

Michele Romano insegna Storia Contemporanea presso l'Università del Salento. Studioso dei processi di trasformazione che hanno investito il Mezzogiorno d'Italia tra XIX e XX secolo, ha pubblicato articoli, saggi e monografie su borghesie e nobiltà meridionali, sul rapporto fra gli elementi costitutivi della Repubblica e, in particolare, sulla conflittualità Stato/Regione, sulla caratterizzazione produttiva e sulla geografia dell'industria nel Mezzogiorno d'Italia del secondo '900, sull'evoluzione del metodo storico in rapporto all'uso di tecnologie informatiche e di fonti non convenzionali nella ricerca.

UNIVERSITÀ
DEL SALENTO

*
XXXI
2017
special issue 3
nuova serie

Itinerari di ricerca storica

eISBN 978-88-8305-135-7
ISSN 1121-1156
eISSN 1121-1156

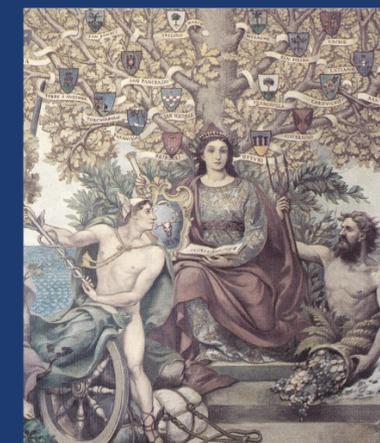
In copertina:

Mario Prayer, *Allegoria della Provincia di Brindisi*, particolare, 1949, olio su tela, Brindisi, Salone di rappresentanza del Palazzo della Provincia (courtesy Presidenza della Provincia di Brindisi).

UNIVERSITÀ DEL SALENTO
DIPARTIMENTO DI STORIA, SOCIETÀ E STUDI SULL'UOMO

Itinerari di ricerca storica

anno XXXI
2017, special issue 3
nuova serie



UNIVERSITÀ
DEL SALENTO

UNIVERSITÀ DEL SALENTO
PUBBLICAZIONI DEL
DIPARTIMENTO DI STORIA, SOCIETÀ E STUDI SULL'UOMO
già
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI STUDI STORICI
DAL MEDIOEVO ALL'ETÀ CONTEMPORANEA
DIRETTORE: BRUNO PELLEGRINO

Pubblicazioni periodiche:

- Itinerari di Ricerca Storica (I - 1987)
- Itinerari di Ricerca Storica (II - 1988)
- Itinerari di Ricerca Storica (III - 1989)
- Itinerari di Ricerca Storica (IV - 1990)
- Itinerari di Ricerca Storica (V - 1991)
- Itinerari di Ricerca Storica (VI - 1992)
- Itinerari di Ricerca Storica (VII - VIII - 1993-1994)
- Itinerari di Ricerca Storica (IX - 1995)
- Itinerari di Ricerca Storica (X - 1996)
- Itinerari di Ricerca Storica (XI - 1997)
- Itinerari di Ricerca Storica (XII-XIV - 1998-2000)
- Itinerari di Ricerca Storica (XV - 2001)
- Itinerari di Ricerca Storica (XVI - 2002)
- Itinerari di Ricerca Storica (XVII - 2003)
- Itinerari di Ricerca Storica (XVIII - 2004)
- Itinerari di Ricerca Storica (XIX - 2005)
- Itinerari di Ricerca Storica (XX-XXI - 2006-2007)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXII-XXV - 2008-2011)

Nuova serie

- Itinerari di Ricerca Storica (XXVI - 2012)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXVII - 2013, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXVII - 2013, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXVIII - 2014, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXVIII - 2014, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXIX - 2015, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXIX - 2015, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXX - 2016, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXX - 2016, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXI - 2017, numero 1)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXI - 2017, numero 2)
- Itinerari di Ricerca Storica (XXXI - 2017, special issue, 3)

UNIVERSITÀ DEL SALENTO
DIPARTIMENTO DI STORIA, SOCIETÀ
E STUDI SULL'UOMO

Itinerari di ricerca storica
Periodico diretto da Bruno Pellegrino

a. XXXI - 2017, special issue 3
(*nuova serie*)

Università del Salento
Pubblicazioni del Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo
già Pubblicazioni del
Dipartimento di Studi storici dal Medioevo all'Età contemporanea

Direttore: Bruno Pellegrino

Comitato scientifico: Mario Casella, Ornella Confessore,
Leandra D'Antone, Gérard Delille, Anna Lucia Denitto, Carlos Forcadell Álvarez,
Vitantonio Gioia, Jean-Marie Martin, Ernesto Mazzetti, Bruno Pellegrino,
Fabio Pollice (Direttore del Dipartimento), Paolo Preto,
Miguel Ángel Ruiz Carnicer, Pedro Rújula,
Antonio Varsori, Giovanni Vitolo.

Comitato di redazione: Salvatore Barbagallo, Massimo Bucarelli,
Elisabetta Caroppo, Sandro Ciurlia, Daria De Donno,
Anna Lucia Denitto, Hubert Houben, Alessandro Isoni, Francesco Martelloni,
Roberto Martucci, Francesco Mineccia, Giuseppe Patisso, Cosimo Damiano Poso,
Michele Romano, Francesco Somaini, Valerio Vetta.

Segreteria di redazione: Francesco Martelloni
Comunicazione digitale: Antonio Magurano
E-mail: segreteriaedazione.itinerari@unisalento.it
Tel 0832-294638
Fax 0832-296800

Sede: Monastero degli Olivetani, Viale S. Nicola, Lecce 73100
<https://www.dsssu.unisalento.it/>

Questo special issue è stato sottoposto alla procedura di doppio referaggio cieco
(double blind peer review)

La pubblicazione a stampa di questa rivista inizia nel 1987 e la versione elettronica
nel 2013.

L'intera collezione, dal primo volume (1987), sarà disponibile all'URL
<http://siba-ese.unisalento.it/>

Publication manager online version: Michele Romano

Direttore responsabile
Bruno Pellegrino

Autorizzazione del Tribunale di Lecce n. 2 del 27 febbraio 2012

Itinerari di ricerca storica

anno XXXI

2017, special issue 3

nuova serie



**UNIVERSITÀ
DEL SALENTO**

eISBN 978-88-8305-135-7

ISSN 1121-1156

eISSN 2385-2739

Proprietà letteraria riservata

UNIVERSITÀ DEL SALENTO - Printed in Italy

MICHELE ROMANO

Autonomie locali e sviluppo tra regionalizzazione e riforme delle funzioni amministrative. Il caso della provincia di Brindisi (1970-1990)

INDICE

- 9 *Introduzione*
- 14 *Le dinamiche dello sviluppo industriale (1951-1991)*
- 33 *Le aree socio-economiche e i differenziali dello sviluppo negli anni '70*
- 41 *Speranze e timori per l'istituzione della regione Puglia*
- 44 *La programmazione per lo sviluppo*
- 52 *Infrastrutturazione materiale e turismo*
- 57 *Indebitamento e riforma del sistema tributario*
- 63 *Le elezioni amministrative del 1975 e l'avanzata della sinistra*
- 66 *Crisi economica e cortocircuiti amministrativi*
- 71 *L'ente provincia tra abolizionisti e revisionisti*
- 74 *La concezione multisettoriale della strategia anticrisi*
- 80 *L'illusione: la provincia ente intermedio di programmazione?*
- 87 *Il potenziamento del sistema locale della ricerca e dell'innovazione*
- 91 *Lo scontro più duro: la questione energetica*
- 97 *Nota conclusiva*

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'» locali¹. 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 nazionali².

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

¹ 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.

² 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/ (ultimo accesso: 7.10.2017).

si è detto all'inizio³, 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 Gambi⁴, 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»⁵.

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 etnoculturali⁶ (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 culturali⁷.

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 paese⁸.

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

³ 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.

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ 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 (ultimo accesso: 6.10.2017).

⁷ L. VANDELLI, *Regionalismo*, cit.

⁸ *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)»⁹; 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»¹⁰.

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 costituzionale¹¹. 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»¹²; 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

⁹ 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.

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

¹¹ 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.

¹² 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.¹³

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 cruciale¹⁴. 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 Mezzogiorno¹⁵, 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)¹⁶.

¹³ 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*.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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* normativo¹⁷, 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»¹⁸ di ulteriori specifici percorsi di sviluppo economico (si pensi al modello NEC, Nord-Est-Centro, che va dal Triveneto alle Marche¹⁹) 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»²⁰. 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 (ultimo accesso: 17.7.2017).

¹⁷ 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*.

¹⁸ 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.

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

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

Le dinamiche dello sviluppo industriale (1951-1991)

Con gli anni '50, secondo un'interpretazione ormai consolidata, si apriva in tutto il Paese la cosiddetta «fase della crescita» (1951-1973), contraddistinta da una spinta «economica quasi ininterrotta e per un lungo periodo anche sostenuta, che cominciava con la riorganizzazione dell'economia a seguito della seconda guerra mondiale e si concludeva convenzionalmente nel 1973»²¹; ma l'inizio di quel decennio segnava anche l'avvio delle politiche d'intervento straordinario dello Stato a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno, che fino all'avvento degli anni '70 avrebbero portato a una sensibile riduzione dei differenziali di reddito e di consumi²² e a un aumento della produttività del lavoro. I dati contenuti nei censimenti industriali che l'Istat svolse nel 1971 permettono, come vedremo più avanti, di controllare questi fenomeni di crescita prima che sul Meridione, sull'Italia e sulle economie occidentali si abbattessero gli effetti delle crisi petrolifere del '73 e del '79 con il conseguente crollo del tasso medio annuo di crescita, la tendenza alla stagflazione, l'aumento della disoccupazione e l'apertura di quella che, su scala mondiale, è stata chiamata «fase della rottura degli equilibri internazionali» (1974-1988); d'altra parte, sul piano della politica statale d'intervento nel Mezzogiorno, con i censimenti del 1971 si possono valutare gli esiti delle scelte di «parziale ri-orientamento» (sgravi sui contributi previdenziali, fiscalizzazione degli oneri sociali di malattia, abolizione delle gabbie salariali) compiute già alla fine del decennio precedente. Le stesse fonti censuarie per il 1991, inoltre, consentono di cogliere l'avvio della terza macrofase detta «di riorganizzazione degli equilibri internazionali e di diffusione dei processi di globalizzazione» (1989-2005), caratterizzata da cambiamenti rilevanti nei sistemi produttivi dei paesi occidentali in seguito al crollo delle economie pianificate nell'orbita dell'URSS, alla liberalizzazione del mercato dei capitali, all'avanzamento del processo di unificazione economica europea, ecc.²³; così come permettono di comprendere gli effetti della profonda riconsiderazione delle politiche di sviluppo del Sud d'Italia, che nel 1984 avrebbero portato alla liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno e alla creazione, al suo posto, di strutture come l'Agensud e nel 1986 del Dipartimento per il Mezzogiorno²⁴.

Durante queste macrofasi, sul piano industriale e manifatturiero il territorio salentino si manifestava multiforme, come lo era sempre stato, e a fine anni '50, con il secondo tempo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e l'applicazione dell'opzione industrialista, la disomogeneità produttiva sarebbe aumentata in modo significativo²⁵.

Nel giro del quarantennio dal 1951 al 1991, nel Salento si assistette, complessivamente, alla marginalizzazione della provincia di Lecce rispetto ai fenomeni di sviluppo che in

²¹ A. CARDINALE, A. VERDELLI, *Energia per l'industria in Italia. La variabile energetica dal miracolo economico alla globalizzazione*, Milano 2008, p. 39.

²² Cfr. A. BECCHI, *La redistribuzione del reddito tra regioni*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, cit., pp. 311-331.

²³ Cfr. A. CARDINALE, A. VERDELLI, *Energia per l'industria in Italia...*, cit., Milano 2008, pp. 39-43.

²⁴ Su cronologia e fasi delle politiche economiche per il Meridione cfr. per tutti S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950- 1993)*, Roma-Bari-Manduria 2000. Approfondimenti sul tema sono in L. D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli 1996; A. L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno. 1950-1958: dibattiti e strategie sull'intervento straordinario*, Galatina 2001.

²⁵ Per un quadro regionale sul rapporto sviluppo/disomogeneità economica/economie locali Cfr. F. BOTTA, M. COMEI, *Le differenziazioni interne come problema dello sviluppo*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Puglia*, a cura di L. MASELLA e B. SALVEMINI, Torino 1989, pp. 905-935.

tutta la Puglia stavano interessando le industrie di base o pesanti (siderurgiche, metallurgiche, chimiche e petrolchimiche)²⁶. Tali fenomeni apparivano sempre più marcatamente localizzati nel triangolo industriale Bari-Taranto-Brindisi, con Taranto e Brindisi che sarebbero state le prime Aree di Sviluppo Industriale (ASI) a costituirsi in Puglia sulla base di quanto previsto dall'art. 21 della legge 29 luglio 1957, n. 634 (*Provvedimenti per il Mezzogiorno*), con il quale, al fine di accelerare l'industrializzazione del Sud, si stabiliva che comuni, province, camere di commercio, avrebbero potuto consorzarsi in enti di diritto pubblico per programmare e gestire, nei cosiddetti comprensori, iniziative utili per lo sviluppo industriale impiegando gli stanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno²⁷. La marginalizzazione del leccese, però, non va intesa nel senso dell'esclusione dai processi di sviluppo economico, ma in buona sostanza come differenziazione produttiva, dato che in esso si stavano avviando processi di industrializzazione leggera, spontanea e dal basso, con una tendenza a configurarsi nella struttura dei distretti industriali²⁸ e dei sottosistemi specializzati (si pensi, per esempio, al TAC, il comparto Tessile-Abbigliamento-Calzaturiero e ai sottosistemi camicie, cravatte, calze ecc.)²⁹.

Tornando all'oggetto specifico di questo studio, le risposte del contesto socio-economico brindisino alle sollecitazioni esogene ed endogene che da vari ambiti si sprigionarono tra gli anni '50 e '90 del Novecento possono essere valutate, come si è detto, sulla base dei dati censuari riguardanti l'industria – in generale, ma soprattutto nel periodo qui considerato, settore cruciale dell'economia – emersi dalle rilevazioni che l'Istat ha condotto a cadenza decennale dal 1951 al 1991³⁰. Del resto, nell'ottica di questo lavoro, la scelta di privilegiare l'analisi del settore industriale della provincia di Brindisi, e non anche quella, per esempio, del settore agricolo, che ne costituisce la tradizionale vocazione economica, e su cui tuttavia ci sarà occasione di tornare nei paragrafi successivi, è una scelta necessaria: sia perché il settore industriale è quello in cui si colgono meglio gli effetti concreti delle interazioni tra *intervento pubblico*, *industrializzazione* e *amministrazione locale*, sia perché nel corso del secondo '900 l'industria è stata la dirompente novità che ha creato strappi enormi nel tessuto produttivo, sociale, urbano, rurale, ecc. del brindisino soprattutto a causa della crescita dimensionale delle imprese derivante dalla realizzazione degli enormi impianti nel settore della chimica di base e dunque per l'avvio di nuovi modelli di specializzazione produttiva, estranei alle tradizioni economiche del territorio, con tutto ciò che ne è conseguito sui vari aspetti della vita associata³¹. I dati dei censimenti industriali consentono intanto di “misurare” le forze che hanno innescato questi fenomeni, e proprio sul campionamento di tali dati censuari

²⁶ In questo paragrafo rielaboro e sintetizzo parti del mio (e di Anna Pina Paladini) *La rappresentazione territoriale dello sviluppo industriale del Salento nel secondo '900*, in A. L. DENITTO (a cura di), *Atlas. Atlante storico della Puglia moderna e contemporanea. Materiali su amministrazione, politica, industria*, Bari 2010, pp. 67-83.

²⁷ Cfr. S. ADORNO, *Le Aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, cit., pp. 375-394.

²⁸ Cfr. G. BECCATTINI, *Distretti industriali e sviluppo locale*, Torino 2000.

²⁹ Per un'efficace sintesi della storia del distretto calzaturiero nel Salento cfr. G. VIESTI, P. LUONGO, *Distretti industriali e imprese nel Mezzogiorno*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Territori*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2015, p. 186.

³⁰ Cfr. G. CAINELLI, M. STAMPINI, *I censimenti industriali in Italia (1911-1991). Problemi di raccordo ed alcune evidenze empiriche a livello territoriale*, in «Rivista di Storia Economica», a. XVIII, n. 2, agosto 2002, p. 233.

³¹ Cfr. C. PASIMENI, *La sfida dell'industrializzazione*, in ID. (a cura di), *1927-2007. L'amministrazione della Provincia di Brindisi*, cit., pp. 49-60.

si basa il percorso d'interrogazione denominato *Industria* del database relazionale storico-geografico *sTOria* (acronimo di *Storia di Terra d'Otranto, Risorse, Istituzioni, Ambiente*), una banca dati che raccoglie, ordina e rappresenta informazioni riguardanti i processi demografici, istituzionali, economici, politici, culturali, ambientali ecc. che tra XIX e XX secolo interessarono l'area salentina, intesa come territorio delimitato dai confini delle circoscrizioni amministrative delle attuali province di Taranto, Brindisi e Lecce, quindi geograficamente più esteso di quello che solitamente s'intende per Salento (cioè tutto il leccese, la parte centro meridionale del brindisino e quella orientale del tarantino) e in sostanza coincidente con i confini dell'antica provincia di Terra d'Otranto³². I dati sono stati raccordati al fine di standardizzare le diverse classificazioni delle attività economiche (ATECO) adottate nei vari censimenti industriali e trattati in modo da rispettare sia i criteri tecnico-informatici necessari alla perfetta implementazione di una tale tipologia di database relazionale, sia l'esigenza della ricerca storica di non deformare l'integrità della fonte documentaria, come vuole lo statuto della disciplina. Il risultato è la possibilità per il ricercatore di studiare i trend statistici e gli indicatori economici (unità locali, addetti, tasso d'industrializzazione, attività prevalente), rappresentabili in forma tabulare, grafica e di cartografia dinamica, delle varie attività industriali e manifatturiere (denominate rami e classi) che nel periodo considerato hanno caratterizzato il territorio salentino. In altri termini, è possibile misurare le quote dell'occupazione e della concentrazione industriale e la variabilità che esse hanno fatto registrare nell'intervallo di tempo considerato, così come è possibile realizzare la proiezione diacronica dei cosiddetti «caratteri quantitativi discreti» (cioè esprimibili come numeri interi) concernenti le unità statistiche di rilevazione, in questo caso l'unità locale, ossia lo stabilimento presso il quale si svolgeva l'attività produttiva (e non l'impresa giuridicamente intesa, che può avere uno o più stabilimenti e una sede non necessariamente corrispondente all'ubicazione dei suoi impianti produttivi), e l'occupato (o addetto), cioè il lavoratore dell'unità locale iscritto nei libri paga dello stabilimento.

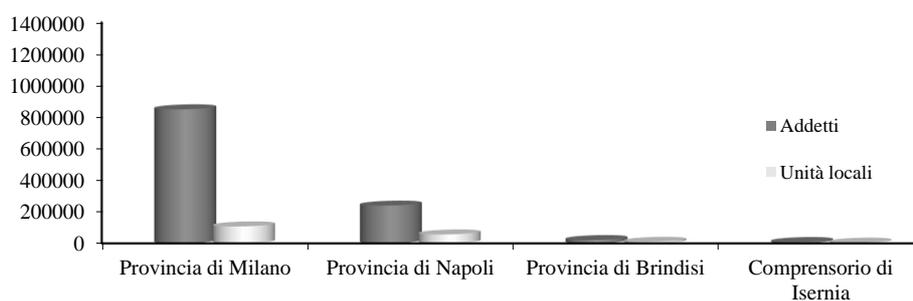
Interrogando la banca dati *sTOria*, dunque, emerge chiaramente che nel brindisino, nell'arco di un quarantennio, dal 1951 al 1991, l'impatto in successione dei tre cicli economici di più ampia scala prima sinteticamente richiamati, ai quali s'intrecciarono le varie fasi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, provocò sensibili variazioni di segno positivo in termini di localizzazione degli stabilimenti industriali e di concentrazione territoriale di forza lavoro. Nel 1951, unità locali e addetti si addensavano in quantità consistenti soprattutto nel capoluogo e nei centri tradizionalmente più importanti: infatti, solo nei comuni di Brindisi, Fasano, Francavilla Fontana e Ostuni il numero di unità locali superava la soglia massima di 360 e solo nel capoluogo il numero degli addetti la soglia massima di 1.683. Nel 1991, invece, le unità locali avevano superato la soglia numerica massima di 360 anche a Mesagne, mentre in altri quattro comuni (Cisternino, Ceglie Messapica, Carovigno e San Vito dei Normanni) erano ormai prossime a tale cifra; il numero di addetti, infine, era superiore al valore di 1.683 pure a Fasano e a Francavilla Fontana³³.

³² La banca dati *sTOria*, di cui è coordinatrice e responsabile scientifico Anna Lucia Denitto, e il percorso *Industria*, alla cui implementazione ho personalmente collaborato, sono consultabili in rete all'URL: <http://www.progettostoria.unisalento.it>.

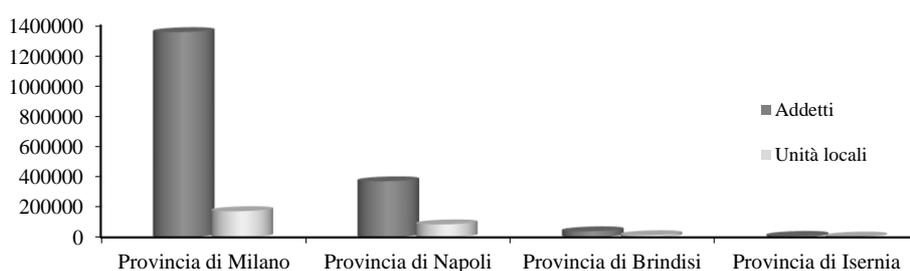
³³ È tuttavia necessario avvertire chi volesse utilizzare questo utile strumento d'informazione e di ricerca, qual è appunto la banca dati *sTOria*, che i valori massimi di soglia, su cui si ritornerà più avanti nel testo, sono stati fissati statisticamente mediante il metodo dei *quantili*, perciò al di sotto delle quote reali delle unità di rilevazione, dato che l'applicazione di questo modello statistico pondera le classi d'ampiezza in modo che il risultato finale sia un quadro informativo non autoreferenziale ma il più possibile soddisfacente

Nell'economia di queste pagine si è scelto di non proporre letture circostanziate in chiave comparativa tra i sistemi industriali di tutte le province salentine e tra questi e quelli di realtà esterne di scala territoriale omologa (province e comuni) o superiore (regione/i o nazione), che senz'altro sarebbero state utili e interessanti, ma che pure avrebbero aperto percorsi *extra ordinem* rispetto al progetto e agli obiettivi di fondo della ricerca che qui si presenta e di cui si è detto nell'introduzione. Comunque, a titolo meramente descrittivo, se a campo di rilevazione equivalente, cioè a parità di raggruppamento delle attività produttive censite, si assumono come termini di paragone i valori numerici delle unità locali e degli addetti nelle province che nei *ranking* nazionali del 1951, 1971 e 1991 occupavano la posizione più alta, intermedia e più bassa, cioè rispettivamente Milano, Napoli e il comprensorio di Isernia (la provincia sarebbe stata istituita nel 1970), la provincia di Brindisi, come illustrano i grafici qui di seguito, si attestava ai margini inferiori delle classifiche:

Dettaglio del ranking delle province italiane per addetti e unità locali dell'industria al 1951

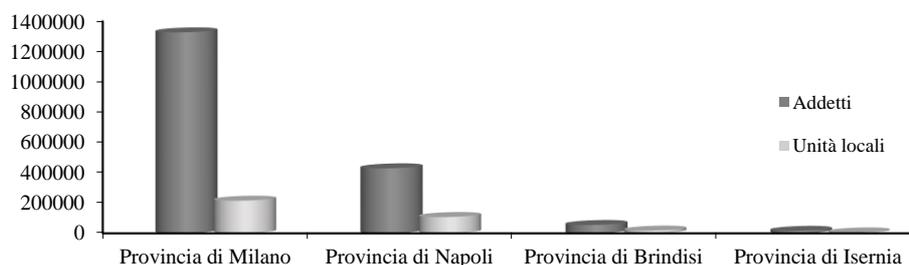


Dettaglio del ranking delle province italiane per addetti e unità locali dell'industria al 1971



del fenomeno d'interesse. In questo caso, l'utilizzo di tale sistema di raggruppamento in classi sulla base di una variabile (addetti, unità locali, tasso d'industrializzazione) consente di non spingere molti comuni a bassissima industrializzazione fuori dalla rappresentazione cartografica e permette di cogliere anche le più piccole variazioni delle strutture produttive che li caratterizzano nel tempo. In realtà, per fare un esempio, le città di Taranto, Lecce e Brindisi nel 1951 hanno rispettivamente 1.207, 906 e 475 unità locali e 6.630, 4.558 e 2.682 addetti, quindi valori numerici molto al di là delle soglie massime delle classi cui appartengono e comunque facilmente reperibili con l'interrogazione diretta del database, che peraltro consente di reimpostare i valori di *default* in base al tipo di analisi che si vuole condurre. Se le dimensioni delle classi si impostano, sempre per fare un esempio, sui valori medi nazionali della concentrazione territoriale di addetti e unità locali, che sono più alti di quelli prefissati nel database, si otterranno rappresentazioni cartografiche molto diverse da quelle di *default*, con la perdita di informazioni riguardanti le realtà produttive che non superano il valore minimo di soglia per essere rappresentate.

Dettaglio del ranking delle province italiane per addetti e unità locali dell'industria al 1991



Fonte: elaborazione su base dati Istat, *Settore Industria. I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali*, Roma 1998, pp. 51-52 e 54-55.

Nonostante l'essenzialità dei dati, è evidente che nei tre intervalli di tempo considerati (che come si è visto non sono tappe cronologiche neutre, perché tutte e tre segnano, precedono o registrano l'avvio, il corso o la conclusione di processi economici di scala mondiale, nazionale e regionale), a fronte della crescita complessiva del sistema produttivo industriale del Paese, attestata nei grafici dall'innalzamento intercensuario degli istogrammi sull'ascissa delle ordinate, la posizione delle provincia salentina avrebbe subito variazioni quasi impercettibili. Essa, pur registrando valori crescenti nel tempo, non riusciva a ridurre il *gap*, almeno sul piano del dato quantitativo grezzo, che la separava dalle aree più industrializzate del Paese.

Sono considerazioni che non aggiungono nulla di nuovo rispetto alla questione ancora irrisolta del divario tra Nord e Sud, malgrado gli sforzi che si stanno compiendo dalla fine degli anni '90 con l'avvio della cosiddetta «nuova programmazione»³⁴, e sul sostanziale fallimento della vecchia programmazione, cioè dell'intervento straordinario nel suo complesso.

È un bilancio fallimentare che non è propriamente imputabile alla prima fase dell'intervento pubblico straordinario, tra gli anni '50 e '70, basata «su efficaci politiche dell'offerta», che «ha previsto misure orientate prima alla realizzazione delle precondizioni dello sviluppo (preindustrializzazione, 1950-1957) e, successivamente, alla creazione esogena di una base produttiva locale con due successive ondate di investimenti dal 1965 al 1975», e che ha consentito «l'integrazione del Mezzogiorno nel mercato nazionale, rompendone per la prima volta l'isolamento fisico, rendendolo al tempo stesso mercato di sbocco privilegiato e protetto, e fornitore di mano d'opera a basso costo dell'industria del Nord»³⁵.

È un fallimento invece attribuibile soprattutto alla seconda fase dell'intervento straordinario, quella del ventennio 1970-1992, «orientata al sostegno dello sviluppo

³⁴ Cfr. MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo*, Roma 1998.

³⁵ A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, *Mezzogiorno e «crisi» delle politiche regionali*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXX, 2016, n. 1, p. 98.

“endogeno” del Sud, in coerenza con le nascenti teorie dello sviluppo “autopropulsivo”, con l’obiettivo ambizioso – e velleitario – di “esportare” al Sud il modello della Terza Italia. Un cambio di regime delle politiche frutto dell’illusione che la costruzione dello stato sociale potesse sostituire – con i suoi meccanismi redistributivi e di sostegno alla domanda – le politiche attive con le quali si era affrontato fino ad allora il problema del divario, attivando meccanismi di “sviluppo dal basso” tanto suggestivi quanto poco realistici»³⁶.

Comunque sia, ciò che qui si vuole mettere in evidenza è il fatto che nel brindisino, tra il 1951 e il 1991, sicuramente si verificarono cambiamenti strutturali di un certo rilievo nella composizione dei sistemi industriali; modificazioni che i dati quantitativi grezzi delle unità di rilevazione evidentemente non permettono di apprezzare.

Lo stato attuale della ricerca non consente di condurre l’analisi incrociata degli indicatori quali-quantitativi (come ricchezza disponibile, ripartizione dell’occupazione per settori, energia impiegata e prodotta, valore globale e settoriale del commercio, indici tecnologici, di apertura internazionale, di cambiamento strutturale, ecc.) che consentirebbero di misurare oggettivamente il grado di innovazione e di produttività del territorio sotto osservazione.

È possibile invece delineare le tendenze delle trasformazioni che nella seconda metà del ’900 erano in atto nel settore industriale della provincia di Brindisi ricorrendo ai già citati “indice di industrializzazione” (o tasso di occupazione industriale) e “attività prevalente” (o tasso di specializzazione)³⁷.

L’indice di industrializzazione di tipo tradizionale è dato dal rapporto fra addetti all’industria e popolazione residente di una determinata realtà territoriale (in questo caso è stato calcolato per l’intera provincia e per tutti i comuni che vi appartengono e ripartito in classi d’ampiezza).

L’attività prevalente, invece, fornisce la rappresentazione della specializzazione produttiva di ogni comune della provincia. È dunque un indicatore che consente di individuare la tipologia di attività che ha il peso percentuale maggiore nei rami del raggruppamento che costituisce il comparto industriale e manifatturiero di una determinata partizione geografica³⁸.

Come parametri di confronto per un’osservazione più contestualizzata e meno autoreferenziale dei valori del tasso di industrializzazione riguardanti l’area oggetto dell’indagine, nella tabella alla pagina seguente si riportano le medie nazionali e quelle delle macro-aree (Centro-Nord e Sud) degli indici di industrializzazione calcolate agli anni dei censimenti:

³⁶ *Ivi*, p. 99.

³⁷ Su questi indicatori cfr. per tutti M. CAPRIATI, *Economia aperta e sviluppo locale. L’industria pugliese tra ampliamento dei mercati e consolidamento dei sistemi territoriali*, Bari 1996.

³⁸ Qui è stato misurato come quoziente tra l’incidenza percentuale degli addetti di ciascuna attività sul totale dell’occupazione industriale di ogni singolo comune e lo stesso rapporto per la provincia d’appartenenza. Un’attività industriale è considerata “prevalente” quando il valore di tale quoziente è maggiore di “1”. Ovviamente, se in un determinato comune si svolgono più attività industriali che esprimono un quoziente di specializzazione maggiore di questa soglia, sarà prevalente quella con il valore più alto. Qualora queste condizioni si verificano, il comune sarà specializzato; nel caso in cui più attività produttive presentino quozienti uguali e superiori alla soglia, il comune si dirà “polisettoriale” e sarà classificato come “de-specializzato”; laddove le attività produttive del settore industriale non superino il valore di soglia, il comune sarà definito a “bassa industrializzazione” e classificato comunque come de-specializzato.

Medie nazionali e per macro-aree degli indici di industrializzazione dal 1951 al 1991

	1951	1961	1971	1981	1991
Sud	4,1	4,5	5,4	6,2	5,4
Centro-Nord	11,8	14,9	15,6	16,4	14,6
Italia	9,3	11,1	12,1	12,8	11,3

Fonte: G. MAURO, *Ripensando il modello di sviluppo dell'Abruzzo*, in ID. (a cura di), *Tra globalizzazione e localismo: alcune riflessioni sull'economia dell'Abruzzo*, Milano 2009, p. 26.

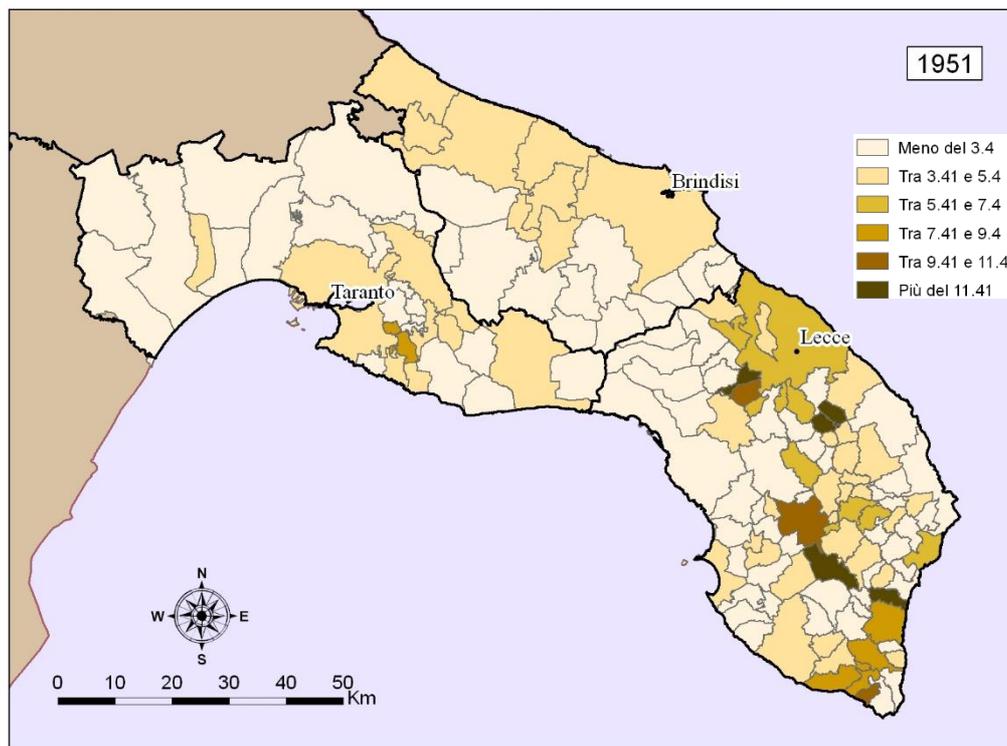
Se sul piano dei risultati delle politiche governative di intervento nel Mezzogiorno concertate con gli enti locali il polo di sviluppo brindisino è stato un palese fallimento, nel senso che non è servito a raggiungere l'obiettivo dello *sviluppo diffuso*, non ha cioè innescato quelli che nella teoria classica dei "poli di sviluppo" – d'ispirazione schumpeteriana, proposta a metà '900 da F. Perroux³⁹ – vengono definiti «intensi effetti moltiplicatori», ciò non significa, come vedremo, che la struttura industriale della provincia adriatica dal 1951 al 1991 non si sia evoluta in una forma sicuramente più articolata e soprattutto più complessa rispetto a quella essenzialmente statica che prima è sembrata emergere dalla comparazione grafica dei valori numerici di addetti e unità locali con altre province italiane.

Partendo dall'analisi dei dati relativi al censimento industriale del 1951, quindi anteriori all'avvio delle politiche di industrializzazione, è possibile verificare la presenza nel brindisino di un sistema produttivo piuttosto fragile. Solo quattro dei 20 comuni che allora componevano la circoscrizione amministrativa provinciale erano "specializzati" e caratterizzati da strutture produttive innervate, ancorché debolmente, dal manifatturiero: si tratta di Brindisi, che vantava la specializzazione nella "produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua", Mesagne e San Vito dei Normanni nel "tabacco" e Carovigno nelle "industrie estrattive". Gli altri 16 comuni sono tutti classificati come centri a bassa industrializzazione.

Complessivamente, come mostra alla pagina successiva la Fig. 1, il tasso d'industrializzazione disegna sul territorio provinciale due sezioni longitudinali più o meno omogenee: nella più interna, il valore dell'indice corrisponde alla soglia minima delle classi d'ampiezza, cioè 3,4; in quella costiera, che comprende il capoluogo, sale di una classe e si attesta nell'intervallo tra 3,41 e 5,4⁴⁰.

³⁹ Cfr. F. PERROUX, *Note sur la notion de pôle de croissance*, in «Économie Appliquée», VII (1-2), 1955, pp. 307-320.

