

## Introduzione

Queste pagine illustrano i primi risultati di una ricerca sollecitata dai quesiti che, in particolare dall'avvento della democrazia repubblicana, e tanto nel dibattito politico-istituzionale quanto nelle indagini pluridisciplinari su istituzioni, vita civile e territori del nostro Paese, solleva tuttora la questione del rapporto autonomie locali-federalismo-regionalizzazione/regionalismo. Se la *forma* di questo rapporto, qui considerato in senso socio-politico e in relazione ai suoi riflessi istituzionali sulle competenze degli enti territoriali e dello Stato, appare teoricamente funzionale e coerente all'individuazione di un insieme di concrete entità e processi storici fortemente correlati, la sua *sostanza*, invece, cioè la sua efficacia interpretativa complessiva, si rivela opaca e i confini degli ambiti d'applicazione dei suoi singoli concetti appaiono decisamente osmotici.

Se si vuole risalire all'origine di quest'ampia divaricazione tra *forma* e *sostanza* non si può prescindere dai contraccolpi politici, istituzionali, sociali e culturali prodotti dalla scelta del «contenimento, in sede di Costituente, del possibile effetto 'dirompente' (rispetto alla tenuta politica centrale) di un regionalismo inteso in senso autonomistico» e da quella del «ridimensionamento [...] del tema delle 'autonomie'» locali<sup>1</sup>. La conseguenza probabilmente più rilevante che queste scelte hanno prodotto, e continuano a produrre, nel campo semantico degli elementi linguistici che entrano in relazione nel rapporto *autonomie locali-federalismo-regionalizzazione/regionalismo* è che questo stesso rapporto, passando dalle schematizzazioni teoriche alla verifica empirica dei fenomeni storici cui si riferisce, di fatto si smembra nelle singole parti che lo pongono, e la presupposta correlazione tra di esse si frammenta in altrettante categorie esplicative di manifestazioni culturali, ideologiche, politiche complesse, perlopiù sostanziali, ma anche epifenomeniche, e ancora oggi in evoluzione, che svelano, come avremo modo di vedere, contrapposizioni, discrepanze, incoerenze e soprattutto disarticolazioni dell'architettura istituzionale.

Il problema non riguarda tanto i concetti di *autonomia locale* e *federalismo*, che hanno tradizioni interpretative saldamente innervate su quasi due secoli e mezzo di storia politico-istituzionale dello stato amministrativo nelle sue varie forme, dall'America all'Europa, quanto quelli molto più recenti di *regionalizzazione* e *regionalismo*, che riflettono le indeterminatezze del sostantivo da cui derivano, ossia *regione*, la cui ambiguità è evidente già soltanto quando si tenti di definirne la collocazione e la dimensione in rapporto allo spazio degli stati nazionali<sup>2</sup>.

Proprio con riferimento al binomio regionalizzazione/regionalismo, nell'accezione cui

---

<sup>1</sup> M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *Introduzione a L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2015, p. XII.

<sup>2</sup> Cfr. L. VANDELLI, *Regionalismo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1997, VII, pp. 308-317; la voce è consultabile anche on line all'indirizzo web: [http://www.treccani.it/enciclopedia/regionalismo\\_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/regionalismo_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/) (ultimo accesso: 7.10.2017).

si è detto all'inizio<sup>3</sup>, la scelta di utilizzare nel titolo di questo lavoro solo il termine *regionalizzazione* va dunque metodologicamente motivata. A tal fine, è necessario partire da un presupposto: in ambito storiografico, come in altri campi disciplinari, è noto che la «cruciale distinzione» tra *regionalizzazione* e *regionalismo* e quindi i significati profondamente diversi attribuiti ai due termini e alle corrispondenti categorie interpretative si debbano al geografo e storico Lucio Gambi<sup>4</sup>, le cui riflessioni, nonostante le polemiche che hanno scatenato nel dibattito politico e accademico, sono diventate un punto di riferimento a livello internazionale per tutti gli studi sul tema «regione»<sup>5</sup>.

