

DIRITTO COSTITUZIONALE REGIONALE

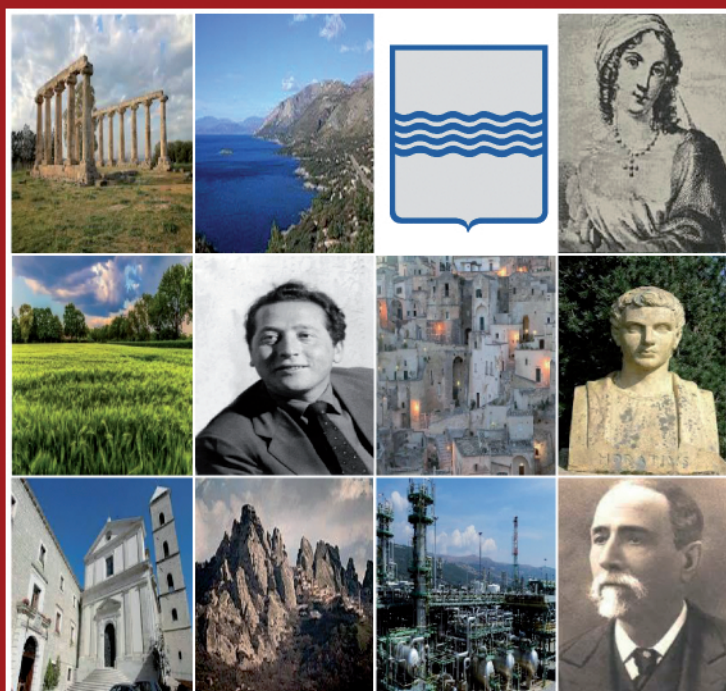
Collana diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri

Sezione Istituzioni

LINEAMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE DELLA REGIONE BASILICATA

a cura di

ALESSANDRO MORELLI e NICOLA PIGNATELLI



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

PREFAZIONE

Alessandro Morelli - Nicola Pignatelli

1. Come gli altri volumi della Collana di “Diritto costituzionale regionale”, diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri, anche i *Lineamenti* dedicati alla Regione Basilicata illustrano i tratti dell’ordinamento giuridico lucano sulla base di un approfondito studio della normativa regionale e della relativa giurisprudenza della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi, nonché delle analisi dottrinali dedicate alle istituzioni di tale Regione.

Il volume che qui si presenta presuppone la conoscenza delle nozioni basilari del diritto pubblico, del diritto costituzionale e del diritto regionale (pur talora sinteticamente richiamate, ove si è reputato necessario, nei diversi contributi) e si rivolge non soltanto agli studenti universitari e ai frequentanti corsi di formazione, di specializzazione e di perfezionamento inerenti al diritto regionale, ma anche a operatori della pubblica amministrazione e a professionisti interessati ad approfondire la normativa regionale e l’organizzazione istituzionale della Basilicata.

Al volume hanno collaborato specialisti di diritto pubblico, costituzionale e regionale provenienti da diversi Atenei (Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa, Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”, Università degli Studi del Sannio, Università della Calabria, Università di Roma “La Sapienza”, Università degli Studi “*Magna Græcia*” di Catanzaro, Università degli Studi di Pisa) e dall’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche. A tutti gli Autori va il nostro più sentito ringraziamento per il loro contributo.

2. Lo studio dell’ordinamento lucano, l’ultimo ad aver adottato, nel 2016, il nuovo Statuto dopo la revisione costituzionale del 1999, non può che essere inquadrato nel più ampio contesto di una riflessione sul regionalismo italiano.

A più di cinquant’anni dalla nascita delle Regioni a statuto ordinario, il bilancio complessivo che può farsi in merito all’esperienza delle maggiori autonomie territoriali non sembra essere positivo.

Se si guarda, innanzitutto, al quadro costituzionale e legislativo, le riforme approvate in materia hanno prodotto una stratificazione di elementi riconducibili a visioni diverse e non facilmente conciliabili del sistema delle autonomie. Con espressioni icastiche, si è detto che si sono fatte le Regioni senza un regionalismo (Pastori) e si è parlato di un «regionalismo senza modello» (Luciani).

Soprattutto negli ultimi decenni, nel dibattito sulle riforme, si è assistito a un’incontrollata oscillazione tra concezioni opposte dei rapporti tra centro e periferia. Fino alla crisi economica del 2008 le forze politiche maggioritarie e gli studiosi della materia erano

prevalentemente orientati verso un'accentuata valorizzazione del ruolo delle autonomie regionali. La riforma Bassanini avviata nel 1997 e le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 sono il prodotto di tale indirizzo. Il vento è cambiato quando, nell'ambito della crisi economica e a seguito di una serie di inchieste giudiziarie che hanno coinvolto le istituzioni regionali, le autonomie hanno iniziato a essere rappresentate come roccaforti della "casta" politica, esosi centri di spesa da ridimensionare drasticamente. L'esito negativo del referendum costituzionale del 2016 sulla riforma della seconda parte della Costituzione, approvata nel corso della XVII legislatura, con cui si intendeva introdurre un bicameralismo imperfetto e ridurre le competenze legislative regionali, ha restituito vigore alle istanze autonomistiche di alcune delle più sviluppate Regioni del Nord, dando impulso a una nuova inversione di rotta. Sulla spinta dei referendum consultivi svoltisi in Veneto e in Lombardia nel 2017, si è così provato a dare attuazione al regionalismo differenziato, attraverso il procedimento previsto dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost.

I successivi negoziati tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna avevano raggiunto uno stadio avanzato, pur essendo approdati a soluzioni di dubbia compatibilità con il dettato costituzionale (soprattutto per l'eccessivo numero di materie richieste dalle Regioni, per le modalità di definizione delle risorse utili a finanziare l'esercizio delle stesse funzioni differenziate e per la circostanza che il procedimento si era avviato senza aver previamente attuato il sistema di perequazione, fissato i livelli essenziali delle prestazioni in tutti i comparti e attuato il principio dei costi standard). L'attuazione del regionalismo differenziato ha, infine, subito un rallentamento, per poi arrestarsi con lo scoppio dell'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del virus Covid-19.