⁴⁰ Le mappe cromatiche rappresentano i tassi d'industrializzazione su base comunale secondo una *seriazione* per classi d'ampiezza i cui intervalli di valore crescente corrispondono a intervalli d'intensità cromatica anch'essa crescente. Semplificando, quanto più aumenta la tonalità del colore che contrassegna

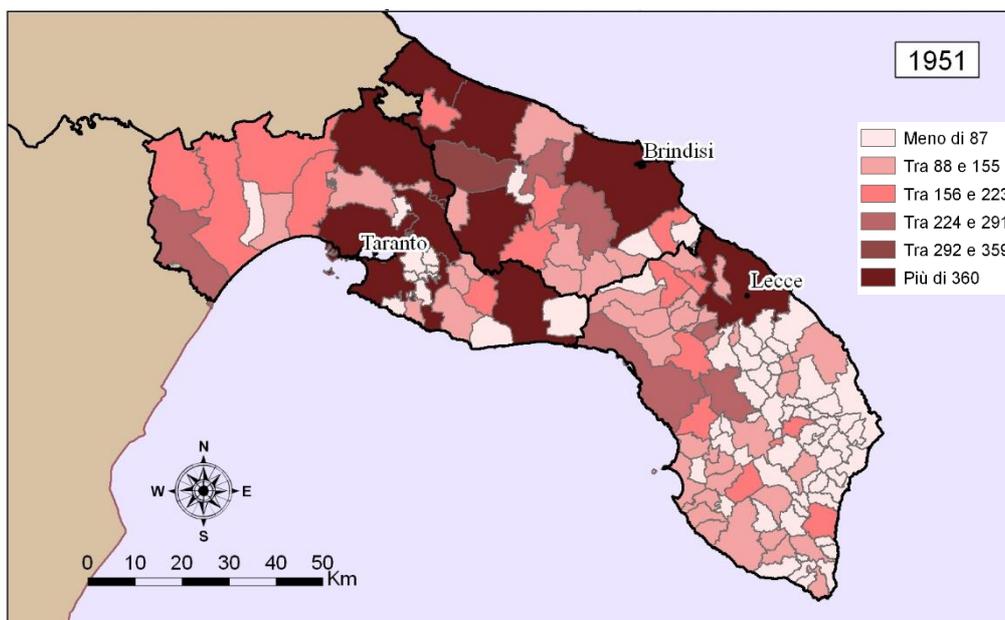
Fig. 1 – Tasso di industrializzazione delle province di Brindisi, Taranto e Lecce

Fonte: <http://www.progettostoria.unisalento.it/risorse.phtml?start=20>

Si tratta quindi di livelli molto bassi, e solo apparentemente incongruenti con i valori della concentrazione territoriale di unità locali e addetti (cfr. Figg. 2 e 3), che, invece, sembrano attestare nella provincia di Brindisi un sistema industriale esteso e compatto (soprattutto rispetto al leccese e al tarantino).

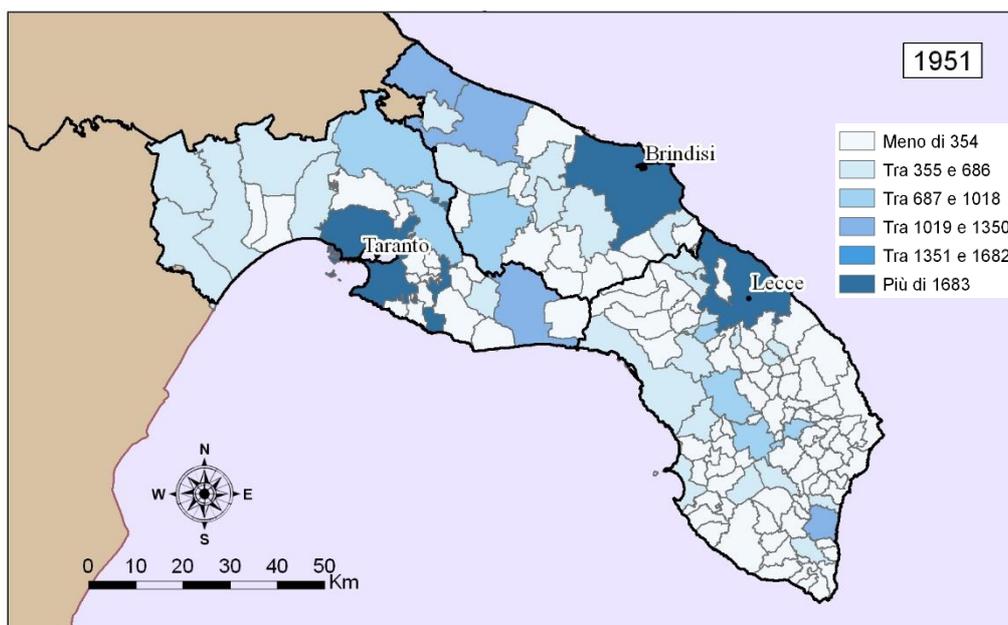
la circoscrizione comunale, tanto più alto è il suo tasso d'industrializzazione. È necessario precisare che tale tasso è certamente un'informazione più complessa rispetto al dato numerico puro, ma resta comunque un rapporto quantitativo "relativo" e così deve essere letto. Come si sostiene in letteratura, esso è di fondamentale importanza per cogliere la concentrazione industriale sul territorio, ma da solo non può bastare alla ricostruzione dei fenomeni economici. Può accadere infatti che l'indice d'industrializzazione avvici, benché solo in termini appunto di valori relativi, realtà industriali qualitativamente molto diverse. Si dà il caso, per esempio, che per l'incidenza del dato demografico nel calcolo del rapporto che determina tale tasso, nel 1991 i grandi poli salentini dell'industria di base come Taranto e Brindisi facessero registrare un indice di industrializzazione rispettivamente di 14,41 e 13,51, molto meno rispetto a Patù, un piccolo centro del Basso Salento, che nello stesso periodo raggiungeva la cifra record di 68,49: un apparente paradosso determinato dal fatto che dei 1.696 abitanti di Patù ben 1.058 (pari al 96% del totale degli occupati) lavorassero nell'unica unità locale presente sul territorio comunale e classificata nel settore "abbigliamento e calzature". Così come, più in generale, può essere accaduto che i processi di mobilità ascendente di alcuni comuni verso le classi d'ampiezza superiori dell'indice d'industrializzazione, in certi periodi siano stati fortemente influenzati dal decremento demografico conseguente ai fenomeni migratori e non invece dallo sviluppo delle attività produttive. Perciò, oltre alla lettura incrociata degli indici e delle "dimensioni" assolute dei fatti economici, anche il ricorso alla categoria di "attività prevalente", come si vedrà più avanti, permette di cogliere più chiaramente le differenze qualitative che accompagnano i processi d'industrializzazione in atto sul territorio.

Fig. 2 – Unità locali delle province di Brindisi, Taranto e Lecce



Fonte: <http://www.progettostoria.unisalento.it/risorse.phtml?start=20>

Fig. 3 – Addetti all'industria delle province di Brindisi, Taranto e Lecce



Fonte: <http://www.progettostoria.unisalento.it/risorse.phtml?start=20>

Se da un lato, infatti, la colorazione delle mappe riguardanti per lo stesso periodo i valori numerici delle unità di rilevazione spinge i comuni del brindisino, e soprattutto il capoluogo, verso le classi d'ampiezza più alte, dall'altro, dalla verifica empirica del dato emerge chiaramente che il superamento della soglia massima di *default* è meno marcato di quanto non sia per le altre realtà salentine.

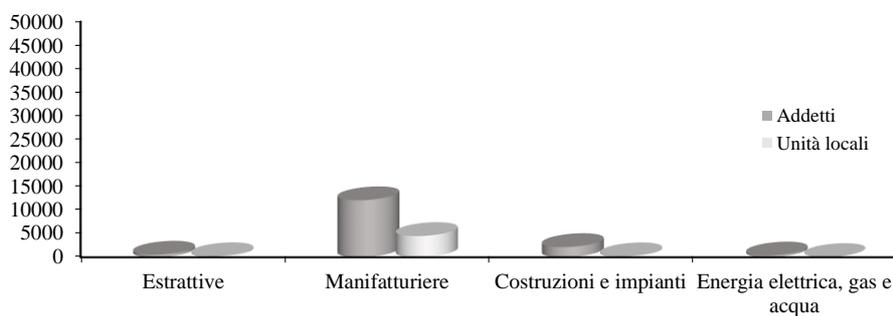
Concretamente, nel 1951, per numero di addetti all'industria, Brindisi, Taranto e Lecce

rientravano nella classe d'ampiezza maggiore, cioè di valore 1.683; tuttavia, i dati reali differenziavano fortemente i tre capoluoghi, cui la mappa attribuisce, invece, situazioni somiglianti, perché Brindisi con 2.682 addetti era molto al di sotto delle altre due città che ne contavano rispettivamente 6.630 e 4.558.

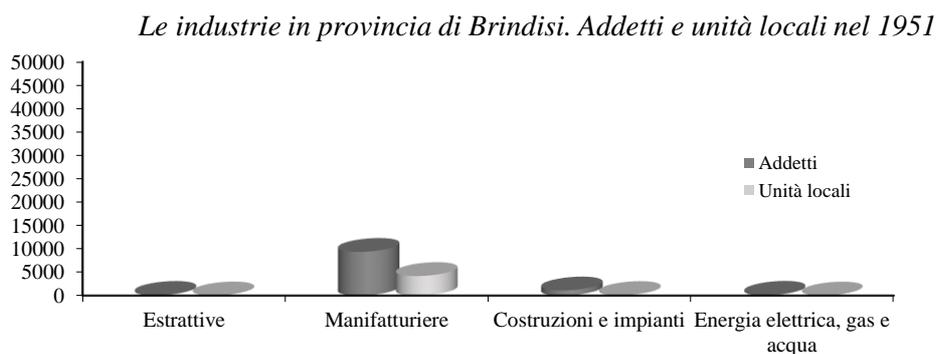
Lo stesso discorso vale per le unità locali, con Brindisi che, pur superando il valore massimo di soglia, in realtà ne raggruppava 475, a fronte delle 906 di Lecce e delle 1.207 di Taranto. Se si comparassero i valori reali dei vari centri della provincia adriatica con quelli dei comuni del leccese e del tarantino si otterrebbero in molti casi risultati pressoché simili a quanto emerso dal confronto esemplificativo fra i tre capoluoghi, anche se ciò non è sufficiente a dimostrare una maggiore debolezza della struttura industriale del brindisino rispetto alle altre province salentine nel mezzo, più o meno, del periodo della ricostruzione dopo il conflitto mondiale. Se da una parte, infatti, le rilevanti differenze in termini di quote numeriche “pure” di addetti e di unità locali tra la realtà industriale della provincia di Brindisi e il resto del Salento si annullano nelle mappe geocromatiche per i valori (bassi) attribuiti alle soglie massime di *default*, dall'altra, vanno considerati sia il minore numero di comuni che costituiscono la circoscrizione provinciale (nel 1951 essa ne contava 20, quella di Lecce 93, Taranto 27) sia la minore concentrazione di popolazione residente (per esempio, sempre nel 1951 Lecce contava 623.905 residenti, Taranto 423.368 e Brindisi 313.006), grandezze che, come si è detto, entrano in gioco nel calcolo dei tassi relativi qui presentati e che ovviamente “pesano” nella stessa determinazione dei valori assoluti delle unità di rilevazione⁴¹.

Proprio per quanto fin qui si è detto, nei grafici qui di seguito, che sono proposti a titolo esplicativo e che riassumono le condizioni complessive sul piano quantitativo e qualitativo dei settori industriali delle province di Brindisi e di Taranto nel 1951, fra le due realtà provinciali non si noteranno, per l'effetto appunto di una certa proporzionalità nei rapporti tra le variabili quantitative, differenze sostanziali nella distribuzione di addetti e unità locali nei vari rami d'attività.

Le industrie in provincia di Taranto: addetti e unità locali nel 1951



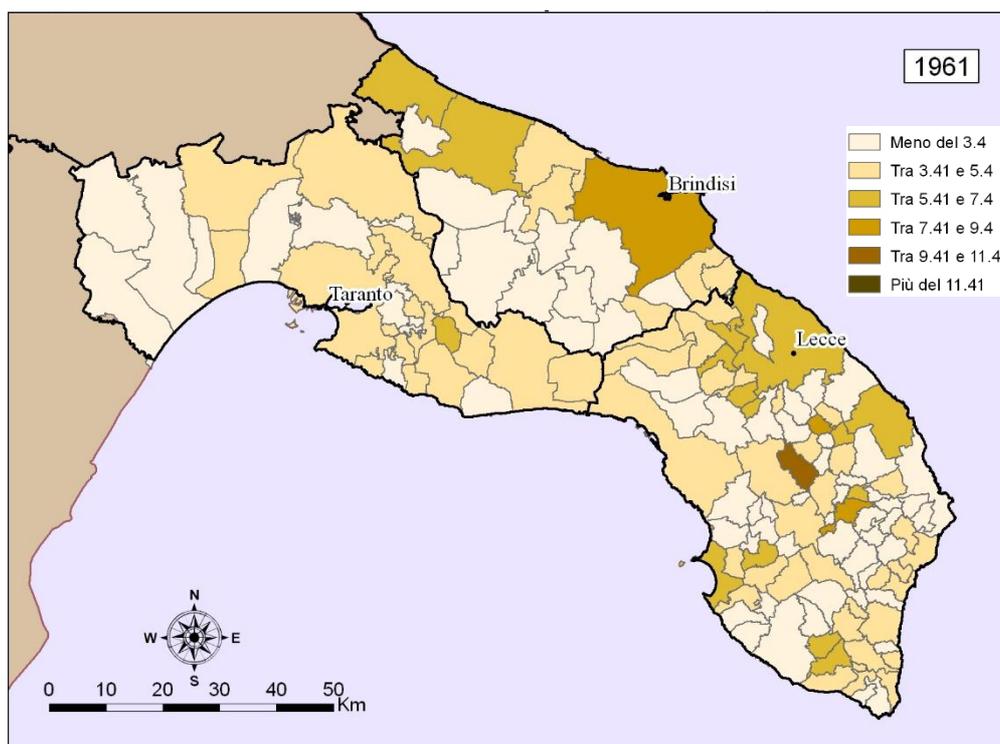
⁴¹ Del resto, se nel database si resettano i limiti delle classi d'ampiezza in cui sono raggruppati i fenomeni osservati (unità locali, addetti, tasso d'industrializzazione) e si reimpostano per esempio sui valori medi nazionali, si ottiene una forte decolorazione delle mappe, al cui interno ovviamente emergono le province e i comuni salentini che vantano le quote più alte di unità di rilevazione e il miglior rapporto tra queste, la densità demografica e l'intensità dei reticoli insediativi; al contrario, se si impostano le dimensioni delle classi su valori bassi (teoricamente fino allo zero) si ha una forte e omogenea colorazione delle mappe con la perdita conseguente delle differenziazioni territoriali. Va dunque ribadita la necessità metodologica di ricorrere sempre alla lettura integrata delle informazioni che emergono dalle interrogazioni che è possibile effettuare dall'interfaccia del database al fine di evitare irrealistiche rappresentazioni dei fenomeni.



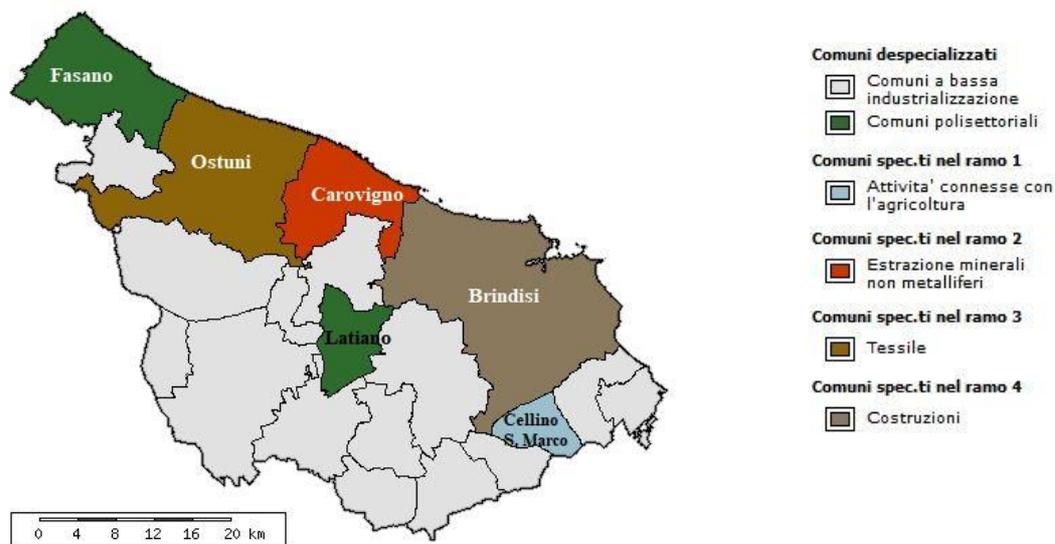
Fonte: rielaborazione dati da <http://www.progettostoria.unisalento.it>

Se queste erano dunque le condizioni dell'industria brindisina prima dell'avvio delle politiche d'industrializzazione per il Mezzogiorno, nel corso degli anni '50 la fisionomia produttiva della provincia cominciò a mutare bruscamente. Le trasformazioni che in quest'arco di tempo si verificarono nel brindisino affiorano distintamente dai dati censuari del 1961, che insieme al miglioramento generalizzato del settore industriale, attestato dalla sensibile diminuzione del numero dei comuni a bassa industrializzazione (cfr. Fig. 4), testimoniano più marcate caratterizzazioni delle attività: Brindisi era specializzato nel ramo delle "costruzioni e impianti", Ostuni nel "tessile", Carovigno nelle "industrie estrattive", Cellino San Marco nelle "attività connesse con l'agricoltura", Fasano e Latiano presentavano una struttura industriale di tipo polisettoriale (cfr. Fig. 5).

Fig. 4 – *Tasso di industrializzazione delle province di Brindisi, Taranto e Lecce*



Fonte: <http://www.progettostoria.unisalento.it/risorse.phtml?start=20>

Fig. 5 – Attività prevalente nei comuni della provincia di Brindisi, 1961

Fonte: <http://www.progettostoria.unisalento.it/risorse.phtml?start=19>

Si trattava di trasformazioni in cui era possibile scorgere i presupposti per i successivi cambiamenti strutturali del sistema industriale provinciale. In tal senso il dato più significativo era senz'altro l'innalzamento nel capoluogo del comparto delle "costruzioni e impianti", effetto dell'avvio, alla fine degli anni '50, dell'«operazione Monteshell»⁴² per l'installazione dell'impianto Montecatini-Polymer, che costituiva il primo nucleo per

⁴² «Nel dopoguerra, il boom della petrolchimica trovò la maggiore impresa italiana del settore poco preparata, con una struttura produttiva appesantita da tanti piccoli impianti di origine autarchica e dall'enfasi data ai fertilizzanti ed agli altri prodotti di massa. L'occasione petrolchimica venne colta da due altre imprese, l'ENI e la Edison. I nuovi produttori lanciarono prodotti nuovi; nel caso dell'ANIC la gomma sintetica, la cui produzione industriale copriva settori interamente tributari dell'importazione. Ma nei prodotti già noti – ad esempio nei fertilizzanti – la concorrenza dei nuovi venuti andava ovviamente a danno della Montecatini, la quale vedeva ridurre i prezzi e le sue quote di mercato. Il suo conto economico, già appesantito dalle sue caratteristiche strutturali, ne risentì gravemente, fino a farne una specie di "malato" dell'economia italiana. Dopo vari tentativi di reazione, maturò così l'operazione Monteshell, con cui la Montecatini cercava di ottenere – sia pure a caro prezzo – il capitale necessario per risanare la sua situazione finanziaria e tentare una politica di sviluppo e di ristrutturazione. La Monteshell durò poco: la nazionalizzazione dell'energia elettrica aveva tolto al gruppo Edison il suo settore tradizionale, dandogli in cambio risorse finanziarie così ingenti da giustificare i programmi più ambiziosi. La fusione con la Montecatini coronava la politica di diversificazione chimica già perseguita dalla Edison. Essa fu esplicitamente motivata con l'esigenza di creare un'impresa di dimensioni sufficienti per reggere la concorrenza internazionale. Le difficoltà prodotte dalla fusione furono subito evidenti: anzitutto quelle che si incontravano ad amalgamare gruppi profondamente diversi per abitudini, mentalità e motivazione; poi, quelle derivanti dalla mancanza di un piano strategico, per cui una parte degli indennizzi elettrici venne dispersa in vari settori, piuttosto che impiegata per ristrutturare la produzione nel settore chiave». CAMERA DEI DEPUTATI, VI LEGISLATURA (dal 25/05/1972 al 4/07/1976), *Resoconti, Stenografici indagini conoscitive*, COMMISSIONI RIUNITE V BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI e XII INDUSTRIA E COMMERCIO, *Indagine industria chimica*, 1972, pp. 567-568, consultabili all'indirizzo web: http://legislature.camera.it/_dati/leg06/lavori/stencomm/0512/Leg/Serie308/1974/0412/stenografico.pdf (ultimo accesso: 16.10.2017).

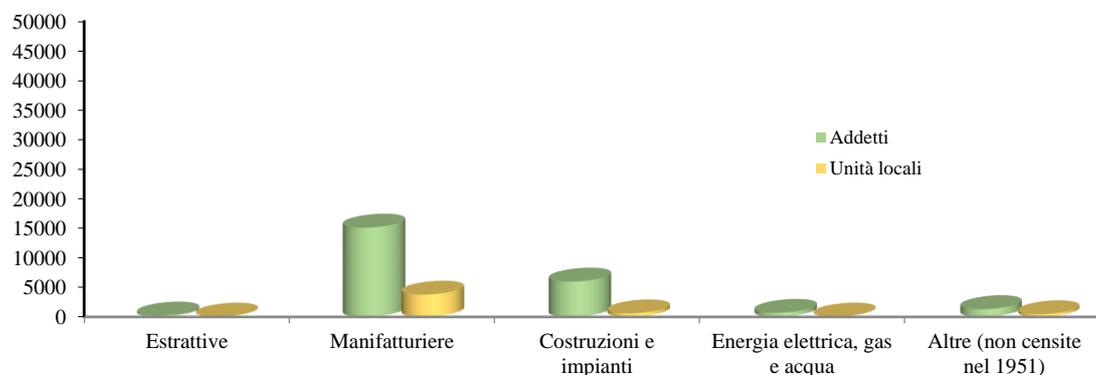
lo sviluppo del polo petrolchimico e precedeva di pochi mesi l'istituzione, nel giugno del 1960, dell'Area di Sviluppo Industriale di Brindisi, con tre agglomerati satelliti a Fasano, Ostuni e Francavilla Fontana.

In realtà, un po' tutta la provincia avrebbe beneficiato dell'intervento di preindustrializzazione che la Montecatini aveva già realizzato anche fuori dall'area destinata al complesso petrolchimico e che riguardava le infrastrutture necessarie a quest'ultimo, cioè strade, tronchi ferroviari, impianti di acqua industriale, ecc.

Durante gli anni '60, quindi, la crescita dell'insediamento industriale modificò sensibilmente la struttura produttiva di Brindisi e dei comuni di cintura più direttamente coinvolti nelle opere di infrastrutturazione territoriale; e nonostante le conseguenze della crisi congiunturale del 1964-65 sulle politiche di sviluppo del Mezzogiorno, alla fine del decennio in tutta la provincia si registrò un cospicuo incremento dei parametri economici.

Nel 1971, rispetto al censimento di vent'anni prima, il profilo dell'industria brindisina era sensibilmente mutato, come emerge dal quadro di sintesi nel grafico qui di seguito in cui spicca il raddoppio dell'occupazione nel ramo manifatturiero e in quello delle costruzioni e impianti.

Le industrie in provincia di Brindisi. Addetti e unità locali nel 1971



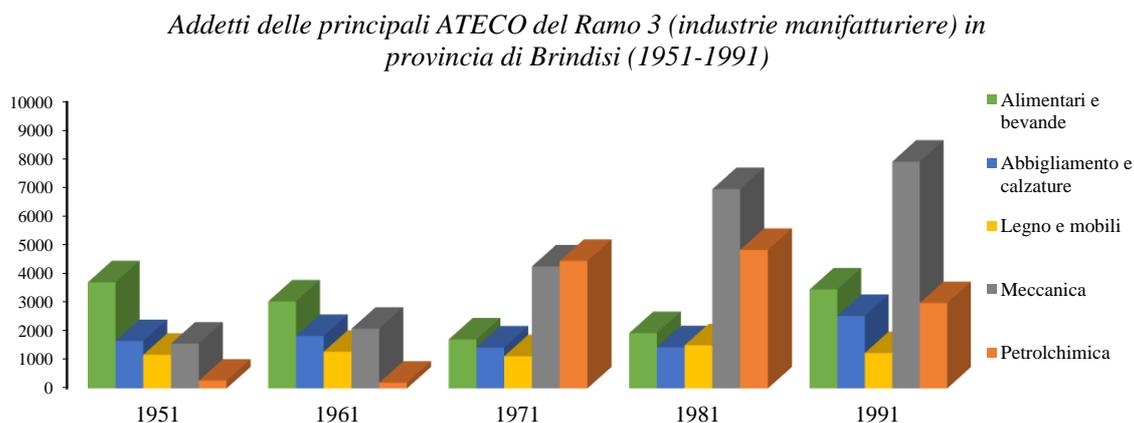
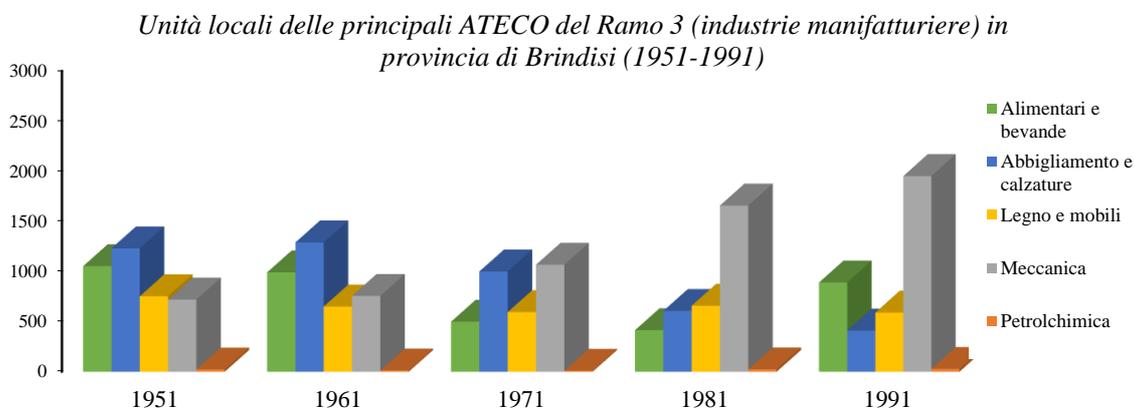
Fonte: rielaborazione dati da <http://www.progettostoria.unisalento.it>

Il ramo manifatturiero (Ramo 3 dell'industria nelle rilevazioni Istat) concentrava il 78% delle unità locali (in valore assoluto 3.760) e il 65% degli addetti (15.115) di tutto il secondario della provincia; in particolare, il valore degli addetti equivaleva a un incremento dell'occupazione nel ramo del 65% rispetto al dato del 1951. All'interno del manifatturiero erano le classi di attività "petrolchimica" e "meccanica" a prevalere sul piano occupazionale, rispettivamente con 4.449 e 4.258 addetti; seguivano "alimentari e bevande" con 1.709 occupati, "abbigliamento e calzature" con 1.428, "legno e mobili" con 1.122.

La differenza strutturale fra le diverse classi di attività era data dal rapporto addetti/unità locali, significativo dell'aspetto dimensionale delle imprese: se nel petrolchimico le unità locali erano solo dieci, nella meccanica salivano a 1.069, nell'abbigliamento e calzature a 1.002, nel "legno e mobili" a 596, nell'"alimentari e bevande" a 500. Ciò testimoniava

la diffusione della piccola impresa di tradizione artigiana e spesso individuale.

I due grafici che seguono riassumono i trend di queste attività per numero di unità locali e addetti, e mettono in risalto in alcuni casi la polverizzazione imprenditoriale, in altri la concentrazione occupazionale:

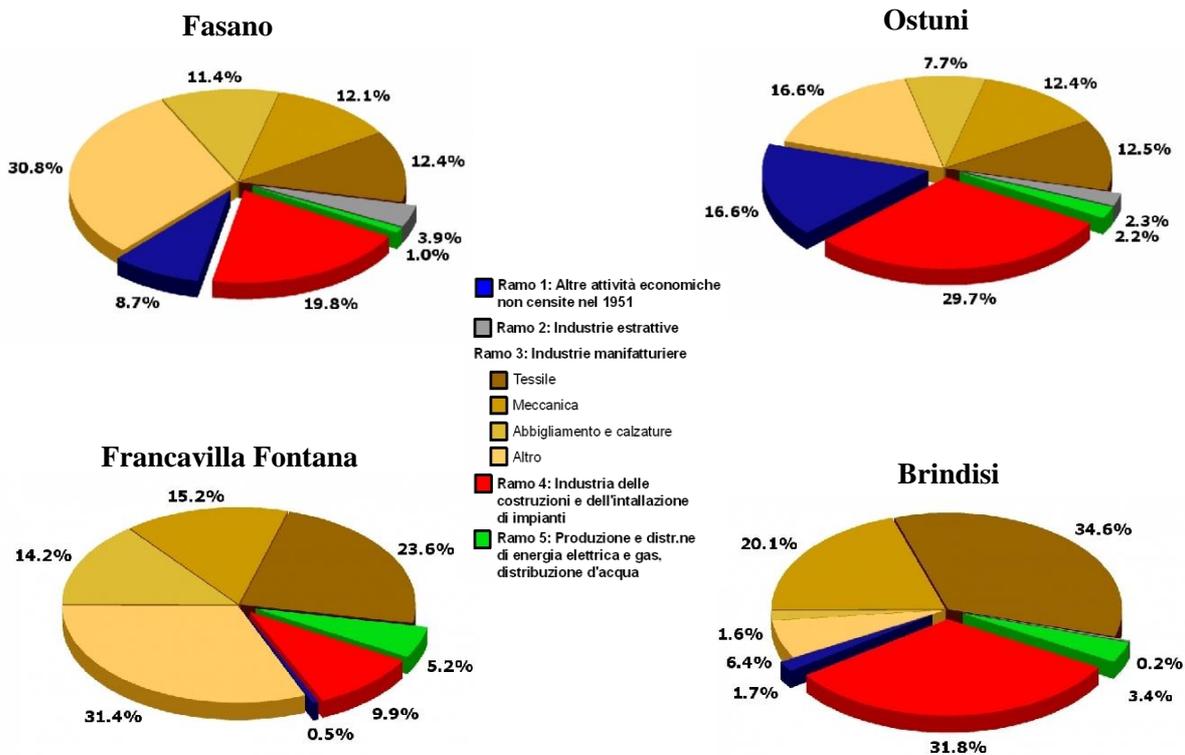
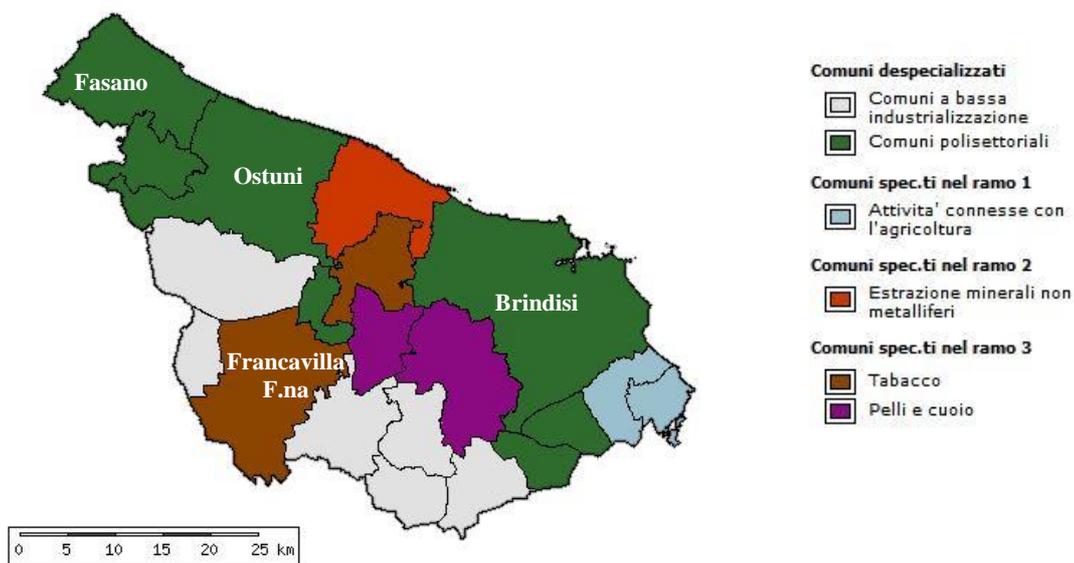


Fonte: rielaborazione dati da <http://www.progettostoria.unisalento.it>

Alla pagina successiva, la Fig. 6, che illustra il tasso di specializzazione dell'area provinciale nel 1971 e la composizione percentuale dei sistemi industriali nei quattro comuni che costituivano l'ASI, apre uno spaccato sulla localizzazione e sull'intensità relativa dei processi in atto.

La Fig. 6 dimostra inequivocabilmente come il netto dualismo degli anni '50 tra fascia costiera e interna si fosse attenuato, benché nel tasso d'industrializzazione ne restasse una traccia ancora profonda (cfr. Fig. 7). Dati rilevanti erano la diffusione di sistemi produttivi polisettoriali e il forte spopolamento della classe dei comuni a bassa industrializzazione, che dai 14 del 1961 si erano ridotti a sei.

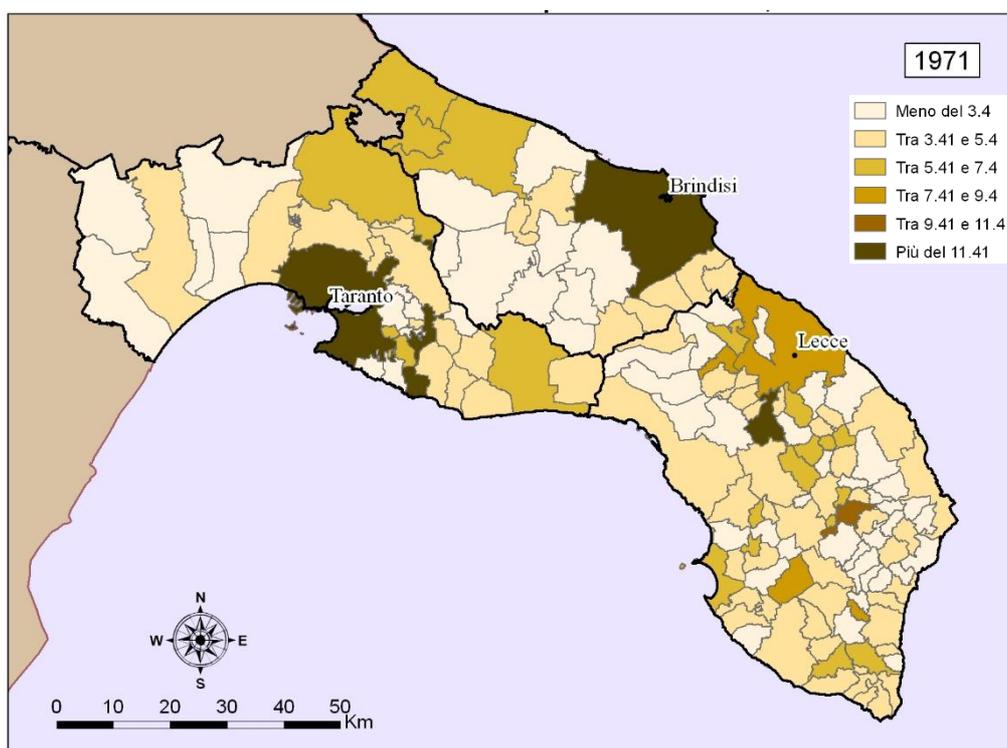
Fig. 6 – Attività prevalente nei comuni della provincia di Brindisi. 1971



Fonte: <http://www.progettostoria.unisalento.it/risorse.phtml?start=17&codsel=188>

Brindisi, Fasano, Ostuni e Francavilla Fontana presentavano sistemi produttivi più o meno simili: il capoluogo aveva perso la specializzazione nel ramo delle “costruzioni e impianti”, e nella nuova configurazione di centro polisettoriale appariva netta l’incidenza sul complesso delle attività industriali del manifatturiero, che concentrava il 62,8% degli addetti, mentre nelle costruzioni se ne raggruppava il 31,8%; così avveniva a Fasano, dove gli addetti erano rispettivamente il 66,7 e il 19,8%; a Francavilla Fontana la percentuale del ramo manifatturiero assorbiva l’84,4% della manodopera industriale e quello delle costruzioni e impianti solo il 9,9%; a Ostuni le quote relative erano leggermente più equilibrate, con il 49,2%, degli addetti nel manifatturiero e il 29,7% nelle costruzioni e impianti, e un significativo 16,6% di addetti e 17,9% di unità locali nelle attività produttive legate all’agricoltura e alla pesca (ATECO non censite nel 1951), che avrebbero costituito un fattore caratterizzante e di forza negli sviluppi successivi dell’economia del Comune.