Per cui, al netto di contenuti e paradigmi fortemente ideologizzati forgiati soprattutto nell'agone politico in modo estraneo ai canoni e al metodo della ricerca scientifica, e che alimentano spinte centrifughe proponendo progetti di «federalismo devolutivo» impiantati sulla reinvenzione di tradizioni etnoculturali<sup>6</sup> (in questo senso è emblematico il «caso Padania»), fra gli autori prevale la tesi secondo cui il

“regionalismo” si distingue dalla “regionalizzazione” [...], per il fatto che la seconda, quale fenomeno “dall’alto” con prevalenti connotazioni economiche e amministrative, tende a caratterizzarsi come pianificazione e ordinamento del territorio stabiliti dai poteri statali, mentre il regionalismo si identifica con la tendenza dei popoli, “dal basso”, a ottenere maggiori attribuzioni politiche per ragioni antropologiche, storiche e culturali<sup>7</sup>.

È perciò evidente che, in generale, il binomio *regionalizzazione/regionalismo* non possa essere aprioristicamente inteso nel senso di una perfetta interscambiabilità dei due sostantivi, ma neanche di una netta dicotomia, perché effettivamente

i diversi aspetti e le diverse motivazioni sono fortemente connessi nei due concetti che, in definitiva, si distinguono semplicemente per la loro natura intrinseca: nel caso del regionalismo si tratta di una tendenza, di una proposta, di un'idea favorevole al riconoscimento o al potenziamento delle realtà regionali (tendenza che può essere sostenuta dai popoli, ma anche da espressioni dei poteri statali, e che può essere motivata dai più diversi argomenti); si configura, invece, una situazione di regionalizzazione in presenza della concreta istituzione di regioni nell'ordinamento di un determinato paese<sup>8</sup>.

Applicati all'interpretazione dei processi storici, dunque, i due concetti possono

<sup>3</sup> Altri significati sono attribuiti, per esempio, al *regionalismo economico*, che va inteso come fenomeno globale e pluralistico per la gestione comune e condivisa di problemi socio-economici a livello transnazionale, o alla *regionalizzazione strategica*, che in economia internazionale si riferisce soprattutto al BRICS, acronimo dell'aggregato geo-economico costituito da Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa.

<sup>4</sup> Cfr. L. GAMBI, *Le «regioni» italiane come problema storico*, in «Quaderni Storici», a. XII, n. 34, aprile 1977, pp. 275-298, ora liberamente consultabile anche all'indirizzo web:

<http://ibc.regione.emilia-romagna.it/parliamo-di/lucio-gambi/allegati/regionicomeproblemastorico.pdf> (ultimo accesso: 26.9.2017).

<sup>5</sup> Cfr. F. GALLUCCIO, M. L. STURANI, *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del découpage a partire da Lucio Gambi*, in M. QUAINI (a cura di), *Una geografia per la storia. Dopo Lucio Gambi*, «Quaderni Storici», 127, a. XLIII, n. 1, aprile 2008, pp. 155-176.

<sup>6</sup> Cfr. B. BALDI, *Federalismo e secessioni*, in «Istituzioni del Federalismo», a. XXXV, n. 4, ottobre/dicembre 2014, pp. 963-983, consultabile all'indirizzo web:

[http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_4\\_2014/Baldi.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_4_2014/Baldi.pdf) (ultimo accesso: 6.10.2017).

<sup>7</sup> L. VANDELLI, *Regionalismo*, cit.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

sovrapporsi più o meno compiutamente, fino a svelare fenomeni sincretici, oppure divergere, individuando eventi distinti se non addirittura contrapposti, come quando il regionalismo diviene separatismo, scissionismo, secessionismo, ecc. rispetto alla regionalizzazione statale; dipende dai contesti d'analisi. Forzando un po' i termini della questione, si potrebbe dire che un alto grado di convergenza tra regionalizzazione costituzionale e regionalismo si sia verificato in Italia nel gennaio del 1948, quando, «per chiudere subito le spinte scissioniste, si varano gli statuti speciali delle regioni insulari e di etnia/lingua mista (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, più il Friuli Venezia Giulia nel 1963)»<sup>9</sup>; nel 1970, invece, l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, benché sollecitata dalla «rinnovata pressione proveniente nel 1968 dalla società civile verso l'allargamento della partecipazione democratica», avrebbe obbedito «a una logica di *regionalizzazione* e non di effettivo *regionalismo*», da cui sarebbe derivato il «carattere artificiale della ripartizione regionale», peraltro enfatizzato dal fatto che «le regioni costituzionali siano state ricalcate sui compartimenti statistici disegnati da Pietro Maestri nel lontano 1863»<sup>10</sup>.