Non è possibile prevedere, al momento, quali tendenze – se ancora ispirate a un autonomismo spinto o a un accentuato centralismo – si affermeranno quando finalmente cesserà l'emergenza sanitaria. Certo è che lo studio del diritto regionale sconta come non mai, in questa fase, il peso dell'incertezza prodotta dalla confusione della cornice normativa e dalle complesse vicende istituzionali causate dalla pandemia.

In un siffatto quadro, auspichiamo che il presente volume possa fornire spunti utili per un'attenta riflessione sulle dinamiche di funzionamento delle istituzioni regionali e sugli interventi riformatori più adeguati e utili al miglioramento del sistema delle autonomie territoriali.

3. Sullo sfondo delle complesse questioni sinteticamente richiamate, che pure emergono nelle ricostruzioni proposte dagli Autori del presente volume, si svolge l'esame dell'assetto istituzionale e della normativa statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Basilicata.

A un'introduzione attinente ai profili storico-istituzionali dell'ordinamento lucano di Mario Iannella, segue l'analisi, nel Capitolo I, dello Statuto della Basilicata di Ignazio La-grotta e Paolo Clemente e, nel Capitolo II, delle norme programmatiche e dei principi fondamentali dell'ordinamento regionale di Vincenzo Casamassima. Nel Capitolo III, Donatella Loprieno approfondisce i caratteri della vigente forma di governo regionale. I Capitoli successivi sono dedicati, poi, agli organi regionali: Eleonora Rinaldi tratta i temi dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio, nonché della funzione normativa; Aida Giulia Arabia approfondisce l'argomento della qualità della normazione e offre una sintesi dell'attività normativa regionale nell'esperienza del secondo regionalismo; Antoni-

no Iacoviello esamina la funzione di indirizzo e controllo del Consiglio regionale (Capitolo IV); Marcello Salerno analizza il Presidente e la Giunta regionale (Capitolo V); Rossana Caridà si occupa del sistema amministrativo e Valentina Pupo degli organi regionali di garanzia. Sui raccordi con lo Stato e le altre Regioni si soffermano Mimma Rospì nel Capitolo VIII e Antonio Ferrara nel Capitolo IX, mentre Ugo Adamo affronta la tematica delle attività di rilievo internazionale e dei rapporti con l'Unione europea nel Capitolo X. Alessandra Campa e Domenico Tripaldi trattano la tematica della finanza regionale nel Capitolo XI. Nell'ultimo Capitolo, infine, Andrea Lollo analizza dettagliatamente il contenzioso costituzionale tra lo Stato e la Regione Basilicata.

Introduzione

PROFILI STORICO-ISTITUZIONALI*

SOMMARIO: 1. La Lucania “antica”. – 2. Terra di contesa nell’alto medioevo. – 3. La centralità della regione nel periodo della dinastia normanno-sveva. – 4. La parcellizzazione del potere durante la dinastia angioina. – 5. Il periodo spagnolo. – 6. La creazione dello Stato moderno: le riforme del decennio napoleonico. – 7. La Basilicata nel Regno d’Italia. – 8. Il percorso della regione dal secondo dopoguerra.

1. *La Lucania “antica”*

La ricostruzione del processo storico di istituzionalizzazione della Basilicata deve tenere conto di alcune caratteristiche essenziali della Regione che ne hanno contraddistinto l’evoluzione e influenzano alcune delle dinamiche attuali. Frammentazione del territorio e scarsa popolosità hanno storicamente determinato l’assenza di vertici coordinatori¹ e contribuito a rendere oggetto di discussione, nelle principali occasioni di riflessione sul riassetto amministrativo dello Stato², l’autonomia istituzionale e l’integrità territoriale guadagnate principalmente durante il decennio napoleonico (1806-1815)³. L’assenza di una struttura centrale forte è in parte ricondotta a una struttura contraddistinta, sin dalla fase romana, da grandi proprietà terriere⁴ che, anche attraverso un rafforzamento dei legami in fase feudale, hanno impedito fino al XIX secolo l’affermazione di un sistema in grado di superare la struttura baronale nel governo del territorio⁵.

* Di Mario Iannella.

¹ L. GAMBÌ, *Regioni costituzionali e regioni altre*, in *Società e storia*, n. 49, 1990, 657-666.

² F. COMPAGNA, *L’Europa delle regioni*, ESI, Napoli, 1964; C. MUSCARÀ, *Regionalismo. Varietà e specificità del caso italiano*, in *Rivista geografica italiana*, 93, 2, 1968; FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (a cura di), *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Torino, 3-4 dicembre 1992, Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.

³ P. COPPOLA (a cura di), *Soggetti economici, soggetti politici, gerarchie territoriali*, in *Atti XXIV Congresso Geografico Italiano*, Torino 26-31 maggio 1986, Patron, Bologna, 1997.

⁴ E. SERENI, *Agricoltura e mondo rurale*, in *Storia d’Italia*, I, *I caratteri originali*, Einaudi, Torino, 1972, 141.

⁵ Secondo quanto riportato da Pasquale Villani, sul finire del XVIII secolo, circa il 70% della popolazione totale del Regno di Napoli (valutata intorno ai 5.000.000 di abitanti) era sottoposta alla giurisdizione feudale, con delle differenze molto forti all’interno delle varie realtà provinciali. Tra queste, infatti, il dato della Basilicata, unito a quello del Molise e del Principato Ultra, toccava la soglia dell’88% (P. VILLANI, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Laterza, Bari, 1977, 198-199).