Fig. 7 – Tasso di industrializzazione delle province di Brindisi, Taranto e Lecce

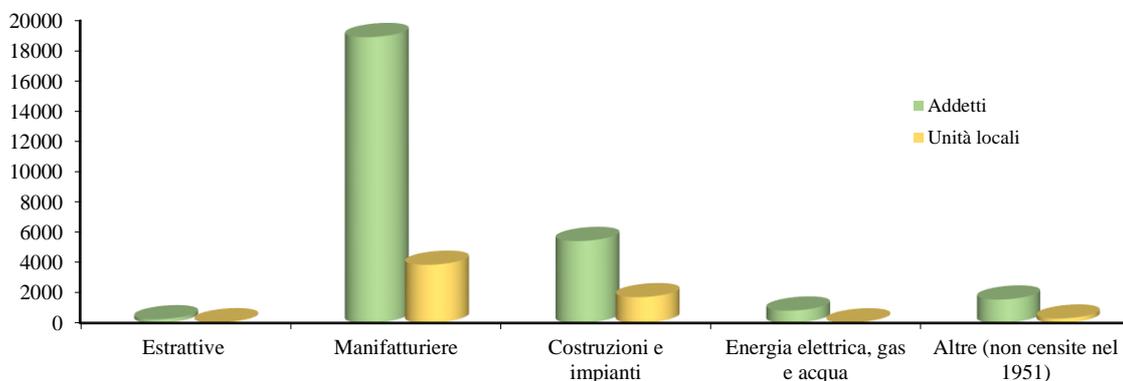


Fonte: <http://www.progettostoria.unisalento.it/risorse.phtml?start=20>

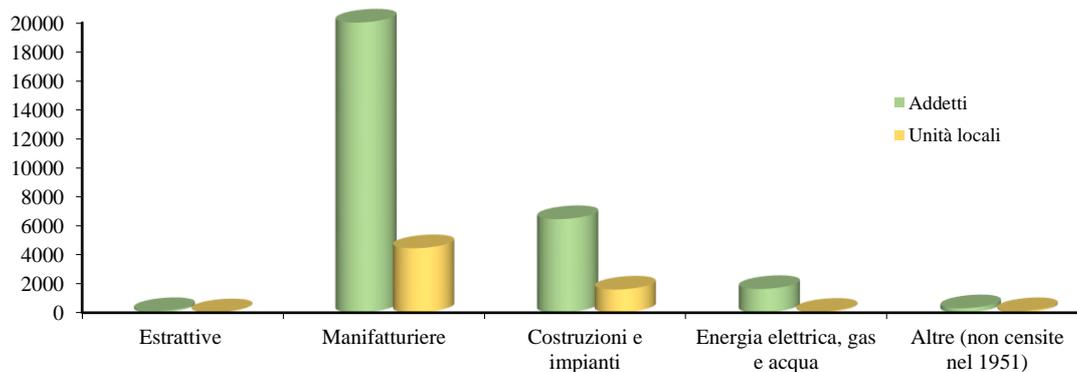
Lungo gli anni '80, il panorama dell'industria in provincia di Brindisi subì variazioni strutturali apprezzabili sul piano qualitativo e, come sintetizzano i grafici alla pagina che segue, solo lievi oscillazioni e riequilibri quantitativi delle unità di rilevazione per gli inevitabili contraccolpi delle fasi di bassa congiuntura che nel decennio colpirono soprattutto le attività industriali connesse con l'agricoltura e la pesca (raggruppate nel Ramo 1, cioè “attività non censite nel 1951”) e con l'estrazione di minerali non metalliferi. L'emorragia di manodopera da questi settori fu in parte riassorbita dal comparto manifatturiero, delle costruzioni e impianti, della distribuzione di energia

elettrica, gas e acqua che registrarono, invece, sensibili incrementi dei livelli occupazionali.

Le industrie in provincia di Brindisi. Addetti e unità locali nel 1981



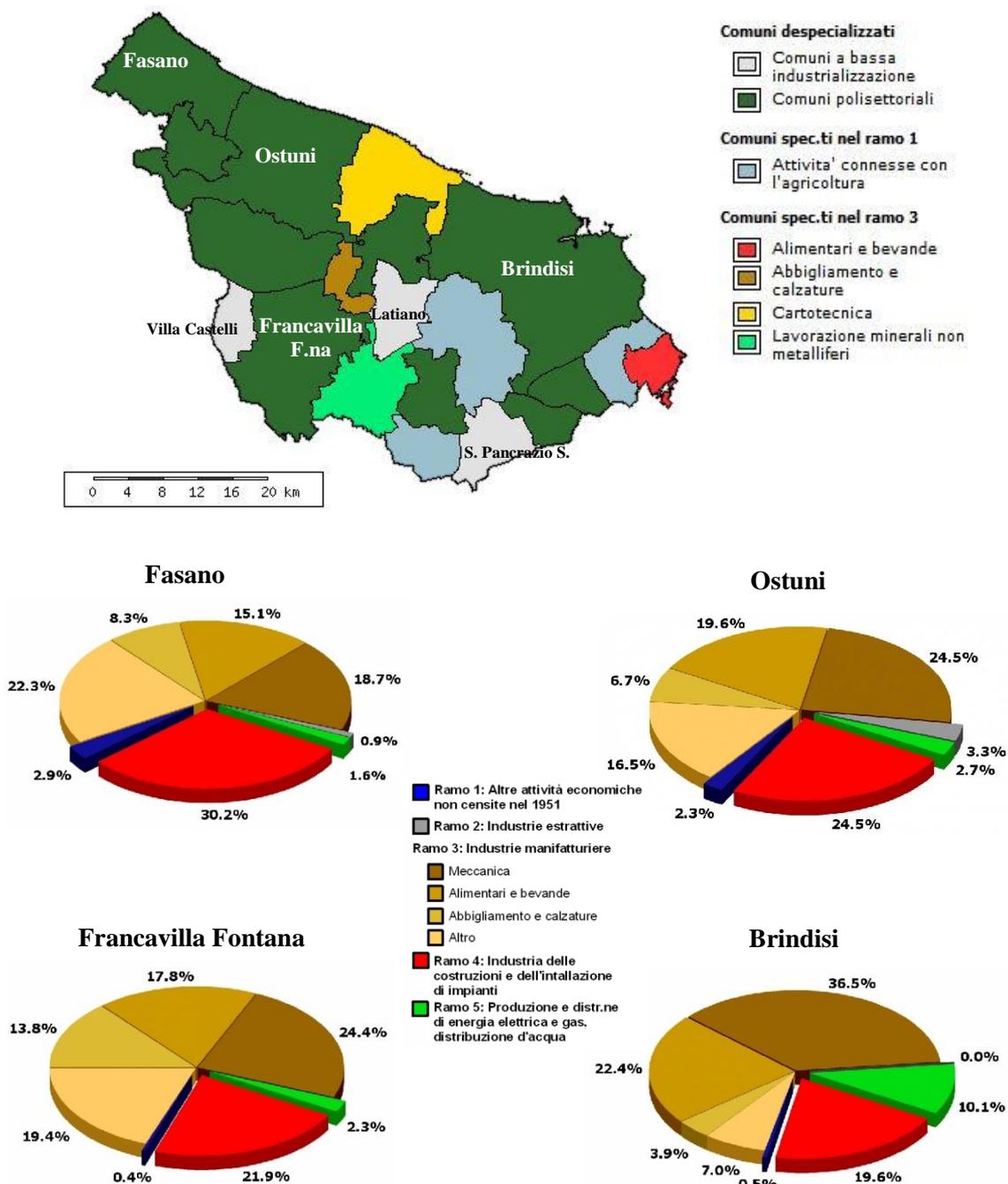
Le industrie in provincia di Brindisi. Addetti e unità locali nel 1991



Fonte: rielaborazione dati da <http://www.progettostoria.unisalento.it>

Dalla successiva Fig. 8, riguardante la mappatura dell'attività prevalente secondo i dati del 1991, emergono dunque due dati significativi: il primo riguarda l'ampia diffusione sul territorio provinciale della polisettorialità e della specializzazione produttiva, che coinvolgeva rispettivamente 10 e 7 comuni, il secondo la contrazione della classe dei centri a bassa industrializzazione, ormai costituita dai soli Latiano, San Pancrazio Salentino e Villa Castelli. A tal proposito è interessante notare la risalita nella classe dei comuni polisettoriali di Francavilla Fontana, uno degli agglomerati industriali dell'ASI, dopo il momentaneo scivolamento nella classe dei comuni a bassa industrializzazione registrato nel censimento del 1981, nonostante la crescita dei valori assoluti di addetti e unità locali in quasi tutti i rami di attività industriali. Probabilmente i motivi di questo arretramento erano da ricercarsi nel «contrasto fra le prime impostazioni dei piani per le Aree industriali, che cercavano di risolvere tutti i problemi dello sviluppo con una distri-

Fig. 8 – Attività prevalente nei comuni della provincia di Brindisi. 1991



buzione di nuovi insediamenti industriali nel territorio, e la successiva approvazione, che restringeva le previsioni al solo agglomerato principale e quindi alla logica della singola azienda»⁴³.

⁴³ AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI BRINDISI (in seguito APB), *Piano di assetto territoriale della Provincia di Brindisi*, Vol. 1, Fasano 1975, p. 141.

Valga per tutti l'esempio del nucleo industriale di Francavilla, riconosciuto da tutti gli strumenti di programmazione (Piano CEGOS-SOFRED, Piano SORIS) come la cerniera fondamentale per la creazione di una direttrice di sviluppo che interessi tutto il territorio. Secondo gli studiosi della SORIS, ad esempio, i quali rielaborando gli studi per l'area industriale di Brindisi a distanza di un decennio dall'inizio della realizzazione, avevano avuto modo di valutare gli effetti e le prospettive, «tale agglomerato infatti presenta una obiettiva validità non soltanto per una funzione equilibrante del territorio, ma perché può costituire la necessaria saldatura fra l'area industriale di Brindisi e l'area industriale di Taranto, con positive conseguenze per l'intera economia regionale ed extra-regionale». Ma in sede di decreto di approvazione del piano regolatore dell'ASI [nel 1966 (*N.d.A.*)], l'agglomerato di Francavilla Fontana venne stralciato «in quanto inattuabile»⁴⁴.

Nel corso degli anni '70, Francavilla Fontana evidentemente pagò i costi del «ripiegamento ideologico» nella programmazione e nella concezione delle ASI che si era manifestata a metà anni '60 a causa della recessione e che si sarebbe trascinata nel decennio successivo per gli effetti delle crisi che lo contrassegnarono⁴⁵. Comunque sia, si tratta di un forte indizio delle contraddizioni che hanno accompagnato il tentativo di creare interdipendenze strutturali nello sforzo di avviare sul territorio un processo globale di sviluppo.

D'altra parte, nell'ultimo decennio qui considerato, l'imponenza del petrolchimico restava tutta nel comparto di base, e con molta incertezza venivano avviati processi di specializzazione nella chimica secondaria o derivata, resi ancora più complicati dalla crisi internazionale del settore. Anche quello che poi si sarebbe rivelato un importante nucleo di attività aeronautiche, e che dal 1934 al 1971 era praticamente controllato dall'impresoria locale, poi spazzata via dal riassetto su più vasta scala del settore,

⁴⁴ *Ivi*, pp. 24-25. Il 9 settembre 1961 fu conferito alla GECOS Italia, in collaborazione con la Società francese SOFRED, l'incarico di redigere il *Piano Regolatore Territoriale dell'Area di Sviluppo Industriale di Brindisi*. Il 29 novembre 1969, nella conferenza generale di Brindisi, la Società di consulenza SORIS-Studi Economici e Ricerche di Mercato presentò lo studio di verifica del piano GECOS, poi pubblicato in CONSORZIO DEL PORTO E DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DI BRINDISI, *Lo sviluppo economico dell'area di Brindisi: studio di verifica del Piano regolatore territoriale e ricerca sulle prospettive e la struttura dello sviluppo nell'area: atti della conferenza generale di Brindisi del 29 novembre 1969 sullo sviluppo economico della provincia*, a cura della SORIS-Studi Economici e Ricerche di Mercato, Torino 1970. Cfr. anche F. PIRRO, *Il laboratorio di Aldo Moro. DC, organizzazione del consenso e governo dell'accumulazione in Puglia, 1945-1970*, Bari 1983, pp. 231-232 e, in particolare, la nota 30.

⁴⁵ «In quegli anni il dibattito disciplinare sul ruolo dei piani dei consorzi delle aree e dei nuclei di industrializzazione fu ampio e vide confrontarsi due tendenze di fondo. La prima, che si potrebbe definire minimalista, sosteneva la dimensione settoriale e la funzione di mera sistemazione dei piani ASI, auspicando un semplice coordinamento tra essi in relazione alla dimensione regionale. La seconda invece, che si potrebbe definire massimalista, intendeva il piano ASI come strumento di pianificazione globale del territorio in grado di programmare gli sviluppi successivi e porsi nello stesso tempo come cardine e come matrice della pianificazione a livello regionale e interregionale. Questo dibattito fu scandito da alcune tappe di carattere normativo e istituzionale. Il primo passaggio fu la legge 634 del 1957, costitutiva delle aree e dei nuclei, che non specificava in modo chiaro la natura dei piani regolatori, né le competenze in ordine alla loro elaborazione. Il secondo fu la successiva legge del 1959 che separò il momento della costituzione dei consorzi da quello della elaborazione dei piani, attribuendone le competenze ai primi e definendo il rapporto con la disciplina urbanistica attraverso l'equiparazione dei piani ASI ai piani territoriali di coordinamento della legge urbanistica nazionale 1150 del 1942. Più avanti, con la legge 717 del 1965, i piani ASI vennero collegati al piano di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno e così inseriti nell'ambito più generale della programmazione economica e della pianificazione regionale. Infine nel 1970 intervenne a modificare questo quadro l'istituzione delle regioni ordinarie». S. ADORNO, *Le aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, cit., p. 385.

avrebbe a lungo sofferto la mancanza di una ristrutturazione e concentrazione aziendale di respiro almeno nazionale che potesse ammortizzare i rischi finanziari connessi con i costi della ricerca e dell'innovazione.

Ancora non era il tempo delle iniziative centrate sulla logistica dei trasporti, sulle produzioni sensibili all'apertura dei mercati di approvvigionamento di materie prime e su quelle destinate a mercati di sbocco emergenti (come Sudest europeo e Medio Oriente)⁴⁶, né della crescita gigantesca del ramo concernente la produzione e distribuzione di energia elettrica (già dal 1964 presente a Brindisi con la centrale di Costa Morena), che negli anni '80 era solo in embrione con l'apertura, per molteplici ragioni difficoltosa, dei cantieri per la realizzazione a Cerano della megacentrale termoelettrica dell'Enel, il cui apporto allo sviluppo contrastato dell'economia brindisina oltrepassa il *terminus ad quem* di questo lavoro.

Di questi temi si tornerà a trattare nei paragrafi successivi; intanto c'è da dire che lo sperato sviluppo di un indotto di imprese che avrebbero dovuto produrre derivati dalle materie di base con elevato valore aggiunto restava sicuramente un obiettivo mancato, e le attività in esercizio nell'agglomerato industriale di Brindisi, come negli agglomerati satelliti (Fasano, Ostuni e, fino al 1966, Francavilla Fontana) erano soprattutto aziende di servizi strettamente dipendenti dal funzionamento degli impianti chimici ed energetici. Scarseggiava nel brindisino, almeno nel periodo qui considerato, la cooperazione tra i grandi complessi industriali, i settori di specializzazione emergente (soprattutto aeronautico) e i comparti tradizionali (in particolare l'industria agroalimentare), così come non s'intravedevano nei settori della tradizione artigiana locale forme di aggregazione produttiva orientata verso uno sviluppo a matrice distrettuale.

Le aree socio-economiche e i differenziali dello sviluppo negli anni '70

Quello della provincia di Brindisi era un contesto che nel giro di un decennio, come si è visto nel paragrafo precedente, si sarebbe trovato a dover fare i conti prima con i fenomeni indotti dalle iniziative di pre-industrializzazione promosse dalla tanto discussa «operazione Monteshell», la non riuscita *joint venture* che all'inizio degli anni Sessanta la Montecatini tentò con la Shell per la riqualificazione finanziaria e tecnologica del proprio stabilimento petrolchimico in costruzione nel capoluogo brindisino⁴⁷, e poi con quelli dovuti alla costituzione, sempre in questo periodo, dell'Area di Sviluppo Industriale (ASI) di Brindisi, che trasformava la provincia in uno dei poli di sviluppo pugliesi dell'industria di base, in particolare di quella petrolchimica⁴⁸.

⁴⁶ Cfr. APB, *Rapporto 1998 sull'economia e la società della Provincia di Brindisi*, Brindisi 1999, p. 25.

⁴⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, VI LEGISLATURA (dal 25/05/1972 al 4/07/1976), *Resoconti, Stenografici indagini conoscitive*, COMMISSIONI RIUNITE V BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI e XII INDUSTRIA E COMMERCIO, *Indagine industria chimica*, cit., pp. 567-568.

⁴⁸ «L'idea dei poli di sviluppo, che si concretizzò con la nascita dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale, si basava su tre capisaldi. Il primo era ottenere con l'insediamento di industrie motrici un punto di irradiazione, una spinta propulsiva e diffusiva nel territorio, capace di moltiplicare gli insediamenti, creare integrazione orizzontale e favorire l'indotto. In questa logica, si riteneva necessario – ed è questo il secondo punto – concentrare l'intervento su pochi poli regionali, individuati selezionando, secondo parametri socioeconomici e demografici, aree già in possesso dei prerequisiti essenziali, nelle quali l'intervento pubblico potesse innestare un ulteriore processo di industrializzazione. Infine il terzo punto era quello di offrire preventivamente aree attrezzate con infrastrutture e servizi per attrarre le imprese, agevolandone le economie esterne. Alla base del progetto c'era l'idea che il ruolo dei poli attraverso le industrie motrici fosse quello di promuovere la piccola e media impresa, intesa come soluzione più adatta

Fenomeni indubbiamente imponenti, dunque, che inevitabilmente produssero sollecitazioni macroscopiche sull'assetto territoriale e sulla struttura sociale del brindisino, evidenziate, in prima approssimazione, da una sensibile diminuzione della popolazione agricola e dalla marcata crescita di quella urbana.

Se nel 1951 «la provincia di Brindisi presentava il più alto tasso di addetti all'agricoltura della regione pugliese: 70%; e continuava a mantenere tale primato al 1961, con il 63,3%», nel 1971 la percentuale si riduceva al 50,4 per cento⁴⁹. Negli stessi intervalli intercensuari, la popolazione residente nelle zone urbane dei principali centri della provincia aveva fatto registrare incrementi progressivi.

Ciò era particolarmente evidente nella città di Brindisi, investita in pieno dai processi di industrializzazione, in cui il numero di residenti nel centro urbano, qui considerato come «località» costituita dalla parte del territorio comunale che gravita attorno al «centro amministrativo», cioè «il centro abitato sede della casa comunale», e dal «centro», ossia l'«aggregato di case contigue o vicine con interposte strade, piazze o simili, caratterizzato dalla presenza di servizi od esercizi pubblici che consentano una forma autonoma di vita sociale»⁵⁰, era salito da 51.705 nel 1951 a 76.612 nel 1971, con un incremento intercensuario pari a circa il 48,2 per cento (nel complesso, invece, la popolazione residente nel capoluogo passava dai 58.313 abitanti del 1951 agli 81.893 del 1971, facendo registrare una crescita del 40,4 per cento)⁵¹. Al contrario, le aree dell'agro del comune di Brindisi avevano subito forti decrementi di popolazione residente: per esempio, nelle «case sparse di Brindisi» essa era scesa dai 4.017 abitanti del 1961 ai 2.150 del 1971 (il 46,5 per cento in meno); gli abitanti delle «case sparse di Tutturano» passavano dai 762 del 1961 ai 606 del 1971; il «nucleo» denominato «Masseria Marmorelle», che nel 1951 contava 69 residenti, nel 1971 ne aveva solo 31⁵².

Queste dinamiche demografiche interessarono, quasi allo stesso modo, tutti i comuni dell'ASI.

A Fasano la popolazione residente nel centro urbano era passata dai 15.434 abitanti del 1951 ai 21.247 del 1971, con un incremento del 37,6 per cento (mentre complessivamente la popolazione residente sull'intero territorio comunale aumentava dai 25.745 abitanti del

a favorire la piena occupazione mediante il combinato effetto di basso investimento di capitale/alta occupazione». S. ADORNO, *Le aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, cit., p. 380.

⁴⁹ APB, *Piano di assetto territoriale della Provincia di Brindisi*, Vol. 1, cit., p. 34.

⁵⁰ Per le definizioni di centro, centro amministrativo, nucleo, località, case sparse, aree speciali, ecc. cfr. il glossario della banca dati *STORIA* all'indirizzo web:

<http://www.progettostoria.unisalento.it/progetto.phtml> (ultimo accesso: 8.12.2017).

⁵¹ Questi dati, che consentono di apprezzare con una buona approssimazione l'entità della popolazione nelle aree urbane, sono stati estrapolati interrogando opportunamente il modulo *risorse umane* implementato nella sezione *Risorse* della banca dati *STORIA*. Essi sono visualizzabili in modalità grafica e tabellare all'URL:

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=127 (ultimo accesso: 8.12.2017).

⁵² Cfr. *ivi*, grafici e tabelle ai seguenti indirizzi web:

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=62

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=1053 (ultimi accessi: 8.12.2017). In controtendenza, ma non significativo in quanto a incidenza sui fenomeni complessivi per la minima entità dimensionale, era invece il nucleo abitativo denominato «Masseria Mitrano», la cui popolazione residente era passata dai 10 abitanti del 1961 ai 35 del 1971. Cfr. grafico e tabella all'indirizzo web:

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=991 (ultimo accesso: 8.12.2017).

1951 ai 33.206 del 1971, facendo registrare una variazione positiva del 30 per cento). Al contrario, le zone dell'agro del comune perdevano quote importanti di popolazione: per esempio, nelle «case sparse di Fasano», i 2.439 abitanti censiti nel 1951 scendevano a 1.747 nel 1971, con un decremento del 28,4 per cento; i residenti nelle «case sparse di Pezze di Greco», da 1.176 nel 1951 si riducevano a 299, facendo registrare una variazione intercensuaria negativa pari al 74,5 per cento; le «case sparse di Montalbano» contavano 388 abitanti nel 1951 e 232 del 1971⁵³.

Come nei casi precedenti, anche gli abitanti del centro urbano di Francavilla Fontana erano aumentati, essendo passati da 24.743 nel 1951 a 30.347 nel 1971 con una crescita intercensuaria del 22,7 per cento (mentre nel complesso la popolazione residente del comune era cresciuta del 15 per cento, contando 27.663 abitanti nel 1951 e 31.847 nel 1971). Nelle aree rurali l'andamento della popolazione aveva seguito le tendenze in atto sul territorio provinciale, e infatti nelle «case sparse di Francavilla Fontana» il numero di abitanti era calato del 54,3 per cento, in valori assoluti da 2.861 nel 1951 a 1.308 nel 1971; nel nucleo denominato «Masseria Pane e Passole» i 79 abitanti del 1961 erano scesi a 47 nel 1971⁵⁴.

Ostuni, infine, era un caso per certi aspetti diverso dai precedenti. Tra il 1951 e il 1971 la popolazione residente nel comune era diminuita dell'1,35 per cento (in valori assoluti era passata da 31.413 abitanti nel 1951 a 30.989 nel 1971), in netta controtendenza rispetto alle ampie e positive variazioni demografiche degli altri centri della provincia. Ciò non aveva tuttavia bloccato il fenomeno di inurbamento, dato che gli abitanti del centro urbano erano aumentati dai 24.020 del 1951 ai 27.241, con un incremento intercensuario del 13,4%. Una vera e propria emorragia di popolazione aveva invece colpito le zone dell'agro del comune: nelle «case sparse di Ostuni», per esempio, il numero di residenti aveva subito una flessione del 79 per cento, essendo passato da 7.130 nel 1951 a 1.497 nel 1971⁵⁵.

Questi fenomeni demografici non erano soltanto la conseguenza del saldo naturale della popolazione o della perdita migratoria causata dal persistere di «intensi spostamenti sulla direttrice Sud-Nord»⁵⁶ o dei pressoché normali flussi di trasferimenti di residenza tra

⁵³ Cfr. *ivi*, grafici e tabelle ai seguenti indirizzi web:

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=188

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=203

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=1037

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=1028 (ultimi accessi: 8.12.2017).

⁵⁴ Cfr. *ivi*, grafici e tabelle ai seguenti indirizzi web:

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=204

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=207

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=837 (ultimi accessi: 8.12.2017).

⁵⁵ Cfr. *ivi*, grafici e tabelle ai seguenti indirizzi web:

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=224

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_localita.phtml?anno=1971&codice=260

⁵⁶ «Il flusso tra Mezzogiorno e Centro-Nord ha raggiunto la massima intensità nel triennio 1961-1963, con un picco nel 1962 di quasi 306 mila unità, anche per effetto delle regolarizzazioni post-censuarie e dell'abolizione, nel 1961, delle norme fasciste contro l'urbanesimo che impedivano a molti migranti di poter registrare i propri spostamenti, relegandoli di fatto nel limbo dell'irregolarità e della clandestinità. Sempre in questo triennio si registrarono anche i massimi livelli di perdita migratoria del Mezzogiorno, con un deflusso netto complessivo nei tre anni pari a 672 mila unità. Gli anni successivi continuarono a registrare intensi spostamenti sulla direttrice Sud-Nord. Nel 1970 si arrivò a un nuovo massimo con quasi 243 mila trasferimenti anagrafici e una perdita di 150 mila unità; raggiunto questo picco, però, si avviò una

comuni, ma erano anche e soprattutto in stretta connessione con i fattori di sviluppo economico e di localizzazione produttiva innestati dall'intervento pubblico a sostegno dell'industria e con l'osmosi demografica tra le campagne e le città provocata dalle più scarse opportunità occupazionali allora offerte dal settore agricolo rispetto al secondario e al terziario in espansione, e tutti insieme stavano contribuendo a disegnare sul territorio provinciale brindisino sistemi spaziali centripeti convergenti sui centri maggiormente dinamici del reticolo insediativo, che perciò erano interessati da processi di inurbamento e di urbanizzazione più o meno progressivi.

Negli anni Settanta tali trasformazioni avevano raggiunto un alto grado di intensità, e una scala d'analisi più ampia non solo consente di coglierne la portata complessiva, ma permette pure di rilevare distintamente come esse avessero tracciato sulla circoscrizione provinciale di Brindisi due aree diverse, sia sul piano dell'estensione territoriale, in entrambi i casi di entità sovracomunale, sia sotto l'aspetto socio-economico, a causa delle specifiche dinamiche di coesione e di integrazione che agivano al loro interno. Come scrisse nel 1974 lo statista Guglielmo Tagliacarne in uno studio condotto per conto della SVIMEZ sui livelli di vita e sulle tendenze di sviluppo delle aree socio-economiche del Mezzogiorno, in generale si trattava di

aree costituite da un centro principale verso il quale convergono le popolazioni di un territorio circostante per un complesso di interessi e di servizi pubblici e privati (a scopo di lavoro, di istruzione, di cure sanitarie, di acquisti, di operazioni creditizie, di ricorso a professionisti o uffici pubblici, per divertimenti e svago), così da farne, si può dire, un tutt'uno; qualcuno le ha chiamate, con un'espressione molto significativa, aree del vivere assieme [...].

Sia chiaro che il concetto di area socio-economica non è tassativo e generale nel senso di complementarità e integrazione [...], ma deve interpretarsi come una gravitazione in via *normale e prevalente*. È evidente che la popolazione (o parte di essa) di un comune compreso in una data area socio-economica può convergere sul centro dell'area A per un servizio (es. scuola) e sul centro dell'area B per un altro servizio (es. cure dentarie, ricorso a professionisti, ecc.)⁵⁷.

Nel brindisino, la prima delle due aree, quella territorialmente più estesa e più reattiva alle sollecitazioni dei fenomeni socio-economici fin qui richiamati, gravitava intorno al capoluogo e comprendeva altri dieci comuni (Ostuni, Carovigno, Cellino San Marco, Latiano, Mesagne, San Donaci San Michele Salentino, San Pancrazio Salentino, San Pietro Vernotico, San Vito dei Normanni); la seconda aveva come centro Francavilla Fontana e raggruppava altri quattro comuni (Ceglie Messapico, Oria, Torre Santa Susanna e Villa Castelli)⁵⁸.

Se ai fini di un quadro di sintesi comparativa si aggregano alcuni dei dati censuari già illustrati nel primo paragrafo, appare chiaramente come in queste due aree lo sviluppo, almeno sul piano del grado di industrializzazione, stesse procedendo a velocità e intensità

fase discendente che portò nel 1974 l'intensità del fenomeno al di sotto delle 200 mila unità e quella del saldo al di sotto delle 100 mila unità. [...]. Tra il 1975 e il 1995 le uscite dal Sud hanno continuato ad essere tendenzialmente decrescenti, anche se ci sono stati alcuni momenti di ripresa». C. BONIFAZI, *Le migrazioni tra Sud e Centro-Nord: persistenze e novità*, in I. GJERGJI (a cura di), *La nuova emigrazione italiana. Cause, mete e figure sociali*, Venezia 2015, pp. 60-61.

⁵⁷ G. TAGLIACARNE, *Livello di vita e tendenze di sviluppo delle aree socio-economiche del Mezzogiorno*, SVIMEZ (collana monografie), Milano 1974, pp. 1-3.

⁵⁸ Cfr. *ivi*, pp. 46-47.

differenti.

Al censimento industriale e commerciale del 1971, nell'area socio-economica di Brindisi il 19 per cento della popolazione attiva lavorava nell'industria, un valore molto al di sotto, per esempio, del 40 per cento calcolato per lo stesso indice nell'area di Pisticci (comprendente i comuni di Bernalda, Craco e Ferrandina) in provincia di Matera, inferiore anche alla media nazionale (35 per cento) e a quella del Centro-Nord (42 per cento) e tuttavia migliore della media del Mezzogiorno nel complesso, pari a circa il 17 per cento. Nell'area socio-economica di Francavilla Fontana, invece, si censivano solo sei addetti nell'industria su cento della popolazione attiva, in assoluto il valore più basso registrato nel Meridione e corrispondente esattamente a quanto si calcolava nell'area socio-economica di Corleone (che raggruppava i comuni di Bisacquino, Campofiorito, Chiusa Sclafani, Contessa Entellina, Giuliana, Roccamena), nella ex provincia di Palermo, e in quella di Gioia Tauro-Palmi-Taurianova (costituita complessivamente da 32 comuni), nella ex provincia di Reggio Calabria⁵⁹.

Tra le due aree socio-economiche del brindisino, tuttavia, la differenza più rilevante la si poteva riscontrare solo nel grado di industrializzazione. Nell'area di Francavilla Fontana, infatti, il cui agglomerato industriale – come si è già detto – sarebbe stato stralciato nel 1966 dal piano regolatore dell'ASI, tra il 1951 e il 1971 la variazione intercensuaria registrava una diminuzione della popolazione residente addetta all'industria pari all'11,8 per cento (in valori assoluti da 2.100 a 1.852 abitanti); nell'area di Brindisi, invece, si era verificato un incremento del 131,6 per cento (da 6.930 a 16.048 abitanti), un valore molto elevato se si pensa che, per lo stesso parametro, la media nel Paese si attestava attorno al 53,6 per cento, nel Centro-Nord al 57,9 e nel Mezzogiorno al 32,7. Nella graduatoria decrescente che raggruppava le 116 aree socio-economiche del Meridione in base alla variazione percentuale del numero di addetti nell'industria fra il 1951 e il 1971, l'area di Francavilla scivolava in settantaquattresima posizione, mentre l'area di Brindisi si collocava al settimo posto dopo Pisticci (+260 per cento), Siracusa (+210 per cento), Taranto (+202,5 per cento), Gela (+161,9 per cento), Putignano (+137,9 per cento) e Olbia (+136,4 per cento)⁶⁰.

Al contrario, nel settore primario la differenza di dinamismo tra le due aree socio-economiche della provincia di Brindisi praticamente si annullava: sempre nello stesso intervallo di tempo, nell'area di Francavilla il tasso di decremento della popolazione residente attiva in agricoltura era stato del 37,8 per cento (da 28.252 a 17.563 abitanti) e in quella di Brindisi del 32,6 per cento (da 57.645 a 38.886 abitanti), e ciò significava che in entrambi i casi la deruralizzazione procedeva molto più lentamente rispetto a quanto mediamente stava accadendo a livello nazionale (-60,8 per cento), nel Centro-Nord (-66,8) e nel Mezzogiorno (-53,1 per cento)⁶¹.

Nel complesso, al di là delle difformità, dei divari interni e della distanza dalle aree più sviluppate del Paese, le principali tendenze in atto nell'intera provincia di Brindisi si potevano riassumere nella rottura dei tradizionali equilibri della campagna e nei fenomeni di concentrazione.

Nel primo caso, gli aspetti cruciali della questione avevano cominciato a emergere nel decennio '61-'71, quando, a fronte di un tasso di crescita delle aziende agricole del 4,7 per cento (da 43.896 a 45.971), la superficie totale destinata alle colture si era ridotta di circa il 3 per cento (da 164.663 a 159.642 ettari) e la superficie media aziendale era

⁵⁹ Cfr. *ivi*, pp. 12-13, 50, 54 e 59.

⁶⁰ Cfr. *ivi*, pp. 16-17 e 22-25.

⁶¹ Cfr. *ibidem*.

diminuita da 3,75 a 3,47 ettari⁶². Questi dati potrebbero apparire, a prima vista, poco significativi, ma assumono tutt'altra rilevanza se rapportati alle caratteristiche della struttura aziendale agraria del brindisino:

Le aziende che sono aumentate, sia di numero che di superficie complessiva, sono le aziende agli estremi della scala: quelle comprese tra 0 e 2 ettari, cioè i microfondi, hanno avuto un aumento sia nel numero (aumento pari all'11,1%: 27.023 nel 1961, 30.035 nel 1971), sia nella superficie (passando da 26.330 ettari a 28.638 – aumento dell'8,8%); e quelle superiori ai 50 ettari, che sono aumentate essenzialmente nella superficie (da 39.712 a 40.925 ettari).

Le classi di aziende che invece hanno visto maggiormente diminuire sia il numero che la superficie sono comprese fra i 5 e 50 ettari⁶³.

In pratica, quel tessuto di medie aziende contadine, che aveva assicurato stabilità alla struttura dell'economia agricola brindisina, cominciava a mostrare inequivocabili segni di cedimento, lasciando spazi sempre più ampi alla polverizzazione e alla frammentazione delle imprese agrarie, da un lato, e alla crescita della grande azienda capitalistica dall'altro. In effetti, nel 1971 il 26 per cento (24 per cento nel 1961) della superficie agraria disponibile nel brindisino si concentrava in 383 grandi aziende (cioè di estensione superiore a 50 ettari), ossia lo 0,8 per cento (0,9 per cento nel 1961) del totale delle aziende agricole, mentre all'estremo opposto della scala dimensionale, al 78 per cento delle aziende con superficie inferiore ai tre ettari corrispondeva soltanto il 27 per cento della superficie agraria complessiva⁶⁴.

Inoltre fra le aziende superiori ai 50 ha, sono maggiormente aumentate quelle in conduzione con salariati e/o compartecipanti: mentre è quasi completamente scomparsa la colonia [...]. Il processo di concentrazione è quindi accompagnato da una modernizzazione delle forme di conduzione, evolvendo le grandi aziende verso forme capitalistiche, altamente meccanizzate e industrializzate. Dobbiamo osservare però che se questo ha portato benefici all'imprenditore, non è stata la stessa cosa per la manodopera, che continua ad essere composta in massima parte da braccianti, restando minimo il numero dei salariati fissi, i quali invece sono la forma di manodopera organica a tale tipo di azienda⁶⁵.

L'aumento e la sostanziale tenuta della piccolissima azienda agraria, invece, erano dovuti a vari fattori, come l'effetto moltiplicatore delle

successive suddivisioni ereditarie; inoltre i proprietari di queste microaziende (al di sotto dei due ettari di superficie) sono per la maggior parte al di sopra dei 55 anni (45%) [...] e spesso il piccolo appezzamento costituisce l'unica fonte di sopravvivenza. Per i restanti proprietari, alcuni lavorano in settori extragricoli e conservano il terreno per motivi tradizionali e sentimentali, oppure con fini speculativi (edilizia). Altri invece uniscono alla coltura del microfondo l'attività di braccianti, dato che né il salario, né il prodotto agricolo delle loro aziende sarebbe sufficiente per consentire il minimo vitale.

Ciò invece non può accadere con una azienda media, dalla quale il conduttore non

⁶² Cfr. APB, *Piano di assetto territoriale della Provincia di Brindisi*, Vol. 1, cit., p. 78 e Tab. 15.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Cfr. *ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

ricava un livello di reddito sufficiente, e che inoltre costringe lo stesso conduttore a dedicarsi a tempo pieno: per cui la scelta è fra l'abbandono totale, con il trasferimento in un altro settore di lavoro, e il lavoro a tempo pieno, senza però sufficienti garanzie di continuità⁶⁶.

Questi fenomeni erano dunque alla base dell'osmosi demografica tra campagna e città e del crescente squilibrio tra spazio rurale e spazio urbano della provincia, un esodo e uno scompenso che, a loro volta, contribuivano alla diffusione delle forme di patologia dello sviluppo ravvisabili nei processi di concentrazione.

Prima di tutto nella concentrazione degli attivi nel settore industriale e in quello del terziario, per gli effetti, in provincia di Brindisi come in tutto il Meridione, dell'integrazione con il sistema economico del Paese e dell'avvio della trasformazione dell'agricoltura in senso capitalistico, facilitato da varie misure di politica agraria a scala nazionale e a scala comunitaria.

Poi nel processo di concentrazione demografica, che stava interessando in modo particolare la città di Brindisi, dove, tra i censimenti del 1951 e del 1971, la popolazione residente era aumentata del 40,43 per cento (da 58.313 a 81.893 abitanti), mentre nell'intera provincia la crescita era stata soltanto del 16,9 per cento (da 313.006 a 366.027 abitanti)⁶⁷. L'alto saggio di incremento della popolazione nel capoluogo, peraltro, aveva innescato una leggera flessione del tasso di attività, ossia il rapporto tra popolazione attiva e popolazione residente, che dal 29,4 per cento del 1961 era sceso al 29,2 per cento del decennio successivo, un valore superiore al 26,6 per cento di Bari o al 24,3 di Napoli, ma molto più basso del 38,6 di Torino o del 39,4 di Bologna, e comunque lontano dal 35 per cento rappresentato dalla media nazionale⁶⁸. Brindisi, quindi, si collocava «in posizione intermedia fra le maggiori punte di depressione urbana», e ciò tuttavia rimandava a

una realtà di sottoccupazione o di «occupazione nascosta», che comprende, ad esempio, addetti al settore edile che svolgono lavori saltuari, a cottimo in piccole o piccolissime imprese; così come comprende i piccoli traffici legati alla stagione turistica e al transito nel porto, e altre occupazioni «precarie». Una realtà che è ben visibile nell'ambiente sociale, urbanistico ed edilizio dei quartieri periferici, con il loro stato di degradazione⁶⁹.

