

per altro provocare confusioni e sovrapposizioni di ruoli e senza riproporre il metodo di preventive delimitazioni». Operando nel rispetto di tale “Accordo”, la Giunta presume di essere riuscita a sviluppare una produttiva interrelazione, un colloquio franco e aperto e una politica di convergenza e collaborazione sui maggiori problemi; ad evitare ogni aprioristico arroccamento su posizioni ideologiche, ogni chiusura intransigente, richiedendo ed accettando senza riserve il contributo delle altre parti politiche tutte le volte che esso è apparso rispondente all’interesse della collettività e cioè, al bene comune.

Tutto questo, senza indulgere alle insidie dell’assemblearismo qualunquistico e mistificatorio; mantenendo e rispettando le autonomie ideologiche nelle quali si identificano le rappresentanze elette per mandato popolare; nella convinzione che dal confronto delle posizioni politiche operato con spirito alieno da faziosità e preconcetto non può che scaturire una valutazione realistica ed obiettiva dei problemi ed una ricerca cooperata delle soluzioni¹⁷⁰.

Questi principi avevano indotto l’amministrazione Clarizia alla formazione di quattro Commissioni Consiliari Consultive permanenti in cui erano presenti tutti i gruppi politici che componevano l’assemblea rappresentativa. Le Commissioni avevano il compito di condividere con la giunta l’esame dei problemi connessi al ruolo istituzionale che l’ente era chiamato a svolgere nella realtà provinciale e di contribuire alla pianificazione delle relative soluzioni. La scelta di costituire questi organi interni voleva essere anche il segno della presa d’atto da parte della classe politica locale che i risultati del voto del 20 giugno 1976 rappresentavano l’inequivocabile testimonianza della diffusa aspirazione a una compiuta e partecipata prassi democratica; «della maturazione politico-sociale del Paese; della profonda trasformazione e presa di coscienza delle masse popolari; della necessità di adeguare strutture e indirizzi alla realtà mutata e proiettata verso più alte forme di sviluppo in ogni campo»¹⁷¹.

Crisi economica e cortocircuiti amministrativi

Al di là di queste novità di principio e di organizzazione interna su cui si volle basare l’attività istituzionale dell’ente provinciale, sull’altro versante, quello cioè dei campi in cui essa avrebbe dovuto esercitarsi, l’amministrazione Clarizia si trovò di fronte le emergenze di sempre, appena attenuate dai primi effetti, ancora troppo deboli in Italia e soprattutto nel Mezzogiorno, della ripresa economica che nel mondo occidentale era iniziata negli anni 1975-76, dopo la grave recessione del 1974¹⁷².

In provincia di Brindisi, alla fine del primo semestre del 1976 il costo della vita, per esempio, calcolato sulla base dei prezzi al consumo, aveva fatto registrare un aumento di quasi il 30 per cento rispetto al giugno dell’anno precedente. Particolarmente forti erano stati gli incrementi del valore degli affitti delle abitazioni, aumentato del 18,5 per cento rispetto al 1975, e, nello stesso intervallo di tempo, delle spese per l’alimentazione, cresciute del 26 per cento¹⁷³.

Notizie insieme buone e cattive, invece, giungevano dal mondo del lavoro. Di buono c’era che nei primi nove mesi del 1976 le rilevazioni sembravano confermare la tendenza

¹⁷⁰ QAPB, *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, n. 2, Brindisi s.d., pp. 7-8.

¹⁷¹ *Ivi*, p. 9.

¹⁷² Cfr. A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica...*, cit., pp. 251-259.

¹⁷³ Per questi dati cfr. QAPB, *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., pp. 24-25.

alla progressiva diminuzione del numero dei disoccupati, che nel settembre di quell'anno erano calati di oltre 1.963 unità, cioè oltre il 10 per cento in meno rispetto al dato del terzo trimestre 1975, portando il numero complessivo dei senza lavoro a 17.359, circa il 18 per cento della popolazione attiva della provincia. Di cattivo c'era che, dal raffronto dei dati relativi alle rilevazioni trimestrali del 1975 e del 1976, il numero dei giovani in cerca di prima occupazione era aumentato di quasi il 44,3 per cento, cioè più o meno 800 unità.