Sicché, l'approvazione della Costituzione avrebbe deluso le aspettative dei combattivi regionalismi delle «Puglie», sostenitori dei progetti di attuazione della regione Daunia e della regione Salento, infine neutralizzati nella *ratio* della regionalizzazione costituzionale<sup>11</sup>. È per questo motivo che nel caso dell'istituzione della regione Puglia, come di altre amministrazioni regionali a statuto ordinario, non si può parlare di «riconoscimento di un territorio in base ai suoi contenuti storico-geografici naturali in cui risalti l'omogeneità», ma di «formazione di una entità regionale ritagliata in confini amministrativi che prescindono da quell'omogeneità, includendone o escludendone parti di territorio, ma che appaiono funzionali dal punto di vista amministrativo»<sup>12</sup>; in poche parole, non si può parlare di regionalismo, ma di regionalizzazione.

Chiusa questa parentesi, continuando a illustrare schematicamente le premesse scientifiche e storiografiche di questo studio, va detto innanzitutto che le contraddizioni oggi rinvenibili nelle relazioni fra tutti gli elementi costitutivi della Repubblica, dai Comuni allo Stato, e l'aumento della conflittualità Stato-Regione, dovuto a un quadro normativo-costituzionale che si è evoluto sulla base di principi spesso contrastanti, attirano quasi esclusivamente l'interesse di giuristi, costituzionalisti, ecc.

Su queste tematiche, particolarmente attuali e spinose, la ricerca storica può avere un ruolo importante per la messa a punto di strumenti metodologici e categorie interpretative, e soprattutto per fare chiarezza sui processi innescati dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario nei «fatidici anni '70». Anni che, peraltro, sono di un'intensità straordinaria, sia su scala nazionale sia a livello globale, e che, per quanto riguarda la storia del nostro Paese, non possono essere monoliticamente etichettati come «anni di piombo»; è un decennio complesso in cui coesistono forme emergenti di cittadinanza e

<sup>9</sup> M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *Introduzione a L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, cit., p. XII. Per approfondimenti sul tema delle regioni a statuto speciale cfr. G. NEVOLA, *Periferie storico-identitarie e Costituzione: le regioni a statuto speciale*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, cit., pp. 291-307.

<sup>10</sup> EADD. (a cura di), *Introduzione a L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, cit., p. XII.

<sup>11</sup> Cfr. A. L. DENITTO, *Province e/o Regioni. Continuità e rotture nelle «Puglie» dal fascismo a oggi*, in F. BONINI, L. BLANCO, S. MORI, F. GALLUCCIO (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli (CZ) 2016, pp. 215-223.

<sup>12</sup> M. DE NICOLÒ, *Regioni e decentramento nella storia d'Italia*, in M. RIDOLFI, S. CRUCIANI (a cura di), *Regioni e regionalismi nel secondo dopoguerra*, in «Quaderni del Centro Studi Alpino» (Università della Tuscia), n. I, a. 2008, p. 10.

di partecipazione, manifestazioni nuove di dissenso e di protesta, fenomeni criminali e di deviazione della vita istituzionale repubblicana, rapporti contraddittori fra violenza e democrazia e conquiste sociali grandi e piccole come il divorzio, la legalizzazione dell'aborto, lo statuto dei lavoratori, il riconoscimento dell'obiezione di coscienza in alternativa al servizio militare, il nuovo diritto di famiglia, la chiusura dei manicomi, ecc.<sup>13</sup>

In queste pagine, la prospettiva d'analisi s'innesta sulla logica e sul metodo dello "studio di caso", dal basso: un'ottica evidentemente parziale, ma che privilegia la dimensione territoriale dei fenomeni proprio in funzione di una migliore comprensione di quelli di scala più ampia prima sinteticamente richiamati.