Le origini della Lucania come entità territoriale sono da ricondursi all'epoca romana. I romani avevano avviato una prima espansione con la fondazione della colonia latina di *Venusia* (Venosa) nel 291 a.C. Soltanto con la guerra tarantina (282-272 a.C.), tuttavia, questi intervennero pienamente nello scenario delle *polis* greche sullo Ionio e dei conflitti storici tra queste e le popolazioni italiche⁶. La sconfitta di Taranto e degli alleati Lucani ed epiroti determinò la definitiva affermazione del predominio romano sulle colonie greche del sud della penisola e sul territorio della odierna Basilicata. Il regime imposto dai Romani si contraddistinse, anzitutto, per il riassetto del territorio operato sul finire del III secolo a.C., a seguito del quale, buona parte dei possedimenti precedentemente detenuti dai Lucani muta di statuto politico e proprietà venendo annesso al territorio romano quale *ager publicus populi Romani*⁷. Le evoluzioni del regime dell'*ager publicus*⁸ hanno contribuito all'affermazione di un sistema di autonomia fiscale, amministrativa e giuridica a protezione dei piccoli proprietari terrieri dai latifondisti che costituirà il preludio dell'affermazione del sistema di signorie terriere in età medievale⁹. A seguito della guerra tarantina i popoli assoggettati avevano assunto lo stato di *socii*: tuttavia, il regime venne inasprito dopo le guerre annibaliche, in risposta al sostegno garantito dai Lucani al condottiero cartaginese, attraverso il sequestro di terreni, il rafforzamento delle *praefecturae* e un riassetto degli equilibri tra le città, con la fondazione di *Potentia* e l'abbandono di alcune delle città storiche lucane. Infine, da un punto di vista organizzativo, la regione trova un inquadramento stabile nel sistema amministrativo romano con la riforma augustea del territorio italico che attribuiva il nome di *Lucania et Brutii* alla III *regio augustea*. All'interno della circoscrizione i confini dell'antica Lucania sono parzialmente definiti da confini naturali (il corso dei fiumi Sele, Bràdano, Lao e Coscile), mentre meno definita risultava la delimitazione del territorio nella parte settentrionale¹⁰. Le riforme dell'organizzazione amministrativa operate da Diocleziano nel III secolo d.C. comporteranno una parziale modifica del territorio della Lucania, privandolo della costa ionica e del Bussento, aggregati rispettivamente alla Calabria e alla regione dei Bruzii¹¹.

⁶ M. TORELLI-L. LACHENAL, "Da *Leukania* a *Lucania*." *La Lucania centroorientale fra Pirro e i Giulio-Claudii*, Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato, 1992, XVII.

⁷ A. RUSSI, *La romanizzazione: il quadro storico. Età repubblicana ed età imperiale*, in D. ADAMESTEANU (a cura di), *Storia della Basilicata. L'Antichità*, Laterza, Bari, 1999, 506.

⁸ In particolare, attraverso il vincolo del *colonatus* istituito dalle riforme agrarie approvate da Diocleziano e Costantino, si registrava un abbandono della città da parte del proletariato urbano in favore delle campagne, si v. E. SERENI, *Agricoltura e mondo rurale*, cit., 149.

⁹ E. SERENI, *Agricoltura e mondo rurale*, cit., 150.

¹⁰ P. DE GRAZIA, *Lucania e Basilicata*, in *La Basilicata nel mondo*, 1, 1926, 12.

¹¹ T. PEDÌO, *La Basilicata. Dalla caduta dell'Impero Romano agli* Angioini, Levante Editori, Bari, 1987, 14. Con il dominio di Diocleziano si porta avanti, da un punto di vista amministrativo, la trasformazione dell'Italia in una diocesi (diocesi italiciana) suddivisa in 12 province: Raetia (regione nordica posta a sud del Danubio), Venetia et Histria, Aemilia et Liguria, Alpes Cottiae, Flaminia et Picenum, Tuscia et Umbria, Campania et Samnium, Apulia et Calabria, Lucania et Bruttii, Sicilia, Sardinia, Corsica. Si veda T. CORNELL-J. MATTHEWS, *Atlante del Mondo romano*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 1982, 172-173.

2. *Terra di contesa nell'alto medioevo*

Il territorio della Lucania antica – comprensiva della zona del Cilento ed estesa fino a Salerno – non subisce mutazioni nei confini negli anni della guerra gotica (535-553 d.C.). Tuttavia, articolazione e organizzazione territoriale mutano grandemente con la conquista longobarda e l'annessione della regione al Ducato di Benevento. Il riassetto amministrativo operato dai Longobardi era contraddistinto dalla suddivisione del territorio che componeva la Lucania in gastaldati (a loro volta suddivisi in contee): Venosa, Acerenza, Latignano, Lucania (indicante il solo territorio a sud del Sele intorno Paestum) e Laino¹². A seguito del conflitto dinastico che ha portato alla suddivisione del Ducato di Benevento in due Principati, i gastaldati della Regione venivano suddivisi tra le due entità¹³. L'indebolimento del dominio longobardo generava una nuova fase di conflittualità, coinvolgente saraceni, bizantini e carolingi, terminata con il riconoscimento dell'autorità (diretta o indiretta) di questi ultimi sui Principati di Capua e Benevento e del Basileus su Lucania orientale, Puglia, Calabria e sul Principato di Salerno. La Lucania augustea risultava, quindi, ulteriormente suddivisa tra entità politiche con caratteristiche e organizzazioni istituzionali segnatamente differenti. In particolare, i territori bizantini venivano suddivisi tra i tre Temi che componevano il Catepanato d'Italia (Langobardia, Calabria e Lucania), con articolazioni anche differenti nell'organizzazione amministrativa tra le stesse¹⁴. Permanevano, inoltre, l'autorità formale del Principato di Salerno sulla zona costiera e il controllo di alcuni gastaldati longobardi nella zona settentrionale della regione¹⁵.

3. *La centralità della regione nel periodo della dinastia normanno-sveva*

La graduale espansione e affermazione dei normanni nel Mezzogiorno d'Italia hanno costituito elementi di cambiamento radicale nelle strutture organizzative e amministrative della regione. Nel 1130, con la proclamazione di Ruggero II a re di Sicilia e la riorganizzazione amministrativa da questi adottata si può considerare superata definitivamente la Lucania antica e i sistemi di gastaldati longobardi e circoscrizioni bizantine che da tali assetti discendevano¹⁶. L'area viene riorganizzata attraverso i neo-istituiti Giustizierati, in cui le entità che componevano tale realtà finiscono per essere divise tra *Basilicata*, *Terra d'Otranto*, *Val di Crati*, *Terra Giordana* e *Principato e Terra Beneventana*¹⁷. Il territorio è

¹²T. PEDÌO, *La Basilicata*, cit., 14.