Positive erano infine le variazioni annuali riguardanti le variabili più direttamente collegate alla dimensione sovralocale o internazionale dell'economia, che, come si è detto, era già in ripresa. Tra queste il traffico portuale relativo ai passeggeri, che nel 1976 tra partenze e arrivi segnava la «cifra record» di quasi 480 mila unità, oltre 107 mila in più rispetto all'anno precedente. O ancora il movimento delle merci, attestatosi intorno al valore di tre milioni e 409 mila tonnellate, di cui oltre 2 milioni e 700 mila in arrivo e circa 677 mila in partenza, in tutto quasi 420 mila tonnellate in più rispetto al 1975¹⁷⁴.

Verso la fine del decennio, tuttavia, la situazione generale del brindisino avrebbe fatto registrare una preoccupante involuzione. Nel 1977, i livelli occupazionali subivano un forte decremento, cui incideva soprattutto la decisa flessione del settore industriale, con punte particolarmente negative nei comparti metalmeccanico ed edile. Alla fine dell'anno i disoccupati diventavano il 27,4 per cento in più rispetto alla precedente rilevazione. Sintomi allarmanti provenivano anche dal mondo dei giovani in cerca di prima occupazione, che nel dicembre del 1977 erano aumentati del 47 per cento rispetto al periodo precedente. Completava il quadro della incombente crisi occupazionale il dato relativo ai lavoratori in cassa integrazione. Il problema non stava tanto nel numero dei cassaintegrati, che tra il 1976 e il 1977 era addirittura diminuito, essendo passato da 35.114 a 23.077, ma nel rapporto ore integrate/operaio, aumentato dal 12,67 del 1976 al 17,81 del 1977. Ciò stava a significare, semplificando al massimo, che si stava rafforzando la tendenza all'aumento della durata media del collocamento in cassa integrazione dei lavoratori¹⁷⁵.

La situazione sarebbe peggiorata ulteriormente nel 1978, quando la chiusura a Brindisi di 12 impianti della Montedison, a causa del disastro provocato nel dicembre precedente dall'esplosione del reparto «P2T» del petrolchimico¹⁷⁶, nei soli primi tre mesi dell'anno avrebbe portato in cassa integrazione altri 4.320 operai¹⁷⁷.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Cfr. ID., *Realizzazioni e impegni. 1977*, Brindisi s.d. (ma sicuramente del 1978), n. 4, pp. 27-34.

¹⁷⁶ «Trenta minuti dopo la mezzanotte tra il 7 e l'8 dicembre del 1977 una assordante deflagrazione svegliò tutti i brindisini. Per rendersi conto dell'accaduto fu sufficiente guardare il cielo illuminato dall'arancio intermittente tipico delle fiamme, altissime, per capire la causa e il luogo dell'esplosione: al Petrolchimico era successo qualcosa di grave. Il silenzio della notte, già spezzato dallo scoppio, in pochi minuti fu sostituito dal suono delle sirene delle ambulanze e dei vigili del fuoco. Alla paura iniziale subentrò l'amarezza all'arrivo delle prime notizie: una fuga di gas nel reparto P2T della Montedison fu la causa dello scoppio e dell'incendio che distrusse l'intero reparto di produzione dell'etilene e del propilene.