La crescita demografica e l'urbanizzazione progressiva, inoltre, fungevano da catalizzatori dell'attività edilizia: tra il censimento del 1951 e quello del 1971, il numero di abitazioni occupate (stanze) nell'area socio-economica di Brindisi era aumentato del 101,15 per cento (da 100.198 a 200.551) e in quella di Francavilla Fontana del 68,7 per cento (da 39.951 a 67.391), con gradi di affollamento nelle abitazioni pari rispettivamente a 113 e 123 abitanti per 100 stanze, valori statistici in questo caso prossimi a quelli delle posizioni di vertice della graduatoria decrescente formata dalle aree socio-economiche del Meridione, cioè agli 85 abitanti per 100 stanze dell'area di Macomer in provincia di

⁶⁶ *Ivi*, p. 81.

⁶⁷ Cfr. grafici e tabelle ai seguenti indirizzi web:

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_popolazione.phtml?anno=1971&entita=127&tipo_entita=3 (ultimo accesso: 3.12.2017);

http://www.progettostoria.unisalento.it/schede_dettagli/scheda_popolazione.phtml?anno=1971&entita=2&tipo_entita=5 (ultimo accesso: 14.12.2017).

⁶⁸ Cfr. APB, *Piano di assetto territoriale della Provincia di Brindisi*, Vol. 1, cit., p. 35.

⁶⁹ *Ivi*, p. 36.

Nuoro o agli 88 dell'area di Sulmona in provincia dell'Aquila, e abbastanza lontani dai casi più gravi rappresentati dai 170 abitanti per 100 stanze dell'area di Cerignola in provincia di Foggia e dai 158 di Aversa in provincia di Caserta⁷⁰.

Inevitabilmente, anche la produzione del reddito stava subendo un processo di concentrazione localizzata soprattutto nel capoluogo. Se tra il 1960 e il 1969 in tutta la provincia di Brindisi la produzione del reddito netto per abitante, calcolato sulla base del reddito interno lordo al «costo dei fattori» prodotto dal settore privato e dal settore «agricoltura e foreste», era cresciuto del 102 per cento, cioè da 195.937 a 561.449 lire⁷¹ (vale a dire da 2.626,46 a 5.496,85 euro attuali⁷²), alla fine del decennio

nel comune capoluogo si produce il 32% del reddito totale prodotto nella provincia, di contro al 24% della popolazione [...]. Tale stima è comunque ben al di sotto della realtà: basti pensare che dal solo stabilimento Montedison viene prodotta una quota di reddito che si aggira attorno al 40% del reddito lordo complessivo prodotto dal settore industriale in tutta la provincia, contro al 15% degli occupati. Solo con questa correzione la percentuale del reddito prodotto nel comune capoluogo si porterebbe a più di 40%, contro sempre allo stesso 24 di popolazione (ed il 21% di posti di lavoro)⁷³.

Nei decenni successivi, tutti i processi fin qui schematicamente illustrati, trasversalmente collegati tra essi e alla crescita contestuale della domanda di beni, attrezzature, servizi, ecc. da cause ed effetti interrelati e cumulativi, sarebbero aumentati d'intensità, e per le amministrazioni locali avrebbero rappresentato una sfida continua sul piano della previsione, dell'incentivazione e della promozione di azioni rivolte a predisporre l'intero sistema urbano-territoriale ed economico-sociale della provincia all'accoglimento delle trasformazioni e al riequilibrio e alla compensazione delle anomalie e dei differenziali dello sviluppo.

Intanto, sebbene fra palesi incertezze e contraddizioni, era tuttavia innegabile che dall'immediato secondo dopoguerra agli anni Settanta la realtà brindisina avesse fatto registrare un sensibile incremento di alcuni parametri economici, e cioè: livelli d'industrializzazione, occupazione e redditi; dotazione infrastrutturale del territorio, ma pure, come si dirà più avanti, strategie educative e della formazione professionale. Ciò era potuto accadere anche per le sinergie tra le amministrazioni succedutesi alla guida dell'ente provinciale e le politiche di intervento straordinario.

Quello degli amministratori locali era stato un ruolo incisivo, anche se non risolutivo (come del resto non lo era stato quello dello Stato), contro gli effetti dei cronici e interconnessi problemi del mancato sviluppo, dell'investimento asfittico, del basso livello dei redditi, dell'emigrazione, della disoccupazione agricola, della scarsa qualità della vita

⁷⁰ Cfr. G. TAGLIACARNE, *Livello di vita e tendenze di sviluppo delle aree socio-economiche del Mezzogiorno*, cit., pp. 15-17 e 28.

⁷¹ Cfr. APB, *Piano di assetto territoriale della Provincia di Brindisi*, Vol. 1, cit., Tab. 25. Per una analisi più circostanziata di questi indicatori per la provincia di Brindisi negli anni '60, anche in chiave comparativa rispetto agli altri contesti provinciali e regionali, rimando a G. TAGLIACARNE, *I conti provinciali e regionali*, in «Moneta e Credito», Vol. 23, n. 92, a. 1979, pp. 420-423.

⁷² Il calcolo è stato effettuato in base al coefficiente prodotto dall'Istat per tradurre i valori monetari del 1960 e del 1969 in valori del 2017. I coefficienti di rivalutazione monetaria per i periodi compresi tra il 1947 e il 2017 e le procedure di calcolo, ormai molto semplificate, sono disponibili all'indirizzo web: <http://www.istat.it/it/prodotti/contenuti-interattivi/calcolatori/calcolo-delle-rivalutazioni> (ultimo accesso: 14.07.2017).

⁷³ APB, *Piano di assetto territoriale della Provincia di Brindisi*, Vol. 1, cit., p. 39.

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 neoletta 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.

sia stabilendo che i programmi per il Mezzogiorno costituivano una specificazione territoriale delle direttive del Programma economico nazionale, sia demandando ad uno stesso organo – il CIPE [Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (N.d.A.)] – il compito di approvare il Piano di coordinamento ed il Programma economico nazionale⁹⁰.

Perché lo stesso CIPE, senza una nuova legge di finanziamento della Cassa (ma in realtà, come vedremo più avanti, già se ne discuteva) e senza un'adeguata normalizzazione delle procedure per l'attuazione di piani programmatici e di rapporti congruenti tra Stato, Regione e gli altri enti locali, rischiava d'impantanarsi, secondo Rini, già solo nel tentativo di realizzazione del *Piano '80*⁹¹.

In altre parole, nella prospettiva del presidente e della sua amministrazione l'indispensabile rilancio della politica meridionalistica doveva sganciarsi dalla logica delle «agevolazioni particolari», quindi poco strutturanti, per abbracciare, invece, una politica di piano «capace di orientare lo sviluppo dell'intero Paese al raggiungimento di precisi obiettivi, tra i quali lo sviluppo del Mezzogiorno rivest[iva] importanza fondamentale»⁹².

Riflessioni e giudizi, quelli affidati al documento programmatico della giunta Rini, che nascevano dall'amara constatazione che nonostante l'incremento fatto registrare lungo gli anni Sessanta da alcuni parametri economici riguardanti i livelli d'industrializzazione, occupazione e redditi del brindisino, continuavano a persistere sul territorio fenomeni in netta controtendenza, che vanificano in gran parte gli effetti positivi che tale crescita avrebbe potuto esercitare sul complessivo contesto socio-economico della provincia.

La Provincia di Brindisi negli ultimi dieci anni è stata caratterizzata da un sensibile sviluppo industriale che ha determinato un incremento dell'occupazione, un incremento del reddito, una diminuzione del tasso di ruralizzazione.

Il recente studio a cura della SORIS sullo sviluppo economico dell'area di Brindisi, fatto eseguire dal Consorzio del Porto e dall'A.S.I., ha rilevato che nel periodo dal 1961 al 1968 l'occupazione nelle attività extra-agricole è aumentata di circa 13.000 unità, cioè del 25%; il livello del prodotto netto pro-capite è passato da 213.000 lire a 437.000 lire; il tasso di ruralizzazione, cioè la quota di popolazione occupata nell'agricoltura, è sceso dal 62% al 51% circa. Tuttavia, nonostante i risultati conseguiti, si rilevano ancora numerosi fenomeni di emigrazione, di disoccupazione e di sotto-occupazione, esuberanza di manodopera in agricoltura, livelli di reddito

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Cfr. APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 9. In realtà si chiamava *Progetto '80*, ed era il ben noto e in gran parte fallito progetto di programmazione integrata socio-economica e urbanistica promosso nel 1968 dall'«Ufficio del programma» prima e «Segretariato della programmazione» poi, presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica. Su questo progetto cfr. soprattutto MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto '80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Milano 1969, e ID., *Proiezioni territoriali del Progetto '80*, Roma 1971; ma anche A GRAZIANI, *L'economia italiana: 1945-1970*, Bologna 1972, pp. 83 e ss.; F. PIRRO, *Mezzogiorno fra utopia e realtà*, Bari 1983, p. 45; G. SCILANGA, *Mezzogiorno: ricostruzione nazionale ed espansione economica nel sistema politico italiano (1943-1986)*, Casalvelino Scalo (SA) 1987, pp. 352-353; F. COMPAGNA, *Il meridionalismo liberale. Antologia degli scritti*, a cura di G. CIRANNA ed E. MAZZETTI, Roma-Bari 1988, pp. 241-245; C. RENZONI, *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze 2012. Sullo stesso argomento, inoltre, di sicuro interesse sono le schede di sintesi e ipertestuali redatte dal «Centro di studi e piani economici» consultabili all'indirizzo web: <http://www.planningstudies.org/ricerche/progetto80/index.htm> (ultimo accesso: 14.10.2017).

⁹² Cfr. APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 10.

inferiori del 30% a quelli medi nazionali e di poco superiori a quelli medi del Mezzogiorno⁹³.

Sintetico ma chiaro, dunque, il resoconto riguardante le variazioni decennali dei principali indicatori economici e sociali del contesto provinciale presentato nel documento programmatico della giunta presieduta da Ubaldo Rini, che riassumeva in poche ma significative cifre la complessa realtà del «polo di sviluppo brindisino», da un decennio appunto travolto dalle dirimpenti novità originate, lo si è visto, dalla costruzione del petrolchimico della Montecatini (poi Montedison).

Quest'analisi certamente rifletteva il contesto culturale di quegli anni in cui, tra critiche e contrapposizioni, il «problema del rapporto tra programmazione economica e pianificazione territoriale» s'intrecciava con quello dell'intervento straordinario, e la «questione della programmazione si collegava non soltanto [...] con l'effervescente dibattito sui piani e sulla Cassa, ma anche con un altro punto centrale del programma politico del centrosinistra dalle forti implicazioni istituzionali: la nascita delle regioni ordinarie»⁹⁴.

In effetti, l'istituzione degli enti regionali avrebbe comportato sin da subito modifiche sostanziali alla disciplina dell'intervento straordinario, e già con la Legge n. 853 del 1971, su cui torneremo più avanti, le regioni sarebbero subentrate

alla Cassa in tutte le materie che erano diventate di loro competenza: dall'agricoltura alla viabilità, dalle reti idriche al turismo e così via. [...] Nel 1976, per effetto della legge 183/1971, poi convertita nel decreto del Presidente della Repubblica 218/1978, la partecipazione degli enti locali veniva ulteriormente rafforzata, con l'attribuzione alle regioni di poteri consultivi su tutte le iniziative legislative e sulle decisioni del Cipe attinenti allo sviluppo del Mezzogiorno, con la nomina di loro rappresentanti all'interno del consiglio di amministrazione della Cassa e la definizione di un ambito di interventi straordinari di specifica pertinenza regionale – i cosiddetti “progetti regionali di sviluppo” –, per il cui finanziamento venivano assegnati 2.000 miliardi di lire⁹⁵.

Sicché, tornando alle considerazioni del presidente Rini e dei suoi assessori, non si nascondeva una certa preoccupazione in merito alle future opportunità per l'amministrazione provinciale d'intercettare e gestire quote del flusso di risorse statali, che a breve sarebbe stato canalizzato e filtrato anche e soprattutto dal nascente istituto regionale, e sul possibile e auspicabile ruolo della stessa amministrazione provinciale nella programmazione delle soluzioni, o quantomeno correzioni, alla ormai scottante questione delle «cattedrali nel deserto»⁹⁶.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ S. ADORNO, *Le aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, cit., p. 389.

⁹⁵ E. FELICE, A. LEPORE, *Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale*, in *La Cassa per il Mezzogiorno Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, «Quaderni SVIMEZ», Numero speciale (44), Roma 2014, p. 250. «Questi mutamenti, tuttavia, anziché aumentare il grado di coinvolgimento delle forze produttive locali e delle competenze a livello territoriale, nella maggioranza dei casi non hanno fatto altro – come è stato rilevato da più parti – che favorire l'ulteriore sviluppo delle pressioni e delle ingerenze di tipo politico nella gestione dell'intervento, portando a una ineluttabile dispersione dei fondi e a una sostanziale perdita di efficacia della spesa straordinaria per il Mezzogiorno». *Ivi*, pp. 250-251.

⁹⁶ «La letteratura sull'argomento mostra che la maggior parte dei gruppi che si insediarono nei territori ASI avevano una forte integrazione verticale con la casa madre, spesso localizzata al Nord, e una debole

Incertezza la cui scaturigine era, come si è detto, la condizione *de iure condendo* delle prerogative della istituenda Regione Puglia e, in particolare, la non ancora chiara configurazione tanto dei rapporti gerarchici e collaborativi quanto della mappa di distribuzione degli ambiti di autonomia gestionale e decisionale tra la regione e gli altri enti locali territoriali.

La relazione programmatica della giunta Rini poggiava sulla «logica e il metodo della programmazione» e proponeva uno sforzo più intenso e razionale per promuovere lo sviluppo dell'industria chimica, alimentare e delle costruzioni aeronautiche in funzione di un miglioramento generale dell'economia provinciale, al cui interno, tuttavia, si riconosceva il ruolo imprescindibile del settore primario. E proprio in direzione di «una migliore valorizzazione delle risorse agricole con la realizzazione di grandi infrastrutture quali l'irrigazione e un più moderno sistema di commercializzazione dei prodotti agricoli»⁹⁷, l'amministrazione provinciale brindisina contava sul ruolo nuovo e più efficiente che il futuro istituto regionale avrebbe dovuto affidare all'Ente di Sviluppo⁹⁸, e su tale questione si proponeva

di tenere un convegno a carattere regionale sul passaggio delle competenze in materia dallo Stato alla Regione e sul ruolo che dovrà svolgere appunto l'Ente di Sviluppo di Puglia.

In tale occasione, si dovrà precisare il compito delle Province e il contributo che gli Enti Locali e le organizzazioni di categoria e sindacali dovranno portare all'elaborazione dei piani zionali di sviluppo agricolo⁹⁹.

Ribadita la necessità di definire una più ampia e realistica dimensione strategica d'intervento nei due primi macrosettori economici concertata con gli apparati statali e gli

integrazione orizzontale col territorio. Da ciò derivarono molte delle difficoltà a stimolare economie di agglomerazione e a svolgere quella che doveva essere la funzione primaria di generare indotto nelle aree di insediamento, a monte e a valle del processo produttivo dell'industria motrice». S. ADORNO, *Le aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, cit., p. 381.

⁹⁷ Cfr. APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 10.

⁹⁸ «La Legge 14 luglio 1965, n. 901 “Delega al Governo per l'organizzazione degli Enti di sviluppo e norme relative alle loro attività” sancì l'istituzione di Enti di Sviluppo nelle Marche e nell'Umbria e la trasformazione, laddove già esistenti, delle Sezioni di riforma fondiaria in Enti di sviluppo. Per il comprensorio Appulo Lucano, dunque, il preesistente Ente di Riforma venne ridefinito in Ente di sviluppo agricolo con competenze sui territori di Puglia, Lucania e Molise. I compiti dell'Ente di sviluppo agricolo in Puglia, Lucania e Molise già individuati nel d.p.r. del 23 giugno 1962, n. 948, vennero ulteriormente definiti ed ampliati con la legge n. 901. Tra le attribuzioni degli Enti di sviluppo vi erano quelli di concedere garanzie fidejussorie a favore di cooperative agricole; di eseguire opere di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli ed in particolare zootecnici; di eseguire opere di trasformazione fondiaria ed agraria di competenza privata anticipandone le spese occorrenti; di attuare e gestire direttamente iniziative rivolte ad assicurare lo sviluppo degli allevamenti e delle relative produzioni nei casi in cui le condizioni e le caratteristiche ambientali richiedano interventi straordinari; di realizzare corsi per la formazione di alte professionalità da inserire in organismi cooperativi; di attuare direttamente opere di interesse comune usufruendo di contributi statali; di promuovere la lotta antiparassitaria e la difesa attiva contro le avversità atmosferiche; di realizzare interventi straordinari in specifici settori produttivi in relazione ad esigenze di particolare importanza economico-sociale». Consultabile all'indirizzo web: <http://siusa.archivi.beniculturali.it/cgi-bin/pagina.pl?TipoPag=prodente&Chiave=41286> (ultimo accesso: 24.10.2017). L'Ente di sviluppo agricolo in Puglia, Lucania e Molise fu attivo dal 1966 al 1976. Nel succitato sito del Sistema Informativo Unificato per le Soprintendenze Archivistiche (SIUSA) si trovano tutte le informazioni necessarie all'individuazione della bibliografia e dei complessi archivistici utili alla ricerca storica sulle attività di questi enti.

⁹⁹ APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 11.

enti locali, venivano affrontate altre questioni ritenute cruciali per il progresso della realtà provinciale nel suo complesso.

La prima riguardava il porto del capoluogo adriatico, ritenuto dotato di tutti

i requisiti per qualificarsi come grande porto al servizio di un'area industriale, che non è solo quella di Brindisi, ma anche della vicina provincia di Lecce, per cui si richiede un adeguamento delle attrezzature portuali in modo da renderlo tra i più competitivi nel settore. D'altra parte, il porto di Brindisi potrà svolgere importanti funzioni commerciali a servizio della stessa area industriale e continuare ad essere di scalo per il traffico dei passeggeri¹⁰⁰.

La seconda questione riguardava la tutela delle attività produttive di tipo artigianale, che, secondo l'amministrazione provinciale brindisina, rischiavano di scomparire assorbite dalla grande industria interessata a trasformarle in attività produttive collaterali e di completamento. Ciò avrebbe causato all'artigianato, inevitabilmente, la perdita della sua originaria fisionomia, per questo esso

deve evitare di trasformarsi in piccola industria non soltanto per tutelare l'aspetto qualitativo della sua produzione ma anche per la necessità di conservare la sua essenziale funzione complementare nei riguardi dell'industria stessa; un atteggiamento che è dinamico, autonomo e addirittura propulsivo dell'economia nazionale. Inoltre, in una società in cui prevale sempre più una produzione di massa per un consumo di massa, l'artigianato è in grado di offrire una produzione qualitativa per un consumo anche altamente differenziato; tuttavia, perché queste condizioni possano avvenire senza remore di alcun genere, è necessario che una politica creditizia efficiente venga svolta in suo favore, almeno per quanto concerne il rinnovamento delle attrezzature, insieme con una saggia politica di esenzioni fiscali.

La Provincia di Brindisi, come ha già fatto per il passato, non mancherà dunque di erogare anche per il prossimo quinquennio cospicui contributi, e promuoverà tutte quelle manifestazioni di mercato che valgano a far conoscere e apprezzare le produzioni artigianali locali¹⁰¹.

La giunta Rini riconosceva così il grande valore economico delle iniziative artigianali brindisine, ma lo legava esplicitamente alla conservazione dei loro caratteri strutturali e produttivi tradizionali, ritenuti fattori di vantaggio competitivo in un mercato massificato e tendente all'omologazione degli standard qualitativi; fattori che avrebbero permesso la salda tenuta di quote crescenti di mercato e quindi in grado di dare un contributo importante allo sviluppo generalizzato dello specifico contesto socio-economico della provincia. Gli amministratori brindisini concepivano la crescita del comparto artigianale locale non in termini *intensivi*, cioè legati all'incremento per unità d'impresa del settore di parametri econometrici come funzionalità, produttività, occupazione, rendimenti, ecc., che ne avrebbero dilatato la struttura, snaturato il prodotto e amplificato il coinvolgimento nel cosiddetto *rischio competitivo*, ma in modo *estensivo*, cioè nel senso di un aumento, il più forte possibile, da ottenersi attraverso un'efficace politica creditizia, del *numero* di imprese artigiane impegnate nella preservazione, incentivazione e promozione delle vocazioni produttive locali.

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ *Ibidem.*

In altri termini, pur senza volerla scongiurare con interventi concreti, almeno idealmente l'amministrazione provinciale brindisina si dichiarava contraria alla tendenza delle micro-imprese artigiane a crescere sul piano dimensionale e della dotazione tecnologica e a fondersi, cioè a trasformarsi in piccole imprese industriali, tendenza avviatasi soprattutto nelle aree centro-settentrionali del Paese e per gli effetti della favorevole congiuntura internazionale dell'immediato dopoguerra¹⁰². Un processo questo che in generale, sebbene caratterizzato già a livello locale da una forte disomogeneità di casi per intensità e percorsi, era stato per certi versi alimentato dalla nuova classe politica investita da responsabilità di governo dopo il secondo conflitto mondiale. In questa direzione andava per esempio la scelta, nel 1947, di abolire le leggi per l'organizzazione corporativa dell'economia varate dal regime fascista, e in particolare quella del 24 luglio 1942, n. 1090¹⁰³, che per il comparto artigianale aveva istituito il «libretto di mestiere», una sorta di licenza per l'esercizio di attività di questo tipo sottoposta fundamentalmente alla discrezionalità dell'amministrazione podestarile, e il cui rilascio, normato da criteri a «maglie larghe», era stato condizionato più da valutazioni legate a logiche politiche e di rafforzamento del consenso al regime che da una esatta cognizione delle opportunità economiche generali e contestuali.

Alla nascita della Repubblica, con la nuova politica economica, ma anche con il ripristino della prassi democratica nell'esercizio dell'autonomia amministrativa locale, i criteri stabiliti da questa norma rischiavano d'inceppare i meccanismi di sviluppo della micro-imprenditorialità, cui già si riconosceva un ruolo importante per la crescita industriale del Paese attraverso il sostegno che avrebbe potuto dare, e che poi in effetti avrebbe dato¹⁰⁴, alla produzione e all'incremento della redditività. Perciò se ne decise l'abolizione e sempre nel 1947, durante i governi De Gasperi del periodo costituente, si optò per l'istituzione dell'Artigiancassa, un istituto per la concessione alle imprese artigiane di credito a breve e medio termine¹⁰⁵. Si giunse poi, nel luglio 1956, dopo una serie di interventi normativi intermedi avviati nel 1952 al tempo del settimo governo De Gasperi dagli allora ministri Pietro Campilli, Adone Zoli, Ezio Vanoni, Antonio Segni, Leopoldo Rubinacci, alla prima legge dell'età repubblicana per la definizione organica della disciplina giuridica delle imprese artigiane (Legge, 25 luglio 1956, n. 860), che tra l'altro istituiva i cosiddetti «Albi provinciali», l'iscrizione nei quali era condizione necessaria perché gli operatori potessero accedere a varie agevolazioni fiscali e

¹⁰² Anche se bisogna dire che ancora oggi è difficile distinguere l'impresa artigiana da quella piccolo-industriale, ed è pure abbastanza fluido l'insieme dei criteri utili per definirne le rispettive condizioni giuridiche per l'accesso alle varie forme di agevolazioni fiscali e creditizie. La letteratura su questo argomento è vastissima. Cito per tutti S. VALLASCIANI (a cura di), *L'impresa artigiana*, Milano 2001; A. V. SORGE (a cura di), *Incentivi nazionali e comunitari e agevolazioni alle imprese*, Milano 2002; V. BUONOCORE (a cura di), *La riforma del diritto societario. Commento ai D. Lgs n. 5-6 del 17 gennaio 2003*, Torino 2003.

¹⁰³ Cfr. V. ALLEGRI, *Impresa Artigiana e legislazione speciale*, Milano 1990, p. 8.

¹⁰⁴ Tra i tanti studi su questo argomento e sulle diverse, talvolta contrastanti, opinioni, si veda in particolare D. PESOLE, *L'artigianato nell'economia italiana. Dal dopoguerra ad oggi*, Milano 1997; G. SAPELLI, *Perché esistono le imprese e come sono fatte*, Milano 1999; A. COLLI, *I volti di Prometeo. Storia della piccola impresa in Italia nel Novecento*, Torino 2002; L. GALLINO, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino 2003; F. ONIDA, *Se il piccolo non cresce. Piccole e medie imprese italiane in affanno*, Bologna 2004.

¹⁰⁵ Cfr. A. BACCINI, *Artigiancassa: da Istituto di credito speciale a Banca per le imprese artigiane 1953-2002*, Firenze 2002, p. 107; A. P. PALADINI, *Confartigianato. Dalle origini al consolidamento democratico (1946-1958)*, Milano 2016, pp. 151-169.

creditizie¹⁰⁶.

Così, con l'istituzione dell'albo, anche l'amministrazione provinciale brindisina, come ogni altra sul territorio nazionale, era direttamente coinvolta nella tutela e promozione del settore attraverso un organismo amministrativo costituito *ad hoc*, cioè la Commissione provinciale per l'artigianato¹⁰⁷, e nel quadro di una normativa in continua evoluzione e strettamente legata alle più generali vicende economiche e politico-sindacali del Paese, fino allo snodo cruciale del 1985, durante la nona legislatura, quando il primo governo Craxi avrebbe varato la «legge-quadro per l'artigianato» (Legge 8 agosto 1985, n. 433)¹⁰⁸.

Del resto, proprio in relazione all'obiettivo dell'espansione del settore artigianale, i predecessori di Rini avevano prestato particolare attenzione alle istituzioni scolastiche per la formazione tecnica e professionale, che ora la nuova amministrazione provinciale si proponeva di rafforzare ulteriormente. All'atto dell'insediamento della presidenza di Ubaldo Rini, nel brindisino esistevano, tra sedi centrali e sezioni staccate e coordinate, distribuite tra il capoluogo e i vari comuni della provincia, undici sedi di istituti professionali (per l'Industria, l'Artigianato e le Attività Marinare, per il Commercio, per l'Agricoltura, Alberghiero e Femminile), nove di istituti tecnici (Industriale, Nautico, Commerciale e per Geometri), cinque di Liceo scientifico. Nell'anno scolastico 1970-71, la popolazione studentesca complessiva ascendeva a 7.761 iscritti, di cui l'82,7 per cento (pari a 6.417 studenti) frequentava gli istituti tecnici e professionali (rispettivamente 3.889 e 2.528 studenti, cioè il 50,1 e il 32,6 per cento del totale) e il restante 17,3 per cento (corrispondente a 1.344 studenti) i licei scientifici¹⁰⁹. Il programma di potenziamento del sistema d'istruzione secondaria approntato dalla giunta Rini intendeva proporre un deciso intervento nell'edilizia scolastica con la costruzione di altre undici sedi per gli istituti tecnici, professionali e per i licei scientifici, che si affiancava a quella già finanziata dallo Stato e in corso di realizzazione, per una spesa complessiva di oltre un miliardo e 700 milioni di lire (cioè oltre 16 milioni di euro attuali¹¹⁰), di sei sedi destinate alle stesse tipologie di istituti scolastici¹¹¹. Tale programma era finalizzato all'innalzamento della qualificazione professionale e della formazione culturale generale per contribuire al superamento dei ritardi strutturali sociali, civili ed economici, al consolidamento del fragile e polverizzato sistema produttivo e per rispondere, infine, all'incremento della popolazione scolastica indotto dall'attuazione della Legge 31 dicembre 1962, n. 1859, che aveva istituito la scuola media unica obbligatoria¹¹². Il nuovo piano di ampliamento della rete scolastica provinciale prevedeva inoltre l'avviamento,

¹⁰⁶ Cfr. V. ALLEGRI, *Impresa Artigiana e legislazione speciale*, cit., pp. 9-11 e *passim*; MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO, DIREZIONE GENERALE DELL'ARTIGIANATO E DELLE PICCOLE IMPRESE (a cura di), *Provvedimenti per l'Artigianato. Raccolta di disposizioni legislative ed amministrative*, IV edizione ampliata ed aggiornata al 1° gennaio 1971, Roma 1971.

¹⁰⁷ Cfr. A. P. PALADINI, *Confartigianato. Dalle origini al consolidamento democratico (1946-1958)*, cit., p. 182-187.

¹⁰⁸ Il testo integrale della legge è consultabile all'indirizzo web:

http://media.directio.it/portale/norme/19850808-Legge_n_443.pdf (ultimo accesso: 9.10.2017). Cfr. anche G. NICOLINI, *La nuova impresa artigiana: commento alla Legge 8 agosto 1985, n. 433*, Milano 1988.

¹⁰⁹ APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., pp. 24-25.

¹¹⁰ Cfr. *supra*, nota 72.

¹¹¹ APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 26.

¹¹² Cfr. Legge 31 dicembre 1962, n. 1859, *Istituzione e ordinamento della scuola media statale*, consultabile all'indirizzo web:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1963-01-30&atto.codiceRedazionale=062U1859&elenco30giorni=false (ultimo accesso: 24.10.2017).

presso l'Istituto tecnico industriale di Brindisi, del corso di specializzazione aeronautica con gli indirizzi per assistenti di volo e per piloti di aeromobili, la realizzazione di un istituto d'istruzione artistica e di un istituto tecnico per il turismo, lo studio di fattibilità, infine, per la creazione presso gli istituti tecnici agrari della specializzazione in biologia e tecnica della refrigerazione, per l'istituzione di una scuola superiore di enologia e di un centro interaziendale di addestramento professionale dell'industria¹¹³. In questo modo l'amministrazione provinciale di Brindisi cercava di migliorare l'efficienza di un sistema della formazione professionale che dal secondo dopoguerra e fino agli inizi fine degli anni Settanta, pur avendo superato gli effetti marginalizzanti della riforma Gentile del 1923 per l'effetto dei provvedimenti adottati nel 1929 dal ministro dell'Educazione Nazionale Giuseppe Belluzzo, e nonostante le misure riformistiche che avevano preso avvio dalla promulgazione della Legge 29 aprile 1949, n. 264¹¹⁴, continuava ad avere ancora «caratteristiche di *curriculum* extra-scolastico, configurandosi come una struttura parallela, con funzione di recupero rispetto alla scuola di Stato soprattutto in funzione dell'inserimento nel mondo del lavoro di giovani disoccupati»¹¹⁵. A molto non era servita, del resto, almeno sul piano del potenziamento di una formazione coerente con gli input del mondo produttivo, la Legge 11 dicembre 1969, n. 910¹¹⁶, con cui era stato modificato l'esame di maturità rendendo quinquennale la durata della maggior parte degli istituti professionali, dato che il biennio aggiuntivo alla qualifica triennale fino ad allora rilasciata dagli stessi istituti si sarebbe rivelato funzionale più all'accesso all'università che all'approfondimento della preparazione professionale. Trasformatasi in una vera e propria 'babele', così è stata definita da Vera Zamagni, per tutti gli anni Settanta e Ottanta l'istruzione professionale si sarebbe profilata come

un'istruzione di serie A, ancora gestita dallo Stato, e una di serie B, affidata alle regioni, che si concentrava su percorsi finalizzati al conseguimento di qualifiche professionali coerenti con le esigenze territoriali, ampiamente finanziati dalla UE, percorsi che non potevano rilasciare titoli di studio. Ciò che venne fatto, in sostanza, fu di sopprimere gli enti nazionali deputati all'offerta di istruzione artigiana e professionale: INAPLI, ENALC (*Ente Nazionale Addestramento Lavoratori del Commercio*), INIASA, trasferendo strutture e personale alle regioni (6000 operatori ca.)¹¹⁷.

¹¹³ Cfr. APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., pp. 27-28.

¹¹⁴ In sostanza, nel 1928 Giuseppe Belluzzo portò l'organizzazione delle scuole professionali all'interno del Ministero dell'Istruzione, sottraendola al controllo del Ministero dell'Economia Nazionale e alle iniziative fondamentalmente isolate e scoordinate delle amministrazioni locali, delle associazioni economiche, delle imprese, ecc. Cfr. M. MINESIO, *Giuseppe Belluzzo. Tecnico e politico nella storia d'Italia. 1876-1952*, Milano 2012, pp. 214-221. Dopo il secondo conflitto mondiale, con gli articoli 117 e 118, la Costituzione assegnò alle regioni la potestà legislativa e le funzioni amministrative in materia di «istruzione artigiana e professionale», funzioni, queste ultime, da trasferire in delega a province e comuni. La Legge 29 aprile 1949, n. 264, *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati*, fu fino agli anni '70 il principale strumento normativo del sistema di formazione professionale; con questa legge l'addestramento professionale divenne di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Cfr. F. IEZZI, *L'evoluzione della normativa in materia di formazione professionale*, in A. MARCONI (a cura di), *Il cantiere delle competenze. Formazione e lavoro nella società della conoscenza*, Roma 2008, pp. 101-102.

¹¹⁵ V. ZAMAGNI, *Responsabilità di enti locali e regioni nella Pubblica Istruzione*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, cit., p. 442.

¹¹⁶ Cfr. Legge 11 dicembre 1969, n. 910, *Provvedimenti urgenti per l'Università*, consultabile all'URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1969/12/13/069U0910/sg> (ultimo accesso: 24.10.2017).

¹¹⁷ V. ZAMAGNI, *Responsabilità di enti locali e regioni nella Pubblica Istruzione*, cit., p. 442.

Solo dagli inizi degli anni Novanta lo Sato avrebbe cominciato a mettere ordine in questa materia così ingarbugliata emanando

una nuova legge (l. 19 luglio 1993 nr. 236) in cui per la prima volta la formazione professionale veniva considerata «parte integrante del sistema formativo nazionale, concorrendo in modo specifico alla valorizzazione delle risorse umane». Vennero specificate le corrispondenze tra attestati di qualifica e contenuti formativi minimi, furono stabiliti gli enti senza scopo di lucro come gli unici affidatari della progettazione ed erogazione della formazione¹¹⁸.

Infrastrutturazione materiale e turismo

Per l'amministrazione di Ubaldo Rini, dunque, ai settori di intervento fin qui tratteggiati si accompagnavano quelli dei lavori pubblici e dell'assetto territoriale (viabilità e tutela dell'ambiente), della sicurezza sociale (salute pubblica e strutture sanitarie, inquinamento e sofisticazione alimentare, assistenza all'infanzia e agli anziani, infortuni sul lavoro), dello sport, turismo e tempo libero, del personale impiegato nell'amministrazione provinciale.

Nell'ambito del problema dell'assetto territoriale provinciale, la specifica necessità di rendere congruenti la razionale utilizzazione del suolo sul fondamento di un sistema comprensoriale e lo sviluppo urbanistico in base a piani regolatori comunali e intercomunali, veniva momentaneamente accantonata, in attesa del piano territoriale regionale che l'istituenda Regione Puglia avrebbe dovuto predisporre e al quale ogni provincia pugliese si sarebbe dovuta rapportare. Altri aspetti, invece, come la tutela dell'ambiente e la viabilità venivano affrontati immediatamente. In entrambi i casi si trattava di operare nel solco delle passate amministrazioni, che si erano impegnate nella difesa dei centri storici e delle bellezze panoramiche e paesaggistiche, ottenendo per esempio vincoli di salvaguardia per il nucleo antico di Ostuni e per la Valle d'Itria, e che si erano sforzate di proiettare la Provincia in ampi circuiti nazionali e internazionali attraverso la costruzione di collegamenti veloci ed efficienti¹¹⁹.

Per la tutela dell'ambiente la giunta Rini si limitava a una semplice dichiarazione d'intenti, con la promessa che la nuova amministrazione si sarebbe impegnata nella difesa e valorizzazione del patrimonio storico e naturale, come del resto aveva già iniziato a fare con la proposta alle autorità superiori d'istituire un vincolo d'insieme per la preservazione della fascia costiera di Fasano e Ostuni¹²⁰.

Per la viabilità, invece, la fase operativa era già in piena attuazione, ed era stata preceduta dalle richieste inoltrate al Ministero dei Lavori Pubblici per la concessione di un contributo statale di oltre 2 miliardi e 80 milioni di lire (cioè più di 19 milioni e 584 mila euro attuali¹²¹) da destinare alla sistemazione delle principali arterie provinciali, molte delle quali necessitavano di interventi di allargamento, rettifica, regolazione del deflusso delle acque e di «cavalcaferrovia» per l'eliminazione dei passaggi a livello, che erano di forte intralcio allo scorrimento del traffico automobilistico in continuo aumento.

¹¹⁸ *Ivi*, pp. 442-443.

¹¹⁹ Cfr. APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., pp. 15-16.

¹²⁰ Cfr. *ivi*, p. 15.

¹²¹ Cfr. *supra*, nota 72.

