

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.