Saranno dunque affrontate alcune problematiche concernenti il rapporto sviluppo/autonomie locali partendo dal caso dell'amministrazione della provincia di Brindisi, in Puglia, nella seconda metà del '900. In poche parole, si formuleranno interrogativi, ipotesi interpretative che trovano fondamento nella verifica empirica del ruolo che l'amministrazione provinciale brindisina ha svolto per il progresso del contesto sociale ed economico in cui ha operato in un periodo, tra il 1970 e il 1990, che in questo senso si rivela cruciale<sup>14</sup>. Cruciale perché in quest'arco di tempo a Brindisi, come nel resto d'Italia, si combinano insieme: la già richiamata istituzione delle regioni, che implica novità importanti nella funzione istituzionale e nelle originarie prerogative dell'ente provinciale; la riforma organica del sistema tributario, che interviene anche sul sistema fiscale provinciale e comunale riducendo fortemente l'area di applicazione dei tributi propri degli enti locali; infine, la profonda riconsiderazione della politica statale d'intervento nel Mezzogiorno<sup>15</sup>, fino alla riforma del 1986 che, tra le altre cose, introducendo il principio del «pluralismo d'iniziativa» (accanto a quello mai abbandonato dell'«addizionalità dell'intervento statale») restituisce agli enti territoriali, a relativo scapito delle regioni, margini importanti di finanziamento e quindi d'intervento (con i piani triennali di sviluppo o quelli annuali d'attuazione)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Sulla complessità di questo decennio restano fondamentali i contributi presentati durante il ciclo di convegni svoltosi a Roma tra il novembre e il dicembre 2001 e poi raccolti in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, Vol. I, *Tra guerra fredda e distensione*, a cura di A. GIOVAGNOLI e S. PONS; Vol. II, *Culture, nuovi soggetti, identità*, a cura di F. LUSSANA e G. MARRAMAO; Vol. III, *Partiti e organizzazioni di massa*, a cura di F. MALGERI e L. PAGGI; Vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, a cura di G. DE ROSA e G. MONINA, Soveria Mannelli (CZ) 2003. Nel 2014, la rivista «Mondo contemporaneo. Rivista di storia» ha proposto un numero monografico specificatamente dedicato al movimento "rivoluzionario" del 1977 ma comunque ricco di riflessioni sull'intero decennio e di suggestive analisi dei punti di vista da cui alcuni paesi europei ed extraeuropei guardarono all'Italia di quegli anni; qui di seguito l'elenco dei saggi: P. MATTERA, *Tra conflittualità e riflusso. L'Italia del 1977 nelle relazioni del ministero dell'Interno*; L. AMBROSI, *L'anno della consapevolezza. Il 1977 nell'Italia meridionale, tra nuovi conflitti e trasformazioni sociali*; A. SANGIOVANNI, "Fratelli tute blu...": *gli operai e il settantasette*; L. FALCIOLA, *I dibattiti degli intellettuali italiani nel 1977: Segnali di una svolta culturale?* A. GAGLIARDI, *Sacrifici e desideri. Il movimento del '77 nell'Italia che cambia*; R. COLOZZA, *Guerra a sinistra. Il Pci, il Psi e il movimento del '77*; G. M. CECI, "Sicurezza pubblica: problema primario". *La democrazia cristiana e il movimento del '77*; G. PANVINI, *Le Brigate rosse e i movimenti del 1977*; A. ARGENIO, "L'Italie a fait faillite et les italiens ne le savent pas". *Uno sguardo francese sull'Italia del '77*; L. FASANARO, 1977, "italien steht nicht stille". *Un profilo politico e sociale dell'Italia: Der Spiegel, Die Zeit e Frankfurter Allgemeine*; L. CIGLIONI, "La dolce vita turns perilous": *l'Italia del '77 vista dagli americani*.

<sup>14</sup> A tal proposito cfr. anche il mio *Vent'anni cruciali per l'amministrazione provinciale*, in C. PASIMENI (a cura di), *1927-2007. L'amministrazione della Provincia di Brindisi*, Brindisi 2009, pp. 61-90.

<sup>15</sup> Cfr. P. CASAVOLA, *Le politiche per il Mezzogiorno*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, cit., pp. 353-373.