Restava comunque l'impellenza di un nuovo progetto di provincializzazione della rete viaria, vale a dire un piano di riclassificazione della parte di viabilità minore ancora di pertinenza comunale e divenuta d'importanza strategica per flussi di transito e collegamenti tra poli produttivi, il cui passaggio al regime di gestione diretta dell'amministrazione provinciale era quanto mai necessario per subentrare alla cronica incapacità finanziaria degli enti autarchici territoriali a garantirne un'adeguata e regolare manutenzione. Questi progetti di provincializzazione delle reti stradali erano stati incentivati dallo Stato con le Leggi n. 126 del 12 febbraio 1958 e n.181 del 21 aprile 1962¹²², concepite nell'ambito delle più generali politiche per lo sviluppo economico e gli investimenti in risorse infrastrutturali e approvate rispettivamente nella seconda e terza legislatura, prima dal governo Zoli e poi dal quarto governo Fanfani. Queste leggi, oltre a stabilire i criteri e le procedure per la classificazione (o, al contrario, declassamento) delle strade provinciali, che veniva effettuata con decreto del ministro per i Lavori Pubblici, sentite ovviamente le amministrazioni locali interessate e in base ai pareri degli organi ministeriali competenti, normavano la concessione di contributi statali fino all'80 per cento delle spese riconosciute necessarie per la sistemazione generale delle strade riclassificate, contributi che venivano stanziati sul bilancio del Ministero dei LL. PP. per gli esercizi finanziari dal 1957-58 al 1968-69. Nel brindisino tali norme avevano contribuito all'incremento della rete stradale di competenza dell'amministrazione provinciale, e agli inizi degli anni Settanta essa si sviluppava per circa 700 chilometri. Un grande onere dunque per l'ente amministrativo provinciale, che comunque aveva potuto contare pure sugli aiuti finanziari della Cassa per il Mezzogiorno, in verità modesti rispetto alle reali esigenze del brindisino anche perché, in generale, dalla fine degli anni Cinquanta l'Istituto

fece la scelta di passare dalla realizzazione delle condizioni per l'industrializzazione, attraverso l'ammodernamento delle infrastrutture su tutto il territorio, a una politica di industrializzazione diretta, e mise a disposizione delle grandi industrie pubbliche e private nazionali un'incredibile quantità di agevolazioni ed incentivi per attrarle nelle regioni meridionali. Con un ribaltamento degli indirizzi scelti nel primo decennio, negli anni Sessanta il 50% delle somme stanziare riguardarono l'industria, il 28% le grandi opere pubbliche e solo il 20 % l'agricoltura¹²³.

Considerato tuttavia l'esaurimento dei fondi stanziati dallo Stato con le Leggi 126 e 181

¹²² I testi delle Leggi n. 126 del 12 febbraio 1958, *Disposizioni per la classificazione e la sistemazione delle strade di uso pubblico*, e n. 181 del 21 aprile 1962, *Modifiche alla legge 7 febbraio 1961, n. 59, concernente il riordinamento strutturale e la revisione dei ruoli organici dell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (A.N.A.S.)*, sono consultabili, nell'ordine, ai seguenti indirizzi web:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=Kl9k5pq7YKZbqvVCF2XOng__ntc-as1-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1958-03-12&atto.codiceRedazionale=058U0126&elenco30giorni=false;

http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1962/05/03/062U0181/sg;jsessionid=llvYCQL+VkdR8D1cJs5f6Q__ntc-as5-guri2a (ultimi accessi: 15.9.2017).

¹²³ D. NICOLIA, *La strategia euro-mediterranea. Prospettive politico-economiche per il Mezzogiorno*, Milano 2006, p. 115. Sulla politica d'intervento statale varata nel corso degli anni per affrontare la questione meridionale e sulle controverse analisi socio-economiche del Mezzogiorno contemporaneo, rinvio alla densa raccolta di saggi e scritti politici di G. GALASSO, *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Bari-Roma 2005. Per un più aggiornato quadro di sintesi interpretativa e di messa a punto metodologica sul tema dell'azione pubblica per il Mezzogiorno dalla istituzione della Cassa fino alle politiche aggiuntive degli ultimi due decenni cfr. P. CASAVOLA, *Le politiche per il Mezzogiorno*, cit.

poc'anzi richiamate, la Cassa per il Mezzogiorno, di cui già se ne discuteva il rinnovo dopo il rifinanziamento terminato nel 1969, che poi lo Stato avrebbe effettivamente stabilito per altri cinque anni con la Legge n. 853 del 6 ottobre 1971¹²⁴, costituiva per l'amministrazione Rini una reale possibilità di ottenere contributi per il completamento, l'ammodernamento e lo sviluppo della rete stradale. Perciò riteneva di doversi rivolgere proprio a questo Istituto tanto per la realizzazione di varianti ai percorsi urbani del capoluogo, ormai resi inadeguati dall'imponente sviluppo edilizio e dalla necessità di collegamenti efficaci ai poli sanitari in costruzione (l'Ospedale Regionale «A. Di Summa» e l'Ospedale Provinciale Psichiatrico) e all'aeroporto civile, tanto per

il finanziamento della Strada dei Colli. Tale infrastruttura costituirebbe la via di penetrazione più bella e più varia, dal punto di vista paesaggistico, nel comprensorio turistico dei trulli e delle grotte, nonché un itinerario turistico di notevole importanza in considerazione degli insediamenti, di portata anche internazionale, che caratterizzano ormai il litorale nord della nostra Provincia.

Inoltre sarà riproposto il progetto del collegamento di Brindisi, attraverso una tangenziale dei Comuni di San Vito dei Normanni, San Michele Salentino, Ceglie Messapico, Villa Castelli, con la prevista autostrada Bari-Taranto¹²⁵.

La nuova amministrazione provinciale, quindi, opportunamente guardava al sistema delle comunicazioni anche sotto l'aspetto delle sue relazioni di complementarità e di funzionalità essenziale con il turismo, in quegli anni fenomeno in forte ma contraddittoria espansione, perché se da un lato si registrava «una situazione turistica di privilegio, anche in rapporto alla domanda», dall'altro non si potevano tacere le potenzialità inespresse a causa di «un complesso di attrezzature e servizi di scadente livello»¹²⁶. La causa veniva individuata nella concezione, di fatto riduttiva, che aveva spinto operatori e amministratori a guardare alla domanda turistica più come circostanza economica occasionale, nata cioè dalla capacità intrinseca del territorio provinciale d'intercettare, per le sue bellezze naturali, parti più o meno significative del flusso turistico nazionale e internazionale, lasciando che il settore si alimentasse da sé, al limite della sopravvivenza, senza le necessarie politiche integrate, la pianificazione di strategie strutturanti e impaniato nelle deficienze tecniche e infrastrutturali¹²⁷. Una «distorsione» che nasceva dalla «schizofrenia legislativa» del primo periodo repubblicano, che sul piano istituzionale aveva impedito la stabilizzazione normativa e «un rigoroso riparto delle competenze»¹²⁸ tra organi centrali e periferici dell'amministrazione pubblica. Nel corso degli anni Cinquanta si era cercato di porvi rimedio, prima con il D.P.R. n. 630 del 1955, «con il quale [furono] riorganizzati gli EPT [Enti Provinciali per il Turismo (N.d.A.)], attribuendo loro funzioni aggiuntive soprattutto in materia di vigilanza: su prezzi degli esercizi alberghieri, agenzie di viaggio, interpreti e corrieri»¹²⁹; più tardi, nel 1959, con

¹²⁴ Il testo della Legge 6 ottobre 1971, n. 853, *Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*, è consultabile all'indirizzo web:

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1971/10/26/071U0853/sg> (ultimo accesso: 15.7.2017).

¹²⁵ APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 16.

¹²⁶ *Ivi*, p. 36.

¹²⁷ Cfr. E. CAROPPO, *Tra realtà e auto-rappresentazione: l'attività della Provincia nel settore turistico dal fascismo a oggi*, in C. PASIMENI (a cura di), *1927-2007. L'amministrazione della Provincia di Brindisi*, cit., pp. 122-123.

¹²⁸ A. NAPOLITANO, *La legislazione nazionale e regionale sul turismo*, Milano 2008, p. 39.

¹²⁹ *Ibidem*.

la creazione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo,

importante riconoscimento a livello nazionale del turismo, istituzione cui vengono affidati, in un equilibrio più temperato, egualmente compiti di vigilanza e controllo e compiti di coordinamento, sia di enti pubblici che privati operanti nel settore; è anche vero, però, come appare evidente dalla denominazione, che il turismo non veniva ancora considerato materia autonoma e distinta, poiché accomunato, in questo caso, allo spettacolo (il Ministero si occupava anche di sport). Il Ministero si configurava come un punto di riferimento politico ed amministrativo, non dotato però di proprie articolazioni periferiche, in quanto si era preferito, a questo fine, che gli interessi in materia turistica venissero comunque svolti dagli enti locali vigilati. Il tipo di sistema prescelto si poneva comunque in moderata contrapposizione col disposto dell'articolo 117 della Costituzione, che riconosceva alle Regioni le competenze legislative [...] in materia turistica; contrasto però attenuato dalla mancata attuazione del trasferimento di funzioni, come disposto dal dettato costituzionale, fino agli anni '70¹³⁰.

Per la provincia di Brindisi nello specifico, ma in generale un po' per tutto il Sud d'Italia, ciò non era bastato a creare le condizioni per un coordinamento operativamente concreto degli interventi nel settore, cui non avrebbe giovato granché neanche lo sforzo normativo degli anni Sessanta. Né la Legge n. 717 del 26 giugno 1965, che, riordinando l'intera politica straordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno, introduceva i «comprensori di sviluppo turistico», cioè ambiti territoriali d'interesse storico, archeologico o paesistico idonei alla utilizzazione turistica, e i «circuiti turistici», vale a dire itinerari di collegamento fra diversi comprensori, scelti in base all'efficienza della viabilità e in modo da valorizzare centri turisticamente rilevanti ma non ricadenti nei comprensori stessi¹³¹. Né la Legge n. 326 del 12 marzo 1968, riguardante i provvedimenti per la razionalizzazione e lo sviluppo della ricettività alberghiera e turistica, in pratica un intervento pubblico di tipo ordinario che investiva tutto il territorio italiano, coerente con gli obiettivi fissati dal programma economico nazionale e dai piani di coordinamento per il Meridione (Legge 717/1965¹³²) e per le zone depresse e montane del Centro-Nord

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Cfr. Legge 26 giugno 1965, n. 717, *Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, è consultabile all'indirizzo web:

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1965/06/30/065U0717/sg> (ultimo accesso: 25.10.2017).

¹³² «Il Comitato interministeriale per la ricostruzione, in attuazione del programma economico nazionale e sulla base, anche, dei piani regionali, approva piani pluriennali per il coordinamento degli interventi pubblici diretti a promuovere ed agevolare la localizzazione e la espansione delle attività produttive e di quelle a carattere sociale nei territori meridionali indicati dall'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 616, e successive modificazioni ed integrazioni. Il primo piano pluriennale di coordinamento, nel caso in cui non sia ancora approvato il programma economico nazionale, è predisposto sulla base delle direttive contenute nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1965 presentata al Parlamento dai Ministri per il bilancio e per il tesoro. I piani pluriennali di coordinamento saranno sottoposti agli stessi aggiornamenti previsti per il programma economico nazionale. I piani, predisposti di intesa con le Amministrazioni statali e regionali interessate, sono formulati da un apposito Comitato di Ministri costituito in seno al Comitato interministeriale per la ricostruzione. Il Comitato è presieduto da un Ministro, nominato per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ed è composto dai Ministri per il bilancio, per il tesoro, per la pubblica istruzione, per i lavori pubblici, per l'agricoltura e foreste, per i trasporti e aviazione civile, per l'industria e commercio, per il lavoro e previdenza sociale, per le partecipazioni statali, per la sanità, per il turismo e spettacolo. Ai fini della predisposizione, formulazione ed approvazione dei piani pluriennali, i Comitati interministeriali di cui al primo e terzo comma sono integrati dai Presidenti delle Giunte regionali. Gli altri Ministri partecipano ai lavori del Comitato di cui al terzo comma per la trattazione dei problemi di

(Legge n. 614/1966¹³³). In particolare, la Legge n. 326 del 12 marzo 1968 permetteva a enti pubblici e privati, associazioni, imprenditori e in generale a chiunque esercitasse attività d'interesse turistico di accedere, previo accertamento delle capacità tecnico-professionali dei richiedenti da parte delle commissioni ministeriali e dei comitati esecutivi degli EPT, a contributi statali, agevolazioni fiscali e a forme di credito particolarmente vantaggiose per la costruzione, l'acquisto, la ristrutturazione, l'ampliamento di alberghi, pensioni, locande, ristoranti, villaggi turistici, campeggi, stabilimenti termali e balneari, impianti e servizi complementari a tali attività (per esempio di tipo sportivo o ricreativo), agenzie di viaggio e turismo ecc. Per questi incentivi, concessi in conto capitale (ossia a fondo perduto) o a un tasso d'interesse annuo variabile dal tre al quattro per cento e per importi complessivi dall'uno al sessanta per cento della spesa riconosciuta ammissibile (la graduazione veniva stabilita in relazione alla tipologia d'intervento sulle strutture ricettive o sui servizi complementari alle attività turistiche e in base all'ubicazione territoriale e ai coefficienti d'attrazione della clientela degli stessi servizi e strutture), lo Stato stanziava, ripartiti tra gli esercizi finanziari del quinquennio 1968-72, 15 miliardi e 760 milioni di lire (pari a oltre 147 milioni e 317 mila euro attuali)¹³⁴.

Allo stato attuale della ricerca, non è possibile stabilire quanto il settore turistico della provincia di Brindisi poté beneficiare di questi aiuti, certo è che, stando alle dichiarazioni della giunta Rini, nel periodo qui preso in considerazione essa fu «largamente interessata al flusso turistico [sia] di transito per la presenza del porto, sia di soggiorno nella tradizionale località della Selva di Fasano e lungo l'intera fascia costiera», che avevano visto sorgere grandi impianti turistici, alcuni dei quali di richiamo internazionale, e molte iniziative minori meritevoli comunque di essere sostenute¹³⁵. Ma ancora molto restava da fare. Innanzitutto, oltre ogni mera «valutazione e previsione in termini di economia aziendale», andavano recepite, tanto dai pubblici amministratori quanto dagli operatori, le «finalità sociali del turismo», un aspetto questo che

può far capire e giustificare il suo collegamento con gli obiettivi di molti altri settori

loro specifica competenza. Le Regioni presentano le proposte per gli interventi da effettuare nei rispettivi territori. Fino alla costituzione delle Regioni a statuto ordinario, alla predisposizione del piano di coordinamento si provvede previa consultazione dei Comitati regionali per la programmazione economica, di cui al decreto ministeriale 22 settembre 1964 e successive modificazioni e integrazioni. I piani pluriennali impegnano, secondo le rispettive competenze, le Amministrazioni e la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) ad adottare i provvedimenti necessari alla loro attuazione. Il Comitato dei Ministri istituito dalla legge 10 agosto 1950, n. 616, è soppresso; le sue attribuzioni sono trasferite al Comitato di cui al terzo comma, salvo quanto disposto dalla presente legge in ordine ai poteri di direttiva e di vigilanza nei confronti della Cassa». *Ivi*, Art. 1., *Piani pluriennali per il coordinamento degli interventi*.

¹³³ Cfr. Legge 22 luglio 1966, n. 614, *Interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale*, consultabile all'indirizzo web: http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1966/08/12/066U0614/sg;jsessionid=sAm1nxHLOeq6g1Ni0kq4bA__ntc-as1-guri2a (ultimo accesso: 24.10.2017).

¹³⁴ Il testo della Legge n. 326 del 12 marzo 1968, *Provvidenze per la razionalizzazione e lo sviluppo della ricettività alberghiera e turistica*, è consultabile al seguente indirizzo web: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1968-03-12;326> (ultimo accesso: 15.9.2017). Per quanto riguarda la conversione in Euro attuali degli stanziamenti complessivi con questa legge iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, devo precisare che esso è stato effettuato ricorrendo alla media in base annua dei coefficienti Istat per tradurre i valori monetari del quinquennio 1968-1972 in valori del 2017. Cfr. *supra*, nota 72.

¹³⁵ APB, *Relazione Programmatica 1970-75*, cit., p. 38-39.

della pubblica amministrazione. L'aspetto sociale del tempo libero ci consente di rimarcare gli interessi "interni" del turismo provinciale, tesi a chiamare al godimento di questo bene di consumo anche le categorie di massa meno abbienti.

In tale direzione si giustifica la "lunga attesa" della Valle d'Itria ad essere valorizzata, il che può avvenire destinandola a un turismo di massa, che superi però l'attuale concezione, la quale evoca concetti di disordine.

Questa nuova dimensione potrà emergere da un incontro tra i pubblici poteri, sindacati ed imprenditori, per lo scaglionamento delle ferie lungo tutto l'arco dell'anno, per i contributi degli imprenditori e dello Stato a centri turistici da creare per i lavoratori in aree già turisticamente evolute, al fine di realizzare quell'integrazione che elimini alcune ingiuste contrapposizioni. [...]

A tale problema è legato un altro: la qualificazione e redistribuzione delle attrezzature per conseguire una maggiore economicità di gestione; a tal fine sarebbe necessaria una razionalizzazione della situazione attuale e un coordinamento degli interventi. [...] Riteniamo necessario un urgente coordinamento dei piani regolatori comunali con quelli intercomunali e comprensoriali, al fine di assoggettare ai vari livelli tutte le località turistiche a una disciplina urbanistica unica. [...]

Un altro problema è di sapere chi dovrà eseguire questi piani di coordinamento: i Comuni, singolarmente o legati da consorzio, oppure le Province, cui allo stato, non è riservato alcun ruolo urbanistico?

Crediamo di dare una risposta alla luce della nuova realtà regionale; dovrebbe essere la Regione, con successiva delega alle singole Province. Certo, è uno dei problemi nuovi da risolvere a livello di rapporti tra Provincia e Regione¹³⁶.

Indebitamento e riforma del sistema tributario

Si ritornava, dunque, al punto da cui siamo partiti, e cioè alle incertezze riguardo quelle che sul piano pratico-attuativo sarebbero state le novità normative per la regolamentazione dei rapporti gerarchici e collaborativi, nonché delle sfere di competenza specifiche o per delega tra il nuovo organismo regionale e gli enti locali territoriali.

Ma proprio nel dicembre 1970, quasi contemporaneamente alla presentazione della relazione programmatica della giunta Rini, la prima assemblea regionale, eletta nel giugno dello stesso anno, elaborò lo Statuto della Regione Puglia, poi approvato da Camera e Senato della Repubblica con la Legge n. 349 del 22 maggio 1971¹³⁷. Di fatto, la "carta costituzionale" della Regione diceva ancora ben poco sui rapporti tra questa e gli enti locali sul suo territorio. L'art. 64 del Titolo III si limitava a disporre che le deleghe di funzioni amministrative sarebbero state sancite da leggi regionali, che avrebbero ordinato indirizzi e direttive generali per l'esercizio appunto delle funzioni delegate e per la regolamentazione dei rapporti finanziari, fermo restando che le spese sostenute da province, comuni e altri enti per l'espletamento di tali funzioni avrebbero pesato interamente sul bilancio regionale nei limiti degli stanziamenti concordati all'atto della

¹³⁶ *Ivi*, pp. 36-38.

¹³⁷ Cfr. Legge 22 maggio 1971, n. 349, *Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia*, consultabile all'indirizzo web (ultimo accesso il 25.10.2017):

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1971-06-14&atto.codiceRedazionale=071U0349&elenco30giorni=false.

delega¹³⁸.

Ma questa “inespressività” non era un limite imputabile solo allo statuto della regione Puglia. Era invece una condizione che accomunava tutti gli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria, e alla quale aveva contribuito pesantemente la scelta centralista chiaramente ravvisabile nel procedimento di approvazione statutaria.

Infatti, [...] proprio per evitare che gli statuti venissero approvati dai consigli regionali ma rischiassero di essere eventualmente respinti nel Parlamento, creando quindi un primo conflitto tra Stato e regioni, fu predisposto [...] che, attraverso incontri informali tra i membri dell'ufficio di presidenza della I^a Commissione del Senato e i delegati regionali, si concordassero le modifiche ritenute necessarie dal Parlamento. D'altronde, dietro il paravento di ragioni di sistematica giuridica, il controllo preventivo della legittimità da parte del governo [...] rivelò come gli statuti regionali non potessero essere vere e proprie carte d'identità delle rispettive comunità regionali [...]. Così, [...] i consigli regionali accettarono quasi senza colpo ferire le richieste del Parlamento. [...] Pertanto, nonostante la consapevolezza che lo «spazio che la costituzione attribuisce alla Regione in materia di statuti è abbastanza ampio» [...], da questo procedimento di approvazione scaturì una forte omologazione tanto nella struttura quanto nei contenuti e quelle carte di autonomia che dovevano definire le caratteristiche, anche simbolico culturali, di ciascuna realtà territoriale, nei fatti divennero carte giuridiche con mere differenziazioni formali, ma non molto di più¹³⁹.

Sempre nel 1971, dunque, mentre la Regione Puglia cominciava lentamente a disegnare il quadro normativo delle sue funzioni e dei suoi rapporti con le amministrazioni locali e le istituzioni di livello superiore, altre novità, varate nella quinta legislatura dal governo di Emilio Colombo, si affacciavano sul piano delle politiche d'intervento nel Meridione. La Legge n. 853 del 6 ottobre di quell'anno, per esempio, che è stata già citata a proposito del rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, sopprimeva il Comitato dei Ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e affidava al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) il riparto dei nuovi investimenti per settori e territori e la localizzazione dei nuovi impianti, coadiuvato da un altro organismo di nuova formazione, l'Istituto della contrattazione programmata¹⁴⁰. Alle regioni, alle quali era consentito di partecipare con iniziative e proposte alle decisioni del CIPE, veniva trasferita la competenza per le aree di sviluppo industriale (ASI), gli interventi centrali venivano raggruppati nei cosiddetti “progetti speciali” e alla Cassa, cui era riservato il compito di organo tecnico esecutivo, restava il coordinamento delle opere da completare.

In questo clima di rinnovamento e, soprattutto, di avvio alla stabilizzazione del quadro di mansioni e di relazioni interne al sistema delle istituzioni pubbliche centrali e periferiche, l'amministrazione provinciale brindisina presieduta da Ubaldo Rini, a poco più di un anno dall'insediamento, apriva la fase di attuazione concreta del proprio piano programmatico con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario del 1972¹⁴¹, inaugurando formalmente un impegno che si sarebbe protratto fino al 1975,

¹³⁸ Il testo dello statuto è consultabile all'indirizzo web riportato *supra*, nota 137.

¹³⁹ F. CLEMENTI, *L'esperienza degli statuti regionali*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Istituzioni*, cit., pp. 53-54.

¹⁴⁰ Cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna 1978, p. 319.

¹⁴¹ Cfr. QUADERNI DELL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI BRINDISI (in seguito QAPB), *Realizzazioni e impegni*, Brindisi 1972.

anno in cui, come si vedrà più avanti, le elezioni amministrative svoltesi il 15 giugno avrebbero portato alla presidenza della provincia di Brindisi un socialista, l'avvocato Francesco Clarizia.

Intanto, nella relazione di presentazione al Consiglio del bilancio per il 1972, le incertezze e le preoccupazioni che, come si è detto all'inizio del secondo paragrafo, la giunta Rini aveva espresso l'anno precedente, sembravano aver lasciato il posto alle aspettative, forse un po' troppo ottimistiche, riposte nella «nuova visione globale della programmazione, presente nella Legge 853», cui prima ci si è soffermati; legge «lungimirante», che opportunamente coniuga

l'azione straordinaria per il Sud nel quadro della politica e degli organi della programmazione nazionale, consentendo alle Regioni meridionali – magnifica novità – di partecipar[vi]. [...] Essa, per altro, [...] esalta il problema del Mezzogiorno e lo eleva a problema centrale ed a banco di prova di tutta la politica di riforma e di programmazione stessa, mentre l'introduzione del principio dell'autorizzazione per impianti industriali nelle zone congestionate del Nord, nella strategia dell'intervento straordinario, significa che il moto spontaneo di sviluppo sarà corretto ed orientato per eliminare sul nascere le cause di squilibrio, di tensione sociale, di crisi economica, per cui la nuova legge sul Mezzogiorno viene a costituire quasi un asse di equilibrio tra Nord e Sud d'Italia, per il conseguimento di quella perequazione dei livelli sociale ed economico – di civiltà, in una parola – della vita degli italiani che dall'epoca dell'unificazione politica del nostro Paese rimane il più alto traguardo di dignità all'orizzonte della nostra crescita civile¹⁴².

Questa fiducia degli amministratori brindisini nel nuovo corso della politica meridionalistica appariva tuttavia eccessiva, e presto sarebbe stata smentita dagli eventi che stavano investendo il contesto locale e nazionale.

Agli inizi degli anni Settanta, infatti, com'è noto, cominciavano a serpeggiare in tutto il Paese, già molto impressionato dall'emergere della violenza e del terrorismo politico, sentimenti di perplessità e turbamento per le prime avvisaglie della crisi economica internazionale causata dalla svalutazione del dollaro, che in Italia, intrecciatasi all'aumento del costo del lavoro, aveva innescato un processo inflazionistico con un progressivo aumento dei prezzi.

A rischio non era solo la bilancia dei pagamenti, che in effetti dall'inizio del decennio al 1975 sarebbe passata da un attivo di oltre 350 milioni a un passivo di oltre due miliardi di dollari; o la crescita del prodotto nazionale lordo, che sempre a metà anni Settanta avrebbe fatto registrare continue passività del tasso d'incremento; o il futuro stesso dell'economia nazionale, che ancora oggi paga il costo altissimo di una tanto straordinaria quanto irresponsabile espansione del debito pubblico per far fronte al crescente deficit del bilancio¹⁴³.

Prima che la situazione precipitasse in una vera e propria emergenza, anche per i contraccolpi causati dall'onda lunga del primo shock petrolifero nel 1973, e che si adottassero addirittura politiche di *austerità*, in pericolo erano soprattutto l'offerta di lavoro e la garanzia del mantenimento dei livelli occupazionali, e con essi, ovviamente,

¹⁴² *Ivi*, pp. 8-9.

¹⁴³ Su questi argomenti cfr.: G. BALCET, *L'economia italiana. Evoluzione, problemi e paradossi*, Milano 1997, pp.62-75; P. FRASCANI, *Le crisi economiche in Italia. Dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, 2012, pp. 154 e ss.

il benessere materiale e l'ordine sociale¹⁴⁴. E ancora di più lo erano nelle aree deboli del Paese.

Questo Rini e i suoi collaboratori lo sapevano, perciò, al di là dell'enfasi indubbiamente blanditiva della comunicazione politica filo-governativa, anche per scontate strategie di consenso elettorale, il primo dei punti qualificanti del piano d'intervento della giunta provinciale brindisina riguardò proprio il problema del sostegno all'occupazione, che si pensò di affrontare ampliando e accelerando gli impegni nel settore dei lavori pubblici di competenza dell'ente:

Ne fa fede l'ingente bilancio delle opere realizzate, in corso di realizzazione e di imminente inizio: per quattro miliardi e 36 milioni i lavori stradali, di manutenzione di edifici scolastici e per la costruzione dell'Ospedale Psichiatrico; 281 milioni di lire riguardano lavori di prossimo appalto; i progetti in corso di esame da parte delle autorità tutorie assommano ad una spesa di un miliardo e 70 milioni di lire; infine, un miliardo e 570 milioni riguardano gli edifici scolastici progettati o in corso di progettazione. Come si rileva, in un totale di circa sette miliardi di lire si esprime lo sforzo in corso per tonificare, ai limiti delle competenze, il settore dei lavori pubblici come contributo diretto dell'Amministrazione Provinciale alla lotta contro la disoccupazione¹⁴⁵.

Nel periodo successivo, nonostante il grave disavanzo d'esercizio, che sarebbe passato dai circa due miliardi di lire del 1972 agli oltre sette miliardi (quasi 40 milioni di euro attuali¹⁴⁶) iscritti nel bilancio di previsione del 1975 per l'incremento delle spese correnti e soprattutto delle quote di capitale comprese nelle annualità di ammortamento, l'impegno finanziario dell'amministrazione Rini nel settore dei lavori pubblici aumentò ancora, compensando in pareggio gli aggravii con il ricorso ai contributi statali e, in misura maggiore, all'assunzione di mutui. L'indebitamento dell'ente provinciale brindisino, ancora più evidente laddove si consideri che le entrate previste in bilancio ammontavano a circa tre miliardi e mezzo di lire nel 1972 e 1973, a poco più di 4 miliardi e 180 milioni nel 1974 e a poco meno di 4 miliardi e 700 milioni nel 1975, andava inquadrato nel più generale e complesso problema della revisione del sistema della finanza locale, che costituiva forse l'aspetto più delicato del già da tempo avviato disegno di ridefinizione delle correlazioni tra autonomie territoriali e riforma funzionale dello Stato.

Agli inizi degli anni Settanta tale questione fu resa ancora più scottante dal compimento del lungo processo di elaborazione della riforma organica del sistema tributario, concretamente avviato nel 1962, che interveniva anche sul sistema fiscale provinciale e comunale.

Per quanto riguarda le autonomie provinciali, questo provvedimento, entrato in vigore in due fasi tra il 1973 e il 1974 (la prima, riguardante le imposte indirette, si basava sull'istituzione dell'Iva, la seconda, riguardante le imposte dirette, era caratterizzata dall'introduzione dell'Irpef e dell'Irpeg), riduceva l'area di applicazione dei tributi propri delle province, riequilibrandola con l'attribuzione da parte dello Stato di contributi erariali integrativi in sostituzione del gettito delle abolite imposte locali¹⁴⁷. Il sistema,

¹⁴⁴ Cfr. G. CRAINZ, *Il Paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma 2003, pp. 438-442.

¹⁴⁵ QAPB, *Realizzazioni e impegni*, cit., p. 10.

¹⁴⁶ Cfr. *supra*, nota 72.

¹⁴⁷ Cfr. P. BORIA, *Il sistema tributario*, Torino 2008, pp. 84-94; G. MORCALDO, *Intervento pubblico e crescita economica: un equilibrio da ricostruire*, Milano 2007, pp. 93-94; G. MARONGIU, *Storia dei tributi*

benché in generale finalizzato alla creazione – solo in parte riuscita – di un edificio tributario equo, dinamico ed efficiente e congegnato sulla base di principi in linea con quelli adottati dai paesi più industrializzati, avrebbe tuttavia creato parecchie incertezze. Innanzitutto perché accentrava nello Stato la funzione impositiva, e se questo da una parte migliorava l'efficienza della leva fiscale, che diventava un importante strumento di politica economica e di programmazione, dall'altra creava una finanza locale «derivata», cioè priva di risorse proprie; e poi perché si situava in forte contraddizione rispetto al contestuale decentramento dei poteri alle regioni e al concomitante potenziamento delle autonomie locali¹⁴⁸. Ma era soprattutto la scelta di creare una finanza locale basata sui trasferimenti da parte dello Stato che si sarebbe rivelata assai infelice, dato che così si finiva con il circoscrivere pericolosamente l'autonomia delle amministrazioni locali al solo versante della spesa, in cui peraltro il debito diventava fonte normale di finanziamento e si sviluppava in modo rilevante e anomalo, innescando un circolo vizioso di crescenti deficit e conseguenti crescenti indebitamenti¹⁴⁹.

Tornando al nostro caso, ciò spiega la progressiva impennata del disavanzo d'esercizio durante l'amministrazione Rini, preoccupata, come si è detto, di sostenere i livelli occupazionali, messi a rischio dalla fase di bassa congiuntura, attraverso un'ampia politica di opere pubbliche, che ora, con l'abolizione dell'autonomia impositiva della Provincia, con il conseguente alleggerimento della responsabilità diretta dell'ente sul carico fiscale gravante sui cittadini amministrati, con l'allentamento infine dei precedenti vincoli normativi posti al disavanzo dei bilanci preventivi e all'assunzione di prestiti poteva essere perseguita senza prestare molta attenzione alla copertura delle spese deliberate, contando appunto sugli appianamenti statali, tra l'altro disposti e concessi in base a criteri abbastanza elastici.

In effetti, se consideriamo globalmente i lavori «eseguiti, in corso, appaltati, imminenti e progettati», gli stanziamenti operati dall'amministrazione Rini per i lavori pubblici raggiunsero i nove miliardi nel bilancio del 1973¹⁵⁰ e superarono i 24 (quasi 135 milioni di euro attuali¹⁵¹) in quello del 1975¹⁵², anno in cui le opere nel campo della viabilità e dell'edilizia, che costituivano i principali ambiti d'intervento e i maggiori capitoli di spesa dell'amministrazione provinciale, risultavano ultimate per un importo complessivo di quasi un miliardo e 700 milioni di lire, in corso di esecuzione per quasi cinque miliardi e progettate per oltre 17 miliardi¹⁵³. Si trattava ovviamente di una gamma di lavori assai differenziata per complessità tecnica, impegno finanziario, quantità della mano d'opera, impatto infrastrutturale sul territorio, interesse collettivo, tempi d'esecuzione, ecc., e che andava dagli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria (rettifiche, segnaletiche, asfaltatura, cavalcavia, circonvallazioni, ecc.) sulla rete stradale provinciale alla costruzione o ristrutturazione di edifici scolastici, impianti sportivi, d'illuminazione pubblica e di elettrificazione periferica, strutture sanitarie, come il già citato Ospedale Psichiatrico.

Durante la presidenza Rini, tuttavia, l'amministrazione provinciale brindisina non

degli enti locali (1861-2000), Genova 2001, pp. 289-293.

¹⁴⁸ Cfr. F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna 1979, p. 35.

¹⁴⁹ Cfr. G. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali...*, cit., p. 295; G. BROSIO, D. HYMAN, W. SANTAGATA, *Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani. Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale*, Torino 1978, pp. 6-9.

¹⁵⁰ QAPB, *Realizzazioni e impegni (1972-1973)*, Brindisi 1973, p. 13.

¹⁵¹ Cfr. *supra*, nota 72.

¹⁵² QAPB, *Realizzazioni e impegni (1974-1975)*, Brindisi 1975, p. 14.

¹⁵³ *Ivi*, pp. 13-14.

s'interessò solo di viabilità e di edilizia. Già dal 1971, per esempio, aveva previsto incentivi speciali per il miglioramento e lo sviluppo del patrimonio zootecnico, in linea con le scelte di politica nazionale nel settore, aiutando gli allevatori negli acquisti di bestiame, nell'ammodernamento di stalle e attrezzature e sostenendo finanziariamente l'Ispettorato Agrario Provinciale per lo sviluppo del programma zootecnico, il Consorzio Provinciale degli Allevatori e la Fiera-Mostra Zootecnica di Serranova, evento ormai di rilievo sovralocale.

Altri contributi furono stanziati a sostegno degli agricoltori colpiti dagli effetti di eventi dannosi, delle cooperative vinicole e olearie, ritenute «strumento-chiave promozionale per una agricoltura profondamente rinnovata», e delle cooperative e manifestazioni fieristiche artigiane. Certo, si trattava di incentivi esigui, dell'ordine di qualche decina di milioni di lire, praticamente irrilevanti rispetto all'enorme quantità di denaro assorbita dai lavori pubblici, ma che pure contenevano un qualche «segnale autentico di compartecipazione responsabile» ai problemi del sistema produttivo provinciale¹⁵⁴, il quale, tuttavia, poteva contare anche sulle «altre provvidenze creditizie concesse dallo Stato o dalla Regione»¹⁵⁵.

E infatti l'amministrazione Rini intensificò l'impegno a favore sia della zootecnia che dell'agricoltura, ma non tanto sul piano finanziario quanto su quello del monitoraggio e censimento delle necessità primarie dei due settori, svolgendo di fatto una funzione consultiva e orientativa per la destinazione degli specifici sussidi regionali erogati attraverso il «Fondo di solidarietà per gli interventi straordinari in agricoltura», che prevedeva la concessione di contributi in conto capitale, concorsi per le agevolazioni creditizie e aiuti finanziari (nel 1973-74 fino a un massimo di 500 mila lire per azienda) nei casi di danni derivanti da eccezionali calamità naturali o avversità atmosferiche¹⁵⁶.

Nel caso della zootecnia, per esempio, fu incoraggiato l'impianto degli allevamenti cosiddetti di "bassa corte", soprattutto avicoli e cunicoli, il cui sviluppo, nella conclamata crisi di metà anni Settanta e nell'ottica del risanamento dell'economia nazionale, poteva risultare vantaggioso alla limitazione delle importazioni di carni bovine e suine e quindi ai tentativi di arresto dell'emorragia valutaria e di contenimento del deficit della bilancia commerciale¹⁵⁷.

Per quanto concerne l'agricoltura, l'amministrazione Rini guardò soprattutto ai comparti olivicolo-elaiotecnico e della coltivazione del carciofo. Il primo era il più antico e importante del settore primario della provincia di Brindisi, in cui, nel periodo qui considerato, gli oliveti occupavano più di cento mila ettari, oltre il 64 per cento dei quali concentrato in colture esclusive e la restante parte in assetto promiscuo. Il valore complessivo della produzione si aggirava annualmente tra i nove e i dieci miliardi di lire, un dato rilevante ma comunque sottodimensionato rispetto alle potenzialità delle coltivazioni a causa degli alti costi di produzione, imputabili alla crescente rarefazione della manodopera, al conseguente rafforzamento della capacità contrattuale della stessa e alla scarsa meccanizzazione dei processi di raccolta, lavorazione e confezionamento. La coltura del carciofo, invece, era cresciuta d'importanza in tempi più recenti, favorita dalle

¹⁵⁴ ID., *Realizzazioni e impegni*, cit., pp. 18-19.

¹⁵⁵ ID., *Realizzazioni e impegni (1972-1973)*, cit., p. 25.

¹⁵⁶ Cfr. CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA, Legge regionale 62/73, *Istituzione del Fondo di solidarietà regionale per gli interventi straordinari in agricoltura*, consultabile all'indirizzo web: [http://www5.consiglio.puglia.it/GISS1/1SagArchivio.nsf/\(InLinea\)/Legge-192A-I/\\$File/62-73.pdf?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GISS1/1SagArchivio.nsf/(InLinea)/Legge-192A-I/$File/62-73.pdf?OpenElement) (ultimo accesso: 25.10.2017).

¹⁵⁷ QAPB, *Realizzazioni e impegni (1974-1975)*, cit., p. 59.

condizioni pedoclimatiche del brindisino, e nel 1973 già si estendeva su una superficie complessiva di circa sei mila ettari «con una produzione media di 24 milioni di capolini all'anno», che poneva la provincia di Brindisi «al secondo posto tra le province pugliesi per superficie e produzione ed al terzo tra le province italiane per la superficie coltivata»¹⁵⁸.