¹³G. BRECCIA, *Goti, Bizantini e Longobardi*, in C.D. FONSECA (a cura di), *Storia della Basilicata. Il Medioevo*, Laterza, Bari, 2006, 68.

¹⁴G. RACIOPPI, *Storia dei popoli di Lucania e Basilicata*, Loescher, Roma, ristampa anastatica a cura della Deputazione di storia patria per la Lucania, Roma, 1902, 19 e ss.

¹⁵T. PEDÌO, *La Basilicata*, cit., 15-16.

¹⁶T. PEDÌO, *I limiti territoriali della Basilicata medievale*, Montemurro Editori, Matera, 1967, 17.

¹⁷Per quanto i confini tra queste articolazioni risultavano inizialmente mobili e solo in una fase successiva stabilizzati, si v. G. RACIOPPI, *Storia dei popoli di Lucania e Basilicata*, cit., 31-32. Controversa è

quindi ridefinito attraverso circoscrizioni territoriali che contraddistingueranno l'organizzazione della regione anche nei secoli seguenti. La stabilizzazione territoriale e politica dopo la precarietà dei secoli antecedenti è affiancata da una ristrutturazione amministrativa che si segnala per la prima creazione di una strutturazione gerarchica e centralizzata. Questo avviene anzitutto attraverso la creazione di circoscrizioni finanziarie (Camerariati) e militari (Connestabulie), delimitate facendo, principalmente, riferimento alla ripartizione tra diocesi affermatasi nel periodo antecedente¹⁸. Si crea il primo nucleo di un'organizzazione burocratico-amministrativa in grado di consentire un'espansione nel territorio delle priorità politiche, giurisdizionali e fiscali¹⁹. Le circoscrizioni amministrative normanne verranno sostanzialmente riconfermate da Federico II, al netto di alcune modifiche territoriali, che accentuerà il ruolo dell'area del Vulture intorno Melfi quale luogo centrale del Regno per i territori continentali: si concentrarono nella cittadina le strutture di vertice cui erano conferite funzioni amministrative, politiche e militari e venne eretto un sistema di difese militari e *domus* imperiali per garantirne sicurezza e sviluppo²⁰.

I normanni imposero, quindi, in tempi rapidi una struttura feudale che era assente nel territorio (specie nella parte bizantina) contraddistinta da rapporti gerarchici tra monarchia e vassalli²¹ e dalla costruzione di una rete di castelli e abitati fortificati a scopo difensivo e di controllo del territorio²². L'adozione delle *Constitutiones regni Siciliarum* nella Dieta di Melfi del 1231 si inseriva nel medesimo solco, quale momento più elevato del tentativo di razionalizzazione e centralizzazione operato da Federico II. Sono individuate quattro organizzazioni statuali: lo Stato – inteso come l'insieme dei poteri del sovrano –, la Giustizia – compito principale del re e delegata al Maestro generale di Giustizia e alla *Magna Curia*²³ –, la Finanza – gestita tramite il sistema dei Camerariati e dei Maestri Camerari – e il Feudo – i poteri conferiti ai singoli feudatari²⁴.

l'esistenza del Giustizierato di Basilicata prima dell'avvento della dinastia sveva, si v. F. PANARELLI, *La vicenda normanna e sveva: istituzioni e organizzazione*, in C.D. FONSECA (a cura di), *Storia della Basilicata. Il Medioevo*, Laterza, Bari, 2006, 104 nota 60.

¹⁸ V. AVERSANO (a cura di), *Salerno capoluogo e la sua provincia. Squilibri geoamministrativi e possibili interventi*, Atti del Convegno nazionale di studio, Salerno 11 giugno 1996, Avagliano Editore, Cava de' Tirreni, 1997, 33.

¹⁹ F. TRAMONTANA, *La monarchia normanna e sveva*, in G. GALASSO (a cura di), *Storia d'Italia, Il Mezzogiorno dai Bizantini a Federico II*, Utet, Torino, 1983, 581.

²⁰ F. PANARELLI, *La vicenda normanna e sveva*, cit., 120.

²¹ G. GALASSO, *Il Mezzogiorno nella storia d'Italia*, Le Monnier, Firenze, 1977, 62.

²² N. MASINI, *Dai Normanni agli Angioini: castelli e fortificazioni*, in C.D. FONSECA (a cura di), *Storia della Basilicata*, cit., 699-704.

²³ B. CAPASSO, *Sulla storia esterna delle costituzioni del regno di Sicilia promulgate da Federico II*, vol. 1, 1869.

²⁴ E. MAZZARESE FARDELLA, G. STALTERI RAGUSA, *Appunti di storia del diritto medievale e moderno*, La Torre, Catania, 2003.

4. *La parcellizzazione del potere durante la dinastia angioina*

La vittoria degli Angioini nel conflitto apertosi a seguito della morte di Federico II ha costituito un altro momento di forte cesura nelle modalità di organizzazione e amministrazione dei territori meridionali e nel ruolo della regione oggetto del presente volume, in maniera particolare. La sostituzione dei feudatari normanni con soggetti di provenienza francese fedeli alla nuova dinastia generò un'accentuazione del particolarismo feudale, in contrasto con le tendenze fortemente accentratrici della fase normanno-sveva²⁵. Inoltre, il trasferimento delle funzioni politico-amministrative dalla zona del Vulture verso la città di Napoli indebolì notevolmente controllo e organizzazione nel territorio. La regione ha, quindi, subito un fenomeno di destrutturazione, con l'abbandono di città, zone costiere e pianeggianti e l'avvio di una fase di declino demografico e socio-economico²⁶. Il periodo della dinastia angioina è, quindi, contraddistinto da una debolezza dell'organizzazione amministrativa che contribuisce a generare un crescente allontanamento tra potere centrale e gestione feudale delle zone periferiche²⁷. La riorganizzazione del Regno di Napoli operata da Carlo I d'Angiò (1273) e da Carlo III (1294) in dodici Province, rispetto ai nove Giustizierati di epoca sveva, accentua tale tendenza: si creano degli apparati amministrativi aventi funzione quasi esclusivamente giudiziaria e non coincidenti con la ripartizione e il conferimento di altre funzioni, ad esempio in ambito fiscale²⁸. L'indebolimento delle articolazioni intermedie e la lontananza del potere centrale contribuirono a rafforzare il ruolo dei feudatari e dei grandi proprietari terrieri quale potere effettivo su scala locale²⁹: il territorio lucano è, ad esempio, oggetto di una contesa tra le famiglie dei Sanseverino e dei De Balzo Orsini, successivamente affiancati dai Caracciolo³⁰. A tale destrutturazione dell'autorità centrale, la dinastia angioina prova principalmente a rispondere attraverso il conferimento di funzioni in ambito tributario, amministrativo e giudiziario alle nascenti strutture municipali, principalmente in chiave antif feudale³¹.