<sup>16</sup> Cfr. Legge 1° marzo 1986, n. 64, *Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*

Il *terminus ad quem* è la legge sulle autonomie locali del giugno 1990 (per pura coincidenza, come vedremo, l'estate di quell'anno avrebbe segnato anche la conclusione dell'esperienza amministrativa del socialista Luigi De Michele a capo dell'ente provinciale brindisino), perché essa segna l'inizio, in una realtà nazionale e in un contesto internazionale profondamente mutati, di un'altra storia, con l'avvio del lungo iter legislativo che, caratterizzato dalle profonde modifiche in senso federalista apportate all'ordinamento statale del Paese e accelerate a fine anni '90 dall'esplosione del cosiddetto *big bang* normativo<sup>17</sup>, giunge fino alle recenti proposte di riforma degli enti locali e di codice delle autonomie.

Sullo sfondo delle tematiche e dei contesti storico-geografico e socio-economico qui analizzati si potranno intravedere, inoltre, gli apporti e le suggestioni dell'attuale dibattito sull'individuazione all'interno di ciascuna delle cosiddette «tre Italie»<sup>18</sup> di ulteriori specifici percorsi di sviluppo economico (si pensi al modello NEC, Nord-Est-Centro, che va dal Triveneto alle Marche<sup>19</sup>) e sulla successiva constatazione di un progressivo estendersi della tipologia della microimpresa verso sud, lungo la fascia orientale della Penisola, fino all'ipotesi di una via adriatica dello sviluppo, che sarebbe andata espandendosi negli ultimi decenni dal Triveneto fino a Bari e più giù, nell'area salentina. Una prospettiva che ha portato al centro delle riflessioni il tema della localizzazione industriale letta in rapporto alla «natura "storica" dei fattori di agglomerazione: gli effetti che questi producono sono, infatti, il risultato del loro sviluppo passato e del modo in cui si è evoluto il sistema in cui si trovano»<sup>20</sup>. È questo un tema complesso, che rimanda proprio alle interferenze create dai pubblici poteri nelle gerarchie tradizionali dei processi di localizzazione industriale (fino alla loro radicale modificazione) nelle varie realtà territoriali.

Oggi si discute molto su come e quanto le politiche di sviluppo regionale, adottate come strumenti per attivare meccanismi di sviluppo o di ripresa economica in aree decelerate, abbiano creato fattori e condizioni favorevoli all'insediamento industriale del tutto artificiali, non strutturanti e perciò inefficaci. Se da una parte le ricerche empiriche mettono in discussione la validità della teoria del «polo industriale» come motore dello sviluppo (un po' dappertutto, in Italia guardando all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, in Francia agli stabilimenti petrolchimici di Fos sur Mer al sud del Paese), dall'altra lo studio diacronico della geografia territoriale delle attività industriali è diventata praticamente una necessità per le entità pubbliche e private impegnate in azioni di marketing territoriale e nella pianificazione strategica delle politiche territoriali e del cosiddetto riequilibrio.

---

(Pubblicata nella G.U. 14 marzo 1986, n. 61, Suppl. Ordinario), consultabile all'indirizzo web: [http://presidenza.governo.it/USRI/magistrature/norme/L64\\_1986.pdf](http://presidenza.governo.it/USRI/magistrature/norme/L64_1986.pdf) (ultimo accesso: 17.7.2017).

<sup>17</sup> Sulla definizione, francamente un po' enfatica, di «*big bang* del regionalismo italiano» si veda, in particolare, G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in «Le Regioni», v. 6, (2001), pp. 1141-1484; su questo tema specifico, studi più aggiornati ed equilibrati si trovano in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano 2012, *passim*.

<sup>18</sup> Cfr. A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica dello sviluppo italiano*, Bologna 1977. Sugli ultimi orientamenti emersi in questo dibattito cfr. E. FELICE, *Lo sviluppo economico delle regioni: dalle tre Italie alle due Italie*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, cit., pp. 333-351.

<sup>19</sup> Cfr. G. FUÀ, *Industrializzazione nel Nord Est e nel Centro*, in ID. e C. ZACCHIA (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna 1983.

<sup>20</sup> M. G. CAROLI, *Globalizzazione e localizzazione dell'impresa internazionalizzata*, Milano 2004, p. 385.