo Salvestrini, nel 1965 e nel 1967; Nicola Capitini Maccabruni nel 1967; Nidia Danelon Vasoli, nel 1967; Pietro Leopoldo, nel 1969 e nel 1970; e Gabriele Turi nel 1969. Nella direzione editoriale ebbe grande influenza Ernesto Ragionieri.

<sup>5</sup> Così anche il commento di Michele Luzzati in “Città&Regione”, marzo 1975, p. 139 s.

<sup>6</sup> Per Giovanni Bechelloni vi sarebbe una continuità conformistica tra figli e padre (“paura della libertà”). È citato da “Il Foglio”, 6 marzo 2003.

In conclusione, l'analisi degli aspetti identitari che accompagnarono il percorso regionalista consente di apprezzarne aspettative ed esiti, obiettivi e percorsi, a livello istituzionale e politico, presso l'opinione pubblica e perfino la cultura accademica, più o meno vicina al committente istituzionale. Si potrebbe dire che l'evento tanto invocato e atteso nacque con un debole impatto simbolico, e che infine l'"idea" della Regione si affermò segnata da aspetti non univoci, spesso confinati in una dimensione economica e politica alla quale teorici dell'impresa, sociologi e politologici fornirono le loro trame modellistiche. La debolezza e la difformità dei segnali simbolici denunciavano una incertezza iniziale, e successivamente un adattamento alle esigenze emergenti negli equilibri politici nazionali e locali, in un processo sì in qualche misura irreversibile, ma anche dagli esiti incerti. Le Regioni nacquero per un input politico in sede nazionale, tra sollecitazioni tecnocratiche e efficientistiche, istanze di riforma istituzionale in senso partecipato e cogestionario, spinte alla cooptazione/rinnovo dei ceti dirigenti, ricerca di nuovi modelli di sviluppo in chiave alternativista e fortemente ideologizzata. Lo Stato, fonte del nuovo potere regionale al quale avrebbe trasferito funzioni e competenze, si mostrò restio o poco motivato nella macchina amministrativa, e diffidente nella classe politica alla ricerca di nuovi e ardui equilibri. La Regione, a lungo invocata e dunque caricata di grandi attese, nasceva in realtà in un quadro generale abbastanza confuso, ma la "coscienza" e il fronte di mobilitazione scaturiti da quell'evento ebbero nel breve e medio periodo un effetto di equilibrio e di tenuta sul sistema politico e istituzionale che forse ancora non è stato pienamente considerato.

.....