

che attanagliavano il contesto socio-economico in cui operavano.

Speranze e timori per l'istituzione della regione Puglia

Dall'inizio degli anni Settanta, quindi, le amministrazioni che si sarebbero succedute al governo della provincia di Brindisi avrebbero dovuto gestire questa complessa realtà territoriale, sociale ed economica e contemporaneamente confrontarsi con la creazione dell'istituto regionale pugliese, la riforma tributaria, il "ri-orientamento" delle politiche di sviluppo per il Sud, le fasi di bassa congiuntura, la crisi della rappresentanza locale e nazionale, l'aumento della conflittualità politica e sociale.

I risultati delle consultazioni elettorali amministrative del giugno 1970 avevano portato alla guida dell'ente provinciale del capoluogo adriatico salentino il democristiano Ubaldo Rini e alla successiva elezione da parte del consiglio di una giunta composta da nove membri, di cui sette appartenenti alla Dc e due al Psi (più o meno lo stesso rapporto si aveva in consiglio, con tredici democristiani contro quattro socialisti)⁷⁴.

Nell'amministrazione provinciale di Brindisi sembrava riproporsi la «condizione di oggettiva inferiorità» del Psi rispetto alla Dc, un po' come stava accadendo nel contesto storico più generale, che negli anni della quinta legislatura (giugno 1968 – giugno 1972) vedeva il Partito socialista pagare a caro prezzo le tante contraddizioni e spaccature interne, per ultima la catastrofica scissione nel luglio 1969 della componente socialdemocratica. Questi fatti, la rottura a sinistra con il Pci e la sua rinnovata partecipazione alla coalizione del terzo governo Rumor in posizione di evidente subalternità rispetto alla maggioritaria componente democristiana (condizioni per il ritorno dei socialisti al governo furono, principalmente, l'amnistia per militanti e dirigenti sindacali coinvolti nell'"autunno caldo" e l'attuazione dell'istituto regionale), preclusero al Psi la possibilità di svolgere un'azione concreta fondata su una piattaforma programmatica innovativa, e spinsero, come ha sostenuto Federico Coen, «gran parte dei quadri dirigenti del partito a integrarsi, nei contenuti e nei metodi, al modo di governare del partito di maggioranza»⁷⁵.

Brindisi sembrava fotografare questa situazione. Del resto la forma di governo della provincia allora in vigore, introdotta dalla legge 8 marzo 1951 n. 122⁷⁶, con cui veniva ripristinato il sistema elettivo delle amministrazioni provinciali italiane, poteva dirsi riconducibile al modello parlamentare (la successiva legge del 25 marzo 1993, n. 81, con l'elezione diretta del presidente della provincia e la nomina degli assessori da parte dello stesso, l'avrebbe resa, invece, di tipo presidenziale⁷⁷). Perciò, nella pratica, l'elezione

⁷⁴ Cfr. APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, Brindisi 1971, pp. 3-4. Un'analisi più circostanziata di queste consultazioni elettorali nel brindisino sullo sfondo del panorama politico pugliese è in V. VETTA, *Il Pci in Puglia all'epoca dei "poli di sviluppo"*, Lecce 2012, pp. 151-153.

⁷⁵ Relazione di Federico Coen al convegno *Socialismo e Libertà. Ricordando Carlo Rosselli*, Roma, 27 febbraio 1999. La relazione è consultabile all'indirizzo web: http://www.circolorossellimilano.org/MaterialePDF/socialismo_e_liberta_nel_revisionismo_socialista_degli_anni_settanta.pdf (ultimo accesso: 16.10.2017). Com'è noto, Federico Coen (1928-2012) fece parte del direttivo del Psi e diresse «MondOperaio» dal 1972 al 1984, quando, a causa dei contrasti sorti con Bettino Craxi, lasciò il partito.

⁷⁶ Cfr. Legge 8 marzo 1951, n. 122, *Norme per la elezione dei Consigli provinciali*, consultabile all'URL: http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/4/20030520143531_10-113-232-22.pdf (ultimo accesso: 6.10.2017).