5. *Il periodo spagnolo*

Il primo tentativo di costruire uno Stato moderno nelle regioni meridionali d'Italia si deve alla monarchia aragonese. Alfonso V intraprende da subito una politica di riforme

²⁵ P. DALENA, *L'età angioina e aragonese: gli assetti istituzionali*, in C.D. FONSECA (a cura di), *Storia della Basilicata*, cit., 126-127.

²⁶ N. CILENTO, *La Lucania bizantina*, in *Bollettino storico della Basilicata*, 1, 1985, 104.

²⁷ P. DALENA, *L'età angioina e aragonese*, cit., 130.

²⁸ G. GALASSO, *Regno di Napoli. Il Mezzogiorno angioino e aragonese (1266-1494)*, in *Storia d'Italia*, vol. XV, Utet, Torino, 1992, 844.

²⁹ G. D'ANDREA, *Popolo e borghesia nel Risorgimento: dall'età delle rivoluzioni alla conclusione unitaria*, in G. DE ROSA (a cura di), *Storia della Basilicata. L'età contemporanea*, Laterza, Bari, 2002, 64.

³⁰ P. DALENA, *L'età angioina e aragonese*, cit., 131.

³¹ G. GALASSO, *Le forme del potere, classi e gerarchie sociali*, in *Storia d'Italia*, I, *I caratteri originali*, Einaudi, Torino, 1972, 441.

della strutturazione e organizzazione politica e amministrativa del regno, il cui intento principale era costituito dalla limitazione del potere baronale, attraverso il coinvolgimento delle classi imprenditoriali e mercantili e il rafforzamento del ruolo e dell'autonomia dei Comuni rispetto al potere feudale³². L'introduzione della prassi di compravendita dei feudi (politica proseguita anche durante il periodo del Vicereame, 1505-1707) costituisce ulteriore elemento di frantumazione dei poteri feudali esistenti e di avvicendamento nella classe nobiliare e imprenditoriale anche nei territori periferici³³. Il territorio lucano è, quindi, contraddistinto da una maggiore divisione tra famiglie feudatarie e dall'avvicendamento di alcune delle casate baronali storiche con soggetti di provenienza napoletana³⁴. Il passaggio al regime dei Vicerè attenua la spinta antif feudale imposta dalla dinastia aragonese e incentiva politiche di intenso sfruttamento dei territori da parte dei feudatari che renderanno, in particolare la Basilicata, terreno privilegiato per l'affermazione di rivolte o vere e proprie guerre in chiave anti-feudale³⁵. Tali fattori hanno, quindi, condotto a una revisione delle strutture amministrative che ri-conferisce alla Basilicata una forma di autonomia e unitarietà, attraverso l'istituzione di una Regia Udienza lucana (stabilita nel 1663 a Matera) per territori fino ad allora amministrati da Salerno e dalla Provincia della Terra d'Otranto³⁶.

6. La creazione dello Stato moderno: le riforme del decennio napoleonico

Il tentativo di riforma impresso dalla Repubblica Partenopea della suddivisione politico-amministrativa del territorio era contraddistinto dal tentativo di ripartire gli 11 Dipartimenti sulla base dei bacini idro-geografici³⁷. Il territorio della Regia Udienza Basilicata ne risultava, quindi, nuovamente spezzato, con la maggior parte dell'area nel Dipartimento del Bràdano (con capitale Matera e comprensivo dei territori pugliesi tra questa e l'Adriatico) e i Dipartimenti dell'Olfanto, del Crati e del Sele, in cui erano confluiti i centri e le aree settentrionali e occidentali della regione³⁸. La riforma, sia per la breve du-

³² R. GIURA LONGO, *Fortuna e crisi degli assetti feudali, dalla congiura dei baroni (1485) alla rivoluzione del 1647-48*, in A. CESTARO (a cura di), *Storia della Basilicata. L'età moderna*, Laterza, Bari, 2000, 141-144. Le politiche di riforme condurranno anche a due momenti di conflitto bellico tra la monarchia e i baroni (1459-1462 e 1485) che vedranno la vittoria del sovrano e il ridimensionamento del potere delle grandi casate baronali, si v. R. GIURA LONGO, *Fortuna e crisi degli assetti feudali*, cit., 141-157.

³³ G. GALASSO, *Il Mezzogiorno nella storia d'Italia*, cit., 145-149.

³⁴ F. BOENZI-R. GIURA LONGO, *La Basilicata. I Tempi, gli Uomini, l'Ambiente*, Edipuglia, Bari, 1994, 115.

³⁵ F. BOENZI-R. GIURA LONGO, *La Basilicata*, cit., 119.

³⁶ F. BOENZI-R. GIURA LONGO, *La Basilicata*, cit., 121.

³⁷ Legge del 9 febbraio 1799, si v. S. DIGLIO, *Il variare dell'organizzazione spaziale nel Regno di Napoli durante il primo ventennio del XIX secolo*, in *Rassegna Economica*, Banco di Napoli, Napoli, 1, 1989, 136.