Intanto, prima che il suo mandato quinquennale scadesse, l'amministrazione provinciale del capoluogo adriatico salentino riuscì a dare un forte impulso al rinnovamento del sistema dei trasporti pubblici, che condusse alla firma dell'atto costitutivo, nel gennaio 1975, della «Società Trasporti Pubblici – S.T.P. – S.p.A.», per la quale la Provincia, che l'aveva fortemente voluta, già nel 1974 s'impegnava alla sottoscrizione di quote azionarie per cento milioni di lire, somma poi raddoppiata nel bilancio dell'anno successivo. La S.T.P. nasceva d'intesa con l'Amministrazione Comunale di Brindisi, con l'Azienda Municipale dei Trasporti Urbani del capoluogo (AMAB), con l'Amministrazione Commissariale dell'Ente Regionale Pugliese Trasporti e sotto il coordinamento dell'Assessorato Regionale dei Trasporti¹⁵⁹.

L'ultimo atto della presidenza Rini fu la partecipazione all'iniziativa, promossa in collaborazione con il comune di Fasano e con l'Università di Bari, che ne aveva curato il progetto, volta alla creazione di un Centro Internazionale di studi universitari e post-universitari in località Selva di Fasano. Il progetto, che doveva avvalersi dei contributi della Cassa per il Mezzogiorno e di un mutuo concesso dal Servizio Credito Fondiario della Direzione Generale del Banco di Napoli, prevedeva «la costruzione di un complesso residenziale universitario integrato da un centro di Studi a livello internazionale per la Biologia Molecolare, il Diritto Comparato, Alti Studi Matematici, Tecnica Ingegneristica ed Alti Studi Agronomici», composto da dodici edifici, 200 posti letto e servizi complementari. Si trattava di una grande iniziativa le cui sorti Rini lasciava in eredità ai suoi successori¹⁶⁰.

Le elezioni amministrative del 1975 e l'avanzata della sinistra

L'esperienza di Ubaldo Rini al vertice dell'amministrazione provinciale brindisina si chiudeva, come si è già detto, nella primavera del 1975 con le consultazioni sub-statali regionali e amministrative. I risultati delle elezioni lo avrebbero nominato tra i membri di un consiglio provinciale questa volta presieduto da un socialista, l'avvocato Francesco Clarizia. La nuova assemblea rappresentativa della provincia di Brindisi era composta da undici consiglieri per la Dc, nove per il Pci, quattro per il Psi, quattro per il Msi-Dn, uno per il Psdi e uno, infine, per il Pli-Mcp. L'assemblea designò al suo interno una giunta Dc-Psi di cui facevano parte sei assessori democristiani, ossia Mario Annese, Orazio Ferrara, Teodoro Ferraro, Giuseppe Moggia, Giuseppe Palma e Giosuè Friolo (assessore supplente), e tre socialisti, cioè il presidente Clarizia, Luigi de Michele e Angelo Calamo (assessore supplente). Rispetto alle amministrative del giugno 1970, il quadro politico complessivo dell'amministrazione provinciale non sembrava certo sconvolto, ma la perdita di tre seggi democristiani e l'incremento di misura fatto registrare da quelli comunisti erano i significativi effetti di processi di più ampia portata che stavano caratterizzando gli anni della «solidarietà democratica»:

¹⁵⁸ ID., *Realizzazioni e impegni (1972-1973)*, cit., p. 26.

¹⁵⁹ Cfr. ID., *Realizzazioni e impegni (1974-1975)*, cit., pp. 48-50.

¹⁶⁰ *Ivi*, pp. 73-74.

Lo spirito della «solidarietà» si ripercosse nelle amministrazioni locali, dove si diffuse ulteriormente la formazione di giunte di centro-sinistra «aperte» al Pci, con la partecipazione comunista agli accordi programmatici e alle cariche istituzionali, ad esempio le presidenze delle commissioni consiliari e quelle dei consigli d'amministrazione di aziende municipali e di consorzi. [...] Allo spirito della «solidarietà democratica» partecipò pure la provincia di Brindisi, dove la giunta di centro-sinistra a guida socialista godette dell'«opposizione costruttiva» del Pci¹⁶¹.

Non è necessario entrare nel dettaglio dei risultati elettorali, ma basta dare uno sguardo alla composizione politica della nuova amministrazione provinciale perché si possa dire che, come in tutta Italia, o come nel resto della Puglia, dove peraltro si costituiva una giunta regionale di centro sinistra con il Pci all'opposizione¹⁶², anche nel brindisino il voto del giugno 1975 aveva segnato l'indebolimento della centralità della Democrazia cristiana e l'avanzata delle sinistre. Così com'è abbastanza intuitivo – se non altro per chi ricorda le vicende in fondo non tanto lontane di quegli anni, oltretutto spesso ricostruite, certamente con rimozioni e incompletezze, nei racconti divulgativi degli ambienti mediali generalisti di oggi¹⁶³ – il fatto che queste elezioni fossero destinate a rappresentare uno snodo cruciale per la storia elettorale italiana, e ciò almeno per tre motivi. Il primo, perché con esse fu inaugurato «un nuovo livello di elezioni generali (“generali” nel senso che coinvolgono la quasi totalità del corpo elettorale) in seguito all'istituzione delle 15 regioni a statuto ordinario». Il secondo, perché «nessun'altra consultazione di questo livello, regionale e amministrativa, avrebbe contato di più sul sistema politico nazionale; quella del 1975 non solo ebbe ripercussioni immediate sulla vita interna dei partiti, sui rapporti fra di loro e sulle istituzioni, ma aprì prospettive politiche nuove». Il terzo, perché per la prima volta votarono i diciottenni¹⁶⁴.

Quest'ultima novità esercitò sui risultati elettorali un peso forse non proprio decisivo, ma senz'altro rilevante. Non bisogna dimenticare, infatti, che in generale si giungeva alle urne in un'atmosfera carica di tensione, appesantita dalla crisi economica, dal terrorismo, da un'inquietante ondata di scandali che l'opinione pubblica attribuiva alla corruzione della classe politica¹⁶⁵. Ma anche le aspettative erano tante, soprattutto tra i più giovani, che dibattevano animatamente di aborto, di politiche economiche, di situazioni internazionali, di ordine pubblico, di degenerazione politica, di disoccupazione, di cassa integrazione, ecc., e che l'anno precedente avevano avvertito una prima ventata di cambiamento con l'attuazione dell'istituto del referendum per le ben note vicende

¹⁶¹ V. VETTA, *I comunisti pugliesi negli anni del «compromesso storico»*, in «Itinerari di ricerca storica», a. XXVIII – 2014, n. 2 (nuova serie), pp. 62-63.

¹⁶² In Puglia, con «le elezioni regionali del 1975, fu eletta una giunta di centro-sinistra presieduta dal democristiano Nicola Rotolo. Nei mesi seguenti, la posizione dei socialisti impose la convergenza programmatica con i comunisti, realizzata nell'aprile 1976 e approfondita nel giugno 1977». *Ivi*, p. 62.

¹⁶³ Su questo specifico tema cfr. V. ROGHI, *Gli anni Settanta e la Tv degli ultimi dieci anni*, Novecento.org, n. 2, 2014. DOI: 10.12977/nov34, consultabile all'indirizzo web: <http://www.novecento.org/uso-pubblico-della-storia/vittime-gli-anni-settanta-e-la-tv-degli-ultimi-dieci-anni-533/> (ultimo accesso: 16.10.2017).

Cfr. anche D. GAROFALO, V. ROGHI (a cura di), *Televisione: Storia, Immaginario, Memoria*, Soveria Mannelli (CZ) 2015.

¹⁶⁴ M. CACIAGLI, *Terremoti elettorali e transazioni fra i partiti*, in F. MALGERI, L. PAGGI, *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. Partiti e organizzazioni di massa*, cit., pp. 151-152.

¹⁶⁵ Cfr. P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna 1997, p. 389.

riguardanti la poi confermata legge sul divorzio; referendum attraverso il quale la società italiana si era espressa con «un suo giudizio [...] dissonante rispetto a quello del Parlamento»¹⁶⁶. Perciò, forse, il desiderio di cambiamento che i giovani, o meglio «i neo-elettori delle tre classi di età, secondo tutte le stime dell'epoca»¹⁶⁷, avrebbero mostrato votando a sinistra e soprattutto per il Pci, prima nelle regionali e amministrative del 1975 e poi nelle politiche dell'anno successivo, non può essere attribuito solo, come ha sostenuto in particolare Aurelio Lepre, alle inquietudini provocate da una crisi economica che in Italia avrebbe fatto proprio del 1975 l'anno peggiore del decennio per la forte caduta degli investimenti, della produzione industriale e del prodotto interno lordo. Del resto il Pci non aveva da proporre soluzioni alla crisi particolarmente esaltanti; quindi quel desiderio di cambiamento era un po' di tutti, e va spiegato, «invece, con ragioni soprattutto ideali: sembrò che Berlinguer potesse impersonare la rivolta contro un modo di far politica che aveva stancato e irritato e che molti attribuivano alla mancanza di alternativa»¹⁶⁸. Uno studio più approfondito dell'impatto che il «terremoto elettorale» del 1975 ebbe sul sistema politico nazionale ci porterebbe lontano dalle finalità di queste pagine, ma è necessario almeno accennare che il cambiamento che quell'evento sembrava annunciare si sarebbe rivelato, all'analisi retrospettiva – in verità ancora troppo politica e poco storica –, un'illusione. L'intreccio complesso e irrisolto tra la formula comunista del «compromesso storico» e quella democristiana della «terza fase», che parve vicino a sgrovigliarsi tra il 1976 e il 1979 nella strategia della solidarietà nazionale, in realtà si trasformò, per tanti motivi su cui non possiamo soffermarci, in un *power-sharing* «asimmetrico», che per il Pci si tradusse in vantaggi marginali sul piano dell'esercizio del potere ma in più concrete opportunità sui versanti dell'influenza politica e della gestione delle risorse¹⁶⁹.

La nuova amministrazione provinciale brindisina a guida socialista avviava dunque la sua attività nel 1976 immersa nell'atmosfera di sostanziale «solidarietà democratica» che a livello nazionale, con la «svolta» rivelata dalle elezioni politiche del 20 giugno, aveva coinvolto i partiti dell'arco costituzionale, e che probabilmente fu il frutto migliore dell'effimera e, com'è noto, tragica stagione dei governi andreottiani di solidarietà nazionale. Del resto, fu proprio il presidente Clarizia a ribadire la natura di questo accordo politico, recepito – lo si è già detto – anche a Brindisi, nel discorso che tenne dinanzi all'assemblea rappresentativa provinciale nella riunione del 4 gennaio 1977. In quell'occasione il presidente citava testualmente un passo assai significativo del documento sottoscritto dai partiti dell'arco costituzionale per una nuova politica amministrativa negli enti locali della circoscrizione provinciale di Brindisi, riconoscendo pubblicamente e pienamente la validità del principio in esso espresso per cui

«l'apertura e la comprensione del nuovo coinvolgono in una comune azione costruttiva maggioranze ed opposizioni, entrambe strumenti validi ed indispensabili per assicurare una gestione democratica degli Enti Locali. Da ciò deriva una concreta partecipazione alle scelte amministrative di fondo nella fase della formazione della volontà politica, nelle necessarie verifiche e nei controlli, senza

¹⁶⁶ Ivi, p. 388.

¹⁶⁷ M. CACIAGLI, *Terremoti elettorali e transazioni fra i partiti*, cit., p. 153.

¹⁶⁸ A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna 2004, p. 270.

¹⁶⁹ Cfr. S. GUNDLE, *I comunisti italiani tra Hollywood e Mosca. La sfida della cultura di massa (1943-1991)*, trad. it. di Richard Ambrosini, adattamento per l'edizione italiana di: *Between Hollywood and Moscow. The Italian Communist and the Challenge of Mass Culture, 1943-91*, by Stephen Gundle, Firenze 1995, p. 391.

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 producente 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 edilizio. 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.

istituzionale restava da definire la forma in cui si sarebbe dovuta configurare.

Gli abolizionisti insistevano sull'inutilità di un ente intermedio fra regioni e comuni nel nuovo assetto di decentramento amministrativo, attuato appunto con l'istituzione dell'amministrazione regionale. Alcune frange più radicali, particolarmente affascinate da una prospettiva più centralizzatrice nella struttura già verticistica dello Stato, lo avrebbero voluto sopprimere addirittura prima, nel precedente sistema decentrato, in cui l'ente provinciale era investito dell'esclusivo ed essenziale ruolo di intermediazione fra Stato e comuni.

Intanto, sul fronte abolizionista, era soprattutto la combattività del Pri a emergere:

Nella sua lunga e isolata (solo il Partito liberale lo appoggiò, ma con minore convinzione) battaglia abolizionista, nella quale si impegnò in prima persona il leader Ugo La Malfa, il PRI fin dagli anni Sessanta aveva sollecitato una riforma costituzionale in tal senso e nel 1977 presentò una proposta di legge costituzionale per la «Soppressione dell'ente autonomo territoriale provincia» [...], a firma Biasini, La Malfa, Mammì ed altri, ovvero dei massimi dirigenti del partito¹⁸⁹.

Era dal 1965 che il Pri proponeva il riesame del dettato costituzionale ai fini dell'abolizione della provincia come ente autarchico territoriale. Tra il 1968 e il 1970 l'iniziativa aveva subito una forte accelerazione

in concomitanza con la predisposizione degli strumenti legislativi per il varo dell'ordinamento regionale, culminando in una riunione dei rappresentanti dei gruppi regionalisti promossa dal gruppo parlamentare repubblicano della Camera e tenutasi il 21 gennaio 1970. Fu successivamente ripresa in più occasioni e portata nella stessa sede parlamentare nel corso della discussione del provvedimento per l'istituzione dei consigli circoscrizionali, nel marzo-aprile 1976, con la proposizione da parte dei gruppi parlamentari repubblicani e l'approvazione da parte delle Camere di un ordine del giorno che conteneva l'invito al Governo «ad approfondire in quale relazione, con riferimento alle mutate realtà locali e alle esigenze di nuove, diverse strutture subregionali (comprensori, comunità montane, ecc.) si ponga la funzione della provincia quale ente territoriale»¹⁹⁰.

La proposta di abolizione che i deputati repubblicani presentarono alla presidenza della Camera dei deputati il 5 luglio 1977, nasceva dalla convinzione che l'ente provinciale costituisse, per tanti motivi, una struttura inutile e addirittura dannosa per l'efficienza complessiva dell'impianto amministrativo e istituzionale del Paese. L'istituzione delle regioni ordinarie, secondo i repubblicani, aveva di fatto inglobato le già scarse competenze dell'ente provincia, rendendolo perciò superfluo

¹⁸⁹ C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in «Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici», a. XXXIV, aprile/giugno 2014, n. 2, pp. 308-309.

¹⁹⁰ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *VII Legislatura, Documenti – Disegni di Legge e Relazioni*, n. 1597, «Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei Deputati Biasini, La Malfa Ugo, Mammì, Agnelli Susanna, Ascari Raccagni, Bandiera, Battaglia, Bogi, Bucalossi, Compagna, Del Pennino, Gunnella, La Malfa Giorgio, Robaldo, *Soppressione dell'ente autonomo territoriale provincia: modifica degli articoli 114, 118, 119, 128, 132, 133 e della VIII disposizione di attuazione della Costituzione; abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione*», presentata il 4 luglio 1977, p. 1. Consultabile all'URL: http://legislature.camera.it/_dati/leg07/lavori/stampati/pdf/15970001.pdf (ultimo accesso: 19.10.2017).

sia come base territoriale per lo svolgimento di certi servizi che si estendono al di fuori della circoscrizione provinciale, sia come base provinciale per la cura di interessi locali che superino lo [sic] ambito del territorio comunale e la cui localizzazione non coincide necessariamente con l'ambito provinciale; ha una struttura rigida e burocratica ed una funzione autarchica che non gli consentono di essere ente intermedio tra Regione e Comune, né ai fini della cura di interessi politico-amministrativi locali né come organo di programmazione economico-territoriale; ha un costo di funzionamento sproporzionato sia rispetto ai compiti istituzionali cui deve adempiere, sia nella comparazione con il costo-rendimento delle altre strutture autonomistiche, atteso che un paese sovraccarico da costi per strutture pubbliche non può assolutamente permettersi strutture di pura autoalimentazione, che pertanto vanno rapidamente tagliate¹⁹¹.

Di fatto, secondo i repubblicani, la recente storia politico-istituzionale del Paese avvertiva dei rischi insiti nella duplicazione di apparati, costi e competenze contrastanti, nell'appesantimento burocratico e, infine, nell'irrigidimento delle funzioni partecipative, garantite dall'istituzione autonomistica, innescati dalla sovrapposizione del sistema regionale ordinario sull'organizzazione provinciale, al posto della quale sarebbe stata invece auspicabile un'articolazione consortile «a carattere comprensoriale» – sub o infra-provinciale – costituita da aree economicamente omogenee¹⁹².

Come vedremo, la proposta del Pri, dopo un iter parlamentare durato circa sette anni, sarebbe stata respinta dal Senato agli inizi del 1984, durante il primo governo di Bettino Craxi. In effetti, già

negli anni Settanta di quella proposta di riforma costituzionale avanzata dal PRI non si iniziò praticamente neppure a discutere. La Provincia si era radicata e consolidata nel sistema politico; gli altri partiti la consideravano una risorsa di governo nient'affatto trascurabile per il controllo politico del territorio, e un'opportunità di carriera per la classe politica. Probabilmente la proposta di abolire le Province non avrebbe trovato grandi favori neppure nell'opinione pubblica, in un periodo in cui i partiti godevano della fiducia e del consenso di gran parte dei cittadini e il tema dei costi eccessivi della politica non era all'ordine del giorno; e certamente in molte aree del paese una tal proposta avrebbe scatenato una forte opposizione popolare¹⁹³.

Sul fronte opposto dei revisionisti, tra cui si poneva anche l'amministrazione Clarizia, si riteneva senza dubbio necessario porre mano a una ristrutturazione complessiva dell'ente provincia. Sul piano geografico, per esempio, non si poteva ignorare che i confini della maggior parte delle circoscrizioni provinciali sul territorio nazionale fossero d'origine antica, in larga parte risalente all'epoca della dominazione napoleonica, e ormai inadeguati a causa dalle fratture che il progresso aveva provocato all'omogeneità storica del reticolo urbano, delle vocazioni produttive, della conformazione territoriale ecc., che in linea di massima erano stati i criteri di base per l'originaria delimitazione dei confini amministrativi delle province. Quindi, era auspicabile una verifica/rettifica della geografia provinciale nazionale. Del resto, la stessa provincia di Brindisi, anticamente parte integrante della storica Provincia di Terra d'Otranto, era stata costituita di recente, durante il ventennio fascista, anche per assecondare la forte spinta centrifuga esercitata

¹⁹¹ *Ivi*, p. 2.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit., p. 309.

dalla realtà politica, culturale, sociale, economica di un vecchio «circondario» amministrativo, quello di Brindisi appunto, che nel lento processo di differenziazione rispetto al contesto provinciale d'appartenenza aveva costruito una propria identità che rivendicava piena autonomia¹⁹⁴.

Anche sul piano giuridico-istituzionale l'ente provinciale aveva bisogno di essere riformato. Ma per l'amministrazione Clarizia, come in generale per i revisionisti, la ristrutturazione doveva avvenire nel pieno rispetto del dettato costituzionale, esaltando quindi il ruolo della provincia come ente autonomo di governo locale e circoscrizione di decentramento statale e regionale nell'ambito dei principi sanciti dalle leggi della Repubblica. Un ente cioè investito di compiti essenziali per il progresso della collettività (pianificazione territoriale e urbanistica, programmazione dello sviluppo socio-economico, ecc.) e perciò snodo basilare dell'intervento pubblico e punto di riferimento primario dell'iniziativa privata. La giunta Clarizia, dunque, rifiutava qualsiasi ipotesi di struttura amministrativa provinciale che negasse questo fondamentale ruolo politico; un rischio reale se l'ente fosse stato trasformato, secondo quanto proposto dal progetto abolizionista, in mera «articolazione decentrata della Regione», o in consorzio o in «associazione di enti locali *che riceva la sua legittimazione politica da una elezione di secondo grado*»¹⁹⁵, come per i comprensori, rivelatisi nella maggioranza dei casi esperienze deludenti.

La concezione multisetoriale della strategia anticrisi

Questa era la speranza, ma nel frattempo la situazione generale versava in uno stato di grave confusione, alimentata dai cantieri normativi dello Stato in perenne ritardo nella costruzione di solidi quadri istituzionali e dalle tendenze delle regioni a limitare l'erosione dei propri poteri deliberativi evitando il più possibile di concedere deleghe agli organi periferici.

Sicché, per esempio, poco poteva fare l'amministrazione Clarizia nel settore agricolo, che all'interno del sistema produttivo brindisino esercitava «una forte tensione equilibratrice [...], rappresentando ancora e sempre una solida piattaforma portante della struttura economica, pressoché alla pari con l'industria»¹⁹⁶. Quanto questo fosse vero lo dimostravano i dati del 1975 relativi alla produzione lorda vendibile delle colture legnose (vite, olivo, mandorlo, fico, carrubo), che da sola aveva fatto registrare un valore di 71 miliardi e 650 milioni di lire, cioè oltre il 25 per cento in più rispetto all'anno precedente, cui si aggiungevano i 41 miliardi e 337 milioni delle coltivazioni erbacee e i 10 miliardi e 318 milioni dei prodotti zootecnici; in tutto quasi 123 miliardi e 400 milioni di lire (circa 700 milioni di euro attuali¹⁹⁷), cioè il 18 per cento in più, pari a 19 miliardi e 585 milioni, rispetto al 1974¹⁹⁸. Ma se per il settore agricolo il saldo del 1975 si era chiuso in attivo, l'annata successiva avrebbe avuto un andamento marcatamente negativo, con un forte calo produttivo nel comparto della viticoltura a causa degli attacchi di oidio e

¹⁹⁴ Tutta la vicenda è ricostruita in A. L. DENITTO, *Amministrare gli insediamenti (1861-1970). Confini, funzioni, conflitti. Il caso della Terra d'Otranto*, Galatina 20015, pp. 76 e ss. Cfr. anche EAD., *La nuova provincia di Brindisi tra disegno autoritario fascista e aspirazioni allo sviluppo*, in C. PASIMENI (a cura di), *1927-2007. L'amministrazione della Provincia di Brindisi*, cit., pp. 15-30.

¹⁹⁵ QAPB, *Realizzazioni e impegni. 1977*, cit., p. 15.

¹⁹⁶ QAPB, *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., p. 44.

¹⁹⁷ Cfr. *supra*, n. 72.

¹⁹⁸ QAPB, *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., p. 44.

peronospora, stimato attorno al 30-33 per cento, e in quello della pregiata mandorlicoltura per la diffusione di gravi fitopatie. Di fronte all'emergenza, l'amministrazione provinciale decise di aumentare di 20 milioni di lire gli stanziamenti in bilancio a favore dei coltivatori e di bandire due concorsi finalizzati all'erogazione di contributi per l'acquisto di antiparassitari e reti speciali per la raccolta delle olive, incoraggiando soprattutto la partecipazione degli agricoltori soci di cooperative e con proprietà rurali estese per non più di tre ettari¹⁹⁹. Proprio per rompere «il margine del “facoltativo” e la promozionalità» che caratterizzava queste misure, l'amministrazione Clarizia varò nel 1976 l'ipotesi di redigere un progetto di assetto territoriale della provincia che privilegiasse l'agricoltura. Il progetto avrebbe dovuto dettare le linee guida per interventi organici, discussi e concordati anche con le associazioni e gli operatori economici direttamente coinvolti, finalizzati tanto alla soluzione dei problemi che riguardavano le colture, le riconversioni, le strutture di trasformazione e commercializzazione del prodotto agricolo, l'ammodernamento dei sistemi d'irrigazione, l'utilizzo cooperativo di mezzi meccanici, quanto alla trasformazione degli anacronistici contratti di colonia e mezzadria in affitto e al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali fino alla creazione, diremmo oggi, di una «campagna urbanizzata»²⁰⁰.

Con il piano di assetto territoriale si pensava infine di risolvere l'altra importante questione dell'utilizzazione e valorizzazione dei circa 4.500 ettari di terre incolte o scarsamente coltivate della provincia. Negli ultimi anni, all'aspetto propriamente economico di questo problema si erano intrecciati preoccupanti risvolti umani e sociali, avendo scatenato un'aspra contrapposizione tra braccianti, proprietari e allevatori, in altri termini tra bisogno di lavoro, disinteresse proprietario e l'esigenza di aree pascolatorie e boschive per la sopravvivenza di attività zootecniche estensive come la pastorizia. Una situazione che di fatto aveva bloccato l'applicazione della Legge regionale n. 17 del 2 marzo 1974 sulla concessione delle terre incolte:

[Art. 1] Agli effetti delle norme sulla concessione delle terre incolte o insufficientemente coltivate, di cui al decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 279, e successive modifiche ed integrazioni, può ottenere, detta concessione, anche l'Ente di sviluppo agricolo.

L'Ente provvede ad assegnare le predette terre, a coltivatori e lavoratori agricoli, singoli od associati, per la organizzazione di unità produttive idonee, per condizioni di produttività e redditività, a consentire la formazione di imprese autonome familiari, plurifamiliari o cooperative, che siano efficienti sotto il profilo tecnico ed economico²⁰¹.

Nella realistica visione di un sistema agro-alimentare tradizionalmente caratterizzato dalla forte integrazione di coltivazione e zootecnia, anche per quest'ultimo comparto la neoletta amministrazione riservò in bilancio risorse finanziarie a sostegno di allevamenti di «bassa corte», sia per favorire la massificazione dei profitti in un settore primario

¹⁹⁹ *Ivi*, p. 45.

²⁰⁰ Cfr. *ivi*, p. 46. Sul concetto di «campagna urbanizzata» cfr., M. LONGARONI-F. MUSOTTI, *La campagna trasformata. I sistemi locali del lavoro delle province di Arezzo Perugia e Terni*, in R. ESPOSTI, F. SOTTE (a cura di), *Le dinamiche del rurale. Letture del caso italiano*, Milano 2001, pp. 244-248.

²⁰¹ Il testo integrale della Legge Regionale 2 marzo 1974, n. 17, *Terre abbandonate*, è consultabile all'indirizzo web:

<http://portale2015.consiglio.puglia.it/documentazione/leges/modulo.aspx?id=3678> (ultimo accesso: 17.10.2017).

scarsamente specializzato, sia per restare in linea con la politica nazionale di contenimento del consumo di carni bovine e suine importate dall'estero che, come abbiamo già detto, pesava sulla bilancia dei pagamenti. La questione era già stata affrontata dalla precedente amministrazione Rini, ma lo staff di Clarizia vi aggiungeva elementi di indubbia novità, come l'obiettivo del superamento delle carenze riscontrabili nei sistemi di commercializzazione dei prodotti provenienti dagli allevamenti avicoli e cunicoli e soprattutto l'opportunità economica offerta dalla effettiva rivalutazione, a differenza di quanto si fosse fatto in passato, della pesca, antica e potenzialmente lucrosa vocazione del brindisino costiero. Nel bilancio del 1977, per esempio, l'amministrazione stanziava quindici milioni di lire per contributi alla costituzione di cooperative fra pescatori e all'ammodernamento tecnologico delle loro attrezzature²⁰².

In questa prospettiva, assumeva un ruolo strategico il mercato generale all'ingrosso, «struttura-principe», così veniva chiamata dalla giunta Clarizia, per la tutela dei produttori e dei consumatori e per l'incentivazione del mercato. Un mercato generale, infatti, regolato da una precisa normativa e dotato di «depositi refrigeranti, surgelatori, smistamento, uffici, banchi-merce e aree per le aste», avrebbe consentito «una più attenta e capillare sorveglianza igienico-sanitaria [...]; un'azione calmieratrice sui prezzi; [...] una corretta vigilanza fiscale e l'opera di prevenzione delle frodi e dell'imboscamento dei prodotti, nonché la repressione di ogni forma di prepotenza mafiosa»²⁰³. La Camera di commercio di Brindisi già da tempo aveva pensato a una struttura di questo tipo e aveva lanciato l'iniziativa di costituire una società per azioni a capitale pubblico appunto per realizzarla. Verso la fine del 1976, trovando nell'amministrazione Clarizia e nel comune di Brindisi interlocutori interessati al progetto, si pervenne ai primi accordi per la concreta attuazione dell'iniziativa, di cui in avvio, sulla base di una partecipazione paritaria dei tre enti, ossia amministrazione provinciale, comunale e Camera di commercio, furono discussi gli aspetti giuridici, finanziari e gestionali. Ferma restando la natura di società per azioni a capitale pubblico, il progetto prendeva la forma di un consorzio a gestione cooperativa fra enti pubblici e categorie impegnate in attività produttive e commerciali²⁰⁴.

Guardando dunque complessivamente all'azione dell'amministrazione Clarizia nei vari campi in cui l'ente provinciale vantava istituzionalmente competenze esclusive o delegate, possiamo dire che essa puntò, sia per mezzo della programmazione sia attraverso la costituzione di organismi consultivi trasversali rappresentativi di enti, categorie, associazioni ecc., al superamento delle frammentarietà, sovrapposizioni e conflittualità di iniziative e di interventi che fino a quel momento avevano provocato nei settori d'interesse pubblico una grande dispersione di risorse e piccolissimi vantaggi.

In questa direzione andava, per esempio, l'istituzione nel 1977 della «Consulta Provinciale per il Turismo, lo Sport e il Tempo libero», nata perché fosse tradotto in concreta attuazione il principio di «servizio sociale» insito in queste tre attività, ritenute importanti fattori di crescita civile e culturale. Nella Consulta confluivano le rappresentanze qualificate dei settori direttamente coinvolti e aveva lo scopo di studiare, anche con il contributo dell'Azienda di Soggiorno e Turismo di Brindisi che stava per essere costituita, gli interventi necessari a risolvere le specifiche esigenze strutturali dei settori stessi, di sostenerne e generalizzarne le esperienze positive, di coordinare le attività promozionali per lo sviluppo e l'incremento del turismo e dei «centri di formazione fisico-sportiva», di regolare il flusso degli interventi finanziari a sostegno delle

²⁰² QAPB, *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., p. 50.

²⁰³ *Ivi*, p. 49.

²⁰⁴ Cfr. *ivi*, p. 50.

associazioni «Pro Loco», delle manifestazioni e dei sodalizi sportivi, ecc. In merito a quest'ultimo punto, il regolamento varato dalla Consulta stabiliva che le opere finanziabili dovevano essere destinate esclusivamente all'uso pubblico e che il contributo della Provincia, concesso a fondo perduto, non poteva eccedere in ogni caso il 50 per cento della spesa riconosciuta ammissibile. Nel bilancio di previsione per l'esercizio del 1977, si dava avvio all'iniziativa con l'iscrizione di 100 milioni di lire in uno specifico capitolo di spesa²⁰⁵.

In linea, quindi, con una concezione inaugurata, ma più timidamente, durante la presidenza Rini, l'«impegno sociale» fu uno dei punti qualificanti dell'esperienza di Clarizia al vertice dell'amministrazione provinciale brindisina e il principio informatore, per così dire, dell'attività dell'ente anche in settori, come i precedenti, che in passato erano stati piuttosto trascurati, avendo goduto semmai dei benefici indotti dalla trasversalità dell'azione amministrativa (si pensi, per esempio, all'ovvio rapporto tra opere pubbliche/viabilità e turismo), non fosse altro perché ricadenti, in particolare sport e tempo libero, nell'ambito delle spese facoltative.

Ma per l'Amministrazione Clarizia, la funzione sociale per eccellenza era quella svolta dalla pubblica istruzione, che peraltro, nell'estate del 1976, con l'emanazione del D.M. del 29 luglio per l'istituzione di 51 distretti scolastici in Puglia, faceva registrare una novità importante, cioè le elezioni per la formazione dei consigli di distretto, fissate per il marzo del 1977 e coincidenti con il rinnovo, dopo tre anni di esperienza, dei consigli di circolo e di istituto.

Distretti, consigli scolastici distrettuali e provinciali, organi collegiali locali erano tutti conseguenza dell'emanazione nel 1974 dei decreti delegati, ossia la risposta legislativa alla contestazione studentesca del 1968 e alle sollecitazioni provenienti dall'intellettualità democratica e progressista, che in quel periodo, sulla spinta dei fermenti innovativi scaturiti dalla mutata situazione sociale, economica e culturale del Paese, avevano osteggiato la scuola tradizionale e selettiva e combattuto, con strumenti diversi, per una scuola democratica, promozionale e orientativa²⁰⁶.

Con i decreti delegati la scuola perdeva l'originaria struttura verticistica per assumere una fisionomia orizzontale in cui, tanto sul piano amministrativo quanto sul piano educativo e didattico, operavano gli organi collegiali in rappresentanza di tutta la comunità scolastica. Nella nuova configurazione del sistema d'istruzione, i distretti furono considerati, almeno all'inizio, come la novità più dirompente. Essi erano stati concepiti come comprensori territoriali, delimitati in base a criteri rigorosi e aderenti alle specificità areali, in cui si sarebbe dovuta realizzare la partecipazione efficiente, democratica e sinergica delle comunità locali, delle forze sociali e delle istituzioni alla gestione del mondo della scuola. Le funzioni che questi organismi venivano chiamati a svolgere erano teoricamente (teoricamente perché la realtà dei fatti avrebbe smentito in larga parte le aspettative) di straordinaria importanza, in quanto riguardavano la programmazione annuale dei piani per: l'istituzione, la localizzazione e il potenziamento delle istituzioni scolastiche comprensoriali; lo svolgimento di attività para-, extra- e interscolastiche; i servizi di orientamento professionale e di assistenza educativa; il potenziamento delle attività culturali, sportive e di sperimentazione; i servizi di medicina

²⁰⁵ Cfr. *ivi*, pp. 56-61.

²⁰⁶ Cfr. G. TOGNON, *La politica scolastica italiana negli anni Settanta. Soltanto riforme mancate o crisi di governabilità?*, in F. LUSSANA, G. MARRAMAO, *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. Culture, nuovi soggetti, identità*, cit., pp. 61-87.

scolastica e assistenza socio-psico-pedagogica, ecc.²⁰⁷

Perciò, la formazione dei consigli distrettuali elettivi diventava davvero un evento di rilievo per il futuro del sistema scolastico italiano, a patto che in essi vi fosse partecipazione elettorale, candidati motivati e preparati, sedi appropriate, personale, ecc. In generale, ma il discorso non può essere approfondito in questa sede, tali condizioni non sempre si verificarono, e soprattutto a partire dagli anni Ottanta andò affievolendosi la partecipazione alle elezioni distrettuali, divenne difficile persino la ricerca dei candidati, appariva debole politicamente l'associazionismo dei genitori e quello professionale, spesso contrastata, infine, dall'amministrazione centrale l'attività stessa degli organi collegiali territoriali. Quindi, nonostante gli indubbi progressi che sul piano della democratizzazione i decreti delegati introdussero nella scuola, le anomalie che abbiamo appena richiamato avrebbero condannato l'intero sistema formativo nazionale a una irreversibile atrofizzazione, cui ancora oggi, com'è noto, si cerca di rimediare²⁰⁸.

Intanto nel brindisino il nuovo sistema non era ancora a pieno regime che l'amministrazione provinciale già mobilitava ingenti risorse finanziarie per favorirne le funzioni. Nel 1976 gli impegni per l'edilizia scolastica avevano superato i 4 miliardi e 200 milioni di lire, circa il 23% di tutte le opere pubbliche, comprese quelle stradali, mentre il costo delle forniture per arredamento, attrezzature, materiale scientifico, ecc. sfiorava i 114 milioni. Nello stesso anno a Brindisi terminavano i lavori di completamento della sede dell'Istituto Tecnico per Geometri e nell'ITIS s'inaugurava la sezione autonoma di Chimica Industriale, mentre a Mesagne veniva acquistato un edificio destinato all'Istituto Tecnico Commerciale²⁰⁹.

Negli anni successivi, la giunta Clarizia continuò a portare un contributo concreto alla nuova dimensione distrettuale del sistema d'istruzione, mettendo a punto un piano di sviluppo dell'offerta formativa e della localizzazione delle istituzioni scolastiche elaborato sulla base delle indagini svolte per l'individuazione degli indirizzi di studio più graditi ai giovani e degli orientamenti emersi dal confronto con le forze sociali, amministrative, sindacali e scolastiche presenti nei distretti della provincia. Nel 1977-78, per esempio, partendo da questo progetto furono avanzate al Ministero della Pubblica Istruzione varie richieste d'autonomia: per l'ITC di Fasano, sezione staccata di quello di Brindisi, cresciuto a ben 81 classi per un totale di 2.100 studenti, e per il quale si chiedeva anche la concessione dell'indirizzo amministrativo; per il Liceo Scientifico di Ostuni, divenuto più grande di quello di San Vito dei Normanni di cui era sezione; per il Liceo Scientifico e l'ITC di Mesagne, sezioni staccate degli omologhi istituti del capoluogo ormai a rischio d'operatività a causa del sovraffollamento, che si pensava di risolvere concedendo appunto l'autonomia alle sedi decentrate; per lo stesso motivo, infine, si chiedeva l'autonomia dell'altra sede dell'ITC di Brindisi a S. Pietro Vernotico²¹⁰.

E sempre in tema di istruzione e promozione culturale, l'amministrazione Clarizia rinnovava il proprio impegno alla realizzazione del già citato Centro di Alti Studi

²⁰⁷ Su istituzione, fini, determinazione, organi, ecc. del distretto scolastico cfr. il D.P.R. n. 416 del 31 maggio 1974, «Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica» e la Legge 14 gennaio 1975, n. 1, «Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, concernente l'istituzione e il riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica». I testi integrali del decreto e della legge sono consultabili agli URL:
- http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/dpr416_74.html;
- <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975-01-14;1> (ultimi accessi: 17.10.2017).