Si contarono cinquantadue feriti e tre morti [...] rimasti carbonizzati dalle fiamme e ritrovati sepolti sotto le macerie. [...] La tragedia oltre a causare morti e feriti, provocò danni valutati per cento miliardi di lire e la caduta dell'intera economia brindisina. Già nelle settimane successive circa duemila lavoratori del Petrolchimico furono messi in cassa integrazione a rotazione e tanti furono i licenziamenti nelle numerose aziende dell'indotto. Per ricostruire il reparto furono necessari anni di lotte sindacali e politiche. Il ciclo di produzione del "Cracking" [processo chimico per la produzione di idrocarburi paraffinici leggeri (N.d.A.)] riprese nel marzo del 1993, dopo la cessione all'Eni dell'intero stabilimento». L'articolo da cui è tratto il brano è consultabile all'indirizzo web:

http://www.brindisiweb.it/storia/esplosione_p2t.asp (ultimo accesso: 16.10.2017).

¹⁷⁷ Cfr. QAPB, *Realizzazioni e impegni. 1977*, cit., pp. 27-34.

Data questa situazione, l'amministrazione Clarizia avvertiva fortemente la necessità di contribuire alla soluzione dei problemi del lavoro, che affliggevano soprattutto i più giovani, la maggior parte dei quali, completati gli studi, erano condannati alla disperata ricerca di un loro legittimo inserimento nella società attiva. Giunta, consiglio e commissioni permanenti si adoperarono in uno sforzo continuo perché, nei limiti imposti dal quadro normativo alle competenze istituzionali attribuite all'ente provinciale, che non permettevano interventi strutturanti in grado di correggere le anomalie sistemiche della struttura socio-economica territoriale, fosse almeno garantito un colloquio aperto tra mondo giovanile, organizzazioni sindacali, imprese e scuola.

E se nel campo dell'istruzione fu avviato il monitoraggio di nuovi indirizzi scolastici che potessero essere il più possibile coerenti con le opportunità d'impiego offerte dalla realtà locale, sul piano delle misure concrete per il mantenimento dei livelli occupazionali e della continuità del lavoro l'amministrazione Clarizia non poté che proseguire sulla via, già praticata dalla precedente amministrazione Rini, dell'espansione dei programmi di lavori pubblici. In quest'ambito, l'impegno finanziario della Provincia nel corso del 1976 lievitava a 20 miliardi e 36 milioni di lire, di cui circa una metà destinata alle opere stradali e l'altra a opere edili e tecnologiche riguardanti principalmente edifici scolastici e strutture sanitarie¹⁷⁸. Fu la punta più alta fatta registrare dall'impegno economico globale dell'amministrazione Clarizia nel campo dei lavori pubblici durante il suo primo mandato (come vedremo, seguirà un altro quinquennio sotto la presidenza dell'avvocato brindisino), un impegno che mediamente si aggirò attorno ai 17 miliardi all'anno. Tanto per citare qualche caso, nel settore dei lavori stradali le più importanti realizzazioni furono le opere di rettifica e sistemazione della strada provinciale S. Pietro Vernotico-San Gennaro, di quella che da Brindisi porta alla Masseria Trullo, degli oltre 117 chilometri di strade che nel 1977 erano state classificate provinciali e che per oltre il 90 per cento risultavano in pessime condizioni perché pavimentate a *macadam*, cioè con semplice pietrisco. Le opere edili più rilevanti riguardarono il complesso destinato, almeno nel progetto originario, all'Ospedale Psichiatrico provinciale, le nuove sedi del Laboratorio d'Igiene e Profilassi, del Provveditorato agli Studi, del Liceo Scientifico di Brindisi, della Biblioteca Provinciale¹⁷⁹.