⁷⁷ Cfr. Legge 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, consultabile all'indirizzo web:

degli assessori degli enti locali a guida democristiana di norma non poteva prescindere dalle alleanze politiche nazionali, e a Brindisi il Psi era l'unica sigla di partito della coalizione che sosteneva il governo di Rumor a essere rappresentata in consiglio provinciale. Quindi, tanto a livello nazionale quanto a livello locale, le intese Dc-Psi sembravano determinate non dal "potere di coalizione" del Psi, che per questo avrebbe dovuto attendere la segreteria Craxi, ma dalla forza di cooptazione della Dc.

La prima e senz'altro più rilevante novità con cui la neoelita amministrazione brindisina si trovò a dover fare i conti fu l'attuazione del nuovo quadro regionale, una delle condizioni – lo si è detto prima – poste dal Psi alla Dc per il suo ritorno al governo nel marzo 1970, e cioè l'attuazione dell'art. 130 della Costituzione (poi abrogato, com'è noto, con la riforma costituzionale del 2001), che affidava appunto all'«organo regione» il controllo sugli enti locali⁷⁸. Come ha scritto Luigi Bobbio, l'«inserimento delle regioni nello spazio compreso tra lo Stato da un lato e gli enti locali dall'altro ha costituito il più forte elemento di rottura intervenuto nella classica» struttura amministrativa di matrice napoleonica del nostro Paese, «e ha aperto una fase indiscutibilmente nuova di ripensamento del sistema delle autonomie con esiti [...] assai diversi nel corso del tempo»⁷⁹. Tale novità avrebbe rappresentato innanzitutto una tappa importante del processo di «progressiva emancipazione» delle amministrazioni provinciali «dalla stretta connessione (o compenetrazione organizzativa) con l'amministrazione statale»; un processo che era stato avviato dalla legislazione crispina, che aveva sottratto «al Prefetto il ruolo di esecutivo della Provincia [...], sostituendovi un presidente elettivo (sistema sancito dal t. u. del 1915 e poi interrotto in epoca fascista a partire dal 1928)»⁸⁰.

In altri termini, l'istituzione delle regioni ordinarie costituiva un passaggio fondamentale verso l'attuazione del principio autonomistico, uno dei cardini dell'architettura costituzionale repubblicana, che implicava «fondamentalmente il riconoscimento a Comuni e Province, enti esponenziali di collettività territoriali, di potestà pubbliche nel perseguimento di finalità e di interessi propri delle rispettive collettività, secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo, distinto e relativamente indipendente da quello statale»⁸¹; e sotto quest'ultimo aspetto per questi enti era particolarmente significativo il passaggio dal controllo della prefettura a quello della regione. Si trattava, dunque, di un traguardo importante, e tuttavia proprio la parziale rimodulazione dei poteri di tutela amministrativa amplificava, nell'operare concreto degli amministratori locali, il senso d'incertezza. In generale, la consapevolezza delle autonomie amministrative di muoversi

in uno scenario del tutto mutato, contraddistinto dalla presenza di robuste istituzioni regionali [...], ha posto in risalto tutta l'inadeguatezza della disciplina comunale e provinciale: si pensi, anzitutto, ai rapporti con le regioni; alla insufficienza delle circoscrizioni territoriali (e, parallelamente, delle corrispondenti strutture) rispetto al decentramento di funzioni; alla rigidità delle tradizionali forme collaborative tra gli enti; alla indeterminata collocazione della Provincia; agli incerti rapporti con gli apparati statali tuttora sussistenti in periferia; alla delusione di molte aspettative

<http://www.ancitel.it/amministrative/allegati/Legge25031993n81.pdf> (ultimo accesso: 6.5.2017).

⁷⁸ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2004, p. 18.

⁷⁹ L. BOBBIO, *Il sistema degli enti locali*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'Età repubblicana. Istituzioni*, cit., p. 63.