²⁰⁸ Su questo argomento cfr. G. TOGNON, *La politica scolastica italiana negli anni Settanta...*, cit., *passim*.

²⁰⁹ QAPB, *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., pp. 64-66.

²¹⁰ QAPB, *Realizzazioni e impegni. 1977*, cit., pp. 51-53.

Universitari e Post Universitari a Selva di Fasano, per la cui costruzione si stavano acquistando quasi 110 mila metri quadri di terreni, e al sostegno finanziario della Biblioteca e del Museo provinciali e di importanti campagne per il recupero del materiale archeologico giacente nella zona dell'antica Valesio (continuamente saccheggiate da tombaroli e contrabbandieri di reperti), nei fondali di Torre Guaceto, nel centro storico del capoluogo e nella baia di S. Sabina. Queste ultime, in particolare, sarebbero state iniziative di grande successo, sia per la rilevanza scientifica dei reperti risalenti all'antica *Brundisium*, che avrebbero permesso di stabilire una più circostanziata cronologia della ceramica medievale di tutta l'area pugliese tra IX e XV secolo, sia per le innovative tecniche di archeologia subacquea applicate al recupero dai fondali brindisini dei reperti risalenti al periodo protoromano e romano²¹¹. E proprio per valorizzare i risultati di queste esperienze, alla fine del 1977 l'amministrazione provinciale promosse la rassegna sul tema *L'archeologia sottomarina lungo il litorale brindisino*, che attrasse migliaia di visitatori ed ebbe risonanza internazionale, tanto da non sfuggire all'ammirazione del noto esploratore ed ecologo francese Jean Jacques Cousteau²¹².

Si trattava fin qui dei normali campi d'esercizio dell'attività amministrativa provinciale, che abbracciava naturalmente altri aspetti pure importanti, come la sicurezza sociale, la tutela ambientale e l'assistenza sanitaria. Quest'ultima in particolare, se da una parte veniva radicalmente rinnovata dal varo del piano sanitario regionale, che tra le altre cose trasferiva gradualmente ai comuni l'attività «consuloriale» prima di competenza dell'ente provincia (nel 1977 la Regione Puglia, recependo lo spirito della Legge n. 405 del 29 luglio 1975 sulla famiglia e la parità coniugale, istituiva i consultori comunali)²¹³, dall'altra si era particolarmente complicata per l'emergere prepotente di fenomeni – alcuni già noti ma piuttosto trascurati dalle precedenti amministrazioni, altri relativamente nuovi ma in allarmante espansione – come la tossicomania, l'infanzia difficile, l'abbandono degli anziani, che videro sempre in prima linea l'amministrazione Clarizia contro le circostanze critiche che ne derivavano.

Un questione insolita, invece, con cui l'amministrazione provinciale brindisina dovette cimentarsi riguardava le fonti energetiche alternative. Nel 1977, infatti, per la giunta Clarizia si apriva la prospettiva inquietante del nucleare, con l'ipotesi della costruzione nelle campagne del comune di San Pietro Vernotico «di un impianto multinazionale per l'arricchimento dell'uranio»²¹⁴. Anche la provincia di Brindisi, dunque, veniva coinvolta nel progetto dello Stato di far fronte all'aumento delle spese energetiche con la costruzione di centrali nucleari.

L'Italia era già indietro in questo campo, dopo un buon inizio: nel 1964 e nel 1965 erano state messe in funzione tre centrali a Trino Vercellese, sul Garigliano e a Latina ed era stato un buon inizio perché in quel momento l'Italia era il quinto paese al mondo per la produzione di energia nucleare. In seguito i progetti avevano subito un rallentamento: nel 1970 era stata iniziata la costruzione della centrale di Caorso. La crisi del 1973 diede un forte impulso alla progettazione e, nel piano di nuclearizzazione dell'energia che fu studiato in quell'anno, fu previsto che nel 2000 il 45% dell'energia sarebbe stato fornito dalle centrali nucleari; il piano fu completato con quello energetico del 1977 che prevedeva la costruzione di numerose

²¹¹ Cfr. ID., *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., pp. 68-71.

²¹² Cfr. ID., *Realizzazioni e impegni. 1977*, cit., p. 63.

²¹³ Cfr. *ivi*, pp. 100-101.

²¹⁴ ID., *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., p. 76.

altre centrali²¹⁵.

La posizione dell'amministrazione Clarizia di fronte all'ipotesi della costruzione di una centrale nucleare nel brindisino fu inizialmente di carattere interlocutorio:

Se i pericoli dovessero palesarsi reali saranno espletate tutte le possibili azioni contro la realizzazione dell'impianto, mentre sarà offerta ogni più ampia disponibilità di collaborazione se l'iniziativa industriale dovesse rivelarsi utile all'economia locale con tutte le garanzie per la salute pubblica e per la tutela dell'ambiente²¹⁶.

La questione, tuttavia, veniva per il momento accantonata; si sarebbe ripresentata più tardi, ma com'è noto, in termini diversi.

L'illusione: la provincia ente intermedio di programmazione?

Intanto per l'amministrazione Clarizia il mandato quinquennale giungeva a scadenza. A Brindisi le elezioni amministrative si tennero nel giugno del 1980 (le amministrative del giugno 1979 avevano riguardato solo alcuni dei consigli provinciali e comunali sul territorio nazionale), esattamente un anno dopo le politiche – che avevano visto l'affermazione di Dc e Psi e una sensibile flessione dei consensi al Pci – e quelle per il primo parlamento europeo.

Il nuovo decennio si apriva dunque all'insegna di nuove profonde trasformazioni che investivano il Paese. In campo politico si era assistito all'esaurimento della solidarietà nazionale e al ritorno del Pci all'opposizione, mentre cominciava a emergere la figura del segretario del Psi Bettino Craxi, che dopo le convulse fasi di avvicendamento di cinque governi tra il 1979 e il 1983, complicate dal terribile terremoto in Irpinia e dallo scandalo seguito alla scoperta della ragnatela di cospirazione ai danni dello Stato democratico tessuta dalla loggia massonica P2, nell'agosto del 1983 avrebbe dato vita al primo governo a guida socialista della storia del nostro Paese. I governi Craxi, com'è noto, sarebbero durati fino al marzo 1987²¹⁷. Sul piano economico, nel frattempo, l'aumento del deficit commerciale a causa delle importazioni petrolifere veniva in parte compensato dallo sviluppo dei processi d'industrializzazione nella cosiddetta «Terza Italia»²¹⁸, pur in presenza di un'inflazione che nel 1980 superava ancora il 20 per cento e che soltanto dalla seconda metà del 1983 avrebbe cominciato a scendere. La discesa del tasso d'inflazione avrebbe alimentato la propensione all'acquisto dei titoli di stato, soprattutto Buoni ordinari del Tesoro Bot), determinando la forte espansione del debito pubblico, su cui

²¹⁵ A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica...*, cit., p. 253.

²¹⁶ QAPB, *Realizzazioni e impegni (1975-1976)*, cit., p. 76.

²¹⁷ Cfr. A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica...*, cit., pp. 294-299, e P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti...*, cit., pp. 421-449.

²¹⁸ Com'è noto, il termine «Terza Italia» fu coniato negli anni Settanta dal sociologo Arnaldo Bagnasco per indicare un'area (in pratica costituita da Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche) che non godeva di rapporti privilegiati con il governo centrale, che non poteva usufruire dei meccanismi compensatori concessi invece al Sud del Paese e che era caratterizzata da un'economia di imprese di piccole dimensioni e di lavorazioni tradizionali che non richiedevano grossi capitali né un grande apporto di manodopera e che erano capaci di adattarsi alla congiuntura sfavorevole. Cfr. A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, cit., e anche C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia. Gli effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna 1992.

tuttavia incidere tanto il pagamento degli interessi passivi sui titoli pubblici quanto l'aumento della spesa per le prestazioni sociali. Si sarebbe così innescato un «meccanismo perverso» che nel 1985 avrebbe portato il debito pubblico ad assorbire il 92 per cento del prodotto interno lordo; un dato impressionante reso ancora più grave dalla tempesta monetaria che tre anni prima era stata scatenata dalla pesante svalutazione della lira, del 6 per cento rispetto alle altre valute del Sistema Monetario Europeo (lo SME era sorto nel 1979 al posto del cosiddetto «serpente monetario», cioè l'accordo sottoscritto nel 1972 dai paesi della CEE per mantenere un margine di fluttuazione predeterminato e ridotto tra le valute comunitarie e tra queste e il dollaro)²¹⁹.

Come si è accennato, nel giugno del 1980 in Italia si erano svolte le elezioni per il rinnovo delle amministrazioni regionali (in Sardegna si erano già tenute l'anno precedente), provinciali e comunali. A Brindisi, i risultati elettorali portarono alla formazione di un'assemblea rappresentativa provinciale per la seconda volta sotto la presidenza dell'avvocato Francesco Clarizia. Il nuovo consiglio era formato da undici consiglieri democristiani, otto comunisti, quattro socialisti, tre appartenenti al Msi-Dn, due al Psdi, uno al Pri e un altro ai Cattolici Democratici. Rispetto al consiglio uscente, a fronte della invariata maggioranza democristiana e della conferma del numero dei seggi socialisti, i dati più significativi riguardavano la perdita di un seggio per il Pci, che ricalcava la generale tendenza alla diminuzione del consenso al partito, il raddoppio della rappresentanza del Psdi, la perdita di un seggio per il Msi-Dn e l'ingresso del Pri. Ma la novità senz'altro più importante era costituita dalla composizione della Giunta, che a differenza delle coalizioni Dc-Psi del decennio precedente ora si allargava fino a comprendere un rappresentante del Pri e uno del Psdi, mantenendo tuttavia aperta, così sosteneva Clarizia nella presentazione al Consiglio delle linee di orientamento dell'azione politico-amministrativa del suo staff, la prospettiva di una concreta collaborazione con il Pci. Anzi, ciò diventava l'impegno fondamentale di tutti i raggruppamenti politici della provincia di Brindisi, nonostante la consapevolezza del difficile momento attraversato dai rapporti tra le forze democratiche. E questo nella prospettiva concreta di quella che Clarizia definiva la «cultura della trasformazione»²²⁰, con un evidente richiamo alla proposta di grande e unitaria riforma (istituzionale, amministrativa, economica, sociale e morale), ossia al progetto di «trasformazione» sociale, istituzionale e di progresso cui tutte le forze politiche e sociali dovevano concorrere, che il segretario del suo partito, Bettino Craxi, aveva lanciato nel settembre dell'anno precedente dopo un intenso incontro con Berlinguer, che comunque rifiutò la proposta²²¹. D'altra parte era per questo motivo che il presidente della Provincia di Brindisi si augurava che il Pci rivedesse l'atteggiamento di chiusura, di autoemarginazione e di isolamento, e che accogliesse l'«invito alla collaborazione, alla intesa democratica, rivolto dagli altri Partiti dell'area democratica, portando tutto il peso della sua grande tradizione popolare e della sua esperienza nella ricerca di soluzioni comuni ai problemi che travagliano la collettività provinciale»²²². Sono argomenti che meriterebbero ampliamenti e approfondimenti

²¹⁹ Cfr. A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica...*, cit., pp. 299- 316.

²²⁰ Cfr. QAPB, *Dall'ente provincia all'ente intermedio per una società in evoluzione. Linee generali di orientamento dell'azione politica e amministrativa della Giunta Provinciale di Brindisi per il quinquennio 1980-1985*, n. 10, Brindisi 1981, pp. 17-18.

²²¹ Cfr. A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica...*, cit., p. 295; cfr. anche A. GIOVAGNOLI, *La crisi della centralità democristiana*, e S. COLARIZI, *La trasformazione della leadership. Il PSI di Craxi (1976-1981)*, entrambi in S. COLARIZI, P. CRAVERI, S. PONS, G. QUAGLIARELLO (a cura di), *Gli anni ottanta come storia*, Soveria Mannelli (CZ) 2004, rispettivamente alle pp.86-87 e 31-64.

²²² QAPB, *Dall'ente provincia all'ente intermedio per una società in evoluzione...*, cit., p. 39.

specifici per le ripercussioni che avrebbero avuto sul piano politico nazionale e locale e in particolare sulla tradizionale centralità democristiana insidiata dall'arrembante decisionismo craxiano, ma che qui siamo costretti a tralasciare perché ci porterebbero lontano dalle finalità di questo lavoro.

Intanto è interessante notare come per la nuova giunta le prime e più importanti questioni da affrontare riguardassero, forse più di quanto non fosse stato per l'amministrazione del quinquennio precedente, innanzitutto la sopravvivenza dell'ente provincia e poi il problema del suo condizionamento nello slancio di programmazione e nella volontà di rinnovamento, inevitabile conseguenza della permanente situazione di incertezza in assenza della legge sul riordino delle autonomie locali, il cui varo era atteso, ma invano, prima delle consultazioni politiche di fine decennio.

Perciò, dal nuovo Parlamento eletto con il voto del giugno 1979, che inaugurava l'VIII legislatura e il primo breve esecutivo di Francesco Cossiga, ci si aspettava finalmente l'agognata legge, del resto già da tempo in cantiere con il testo coordinato dal Comitato Ristretto della Commissione Affari Costituzionali del Senato sul nuovo ordinamento dei poteri locali. In questo testo, ormai alle fasi finali, sembrava fosse stato recepito il principio, per Clarizia fondamentale, del ruolo di «ente intermedio di programmazione "ad area vasta"» che spettava all'istituzione provinciale. Quindi non istituzione aggiuntiva, ma livello appunto intermedio di governo, di programmazione generale e di settore, d'intervento esclusivo – benché coerente con le scelte «a maglia larga» dell'ente regione e con gli spazi di auto-programmazione dei comuni – nella pianificazione socio-economica e territoriale all'interno della «collettività insediata» di cui l'istituzione provinciale era espressione piena e diretta²²³.

Un ruolo forte, dunque, che richiedeva risorse più vaste di quelle su cui fino a quel momento l'ente provincia in generale aveva potuto fare affidamento. Sicché, per la giunta Clarizia, che in questo accoglieva alcuni punti della risoluzione del Consiglio d'Europa che aveva chiuso la XIV Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa²²⁴ e delle dichiarazioni ufficiali dell'Associazione nazionale dei comuni italiani

²²³ Cfr. *ivi*, pp. 19-21.

²²⁴ «Il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa [...] è un organo di rappresentanza degli enti locali e delle Regioni dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. Istituito nel 1994, il Congresso ha funzioni consultive del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea Parlamentare a cui rivolge le proprie raccomandazioni ed è diviso in due Camere, quella dei Poteri Locali e quella delle Regioni, nel quale siedono in totale 318 rappresentanti con un mandato elettivo negli enti locali o nelle Regioni dei 47 Stati membri. Erede della Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa [...], istituita presso l'Assemblea Parlamentare nel 1957, il Congresso svolge attività di promozione e tutela della democrazia locale e vigila sull'attuazione della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), disponendo di un proprio Segretariato Generale, il quale opera sotto l'egida del Segretario Generale del Consiglio [...]. I compiti del Congresso sono stabiliti in una risoluzione statutaria del Comitato dei Ministri del 1994, emendata nel 2000, nel 2007 e, infine, nel 2011. Nell'ordinamento degli Stati membri del Consiglio d'Europa e così anche nella Carta europea dell'autonomia locale (art. 3, § 1, CEAL), l'autonomia locale non è considerata un diritto fondamentale, bensì una garanzia istituzionale di alcune categorie di enti pubblici che influenza l'allocazione delle competenze tra lo Stato e le sue articolazioni [...]. In breve, il riconoscimento dell'autonomia influisce soltanto sulla distribuzione delle competenze legislative e dei poteri amministrativi nell'ambito dell'organizzazione statale e non coincide con il diritto fondamentale di una collettività ad amministrare sé stessa in opposizione allo Stato; in tal caso, si potrebbe dire, l'autonomia equivarrebbe infatti alla pretesa di una comunità all'autodeterminazione esterna, aspirante ad avere una propria sovranità diversa da quella dello Stato cui appartiene [...]». G. BOGGERO, *Congresso dei Poteri Locali e Regionali (Consiglio d'Europa)*, in A MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, p. 661.

(ANCI)²²⁵ e dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)²²⁶, era impensabile non procedere contestualmente al riordino delle autonomie locali e alla riforma della finanza locale. Tra le due questioni il legame era ritenuto essenziale, perché non ci poteva essere crescita di funzioni senza la certezza di risorse finanziarie che la potessero sostenere, e che solo una «ragionevole» autonomia d'imposizione fiscale nuovamente conferita all'istituzione provinciale avrebbe potuto garantire²²⁷. Non solo: nel caso specifico dei rapporti tra Provincia di Brindisi e Regione Puglia, il riordino delle autonomie e la riforma della finanza locale non sarebbero bastati a ridare «dignità autonoma operativa» all'istituto provinciale se il nuovo consiglio regionale non avesse rispettato i termini dell'accordo politico-programmatico del novembre 1980 con gli enti locali pugliesi che ne aveva preceduto e determinato l'elezione. L'accordo prevedeva, tra le altre cose, la promessa che la Regione avrebbe svolto esclusivamente un ruolo di programmazione, controllo e legislazione, delegando ogni funzione amministrativa esclusivamente ai comuni, ai loro consorzi e alle province. Secondo questo documento, le funzioni amministrative delegate riguardavano le materie agricole e forestali, i servizi meteorologici per la difesa della produzione agricola, l'incentivazione alberghiera, l'assistenza psichiatrica e i trasporti. Era un primo pacchetto di deleghe che gli enti locali erano riusciti a farsi riconoscere sfruttando l'atteggiamento di timida apertura che l'amministrazione regionale pugliese aveva mostrato verso la fine del precedente decennio, forse proprio in previsione dell'appuntamento elettorale, e che in parte correggeva certe sue tendenze centralistiche cui abbiamo già accennato²²⁸.

Questi erano i presupposti, forse un po' troppo ottimistici, in base ai quali la seconda giunta Clarizia tracciava le linee della sua azione amministrativa. E proprio questo ottimismo rendeva velleitari certi aspetti della programmazione, che sarebbe rimasta imbrigliata, ancora una volta, nei ritardi della normativa sul riordino degli enti locali (per la quale si sarebbero dovuti attendere gli anni Novanta) e nei conseguenti conflitti di competenza amministrativa soprattutto con la regione. In effetti, alla fine del 1979, il tanto atteso testo allo studio del Comitato ristretto della Commissione affari costituzionali del Senato era finalmente pronto, ma le soluzioni che prevedeva erano «tutt'altro che lineari ed adeguate», anzi «solleva[rono] – in sede politica così come in sede scientifica – numerose e consistenti critiche, cui si oppo[sero] adesioni ben meno numerose e convinte. Senza particolari resistenze, dunque, questa ipotesi venne rapidamente accantonata»²²⁹.

Peraltro, a preoccupare ulteriormente gli amministratori brindisini sarebbe intervenuta nel 1983, durante il quinto governo Fanfani e nell'ambito del progetto di legge per la modifica della Costituzione, la ripresa della discussione in Parlamento sulla proposta di soppressione dell'ente provincia già da tempo presentata, come abbiamo visto, dal Pri²³⁰.

²²⁵ Sulla rifondazione dell'ANCI in età repubblicana cfr. O. GASPARI, *L'Associazione nazionale dei comuni italiani dalla nascita alla rifondazione nel secondo dopoguerra*, in P. DOGLIANI, O. GASPARI, *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Roma 2003, pp. 31-62.

²²⁶ Cfr. O. GASPARI, *L'Italia delle Province. Breve storia dell'Unione delle Province d'Italia dal 1908 ai nostri giorni*, Roma 2004.

²²⁷ Cfr. QAPB, *Dall'ente provincia all'ente intermedio per una società in evoluzione...*, cit., pp. 23-24.

²²⁸ Cfr. *ivi*, pp. 25-26.

²²⁹ L. VANDELLI, *I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali*, in «Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici», a. XXXI – 2010, Quaderno 2, p. 189.

²³⁰ Cfr. C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit. pp. 308-309.

Tale proposta, giunta in Senato il 18 gennaio 1984 – durante il primo governo Craxi – a firma del repubblicano Libero Gualtieri²³¹, e poi respinta nel maggio dello stesso anno, tra l'altro smentiva le ferme dichiarazioni circa il mantenimento dell'organismo, pur nella riforma complessiva dell'impianto istituzionale, che il presidente Giovanni Spadolini aveva rilasciato durante i suoi precedenti governi²³².

Intanto, i punti qualificanti del programma varato dalla seconda presidenza Clarizia toccavano questioni nuove, come il riequilibrio territoriale degli investimenti e dello sviluppo, reso urgente dalla presenza nel capoluogo del polo chimico Montedison ormai in crisi, l'incentivazione della produttività del terziario, l'«europeizzazione» dei problemi della provincia di Brindisi, ora possibile per la presenza di un Parlamento Europeo nel 1979 eletto per la prima volta a suffragio universale diretto e dotato di ampi poteri; e questioni vecchie, come la disoccupazione, l'agricoltura, il turismo, la scuola.

In realtà, l'attuazione del programma avrebbe incontrato subito grandi difficoltà. Già in sede di bilancio di previsione per l'esercizio 1982, l'amministrazione Clarizia doveva fare i conti con le disposizioni del D.L. 786/1981, che vincolava l'autonomia di manovra finanziaria delle province²³³. La necessità di coniugare rispetto della norma e obiettivi del «piano di riequilibrio territoriale», programmato per il triennio 1981-83 (per un importo complessivo di 42,2 miliardi di lire, pari a più di 27 milioni e centomila euro attuali²³⁴), spinse l'amministrazione brindisina a concentrare gli interventi su cinque comparti di base: le attrezzature culturali, con una previsione di spesa pari a 15 miliardi di lire, cioè oltre il 35 per cento delle risorse destinate al piano; gli interventi per le attività produttive, per un impegno di 11 miliardi (26 per cento); ecologia e risanamento, cui venivano destinati 14 miliardi (33 per cento); turismo e tempo libero, con una previsione di spesa di oltre un miliardo e 200 milioni (3,7 per cento circa); infine le opere sociali, cui sarebbe andato un miliardo, cioè il due per cento delle disponibilità complessive²³⁵.

Mentre dalla fase preliminare il piano passava a quella della concreta attuazione, la seconda amministrazione Clarizia tornava a misurarsi con una questione che nel precedente mandato si era soltanto profilata. Dopo che la travagliata vicenda dello stabilimento Montedison, con la lunga serie di licenziamenti e disattivazione di reparti, sembrava destinata a risolversi grazie al coinvolgimento delle Partecipazioni Statali attraverso l'ENI²³⁶, finalizzato al consolidamento delle strutture industriali già esistenti nel brindisino e allo sviluppo di un indotto manifatturiero locale, si ripresentava la questione energetica. Nel 1982, la bozza della convenzione fra il Comune di Brindisi e l'ENEL per la costruzione nel capoluogo di una megacentrale termoelettrica a carbone spingeva l'amministrazione provinciale a interrogarsi sui possibili risvolti positivi

²³¹ L'iter del progetto di legge *Soppressione dell'ente autonomo territoriale Provincia: modifica degli articoli 114, 118, 119, 128, 130, 132, 133 e della VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione; abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione* è disponibile all'indirizzo web: <http://www.senato.it/leg/09/BGT/Schede/Ddliter/S0444.htm> (ultimo accesso: 17.10.2017).

²³² Cfr. QAPB, *Costruire il futuro. In tema di Bilancio 1982*, n. 13, Brindisi 1983, p. 12.

²³³ Decreto-Legge 22 dicembre 1981, n. 786, *Disposizioni in materia di finanza locale* (poi convertito con modificazioni dalla Legge 26 febbraio 1982, n. 51), consultabile all'indirizzo web: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1981/12/31/081U0786/sg> (ultimo accesso: 20.10.2017).

²³⁴ Cfr. *supra*, nota 72.

²³⁵ Cfr. QAPB, *Costruire il futuro. In tema di Bilancio 1982*, cit., p. 9.

²³⁶ In estrema sintesi, l'ENI fu «costretto in pratica ad accollarsi nel 1983 gli impianti di *cracking* della Montedison, per evitare il licenziamento di circa 4000 addetti, il 90% dei quali impiegati negli impianti di Siracusa e Brindisi». P. A. TONINELLI, *L'industria di Stato nelle regioni italiane: congetture ed evidenze*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana. Territori*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2015, p. 51.

dell'iniziativa in termini di occupazione, di ampliamento del potenziale piccolo-industriale e della cooperazione artigianale. E si pensava anche alle opportunità di utilizzo del calore residuo in impianti di teleriscaldamento per la città e per l'acquacoltura, o al riciclaggio delle ceneri di carbone per la produzione di laterizi e altro materiale utile all'industria edilizia. Si trascuravano del tutto, invece, le possibili conseguenze in termini di degrado ambientale e di danni alla salute pubblica, che avevano costituito i presupposti per il categorico rifiuto da parte della nuova amministrazione provinciale di ogni ipotesi di costruzione di una centrale nucleare, che secondo un nuovo progetto si sarebbe dovuta realizzare non più nelle campagne di S. Pietro Vernotico ma sulla costa di Carovigno²³⁷. Qualche anno più tardi, come vedremo, la questione energetica sarebbe esplosa in tutta la sua virulenza con una protesta per certi aspetti senza precedenti nella storia del nostro Paese e con un lungo seguito di scandali, mediazioni e compromessi.

Alle questioni nuove, come abbiamo detto, s'intrecciavano intanto quelle vecchie, e tra queste il problema della disoccupazione era senz'altro la più pressante. La soluzione della vertenza Montedison, la costruzione della centrale termoelettrica, o la decisione del CNR di costituire a Brindisi una sezione di ricerca sui polimeri, o ancora la scelta dell'Augusta di realizzare presso lo stabilimento brindisino dell'Industria Aeronautica Meridionale (IAM) un nuovo aereo (SF-600 "Canguro"), potevano riassorbire in minima parte «il totale delle ore per interventi ordinari e straordinari della Cassa Integrazione Guadagni», che solo dal 1980 al 1981 era quasi raddoppiato (da 2 milioni e mezzo a oltre 4 milioni e mezzo)²³⁸. Ancora una volta lo sforzo dell'amministrazione provinciale brindisina per alleviare i problemi sociali della disoccupazione e per sostenere i settori maggiormente colpiti dall'affacciarsi di una nuova fase di bassa congiuntura furono i lavori pubblici. Particolarmente significativo è il dato – anche se non sgrossato dall'incidenza dell'inflazione galoppante – relativo al tasso d'incremento dell'impegno finanziario globale per il settore delle opere pubbliche tra il 1977 e il 1981: in valore assoluto la variazione ascendeva a oltre 21 miliardi e 700 milioni, cioè un aumento superiore al 128 per cento. Rilevante pure la variazione tra il 1980 e il 1981, che in valore assoluto faceva registrare un'espansione della spesa nel settore pari a circa 11 miliardi e 217 milioni, corrispondente a un incremento di quasi il 41,3 per cento²³⁹.

Rispetto a queste cifre era davvero irrisorio, per esempio, il contributo che l'amministrazione provinciale brindisina poté destinare al sostegno e all'incentivazione del settore agricolo, dei cui oneri si faceva carico ormai l'ente regione. Nel corso del mandato quinquennale l'amministrazione Clarizia mediamente stanziò per tale settore 100 milioni di lire, che si sommarono ai trasferimenti di capitali da Bari, ovviamente *sub condicione*, per l'attuazione della delega regionale concernente lo sviluppo agricolo e forestale. Questo meccanismo non avrebbe sortito effetti di rilievo nella realtà agricola brindisina, che nel 1982, tanto per rendere l'idea, era esattamente uguale a come si presentava un decennio prima, e cioè con poco più di 50 mila aziende estese complessivamente su 148 mila ettari, vale a dire quasi tre ettari per azienda, un valore notevolmente al di sotto della media regionale (che nello stesso periodo era di 4,1 ettari per azienda), a conferma dell'insufficienza strutturale in cui versava il settore²⁴⁰. Evidentemente qualcosa non funzionava se pensiamo che dal 1979 al 1984 la Regione

²³⁷ Cfr. QAPB, *Costruire il futuro. In tema di Bilancio 1982*, cit., pp. 20-21.

²³⁸ Cfr. *ivi*, pp. 39-40.

²³⁹ Cfr. *ivi*, p. 23.

²⁴⁰ Cfr. ID., *Un programma di sviluppo. Introduzione al Bilancio di previsione per il 1983*, n. 16, Brindisi s.d., p. 25.

Puglia attribuì alla Provincia di Brindisi in tutto cinque deleghe di settore (calamità atmosferiche, anagrafe vitivinicola, terre incolte, sviluppo agricolo e forestale, valorizzazione delle attività ittiche e dell'acquacoltura), erogando a tal fine ingenti capitali (per esempio nel 1983 furono erogati per la sola delega relativa alle calamità atmosferiche 14 miliardi di lire)²⁴¹.

Volendo tracciare un bilancio di sintesi dell'attività svolta dalla seconda amministrazione Clarizia, bisogna dire che ciò che colpisce è soprattutto la capacità progettuale, anche se delle tante idee solo una parte fu avviata a concreta realizzazione, mentre il resto sarebbe andato in eredità alle successive amministrazioni. Tra i progetti intrapresi sarebbero rientrate la proposta di decentramento universitario, che avrebbe dovuto istituire nella provincia di Brindisi un corso di studi dipendente dall'Ateneo di Bari o di Lecce in Scienze dell'Alimentazione, al fine di favorire la formazione di personale qualificato da impiegare nell'industria agro-alimentare, e la «città della ricerca», per dare sostegno tecnologico e autonomia innovativa ai settori produttivi locali, oltre che favorire gli sbocchi occupazionali. E ancora l'iniziativa per la metanizzazione del territorio provinciale; il piano di utilizzazione dell'energia solare; l'adesione al Consorzio Interprovinciale Salentino per la gestione della "Banca dati del Salento", che avrebbe usufruito della tecnologia informatica messa a disposizione dal Centro Elaborazione Dati dell'Università di Lecce; l'adesione alla Società Esercizi Aeroporti Pugliesi, pensata in funzione del potenziamento dello scalo aereo di Brindisi, entrato in funzione nel novembre 1980, tanto per il traffico di passeggeri quanto per quello di merci²⁴².

Nelle ultime fasi del suo mandato l'amministrazione Clarizia poté sfruttare le novità introdotte dalla legge finanziaria n. 730 del 23 dicembre 1983, che modificava parti essenziali della normativa sulla formazione del bilancio di previsione per il 1984²⁴³. Per la prima volta dal 1976, la Provincia poteva evitare il ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio, e soprattutto poteva fare affidamento su un nuovo criterio di ripartizione del fondo perequativo, finalizzato al risanamento delle dotazioni finanziarie degli enti locali sulla base di parametri obiettivi e di reddito.

Gli effetti positivi di questo provvedimento si videro subito. Nel 1984 l'amministrazione Clarizia stanziava per le spese correnti riguardanti l'istruzione e la cultura oltre 14 miliardi di lire, il 63 per cento in più rispetto all'anno precedente. Aumentavano gli impegni finanziari per gli investimenti nel settore agricolo, industriale, commerciale e artigianale, che sfioravano i 15 miliardi di lire, con un incremento del 20 per cento rispetto al passato esercizio, e quelli per gli interventi nel campo sociale e delle abitazioni, che ammontavano a quasi 18 miliardi, ossia circa il 17 per cento in più rispetto ai valori del 1983. Anche i contributi provinciali per le iniziative rivolte alla promozione dell'agricoltura e dell'artigianato, benché sempre molto basse in valore assoluto, addirittura raddoppiavano, passando nel 1984 rispettivamente a 200 e 50 milioni di lire, e nel caso degli incentivi al settore della pesca triplicavano, essendo saliti a 150 milioni²⁴⁴.

²⁴¹ Cfr. ID., *Un contributo al rinnovamento. Introduzione al bilancio di previsione per il 1984*, n. 17, Brindisi s.d., p. 38.

²⁴² Cfr. ID., *Costruire il futuro. In tema di Bilancio 1982*, cit., p. 27-28 e ID., *Un contributo al rinnovamento. Introduzione al bilancio di previsione per il 1984*, cit., p. 21 e 41.

²⁴³ Il testo integrale della Legge 27 Dicembre 1983 n. 730 (Legge Finanziaria 1984) è consultabile all'URL: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/Archivio-d/Finanziari/1984/LF1984.pdf (ultimo accesso: 21.10.2017).

²⁴⁴ Cfr. QAPB, *Un contributo al rinnovamento. Introduzione al bilancio di previsione per il 1984*, cit., pp. 9-59.

Era l'ultimo atto dell'amministrazione Clarizia, che ormai s'avviava alla conclusione del suo mandato.

Il potenziamento del sistema locale della ricerca e dell'innovazione

A distanza di qualche mese dalla scadenza normale del Consiglio provinciale, i partiti politici, che nel 1980 avevano costituito la maggioranza, ne hanno determinato lo scioglimento anticipato non avendo ritenuto attuabile neanche una nuova maggioranza. [...] Un augurio ed un saluto al Commissario che la fiducia del governo ha chiamato a reggere questo Ente guidandolo nel progresso fino alla prossima ricostituzione dell'Amministrazione Democratica²⁴⁵.

Con queste parole di commiato, il 1° gennaio del 1985 Francesco Clarizia lasciava la presidenza della provincia alla reggenza del commissario prefettizio Arcangelo Li Calzi, che la tenne fino all'ottobre dello stesso anno, quando poté insediarsi il nuovo consiglio provinciale designato dalle consultazioni elettorali per il rinnovo delle rappresentanze locali che nel maggio si erano svolte in quasi tutta Italia.

Il nuovo presidente dell'amministrazione provinciale di Brindisi divenne l'ingegnere democristiano Nicola Melpignano. Nella neo eletta assemblea emergevano, rispetto ai risultati del 1980, lievi ma significative variazioni sul piano della composizione delle forze politiche. Mentre usciva di scena l'unico rappresentante dei Cattolici Democratici nell'amministrazione precedente, alla Dc andavano dieci seggi, uno in meno rispetto al consiglio uscente. Il Pci, invece, ne conquistava uno, raggiungendo in tutto nove seggi, e così anche il Msi-Dn che saliva a quattro, mentre le rappresentanze del Pri, del Psdi e del Psi restavano invariate rispettivamente a uno, due e quattro consiglieri. Anche la composizione politica della nuova giunta restò immutata, risultando formata da cinque democristiani, due socialisti, un socialdemocratico e un repubblicano. Continuava, dunque, la scelta del Pci di restare all'opposizione, rinunciando alla possibilità, semmai con l'apporto di coalizioni politiche strumentali, di eleggere in giunta suoi rappresentanti; un'eventualità poi non così remota, dato che in consiglio poteva far valere quasi lo stesso peso rappresentativo della Dc. In effetti a Brindisi, i risultati delle amministrative del maggio 1985 potevano essere considerati lusinghieri per il Pci, quando invece in gran parte del Paese erano molte le realtà locali in cui il partito aveva dovuto patire una pesante perdita di consensi (con la conseguente crisi di tante amministrazioni e giunte di sinistra), non essendo riuscito a ripetere il successo ottenuto l'anno precedente alle elezioni europee, in cui per la prima e unica volta nella sua storia aveva superato la Dc²⁴⁶. Probabilmente anche le scelte della rappresentanza comunista nell'assemblea provinciale brindisina furono pesantemente condizionate dalle vicende politiche nazionali, che tra l'altro proprio in quel frangente segnavano il punto più grave della contrapposizione tra il Pci e i partiti della maggioranza di governo, soprattutto dopo il fallimento nel giugno 1985 del referendum abrogativo, fortemente voluto dal Pci e dalla Cgil, sul decreto legge emanato dal governo Craxi per il taglio di alcuni punti di scala mobile²⁴⁷.

Con il Pci all'opposizione, l'amministrazione di Nicola Melpignano svolse la sua attività seguendo una linea programmatica di sostanziale continuità con il recente passato,

²⁴⁵ *Il commiato di Francesco Clarizia*, s. f., in «Quotidiano di Lecce», 3 gennaio 1985.

²⁴⁶ A. VITTORIA, *Storia del Pci. 1921-1991*, Roma 2006, pp. 148-150.

²⁴⁷ Cfr. A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica...*, cit., pp. 303-307.

senza tuttavia che questo significasse gestione ordinaria, dato che, come vedremo tra poco, proprio con Melpignano l'ente provinciale dava il via a un progetto di grande importanza come la Cittadella della Ricerca. L'esperienza dell'ingegnere al governo della provincia, comunque, non sarebbe durata a lungo, perché nel novembre del 1987 dovette lasciare la presidenza al suo vice, il socialista Luigi De Michele, che la tenne fino all'agosto del 1990.