³⁸ G. RACIOPPI, *Storia dei popoli di Lucania e Basilicata*, cit., 329.

rata dell'esperienza repubblicana, sia per l'arbitrarietà con cui la stessa era stata costituita rispetto alle caratteristiche geografiche e storico-istituzionali del Regno era destinata a fallire entro breve termine³⁹, portando al ritiro del provvedimento il 25 aprile del 1799⁴⁰. Il tentativo di riforma si riduce, quindi, a una mera rinominazione delle suddivisioni provinciali della fase borbonica, mentre la struttura delle sotto-articolazioni del potere centrale rimane improntata alla suddivisione dei giustizierati di epoca normanna. La sostanziale stabilità di tali articolazioni e – ancor più – dei sotto-riparti costituisce un elemento di rafforzamento dell'identità provinciale nel meridione d'Italia e delle singole identità territoriali⁴¹.

Ben altra portata saranno destinate ad avere le misure di riordino amministrativo adottate durante il decennio (1806-1815) delle dinastie napoleoniche e conservate in gran parte anche a seguito della restaurazione borbonica operata nel 1816 con Ferdinando I. I provvedimenti principali varati da Giuseppe Bonaparte sono individuabili nella legge di eversione della feudalità, nella riforma delle amministrazioni provinciali e comunali e nell'istituzione dell'imposta fondiaria⁴². La legge sull'eversione della feudalità ambiva a privare i baroni dei diritti storici sui relativi possedimenti, a costringerli alla cessione di una parte di questi e all'assegnazione ai contadini di una parte dei possedimenti demaniali⁴³. I provvedimenti segnano il momento di transizione del Meridione a uno stato di diritto, di tipo moderno⁴⁴. Le ricadute istituzionali dell'impianto di riforme sono da individuarsi primariamente nelle nuove modalità di decentramento e nella decisione di avviare un processo di regionalizzazione. La burocrazia è riorganizzata attraverso l'adozione di strutture ministeriali e intendenze, con la creazione all'interno delle province di rappresentanze degli organi centrali che assicurino il decentramento amministrativo, superando il sistema scarno di poteri delle Udienze della fase antecedente⁴⁵. La ripartizione territoriale del potere ha conservato nel Regno di Napoli – a differenza di quanto avvenuto nel Nord Italia – le ripartizioni circoscrizionali ereditate dalle esperienze antecedenti, il cui radicamento secolare aveva consentito l'affermarsi di strutture sociali ed economiche connesse a tale organizzazione istituzionale⁴⁶. Il riordino amministrativo del Regno è primariamente con-

³⁹ Parla di meteora amministrativa V. AVERSANO (a cura di), *Salerno capoluogo e la sua provincia*, cit., 36.

⁴⁰ A. SPAGNOLETTI, *La costruzione di un nuovo spazio amministrativo: il Mezzogiorno continentale tra 1799 e 1816*, in G. GIARRIZZO-E. IACHELLO (a cura di), *Le mappe della storia. Proposte per una cartografia del Mezzogiorno e della Sicilia in età moderna*, Angeli, Milano, 2002, 93.

⁴¹ C. GHISALBERTI, *Istituzioni ed idee nel Mezzogiorno dall'Antico Regime alla Restaurazione*, in E. GRANITO-M. SCHIVINO-G. FOSCARI (a cura di), *Il Principato Citeriore tra Ancien Régime e conquista francese: il mutamento di una realtà periferica del Regno di Napoli*, Atti del Convegno di Salerno, 14-16 maggio 1991, Tipografia Avallone, Salerno, 1992, 17.

⁴² P. VILLANI, *Il decennio francese, in Storia del Mezzogiorno*, vol. IV, 1986, 592.

⁴³ Con impatto notevole sul territorio della Basilicata, interessando 105 dei 124 comuni, 42.000 ettari di terra e 48.000 quotisti, si v. F. BOENZI-R. GIURA LONGO, *La Basilicata*, cit., 169.

⁴⁴ In tale direzione si v. C. GHISALBERTI, *Istituzioni ed idee nel Mezzogiorno*, cit., 18.

⁴⁵ A. SPAGNOLETTI, *Storia del Regno delle Due Sicilie*, Il Mulino, Bologna, 1997, 160.

⁴⁶ A. SPAGNOLETTI, *Storia del Regno delle Due Sicilie*, cit., 162-163.

tenuto nella legge dell'8 agosto 1806⁴⁷, che individua 13 Province, a loro volta suddivise in Distretti, Circondari e Comuni. La Provincia di Basilicata è suddivisa nei tre Distretti di Potenza, Matera e Lagonegro, con la prima individuata quale capitale provinciale e le residue quali sotto-intendenze, spostando quindi il centro amministrativo dell'area rispetto alla scelta vicereale in favore di Matera operata nel 1663. Lo spostamento è parzialmente compensato dall'assegnazione alla città materana del Tribunale di prima istanza⁴⁸. Nel 1811 è, quindi, istituito un quarto Distretto della Provincia di Basilicata, con capoluogo Melfi e una rideterminazione dei confini tra i distretti e con le Province limitrofe. La restaurazione toccherà in maniera minimale le articolazioni e le suddivisioni territoriali in distretti e circondari adottati nel decennio, che hanno costituito il momento di prima affermazione del potere centrale in molte delle aree rurali della regione.