Sarebbe tuttavia sbagliato credere che dalla imputazione in bilancio degli oneri finanziari per l'attuazione di lavori pubblici alla loro realizzazione concreta il percorso fosse agevole. Anzi, lasciando da parte il problema dell'indebitamento dell'ente provinciale cui abbiamo già accennato a proposito della precedente amministrazione Rini, e che proprio per le ragioni che in quell'occasione sono state esposte sarebbe diventato nel corso degli anni inevitabilmente sempre più pressante – basti pensare che nel 1977 il disavanzo già toccava gli 11 miliardi e 770 milioni¹⁸⁰ –, durante la presidenza Clarizia un'altra questione stava diventando scottante: il sistema dei controlli. Le lungaggini burocratiche di cui soffriva questo sistema gestito dagli organismi amministrativi centrali, infatti, stavano inceppando l'intero meccanismo, con ricadute disastrose soprattutto sul piano degli impulsi che la spesa pubblica poteva esercitare sullo sviluppo sano delle imprese locali (lasciamo agli stereotipi di una certa cultura antimeridionalista l'insistenza sulle relazioni, vere in tanti casi, ma non in tutti, tra spesa pubblica e clientelismo, corruzione, mafia, ecc.), dato che gli appaltatori privati spesso preferivano interrompere l'esecuzione dei lavori che si erano aggiudicati. Solo per fare un esempio,

¹⁷⁸ Cfr. ID., *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., p. 32.

¹⁷⁹ Cfr. ID., *Realizzazioni e impegni. 1977*, cit., pp. 39-46.

¹⁸⁰ Cfr. ID., *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., p. 104.

basti ricordare il caso della Impresa incaricata della costruzione dell'edificio destinato a sede dell'Istituto Tecnico Commerciale di Francavilla Fontana, che ha preferito desistere davanti a qualcosa di incredibile: una perizia suppletiva e di variante redatta nel novembre 1974 è tornata con la «licenza dei superiori» soltanto due anni dopo, non solo, ma con un notevole taglio sui prezzi concordati due anni prima¹⁸¹.

Data questa situazione, era davvero difficile evitare il rallentamento dei processi occupazionali, promuovere gli investimenti, incentivare l'infrastrutturazione territoriale, l'ammodernamento e il potenziamento dei servizi pubblici. Qualche aiuto in tal senso lo avrebbe dato la Legge Regionale n. 16 del 23 giugno 1976¹⁸², promulgata proprio per agevolare l'esecuzione delle opere pubbliche, però solo quelle di esclusiva competenza dei comuni, delle province, delle comunità montane e dei loro consorzi e che fossero totalmente a carico degli stessi o che al massimo si servissero dei soli contributi finanziari erogati dalla regione Puglia. Tale norma snelliva di molto le procedure di approvazione dei progetti e di affidamento, gestione e pagamento dei lavori che ricadevano nella fattispecie: a titolo esemplificativo basti dire che per le opere pubbliche che non superavano la spesa complessiva di 50 milioni di lire, l'art. 12 stabiliva addirittura che si poteva prescindere dall'atto formale di collaudo, uno dei tanti intoppi procedurali, sostituito da un certificato rilasciato dal direttore dei lavori che ne attestasse la regolare esecuzione.

L'accento a questa legge ci permette di agganciarci a considerazioni di carattere più generale, perché sembra avvalorare la tesi secondo cui, «dopo l'accidentato e lento avvio, le regioni italiane siano decollate nel 1976 e nel 1977, quando vennero emanati i decreti che trasferirono loro sul serio poteri e risorse, proprio sotto la spinta dei recenti risultati elettorali e delle loro conseguenze sulla formazione delle giunte»¹⁸³.

In effetti, si sarebbe dovuto attendere il DPR n. 616 del 1977¹⁸⁴ perché si potesse assistere al primo completo trasferimento, secondo il cosiddetto *principio del parallelismo* (in sostanza la potestà amministrativa e legislativa, di tipo concorrente o ripartita, delle regioni sulle materie elencate nell'art. 117 della Costituzione), di funzioni, uffici, personale, risorse ecc., che demandavano alle regioni e agli enti locali le competenze relative al territorio, all'agricoltura, allo sviluppo economico, ai servizi sociali e alle attività culturali. Anche questo provvedimento, tuttavia, avrebbe significato ancora ben poco sul piano della cancellazione della sostanziale impronta statalista nel rapporto Stato-regioni-enti locali e della realizzazione di una concreta autonomia regionale, provinciale e comunale. A tale problema, com'è noto, solo in tempi molto recenti si è cercato di rimediare, lasciando nel frattempo che le contrapposizioni tra Stato e regioni si amplificassero, con queste ultime, già pesantemente condizionate dalle cosiddette «leggi cornice», risolte «a difendere gli spazi concessi evitando di delegare

¹⁸¹ *Ivi*, p. 33.