⁸⁰ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 26.

⁸¹ *Ibidem*.

connesse al passaggio dal controllo prefettizio a quello regionale; ecc.⁸²

In questo clima, dalla metà degli anni Settanta e per tutto il quindicennio successivo si sarebbe sviluppato un serrato dibattito politico e culturale sulle riforme istituzionali, che tra affievolimenti e rinnovate tensioni avrebbe portato nel 1990 alla nuova normativa sulle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142)⁸³, alle quali si sarebbero così fornite «nuove strutture (e, soprattutto, nuove procedure e sistemi burocratici uniformi), recependo anche le ‘proclamazioni’ autonomistiche tracciate dalla Carta europea dell’autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia con la l. 30 dic. 1989 nr.439»⁸⁴.

Intanto anche a Brindisi l’attuazione dell’art. 130 della Costituzione stava alimentando molte aspettative e qualche timore. Nel documento programmatico concordato tra Dc e Psi che la giunta Rini sottopose al giudizio del consiglio provinciale, pur nel sostanziale riconoscimento della necessità istituzionale di un governo regionale, emergeva la preoccupazione che in qualche modo con la creazione della regione Puglia l’autonomia e la validità dell’ente locale provinciale potessero uscirne riconfigurate in ribasso, sia nel senso della rappresentatività che sul piano dell’operatività politica, economica e sociale sul territorio⁸⁵. Da qui la volontà di ribadirne la centralità nell’«unitarietà della politica regionale», che avrebbe potuto trovare

forza proprio nel fatto che ciascuna parte della Regione abbia l’opportunità e realizzi l’esigenza di assumere un suo ruolo nel quadro generale del progresso economico e sociale: e non sono queste problematiche estranee all’Ente Provincia, se è vero che da una parte esse sono tali da condizionare profondamente alcuni dei nostri fondamentali compiti di istituto e, dall’altra parte, la Provincia, come organismo di

⁸² *Ibidem*.

⁸³ «I punti fondamentali di questa riforma sarebbero stati il riconoscimento ai comuni e alle province della potestà statutaria; la valorizzazione della dirigenza amministrativa e la delimitazione del ruolo degli organi elettivi; la pluralità di forme (predeterminate) per la gestione di servizi (si annuncia il superamento delle aziende municipalizzate del primo Novecento); l’incentivazione (auspicata) dei processi di fusione tra comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, attraverso la formula dell’unione, quale tappa intermedia per giungere all’unificazione (eventuale); l’individuazione di nove città metropolitane; lo sviluppo di forme di associazione e collaborazione tra comuni, attraverso convenzioni, consorzi, unioni e accordi di programma; l’abolizione dei controlli di merito sugli atti comunali e provinciali e la diminuzione degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità. [...] Il punto irrisolto della l. nr. 142 resta quello della riforma complessiva del sistema di selezione e di scelta del personale politico degli organi elettivi, in un periodo in cui declina il sistema della selezione interna nei tradizionali partiti di massa, sempre più in crisi, e in cui si fa strada il mito della ‘società civile’». D. COSÌ, F. SOFIA, *Amministrazione regionale e funzioni degli enti locali*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L’Italia e le sue regioni. L’età repubblicana. Istituzioni*, cit., p. 99.

⁸⁴ *Ibidem*. Fra le tante pubblicazioni che permettono di cogliere anche *occasio* e *ratio legis* che hanno mosso il legislatore mi limito a segnalare: A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari 1977; CENTRO STUDI AMMINISTRATIVI DELLA PROVINCIA DI COMO, *Gli enti locali nell’ordinamento regionale*, Atti del 21° Convegno di studi di Scienza dell’amministrazione promosso dalla Amministrazione provinciale di Como (Varenna 18-20 settembre 1975), Milano 1977; B. DENTE, *Governare la frammentazione: stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna 1985; C. CORSI, *L’autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano 1995; L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, *I comuni e le province*, Bologna 1997; AA. VV., *Autonomie locali e riforme istituzionali*, Milano 1998; A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino 2003; G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n.4, a. 2010, pp. 953-980.