7. *La Basilicata nel Regno d'Italia*

La nascita del Regno d'Italia segna l'avvio di un processo di unificazione dei sistemi fiscali, giudiziari e amministrativi, improntato dalla scelta in favore di uno Stato con caratteristiche di forte accentramento: sono sconfitte sia le ipotesi federaliste⁴⁹, sia le suggestioni regionaliste cui pure avevano lavorato alcuni dei Ministri degli Interni del Nuovo Stato⁵⁰. Prevale, quindi, un'impostazione volta a conseguire il duplice obiettivo di un accentramento delle funzioni e di un'uniformazione delle modalità di governo, realizzato attraverso la Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale del 20 marzo 1865 che estende al nuovo territorio del Regno d'Italia la disciplina della Legge Rattazzi approvata per le province piemontesi nel 1859. Il territorio statale è, quindi, articolato in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni, superando ogni proposta di valorizzazione o formazione di strutture sovra provinciali⁵¹. La struttura fortemente verticistica era confermata dai compiti di controllo e di individuazione della presidenza della Deputazione provinciale assegnati al prefetto, mentre i comuni risultavano vincolati alla nomina regia⁵². Sistema che sarà solo parzialmente superato dalla riforma crispina del 1888, in cui l'elezione del presidente garantisce margini di autonomia all'ente provincia, pur rafforzando i poteri di controllo della giunta provinciale – sempre di nomina prefettizia – sugli enti di livello in-

⁴⁷ *Legge sulla divisione ed amministrazione delle province del regno*; cui faranno seguito: legge 8 dicembre 1806 (*Legge che determina i distretti del regno*), legge 19 gennaio 1807 (*Legge per la circoscrizione de' Governi del Regno*), legge 4 maggio 1811 (*Decreto per la nuova circoscrizione delle 14 province del Regno di Napoli*) in *Collezione delle leggi e de' decreti del Regno delle Due Sicilie*.

⁴⁸ A. DE MARTINO, *La nascita delle Intendenze. Problemi dell'amministrazione periferica del Regno di Napoli (1806-1815)*, Jovene, Napoli, 1984, 93.

⁴⁹ F. GALLUCCIO, *Il ritaglio impossibile*, DEI, Roma, 1998, 65-67.

⁵⁰ L. GAMBI *Le "regioni" italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, 34, 1977, 286.

⁵¹ R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano, 1971, 38.

⁵² P. ANTONELLI-G. PALOMBELLI, *Le Province: la storia, il territorio*, in L. GAMBI-F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1995, 72.

feriore e sulla giunta provinciale⁵³. L'operazione di uniformazione del Regno d'Italia è, tuttavia, avvenuta attraverso la scelta di vestire della medesima forma (Province e Comuni) le diverse articolazioni territoriali che contraddistinguevano gli Stati regionali antecedenti⁵⁴.

Lo Stato italiano eredita, quindi, dal Regno delle Due Sicilie le 16 Province che lo componevano, compresa la Provincia di Basilicata e le sue articolazioni: quattro Circondari (precedentemente chiamati Distretti), 44 Mandamenti (già Circondari) e 124 Comuni. Province e Circondari sono, quindi, tra i più estesi d'Italia⁵⁵: l'esigenza di provare a garantire un più efficiente governo del territorio condusse anche all'avanzamento di proposte di suddivisione della stessa in tre distinte province, con una riarticolazione modificante anche i Circondari e le Province confinanti⁵⁶. Né tali progetti, né la disposizione che consentiva al governo l'aggregazione dei piccoli comuni trovano, tuttavia, applicazione nella organizzazione amministrativa della Basilicata, la cui necessaria preservazione è riconosciuta in maniera esplicita – ad esempio – nella lettera di replica del Prefetto di Potenza al Ministro dell'Interno che lo sollecitava a procedere alle modifiche delle circoscrizioni comunali⁵⁷. Il percorso di ripensamento è ostacolato da campanilismi, fattori economici e difficoltà connesse alla natura dei luoghi e allo stato viario, ma anche fortemente influenzato dalle esigenze di ordine pubblico che la Prefettura di Potenza si trova ad affrontare negli anni seguenti l'Unità. La Basilicata aderisce in maniera entusiasta ai moti risorgimentali, spinta da un movimento contadino che puntava alla distribuzione delle terre demaniali e da iniziative politiche liberali di impronta garibaldina⁵⁸ che portarono all'occupazione di Potenza ben prima dell'arrivo delle forze piemontesi⁵⁹. Tuttavia, il mancato conseguimento delle aspettative delle masse contadine riguardo la riforma agraria trasformerà in breve termine la Provincia nell'area più interessata dal fenomeno del Brigantaggio⁶⁰. Ripensamento amministrativo e risoluzione delle problematiche riguardanti il processo di privatizzazione della terra e il riconoscimento dei demani si intrecciano, complicando e rendendo di difficile attuazione le politiche di riforma e trasformazione post-risorgimentale⁶¹. Le difficoltà dell'area nella fase post-risorgimentale sono testimoniate dalle dimensioni assunte dal fenomeno migratorio: tra il 1876 e il 1925 lasciano la Provincia di Basilicata 431.000 abitanti, generando – in una fase di espansione generale e dif-

⁵³ M.S. GIANNINI, *Autonomie comunali e controlli statali*, in I. ZANNI ROSIELLO (a cura di), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Il Mulino, Bologna, 1976, 119.

⁵⁴ A. BARBERA, *Le scienze geografiche e l'assetto territoriale delle istituzioni regionali e locali*, in BSGI, ser. XI, V, 3, 2000, 365-366.

⁵⁵ L. RANIERI, *Basilicata*, Utet, Torino, 1972, 11.

⁵⁶ Proposta avanza dal funzionario prefettizio a Potenza Enrico Pani Rossi, nell'ambito della sua inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche del territorio lucano, si v. A. CESTARO, *Le grandi inchieste parlamentari*, in G. DE ROSA (a cura di), *Storia della Basilicata*, cit., 202.

⁵⁷ ASPZ, Fondo Prefettura, Atti Amministrativi (1873-1877), b. 784, fs. 6577.

⁵⁸ F. BOENZI-R. GIURA LONGO, *La Basilicata*, cit., 180.

⁵⁹ A. CESTARO, *Le grandi inchieste parlamentari*, cit.

⁶⁰ R. GIURA LONGO, *Dall'Unità al fascismo*, in G. DE ROSA (a cura di), *Storia della Basilicata*, cit., 83-88.

⁶¹ R. GIURA LONGO, *Dall'Unità al fascismo*, cit., 89.

fusa – un decremento demografico pari a circa il 5% della popolazione⁶². Il fenomeno migratorio ha influito in maniera permanente sulle caratteristiche della Basilicata, generando quell'immagine di «regione senza città» o «grande campagna»⁶³ che sintetizza il fenomeno di disaggregazione generale del territorio nelle aree cilentana, lucana e calabrese⁶⁴. Il fenomeno dello spopolamento aggrava le difficoltà istituzionali connesse alle limitate dimensioni dei comuni lucani e allontana ulteriormente il territorio dalle riforme adottate a livello centrale⁶⁵. I primi interventi statali risalgono al 1904, quando viene adottata la «legge speciale per la Basilicata», contenente misure speciali di sostegno per le aree montane e l'agricoltura, oltre all'esecuzione della bonifica della pianura lucana, con finanziamenti che si riveleranno inadeguati alle esigenze di intervento⁶⁶.