¹⁸² Il testo integrale della Legge Regionale n. 16 del 23 giugno 1976, *Norme per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche*, è consultabile all'indirizzo web: <http://portale2015.consiglio.puglia.it/documentazione/leges/modulo.aspx?id=3978> (ultimo accesso: 16.10.2017).

¹⁸³ M. CACIAGLI, *Terremoti elettorali e transazioni fra i partiti*, cit., p. 152.

¹⁸⁴ Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*, in «Gazzetta Ufficiale della Repubblica», Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 234 del 29 agosto 1977, Roma 1977, pp. 3-32.

competenze agli Enti Locali mentre lo Stato, quale legislatore tenuto a definire i principi dell'autonomia provinciale e comunale, assu[meva] la "tutela" degli Enti Locali nei confronti delle ingerenze regionali»¹⁸⁵.

Per questi motivi, in generale, l'azione delle amministrazioni provinciali in alcuni settori, pure d'importanza strategica per il progresso socio-economico delle realtà in cui operavano, avrebbe mantenuto a lungo un carattere meramente promozionale, facoltativo ed episodico, molto lontano da qualsiasi forma, anche soltanto abbozzata, d'intervento organico. Questo problema riguardava ovviamente anche la provincia di Brindisi, e lo abbiamo già riscontrato durante l'esperienza amministrativa di Ubaldo Rini.

Con l'avvento alla presidenza di Francesco Clarizia, l'immutata legislazione sulle competenze specifiche degli enti provinciali rendeva impotente l'amministrazione rispetto alle tante esigenze della società e del territorio. Clarizia considerava il DPR 616/1977 un traguardo importante nel cammino per il raggiungimento di un assetto istituzionale del Paese che fosse davvero democratico e partecipativo, ma non era sufficiente, e paradossalmente sotto certi aspetti il decreto complicava questo cammino. Il DPR riconosceva alla base del decentramento il comune, cui spettavano, in quanto primo livello di democrazia organizzata della collettività sociale, «funzioni basilari in tutti i settori». Ma quando il legislatore affrontava la questione «provincia», allora emergevano, secondo Clarizia, tutti i dubbi, le ambiguità, le contraddizioni e le incertezze:

per non dire della estrema prudenza che traspare da parte del legislatore stesso nell'attribuire funzioni amministrative a questo Ente, quasi temendo di sbilanciarsi troppo a favore di una istituzione "in via di esaurimento". Nei diversi capitoli [...] si fa cenno alle competenze attribuite, ma in linea di massima si può affermare che sono di modestissima portata in proporzione all'ampiezza del decentramento determinato nella Legge 382. Non solo, ma si deve anche osservare che i nuovi compiti non sono di immediata esecuzione (dovranno infatti essere esercitati sulla base di una legge ora mancante e, comunque, al 1° gennaio 1980); l'ampiezza delle nuove attribuzioni dovrà essere meglio precisata; i programmi di intervento dovranno essere concordati con la Regione; risulta evidente che i compiti attribuiti si pongono sulla scia delle disposizioni già esistenti e danno alla Provincia funzioni di accertamento, controllo e vigilanza, dalle quali sembrano esclusi interventi diretti per l'esecuzione di opere pubbliche di risanamento¹⁸⁶.

A ciò si aggiungevano le evidenti contraddizioni del DPR, che, per esempio, se da una parte assegnava all'ente provinciale i diritti esclusivi di pesca nelle acque del demanio dello Stato, dall'altra attribuiva il rilascio delle concessioni alla Regione, sottraendo di fatto alla provincia quanto le veniva assegnato:

Le concessioni a scopo di piscicoltura nelle acque interne, ove riguardino acque del demanio dello Stato, sono rilasciate dalle regioni previo parere del competente organo statale.