⁸⁵ APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 6.

rappresentanza democratica e dopo cento anni di storia unitaria che ne hanno consolidato la funzione proprio in questo indirizzo, trova oggi, più che mai, la sua ragione d'essere nella capacità di riassumere in sé e portare avanti, nella loro globalità, i problemi del proprio territorio⁸⁶.

Perciò Ubaldo Rini e la sua giunta auspicavano che la realizzazione dell'ente regione non mortificasse l'iniziativa dell'amministrazione provinciale, ma costituisse il trampolino di lancio per una più incisiva riforma istituzionale dello Stato che finalmente attuasse il disposto dell'art. 5 della Costituzione con un reale riconoscimento del valore imprescindibile dell'autonomia locale, tanto provinciale e comunale quanto regionale, in un contesto normativo garante di un più ampio decentramento amministrativo e di effettivo autogoverno. Del resto, era da questo presupposto che l'amministrazione provinciale brindisina era partita nel suggerire, «in sede di osservazioni allo schema di statuto della Regione Puglia, una maggiore considerazione del ruolo degli Enti Locali, con particolare riferimento al loro apporto alla programmazione economica regionale e all'attuazione del piano per l'assetto territoriale della Puglia»⁸⁷.

La programmazione per lo sviluppo

La rivendicazione delle esigenze di autonomia e decentramento, collegata alla necessità di agire «con maggiore scioltezza burocratica» e con una più grande «incisività realizzatrice» alla risoluzione dei persistenti problemi legati ai ritardi accumulati lungo la via dello sviluppo economico, alla penuria di capitali per gli investimenti, al basso livello dei redditi, ecc., s'innestavano sull'opinione di Ubaldo Rini e dei suoi collaboratori che a poco o a nulla erano serviti gli sforzi della politica economica nazionale per migliorare le condizioni della popolazione del Sud d'Italia.

Non la Cassa per il Mezzogiorno, che nella provincia di Brindisi aveva cercato di sostenere soprattutto il settore dell'industria e quello del turismo, ma senza riuscire a innescarvi processi più vasti, organici e durevoli di sviluppo. Né la legge del 26 giugno 1965, n. 717, che avviava il secondo quindicennio di attività della Cassa stessa, prorogandone l'attività fino al 31 dicembre 1980⁸⁸, e che introduceva il «piano di coordinamento», un'importante innovazione con «carattere vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche operanti nel Mezzogiorno» e concepita per «assicura[re] un coordinamento di tutta l'azione pubblica» e per «crea[re] anche un collegamento tra programmi di interventi nel Mezzogiorno e Programma economico nazionale»⁸⁹. Tuttavia, per il neopresidente della provincia di Brindisi, non bastava che la legge proroga del 1965 avesse assicurato tale obiettivo

⁸⁶ *Ivi*, pp. 6-7.

⁸⁷ *Ivi*, p. 7. Cfr. anche REGIONE PUGLIA, ASSESSORATO ALL'URBANISTICA E LL.PP., SETTORE URBANISTICO REGIONALE, *Documento programmatico per l'avvio della pianificazione territoriale in Puglia*, Bari 1975.

⁸⁸ «Per la realizzazione ed il finanziamento degli interventi straordinari nei territori di cui all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni, l'attività della Cassa per il Mezzogiorno è prorogata fino al 31 dicembre 1980». Legge 26 giugno 1965, n. 717, *Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Capo I, *Coordinamento degli interventi*, Art. 2, *Proroga della Cassa per il Mezzogiorno*, consultabile all'indirizzo web:

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1965/06/30/065U0717/sg> (ultimo accesso: 24.10.2017).

⁸⁹ P. SARACENO, *Studi sulla questione meridionale*, Bologna 1992, p. 128.