Fu soprattutto quest'ultimo a proseguire l'impegno per il miglioramento dell'offerta formativa nel campo dell'istruzione secondaria, per l'ampliamento dei complessi scolastici e per il progresso delle strutture culturali pubbliche. Mentre, infatti, con il presidente Melpignano veniva completata la nuova sede del Liceo Scientifico "Monticelli" nel rione Casale della città di Brindisi, e sempre nel capoluogo l'amministrazione provinciale apriva i cantieri per la costruzione di tre nuovi edifici scolastici destinati ad accogliere un liceo classico, un istituto tecnico-industriale e un istituto professionale femminile, con il presidente De Michele, verso la fine del decennio, la Biblioteca Provinciale veniva trasformata in una struttura all'avanguardia. La nuova biblioteca, che era stata anche dotata di un auditorium e di una specifica sezione dedicata ai giovani studenti, ben presto avrebbe basato i suoi servizi su un sistema di gestione elettronica in grado di erogare informazioni in tempo reale sulla disponibilità e ubicazione dei circa 600 mila volumi conservati nelle strutture bibliotecarie sparse sul territorio provinciale (inoltre, collegamenti giornalieri e diretti tra i comuni avrebbero garantito il prestito interbibliotecario). Ciò poteva avvenire grazie all'integrazione computerizzata dei cataloghi e dei repertori bibliografici in formato elettronico (Opac) relativi ai patrimoni librari di ogni comune della provincia. Con questo sistema la Biblioteca provinciale di Brindisi si preparava a fare il suo ingresso, tramite la cosiddetta catalogazione partecipata, nel «Servizio bibliotecario nazionale» (Sbn), cioè la rete digitale delle biblioteche italiane (nazionali di Firenze e Roma, altre statali, comunali, universitarie, di accademie pubbliche e private, ecc.). Era questo un progetto che risaliva al 1979, ma che solo nel 1992 sarebbe entrato nella fase pienamente operativa con il *porting* su *web*, tramite il calcolatore dell'«Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche» (ICCU) a Roma, del database chiamato «Indice Sbn». In altri termini, un «indice centrale» in cui venivano riversati i singoli cataloghi dei poli bibliotecari locali, rendendo interoperativi i servizi automatizzati delle prime circa 800 biblioteche che partecipavano al progetto (attualmente le biblioteche collegate, cioè quelle che catalogano in rete, sono 5.662²⁴⁸); un sistema che, fra tante critiche, polemiche e difficoltà iniziali, è oggi, indiscutibilmente, uno straordinario strumento per le ricerche bibliografiche e documentarie e per il prestito interbibliotecario (anche su supporto digitale), che sfrutta le enormi potenzialità della comunicazione in rete, e perciò in continua evoluzione²⁴⁹.

Si trattava senz'altro di un'importante iniziativa culturale, ma, come si è poc'anzi accennato, fu la Cittadella della Ricerca il progetto davvero di grande impatto sociale ed economico sul territorio salentino, e concretamente agganciato ai centri di eccellenza della sperimentazione scientifico-tecnologica nazionali e internazionali, che l'amministrazione provinciale brindisina in quegli anni avrebbe portato a termine.

²⁴⁸ Le biblioteche non collegate, ossia presenti con il loro posseduto ma che non catalogano in rete, sono 438. Il totale delle biblioteche aderenti all'ICCU è quindi di 6.115 diviso tra 99 poli SBN. Cfr. URL: http://www.iccu.sbn.it/opencms/opencms/it/main/sbn/poli_biblioteche/tipologia.html?query=tipologia (ultimo accesso: 23.10.2017).

²⁴⁹ Cfr. F. METTIERI, R. RIDI, *Biblioteche in Rete. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari 2005, pp. 90-126.

A metà decennio, infatti, l'ente aveva l'opportunità di destinare a una struttura polivalente per gli studi universitari e post-universitari e per le ricerche scientifiche e tecnologiche di base e applicate l'edificio originariamente messo in cantiere per l'ospedale psichiatrico. La costruzione di questo edificio, collocato sull'arteria Brindisi-Mesagne e che durante la presidenza De Michele poteva dirsi quasi completato, andava avanti dagli inizi degli anni Settanta e aveva comportato investimenti ingenti, dell'ordine di diversi miliardi, sostenuti soprattutto dai finanziamenti statali e dalla Cassa per il Mezzogiorno. Ma con la promulgazione della Legge n. 180 del 1978, che sopprimeva i nosocomi, la struttura aveva rischiato di rimanere inutilizzata, perciò nel novembre del 1985 il Consiglio provinciale di Brindisi presieduto dall'ingegnere Nicola Melpignano deliberava all'unanimità di ristrutturarlo perché vi si potesse realizzare il centro di ricerca. Un mese dopo veniva costituita la società consortile per azioni denominata «Cittadella della Ricerca Scpa», di cui l'amministrazione provinciale brindisina deteneva sia la presidenza, con Melpignano (contemporaneamente in carica anche come presidente dell'ente provinciale), sia la maggioranza azionaria. Alla società partecipavano le Università di Lecce e di Bari, il Cnr, l'Enel, una fondazione di Medicina del Lavoro collegata all'Università di Pavia, e negli anni successivi altri enti e istituti avrebbero trovato collocazione al suo interno. Intanto, nel 1987, l'Agensud (ex Cassa per il Mezzogiorno) erogava alla società un contributo di 15 miliardi di lire per la ristrutturazione dell'ex ospedale psichiatrico e per l'acquisto di superfici edificabili adiacenti. Nello stesso anno, alcune delle istituzioni che partecipavano alla «Cittadella della Ricerca Scpa» fondavano a Mesagne un'altra società consortile per azioni denominata «Centro Nazionale per la Ricerca e lo Sviluppo dei Materiali» (CNRSM Scpa, poi PASTIS-CNRSM Scpa), che avrebbe proceduto alla realizzazione del centro consortile di ricerca allocato nella Cittadella. Finanziato con l'intervento straordinario per quasi 96 miliardi, tra la fine degli anni Ottanta e gli inizi del decennio successivo il CNRSM realizzò varie opere edilizie, acquistò strumentazione scientifica, permettendo ai laboratori del centro di essere operativi dal 1992, instaurò collaborazioni con aziende e con altri enti di ricerca anche a livello internazionale e avviò, infine, la progettazione del «Parco scientifico dell'Area jonico salentina». Tanto perché si abbia un'idea più concreta del giro d'affari connesso alle attività del CNRSM in quel periodo, basti dire che nel consuntivo dell'esercizio 1991 il centro presentava una situazione patrimoniale di attività e passività per oltre 29 miliardi e 400 milioni di lire e un conto economico con ricavi complessivi per oltre 24 miliardi (quasi 19 milioni di euro attuali²⁵⁰). E per quanto riguarda, per esempio, i rapporti di collaborazione scientifica con altri enti, in quello stesso anno il CNRSM aveva ricevuto due importanti commesse di ricerca dal CNR: la prima, per un importo di 110 milioni, su «Proprietà dei materiali e loro criteri di validazioni»; la seconda, per 40 milioni, su «Descrizioni ed analisi sistematica delle caratterizzazioni essenziali della impresa meridionale»²⁵¹.

Bisogna aggiungere che l'idea di far nascere nella provincia un centro di alti studi universitari era già stata concepita a metà degli anni Settanta durante l'amministrazione

²⁵⁰ Cfr. *supra*, nota 72.

²⁵¹ Per questi dati e notizie cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti Parlamentari – XIII Legislatura, Relazione della Corte Dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259, Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.)* (Esercizi 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995), Doc. XV, n. 44 (Allegato), Trasmessa alla Presidenza il 15 maggio 1997, Vol. I, Parte XLIII, pp. 673-688, consultabile all'indirizzo web: http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/xv/044v1/00000043.pdf (ultimo accesso: 20.10.2017).

di Ubaldo Rini, che, come si è accennato, aveva deciso di aderire alla proposta di costruire un centro internazionale di studi universitari e post-universitari nell'area della Selva di Fasano in collaborazione con il comune di Fasano e con l'Università di Bari. Solo un decennio più tardi, nel 1986, i tre enti insieme riuscirono ad acquistare da privati, in località Laureto di Fasano, il terreno per l'edificazione del complesso immobiliare che avrebbe dovuto accogliere il Centro Italiano Alti Studi Universitari (CIASU), la cui realizzazione sembrava potesse essere finalmente avviata. Ma gli sforzi che anche l'amministrazione provinciale brindisina avrebbe compiuto in questa direzione, prima con Nicola Melpignano e poi con i suoi successori, alla fine si sarebbero rivelati vani: «l'iniziativa, inserita nell'Azione Organica n.2 del Piano di Attuazione 1990/92 previsto dalla L. 64/86 e gestito dal Ministero per il Mezzogiorno, non ottenne la necessaria copertura finanziaria da parte del CIPE per il sopravvenuto scioglimento degli Organismi dell'Intervento Straordinario (L. 488/1992)»²⁵². In seguito a tale provvedimento, la funzione di gestione degli interventi per l'innovazione veniva trasferita all'allora Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST) con il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, e, nelle more dei trasferimenti di competenze, l'attuazione del CIASU sarebbe proseguita molto lentamente. Ancora oggi esso è solo parzialmente realizzato, e stenta a emergere da una torbida palude di controversie giudiziali ed extragiudiziali²⁵³.

Con la presidenza di Nicola Melpignano, dunque, ma soprattutto durante quella di Luigi De Michele, l'amministrazione della provincia di Brindisi dimostrò protagonismo e capacità di governo effettivo delle strategie orientate a dare risposte concrete alla crisi produttiva e occupazionale del territorio, allo stato di emergenza ambientale, ai ritardi sul piano del progresso sociale e culturale. Attraverso il potenziamento del sistema locale della ricerca e dell'innovazione essa intravide l'opportunità di rilanciare l'area brindisina, cercando di stimolare sinergie tra i grandi complessi industriali presenti nell'area (chimico ed energetico), i settori di specializzazione emergente (soprattutto aeronautico)

²⁵² PROVINCIA DI BRINDISI, SERVIZI FINANZIARI, Protocollo n. 30540 del 20/07/2016, oggetto: *Corte dei Conti – Istruttoria rendiconti 2012-2013-2014 – Vs protocollo n. 0002255 del 30 06 2016 – Controdeduzioni Provincia di Brindisi, s.p.*, consultabile all'indirizzo web: http://portaledelcittadino.provincia.brindisi.it/openweb/portal/getDoc.php?f=documenti/20161213102455_DB_ALLEGATO_583459.pdf. (ultimo accesso: 23.10.2017).

²⁵³ «La realizzazione del Centro Alti Studi di Fasano [...] fu deliberata nel 1995 e affidata al C.I.A.S.U., appositamente costituito nell'Aprile 1995 tra il Comune di Fasano, la Provincia di Brindisi (con delibera di Consiglio n. 388/72 del 22/12/1994) e il Consorzio per l'Università degli Studi di Bari (ciascuno con un contributo annuo di 15.000 euro). [...] Il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica (MIUR) e il Consorzio CIASU hanno sottoscritto nell'agosto 1998 una Convenzione che regola la realizzazione del Centro - Progetto n. 1323 - a favore della quale furono stanziati dal MIUR circa 21 milioni di euro. Detta convenzione stabilisce che l'intera struttura, una volta ultimata, dovrebbe accedere al patrimonio dell'Università degli Studi di Bari, in virtù della sua destinazione funzionale che è aderente alle attività istituzionali del sistema universitario. A tal fine si sarebbe dovuto già cedere all'Università barese la proprietà o il diritto di superficie dei suoli, onde evitare l'accessione degli immobili ai suoli medesimi. Detta cessione, però, non è mai intervenuta. L'infrastruttura, integralmente finanziata dall'ormai soppressa "legge 64", è stata realizzata al 95% circa ed è stata oggetto di un collaudo (2011) che ha stabilito la mancata effettuazione, da parte della ditta appaltatrice, di alcuni lavori (per circa 1.000.000 euro). Le opere, dunque, sono pressoché finite ma tutt'ora [sic] inagibili [...]. Su sollecitazione ministeriale, nel 2011 fu individuata un'ipotesi di soluzione bonaria della controversia e di assegnazione di fondi per la ristrutturazione dei beni, con l'assegnazione di un finanziamento CIPE di ulteriori 5 milioni di euro (delibera n. 78/2011, intervento volto alla "Ristrutturazione e completamento funzionale del CIASU"). [...] Tale soluzione si è rivelata poi impraticabile, per l'avvenuta revoca del finanziamento CIPE sulla base di un istruttoria regionale che è attualmente oggetto di ricorso dinanzi al TAR». *Ibidem*.

e i comparti tradizionali (in particolare l'industria agroalimentare). C'è da dire, inoltre, che il consolidamento delle strutture a sostegno della ricerca e dell'innovazione, che erano nate a Brindisi alla fine degli anni Ottanta e che nei decenni successivi avrebbero attraversato momenti di slancio²⁵⁴ ma anche di preoccupante crisi, sarebbe stato uno degli obiettivi prioritari dell'attività amministrativa provinciale fino ai giorni nostri. In altri termini, il *know how* tecnico-scientifico territoriale, in stato di permanente evoluzione, nella strategia complessiva dell'amministrazione provinciale brindisina avrebbe dovuto fungere da incubatrice per le imprese impegnate in produzioni a elevato contenuto di conoscenza e da fattore promozionale dell'innovazione nei settori produttivi tradizionali. Ma, nella prospettiva della crescente internazionalizzazione delle economie mondiali, si sarebbe guardato soprattutto alla formazione di comparti nuovi e competitivi (chimico dei materiali, biotecnologico, aeronautico, cantieristico-navale) che potessero favorire un nuovo modello di specializzazione dell'offerta locale.

Lo scontro più duro: la questione energetica

Nella seconda metà degli anni Ottanta, intanto, a Brindisi la «questione energetica» era diventata ineludibile. E non solo in quanto tema centrale nell'affannosa e sempre irrisolta ricerca di piani realistici per lo sviluppo economico locale o perché attualizzata dall'opzione nucleare promossa dal nuovo piano energetico nazionale. Ma anche a causa del fatto che nel Salento la questione stava aprendo un processo complesso e con risvolti contraddittori che coinvolgeva opinione pubblica, enti amministrativi centrali e periferici, organizzazioni sindacali, associazioni ambientaliste, imprese locali e gruppi industriali nazionali, magistratura e politica.

Come si è già accennato, nel 1982 era stata firmata la bozza di una convenzione fra il comune di Brindisi e l'ENEL per la costruzione nel capoluogo di un insediamento termoelettrico che avrebbe dovuto costituire il polo energetico del Sud. Il progetto era poi passato alla fase di realizzazione, fortemente voluto dalla presidenza della Regione Puglia soprattutto per le pressioni della rappresentanza democristiana, che insisteva per avere nel brindisino tanto la megacentrale a carbone quanto quella nucleare²⁵⁵. Meno entusiaste erano apparse le istituzioni locali della provincia, che alla fine però sembravano essersi convinte che la costruzione del polo energetico avrebbe offerto buone opportunità economiche alle imprese sul territorio attraverso appalti o subappalti e importanti ricadute occupazionali, per di più garantite dai piani d'assunzione appositamente concordati con l'ENEL.

Sempre nel 1982, si era costituita a Brindisi una sezione di Legambiente, che aveva cominciato una campagna di sensibilizzazione sugli ulteriori danni che il polo energetico avrebbe provocato all'ambiente e alla salute pubblica soprattutto se fosse passata l'opzione nucleare, denunciando con dati alla mano lo stato di già grave avvelenamento del suolo e delle acque causato dallo smaltimento irresponsabile e illegale, e in certi casi

²⁵⁴ Per esempio, nel 2009 il sito istituzionale del CIASU, annunciava il «rapporto stabile di partenariato sia con numerose Università, fra le quali l'Università degli Studi di Bari, di Foggia, di Lecce e l'Università Panthéon-Sorbonne di Parigi, sia con prestigiose organizzazioni locali e nazionali, come l'APAT, ARPA, CUM, IPRES, Tecnopolis e tante altre». L'URL, non più attivo e sostituito con: <http://www.ciasu.net/>, era: http://www.ciasu.it/home/documenti/I_partenariati_del_CIASU.pdf (ultimo accesso: 17.3.2009).

²⁵⁵ Cfr. A. CIANCIULLO, *Un plebiscito a Lecce contro la megacentrale*, in «la Repubblica», 19 maggio 1987, p. 9.

dall'occultamento vero e proprio, di rifiuti tossici prodotti dal polo petrolchimico e dalle altre realtà industriali presenti nel brindisino.

Più tardi, e in particolare dal 1985, la situazione sarebbe peggiorata anche visibilmente per gli accumuli su strade, case, colture, ecc. delle polveri pesanti emesse dalle ciminiere della centrale termoelettrica a nord di Brindisi, in località Costa Morena, in quel periodo convertita a carbone. Perciò l'opinione pubblica salentina cominciò a guardare con grande preoccupazione alla megacentrale termoelettrica alimentata a carbone che l'ENEL stava costruendo su una superficie di 270 ettari a Cerano. Nell'autunno del 1985, Legambiente organizzò una prima manifestazione di protesta contro le centrali nucleari e a carbone di grossa taglia, che spinse l'amministrazione del capoluogo ad affrettare i tempi di un confronto con i vertici dell'ENEL in merito ai contenuti tecnici dell'insediamento energetico. Nella primavera del 1986, i rappresentanti dell'ENEL e delle amministrazioni provinciale e comunale di Brindisi si riunirono per discutere della centrale, ma le scarse garanzie offerte dall'ente elettrico nazionale convinsero il sindaco di Brindisi, Errico Ortese, spalleggiato dalla giunta provinciale presieduta da Nicola Melpignano, a firmare nell'estate successiva un'ordinanza di sospensione dei lavori di edificazione della centrale a causa di irregolarità delle opere in via di realizzazione²⁵⁶.

Fu l'inizio di una lunga e travagliata vicenda, che vide sin da subito scendere in campo spontaneamente contro gli ecologisti e soprattutto contro la decisione dell'amministrazione comunale brindisina i circa tremila operai delle ditte che stavano partecipando all'indotto, i quali ora rischiavano il licenziamento e che per protesta decisero di bloccare la stazione ferroviaria del capoluogo. Ma si fecero sentire anche le voci contrarie dei tanti senza lavoro che speravano di rientrare nel programma delle 800 assunzioni concordate per la formazione dell'organico necessario al funzionamento della nuova centrale²⁵⁷.

La questione energetica, dunque, spaccava asimmetricamente la società brindisina e salentina in generale, contrapponendo una minoranza disperata di lavoratori e disoccupati che nella realizzazione del polo energetico nel capoluogo adriatico intravedeva stabilità e opportunità occupazionali, alla maggioranza dell'opinione pubblica locale, che non era disposta a correre i rischi connaturati alla presenza sul territorio di megacentrali nucleari o a carbone. Del resto era proprio per questo motivo che nel maggio del 1986 si era tenuta a Bari una manifestazione regionale antinucleare promossa da Legambiente cui avevano partecipato folte delegazioni da tutto il Salento e anche una rappresentanza dell'amministrazione provinciale di Brindisi, che, recependo gli orientamenti della maggioranza della popolazione locale, era fermamente decisa a ottenere dall'assemblea regionale l'abbandono definitivo in Puglia dei progetti di nuclearizzazione e di realizzazione di centrali a carbone.

In realtà ciò che stava accadendo a Brindisi, nel Salento e in tutta la Puglia non era un fenomeno geograficamente isolato. Poco prima del vasto corteo a Bari contro l'utilizzo della fissione atomica e del carbone, si era svolta a Roma la più grande manifestazione antinucleare della storia d'Italia. Il fenomeno aveva dunque dimensioni nazionali ed era cresciuto sull'onda emotiva provocata dall'incidente nucleare di Chernobyl, nell'aprile del 1986, che tra l'altro s'innestava sul ricordo ancora vivo del disastro di Seveso,

²⁵⁶ Cfr. E. CASTELLANO, *Incriminato il sindaco di Brindisi*, in «la Repubblica», 15 ottobre 1989, p. 9.

²⁵⁷ Cfr. G. D'AMBROSIO, *In fumo le speranze del polo energetico di Brindisi. Parla Amedeo Argentieri, lavoratore Enel alla Centrale termoelettrica di Costa Morena*, in «Non Luoghi», s.d. L'intervista è consultabile all'indirizzo web:

<http://www.nonluoghi.info/old/brindisi1.html> (ultimo accesso: 21.10.2017).

accaduto dieci anni prima. Ma non si trattava soltanto di conati ecologisti e di preoccupazioni salutistiche. Il movimento di opinione finì con il subire inevitabili strumentalizzazioni politiche, con le rappresentanze partitiche a tutti i livelli istituzionali pronte anche a rivedere scelte e programmi ormai impopolari e a gareggiare con i Verdi per conquistarsi una fetta di leadership nella grande mobilitazione di massa. In questo senso è significativo che i Verdi, anche per la visibilità conquistata con la campagna antinucleare, avessero deciso di presentarsi, per la prima volta nella loro storia, a una competizione politica nazionale, di colpo profilatasi con la fine anticipata della IX legislatura e il ritorno alle urne fissato per l'aprile del 1987.

Il Partito socialista fu comunque il grande promotore del referendum nazionale sul nucleare. La raccolta delle firme era stata avviata nel 1986 e la consultazione si svolse nel novembre dell'anno successivo. Sebbene non avesse fatto registrare una forte affluenza alle urne, avendo votato circa il 65 per cento degli elettori, il referendum evidenziò la netta contrarietà della popolazione italiana all'opzione nucleare, e «il governo impose all'Enel una moratoria quinquennale nel programma di nuclearizzazione, la sospensione immediata dei lavori per le centrali in corso di realizzazione e l'esaurimento anticipato delle centrali già operative»²⁵⁸.

Prima ancora che sul nucleare si esprimesse la nazione intera, sarebbe stato il Salento il teatro della più ampia consultazione elettorale fino a quel momento organizzata nel Paese. Nel maggio del 1987, infatti, si era svolto in provincia di Lecce il referendum consultivo sulla centrale a carbone di Cerano. L'iniziativa era stata appoggiata dall'arcivescovo Michele Mincuzzi, che da subito aveva «tuonato contro la minaccia all'ambiente», e fortemente voluta da Doretto Marinazzo, presidente regionale di Legambiente, dai Verdi, dai rappresentanti socialisti e comunisti del consiglio comunale di Lecce, e dal presidente dell'ente provinciale leccese, il democristiano Giacinto Urso, che aveva coordinato il lavoro degli 84 comuni che avevano aderito all'appuntamento elettorale.

Dei circa 324 mila votanti (cioè il 60 per cento dei 540 mila elettori complessivamente chiamati in causa), il 92 per cento dichiarò di essere contrario alla costruzione del polo energetico a carbone da 4 mila megawatt nelle zone d'agricoltura intensiva e turistiche del brindisino. Alla luce di tale risultato, i Verdi non avevano esitato a chiedere il blocco dei lavori della nuova centrale di Cerano e la dismissione del vecchio impianto di Costa Morena. In alternativa essi proponevano, d'accordo con la maggior parte dei partiti leccesi, la costruzione di un impianto più piccolo e sicuro, che avrebbe evitato i rischi derivanti tanto dal movimento di 7 milioni di tonnellate di carbone necessari per alimentare il regime annuale del gigantesco impianto una volta ultimato, quanto dalle difficoltà di smaltimento delle 900 mila tonnellate annue di ceneri prodotte dai processi di combustione. L'ENEL restava, almeno per il momento, irremovibile, e attraverso Francesco Favero, responsabile della realizzazione dei nuovi impianti, censurava il referendum, ritenendolo «poco serio» perché non esprimeva alternative. L'ente elettrico dichiarava di agire in conformità del mandato conferitogli dal piano energetico nazionale approvato in Parlamento e nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale. Con i risultati della consultazione referendaria in provincia di Lecce, era la quarta volta, dopo Avezzano, Gioia Tauro e Piombino, che i programmi dell'ENEL sulle centrali a carbone suscitavano la ferma opposizione della popolazione locale, e già si prevedevano risultati simili a Gela e a Montalto di Castro²⁵⁹.

A livello politico, non solo locale, il referendum nel leccese sulla questione energetica

²⁵⁸ E. GRIPPO, F. MANCA, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova 2008, p. 35.

²⁵⁹ Cfr. A. CIANCIULLO, *Un plebiscito a Lecce contro la megacentrale*, cit.

aveva alimentato spaccature e polemiche tra e all'interno dei partiti. La Dc viveva con un certo imbarazzo le contraddizioni emerse da un lato con l'entusiastica adesione della sua rappresentanza nell'assemblea regionale pugliese ai programmi di nuclearizzazione e di sviluppo delle centrali a carbone, e dall'altro con la netta opposizione al piano energetico manifestata dal già citato arcivescovo Mincuzzi e dal suo largo seguito. Contraddizioni erano emerse anche nel Psi, dato che se da una parte il vicesindaco socialista di Lecce era stato tra i più convinti sostenitori dell'iniziativa referendaria, dall'altra «il sindaco socialista di Brindisi per mesi non [aveva] neanche voluto discutere l'idea di una consultazione popolare»²⁶⁰, pur avendo emesso, come si è detto, un'ordinanza che bloccava temporaneamente i lavori di esecuzione della centrale a Cerano. Nella stessa condizione si trovava il Pci, in cui il capogruppo al consiglio comunale di Brindisi contrapponeva la linearità della posizione comunista in tema d'energia – riassunta nella richiesta di chiusura dell'impianto termoelettrico di Costa Morena e di forte ridimensionamento di quello in costruzione a Cerano – alle accuse di immobilismo mossegli dal capogruppo consiliare del Pci al comune di Lecce²⁶¹.

Il presidente della provincia di Brindisi Nicola Melpignano e il vicepresidente Luigi De Michele non persero altro tempo. Non perché l'ente provinciale fosse rimasto a guardare; anzi proprio in quel periodo era stato il promotore, con l'associazione locale dei Lions Clubs, di un importante convegno nazionale sul tema del degrado e dell'inquinamento ambientale svoltosi nell'aprile del 1987 a Torre Canne, e in cui, tra l'altro, autorevoli esponenti della comunità scientifica avevano disapprovato senza mezzi termini l'«opzione carbone»²⁶². Ma in quel momento, visti gli esiti del referendum consultivo svoltosi in provincia di Lecce e ritenendo inconcepibile che la popolazione più direttamente interessata dagli effetti degli impianti in fase di realizzazione non si fosse ancora pronunciata, la giunta provinciale brindisina nel giugno del 1987 decise di affidare alla commissione consiliare dei capigruppo lo studio di fattibilità di un referendum consultivo sulle centrali a carbone che chiamasse in causa appunto la popolazione della provincia di Brindisi. Ottenuto l'assenso dei partiti, dei sindacati, delle associazioni ambientaliste e la collaborazione di alcuni comuni del brindisino, l'amministrazione di Luigi De Michele, subentrato a Melpignano nella presidenza dell'ente provinciale, nel dicembre dello stesso anno assunse il coordinamento dei lavori del referendum fissato per il 31 gennaio 1988.

La macchina organizzativa stentò a muoversi per i ritardi accumulati dagli uffici elettorali comunali e per gli indugi dei sindaci a pronunciarsi sull'adesione all'iniziativa, e fin quasi alla vigilia del referendum la probabilità che lo si potesse effettivamente svolgere parve giocarsi sul filo del rasoio. La consultazione in ogni modo si tenne, e coinvolse dodici comuni (compreso il capoluogo) e oltre 72 mila votanti (quasi il 41 per cento degli aventi diritto al voto). La vittoria dei contrari alle nuove centrali fu schiacciante, con più dell'88 per cento dei voti validi. Certo, l'affluenza ai seggi elettorali fu piuttosto bassa, dato che circa il 60 per cento degli elettori mancò l'appuntamento, e probabilmente ciò era stato determinato, come sottolinearono i promotori, «dal breve tempo avuto a disposizione per organizzare la consultazione, dalle cattive condizioni atmosferiche che avrebbero tenuto lontano gli elettori dalle urne e da una certa sfiducia

²⁶⁰ *Ibidem.*

²⁶¹ *Ibidem.*

²⁶² CFR. AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI BRINDISI - THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF LIONS CLUBS DISTRETTO 108/A ITALY – VI CIRCOSCRIZIONE, *Atti del Convegno Nazionale. Degrado ambientale e inquinamento costiero. Problemi, soluzioni*, Terme di Torre Canne 24-25-26 aprile 1987, Fasano 1988.

che sarebbe sorta nella popolazione nei confronti del problema, considerato dai più come una ineluttabile fatalità»²⁶³. Il presidente De Michele, tuttavia, giudicava positivamente il risultato del referendum, perché comunque sarebbe servito «a rafforzare l’iniziativa delle istituzioni, delle forze politiche, sociali e ambientali in direzione di una necessaria e sostanziale modifica delle scelte energetiche», e invitava «gli enti locali e le forze politiche ad aprire una immediata trattativa con il governo e con l’Enel per un riesame degli insediamenti energetici nel brindisino alla luce dei risultati referendari»²⁶⁴.

Una prima risposta all’invito del presidente De Michele giunse nel settembre del 1988, quando l’amministrazione comunale di Brindisi, «a conclusione di un lungo consiglio dedicato all’emergenza ambiente, durante il quale la maggioranza composta da Dc, Pci e Pri [aveva] rischiato di andare in crisi», inviava al governo un vero e proprio ultimatum. Il gabinetto De Mita aveva un mese di tempo «per decidere concretamente come ridimensionare il polo energetico brindisino». Se i tempi non fossero stati rispettati ci avrebbe pensato il sindaco di Brindisi, «adottando tutti i provvedimenti ritenuti necessari, compresa l’ordinanza di sospensione dei lavori della centrale a carbone in costruzione a Cerano [...] e la chiusura di quella già in funzione a Brindisi nord»²⁶⁵.

I tempi in effetti non furono rispettati e l’ordinanza comunale fu emanata l’estate successiva, con grande ritardo per gli attriti all’interno della coalizione di maggioranza al governo della città, e colpì i cantieri della centrale di Cerano. L’ENEL ne ottenne per un breve periodo la riapertura ricorrendo al Tribunale amministrativo regionale pugliese, che accoglieva in prima istanza la richiesta dell’ente elettrico di sospensione del provvedimento preso dal comune di Brindisi. Ma a metà luglio 1989, il TAR, anche per le pressioni esercitate da Legambiente e dai Verdi, revocava la propria ordinanza cautelare, e l’amministrazione comunale del capoluogo dispose nuovamente il blocco delle attività per la costruzione della centrale a sud della città. L’ENEL reagì sciogliendo i rapporti con le imprese appaltatrici che partecipavano alla realizzazione dell’impianto, e queste, a loro volta, che tra l’altro per patto contrattuale erano vincolate a non reclamare risarcimenti o altro in caso di avvenimenti diversi, tra cui l’ordinanza esterna di chiusura dei cantieri, licenziarono in tutto circa 4.500 dipendenti. La reazione degli operai fu immediata, e in massa occuparono la centrale nord di Costa Morena, di cui l’ENEL decise il fermo per motivi di sicurezza, dato che gli occupanti consentivano l’accesso all’impianto solo a una squadra di manutenzione composta da 15 persone e quindi insufficiente a garantire riparazioni e a scongiurare incidenti. Il blocco determinò gravi disagi per diversi giorni in tutta l’Italia meridionale, essendo all’origine dei blackout predisposti a scacchiera dall’ENEL per far fronte al calo di produzione d’energia elettrica. Il TAR fu irremovibile, respingendo tutti i ricorsi dell’ente contro le ordinanze di sospensione dei lavori²⁶⁶.

Alla fine di luglio, per decidere del destino del polo energetico di Brindisi si svolse a Roma un incontro tra il ministro dell’Industria Adolfo Battaglia, il ministro del Lavoro Carlo Donat Cattin, i rappresentanti di Cgil, Cisl e Uil, il presidente della giunta regionale Colasanto, il sindaco di Brindisi Cosimo Quaranta, i presidenti delle province di Brindisi e Lecce De Michele e Urso e, infine, grazie alla mediazione di Confindustria, l’Associazione industriali brindisina²⁶⁷. Il vertice, in cui peraltro non era stato ammesso

²⁶³ *Brindisi dice ‘no’ alle nuove centrali a carbone*, s. f., in «la Repubblica», 2 febbraio 1988, p. 5.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ *Ambiente, da Brindisi ultimatum al governo*, s. f., in «la Repubblica», 28 settembre 1988, p. 6.

²⁶⁶ Cfr. E. BORRIELLO, *Accordo per Brindisi*, in «la Repubblica», 29 luglio 1989, p. 34.

²⁶⁷ Cfr. *Il Tar bocchia i ricorsi dell’Enel. Brindisi è ancora sotto assedio*, s. f., in «la Repubblica», 28 luglio

il comitato salentino contro le megacentrali, scatenando le proteste dei Verdi che definirono l'episodio contrario alle regole della democrazia, produsse una bozza di accordo per le due centrali termoelettriche brindisine nella quale l'ENEL s'impegnava a ridurre la potenza degli impianti di circa 800 megawatt e a fornire garanzie adeguate circa la policombustibilità (gas, carbone e gasolio) e le emissioni inquinanti. L'intesa di massima sarebbe stata immediatamente sottoposta al parere degli enti locali. Sempre nella stessa riunione si chiedevano al Consiglio di Stato le verifiche necessarie all'avvio delle procedure di applicazione della cassa integrazione straordinaria ai 4.500 lavoratori colpiti dal blocco dei lavori per la centrale elettrica di Cerano²⁶⁸.

La vicenda sembrava ormai avviarsi a conclusione, anche perché nell'agosto di quell'anno, grazie alla mediazione del ministro Battaglia, era stato firmato l'accordo tra l'ente elettrico e il comune di Brindisi «che consentiva all'Enel di riprendere i lavori di costruzione della centrale [e] che garantiva anche la salvaguardia dei livelli occupazionali delle imprese appaltatrici che, in seguito alla sentenza del Tar [...], avevano messo in libertà migliaia di operai»²⁶⁹. Ma non fu così, perché nell'autunno successivo, proprio in seguito a questo accordo, una tempesta giudiziaria si abbatteva sull'amministrazione comunale di Brindisi. Al sindaco, al vicesindaco, a tre assessori e a due tecnici veniva contestato il reato di interesse privato; inoltre, a carico del primo cittadino altri due avvisi di garanzia ipotizzavano imputazioni per falso ideologico e peculato. Il caso era scoppiato perché il sindaco di Brindisi «aveva accettato una data precisa [...] per il rilascio all'Enel della concessione edilizia in sanatoria che avrebbe consentito la ripresa dei lavori di costruzione della centrale, senza però ancora sapere quali sarebbero stati i contenuti tecnici del nuovo progetto presentato dall'ente»²⁷⁰.

A questa inchiesta giudiziaria s'intrecciò poco dopo il ricorso che le associazioni ambientaliste, le amministrazioni provinciale e comunale di Lecce e di altri sette centri della provincia salentina presentarono al Tar per essere rimaste escluse dall'accordo siglato a Roma dall'Enel e dal comune di Brindisi. Il Tribunale amministrativo decise di emettere una nuova ordinanza di sospensione dei lavori della centrale di Cerano che, esattamente come era accaduto qualche mese prima, provocò il licenziamento dei lavoratori delle imprese appaltatrici, la protesta di questi ultimi con l'occupazione dell'impianto di Costa Morena e la decisione dell'Enel di ricorrere al piano di emergenza con la riduzione della fornitura di energia elettrica all'Italia centro-meridionale e ai blackout controllati a scacchiera²⁷¹.

Alla fine del 1989 le inchieste giudiziarie travolsero anche i vertici dell'Enel. Il presidente dell'ente Franco Viezzoli e il direttore della centrale in costruzione a Cerano, Vito Atzori, furono raggiunti da avvisi di garanzia firmati dal sostituto procuratore di Brindisi Leonardo Leone De Castris in cui si ipotizzavano i reati di abusivismo²⁷².

All'inizio degli anni Novanta, dunque, la questione energetica a Brindisi era ancora irrisolta, e con essa le storiche emergenze sul piano sociale, economico e istituzionale, cioè rispettivamente, per citare le più impellenti, disoccupazione, sviluppo del sistema produttivo territoriale, debolezza strutturale dell'ente provincia nel quadro statale del decentramento amministrativo e delle autonomie locali. Tutte insieme avrebbero

1989, p. 43.

²⁶⁸ Cfr. E. BORRIELLO, *Accordo per Brindisi*, cit.

²⁶⁹ E. CASTELLANO, *Incriminato il sindaco di Brindisi*, cit.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ Cfr. ID., *Centrale di Brindisi. 'Blackout' al Sud*, in «la Repubblica», 16 novembre 1989, p. 46.

²⁷² Cfr. *Brindisi. Avviso di garanzia a Viezzoli*, s. f., in «la Repubblica», 20 dicembre 1989, p. 9.

rappresentato una difficile eredità per le successive amministrazioni provinciali brindisine, soprattutto per quelle della prima metà del nuovo decennio, alle prese con seri problemi di stabilità politica per certi versi effetto del più generale processo di decomposizione del sistema di potere imperniato sulla convergenza tra Dc e Psi, dello scemare del consenso e dell'interesse verso i partiti, dell'incapacità del Parlamento di portare avanti una riforma istituzionale, delle tensioni tra potere giudiziario e potere esecutivo, delle derive tangenzialità e criminali.

Nota conclusiva

In conclusione, almeno fino agli Novanta, l'azione dell'amministrazione provinciale in molti settori d'importanza strategica per il progresso socio-economico delle realtà in cui ha operato, è stata, come si è già detto, promozionale ed episodica, lontana da qualsiasi forma d'intervento organico. Lo svuotamento del ruolo cui in passato gli enti provinciali erano stati investiti con l'esclusiva ed essenziale azione di intermediazione fra Stato e comuni, nel periodo indagato non è comunque tale da impedire cortocircuiti e conflitti di competenze nel loro rapporto asimmetrico con lo Stato da una parte e con la Regione dall'altra.

Nel caso specifico della provincia di Brindisi ciò ha vanificato occasioni importanti per la tutela del territorio, lo sviluppo dell'economia, la crescita sociale. E forse, più in generale, queste dinamiche potrebbero aver contribuito in misura maggiore di quanto non si pensi alle difficoltà della ripresa economica italiana dopo la grave congiuntura che aveva portato all'adozione delle politiche di austerità, alla crisi della rappresentanza locale e nazionale, all'aumento della conflittualità politica e sociale, ecc.

Ci sono dunque indizi che promettono un alto grado di generalizzazione di questi primi risultati della ricerca in chiave comparativistica, almeno nelle realtà territoriali fortemente differenziate del Centro e del Sud d'Italia, dove le politiche omologanti delle regioni a statuto ordinario in vari casi faticano a cogliere le speciali esigenze delle loro province.