Sono altresì trasferite [alle regioni (N.d.A.)] le funzioni relative alla pesca nelle acque del demanio marittimo interno, così come delimitato dall'art. 1, secondo comma, del

¹⁸⁵ M. FELICI, *La ripartizione delle competenze amministrative tra Regioni, Province, Comuni*, in Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), *Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo*, Roma 2004, p. 271.

¹⁸⁶ QAPB, *Realizzazioni e impegni. 1977*, cit., p. 11.

decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1968, n. 1639.

I diritti esclusivi di pesca del demanio statale sono trasferiti al demanio dell'amministrazione provinciale¹⁸⁷.

Questo tipo di «nebulosità» lo si riscontrava anche per le attribuzioni di competenze in materia di inquinamento, viabilità, acquedotti e lavori pubblici, tutti settori di grande rilievo in cui finiva con l'arenarsi non solo la definizione dei compiti ma il destino stesso dell'ente provincia, il quale rischiava di essere fagocitato dalla esplicita volontà di accentramento esercitata dalle regioni, che ora sembravano intenzionate, come abbiamo già accennato, a riprodurre al loro interno le tendenze centralistiche prima così tanto contestate allo Stato. Non faceva eccezione la Regione Puglia, che tuttavia, a differenza di altri casi sul territorio nazionale, aveva almeno provato a resistere, senza riuscirci, alle tentazioni accentratrici, promuovendo il dibattito e la collaborazione attraverso il sistema delle consultazioni con gli enti locali sulle più importanti leggi regionali. Gli esempi di svuotamento del principio della partecipazione che l'ente regionale pugliese aveva praticato con la sua attività legislativa erano tanti, ma emblematico in questo senso fu il disegno di legge regionale sui centri di servizi culturali e sociali

che determinava da parte della Regione Puglia l'attribuzione a se medesima delle relative funzioni amministrative nella materia, e che malgrado la tempestiva presa di posizione da parte della Unione Regionale delle Province Pugliesi, perché l'articolo 3 della proposta di legge venisse emendato di quell'autoattribuzione e invece prevedesse la delega alle Province, sia pure in via provvisoria, veniva approvato dall'Assemblea Regionale così come presentato. Ora è chiaro che non può esservi democrazia partecipata senza decentramento ampio delle funzioni amministrative e che, pertanto, sarebbe una gravissima responsabilità per le Regioni, e per quanto ci riguarda per la Regione Puglia, rallentare il processo avviato con il D.P. 616 di attuazione della Legge 382, frapponendo le remore di una volontà di poco o nulla delegare o sub-delegare delle competenze amministrative decentrate dallo Stato dopo così lunga e complessa fase di lotta, nella quale le Regioni – va detto – hanno ricevuto il più valido sostegno, nelle loro rivendicazioni più che legittime, di Comuni e dalle Province, a loro volta protese verso la realizzazione di un autentico Stato delle autonomie, civile e democratico nella sua apertura verso la partecipazione popolare¹⁸⁸.

L'ente provincia tra abolizionisti e revisionisti

In realtà, queste incertezze normative sembravano scaturire dal dibattito nazionale, mai sopito e proprio in questi anni riaccessosi con toni particolarmente aspri, tra «abolizionisti» e «revisionisti» dell'ente provincia. Tutte le forze politiche dell'arco costituzionale avevano riconosciuto, nell'ambito del già citato testo programmatico sul riordinamento delle autonomie locali, la necessità che tra comune e regione vi fosse una sola «struttura intermedia». Le ambiguità nascevano proprio attorno a questa formulazione verbale, che lasciava ampi margini di esercizio all'interpretazione giuridica. In generale si riteneva che essa dovesse essere intesa nel senso di «ente locale territoriale», ma sul piano

¹⁸⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*, cit., p. 22.

¹⁸⁸ QAPB, *Realizzazioni e impegni. 1977*, cit., pp. 13-14.