Il ventennio fascista si contraddistinse per l'abolizione delle cariche elettive negli organi di governo locale, la creazione di nuovi organi di diretta nomina regia e il rafforzamento dei poteri del Prefetto, quale emanazione del potere esecutivo centrale. La riorganizzazione territoriale è operata con l'emanazione del R.d.l. n. 1 del 1927 e della legge n. 2692 del 1928 che decretano la soppressione dei Mandamenti e dei Circondari, seguita dall'istituzione di 17 nuove Province⁶⁷. Una di queste modifiche riguarda la Basilicata, che torna a essere separata in due Province, con l'istituzione della Provincia di Matera con il Regio Decreto n. 1 del 1927, costituita dal Circondario di Matera e da alcuni comuni degli altri (soppressi) circondari della Provincia originaria. La problematica delle ridotte dimensioni delle entità comunali è affrontata in maniera solo parziale, con la soppressione-aggregazione di 7 entità comunali limitrofe⁶⁸ che ha, peraltro, riguardato la sola Provincia di Potenza: sul finire del ventennio, anche tale limitata modifica sarà smentita, con un fenomeno di ricostituzione di segno diametralmente opposto⁶⁹.

8. *Il percorso della regione dal secondo dopoguerra*

Le istanze autonomiste e regionaliste che durante tutto il periodo del Regno erano state respinte dalla scelta di creare uno Stato fortemente accentrato e uniforme trovarono nuova forza nel secondo dopoguerra, anche come elemento di contrapposizione alle poli-

⁶² S. LARDINO, *Verso le terre del riscatto: emigrazione e società in Basilicata nella relazione Franzoni (1903)*, in *Bollettino Storico della Basilicata*, 5, 1989, 207.

⁶³ P. COPPOLA, *La latitanza urbana. Note sull'evoluzione delle strutture insediative della Basilicata*, in *BSGI*, vol. XI, 1-3, 1982.

⁶⁴ I. TALIA, *Ambiente, uomini, città nell'organizzazione territoriale del Mezzogiorno*, Liguori, Napoli, 2007, 126.

⁶⁵ C. SANTORO LEZZI, *L'emigrazione verso le Americhe dalla Puglia e dalla Basilicata (dal 1876 ai giorni nostri)*, in C. CERRETI (a cura di), *Genova, Colombo, il mare e l'emigrazione italiana nelle Americhe*, Atti del XXVI Congresso Geografico Italiano, Genova, 4-9 maggio 1992, II Tomo, 1996, 174.

⁶⁶ A. PONTRANDOLFI, *Storia della bonifica metapontina*, Altrimedia, Matera, 1999, 32-35.

⁶⁷ P. ANTONELLI-G. PALOMBELLI, *Le Province*, cit., 74-75.

⁶⁸ ASPZ, Fondo Prefettura, Archivio Generale (1913-1932), b. 674.

⁶⁹ ASPZ, Fondo Prefettura, Gabinetto (II versamento), I elenco, b. 124, fs. 1.

tiche ultra-centraliste del ventennio fascista⁷⁰. Nonostante le spinte negli ambienti intellettuali, le preoccupazioni connesse alle tensioni autonomiste di alcuni territori e il timore che l'abbandono di una forma unitaria potesse aggravare il divario tra le zone della Penisola faranno, tuttavia, propendere la Costituente per una regionalizzazione posposta, in favore di una preservazione attuale del modello dello Stato unitario⁷¹. La Basilicata costituì oggetto di peculiare attenzione, venendo coinvolta nel dibattito riguardante la strutturazione delle Regioni meridionali, con la proposta di una disaggregazione delle due Province in favore di regioni limitrofe che viene respinta in favore di una soluzione – contenuta nel testo definitivo della Costituzione – che ne ha preservato l'omogeneità territoriale⁷².

L'elemento principale di svolta politica per la Basilicata nell'immediato dopoguerra è costituito dall'adozione di una riforma volta a risolvere le precarie condizioni dei contadini della regione che, anche negli anni del conflitto bellico, avevano dato luogo a moti di rivolta (San Mauro Forte nel 1940 e Matera 1943)⁷³. I movimenti di rivolta e occupazione terriera contadina nel Mezzogiorno dopo il conflitto sono stati uno degli elementi principali che ha indotto il nuovo parlamento repubblicano all'adozione nel 1950 della riforma fondiaria in Calabria (c.d. legge Sila)⁷⁴, estesa nel medesimo anno con la c.d. "legge stralcio"⁷⁵ ad altre aree del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna). L'impatto di questa distribuzione del terreno in favore dei contadini assunse dimensioni enormi e cambiò radicalmente la struttura sociale del territorio lucano, portando alla eliminazione del latifondo e delle aristocrazie locali e incentivando la trasformazione di masse di braccianti in piccoli proprietari terrieri⁷⁶. Negli stessi anni si avviarono, inoltre, importanti opere infrastrutturali e, in particolare, la bonifica e trasformazione della piana metapontina che divenne rapidamente una delle aree forti del territorio lucano, in grado di attrarre cittadini dai comuni dell'entroterra⁷⁷. Nello stesso anno della riforma agraria, la l. n. 646 del 10 agosto 1950 istituì la *Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale* (in seguito nota come Cassa per

⁷⁰ P. BONORA-P. COPPOLA, *L'Italia governata*, in P. COPPOLA (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, 1997, 438-439.

⁷¹ P. BONORA, *Dall'approvazione del Titolo V al nuovo federalismo: una regionalizzazione mancata*, in L. GAMBI-F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, cit., 38.

⁷² Rafforzando un'identità regionale e comunale, rafforzata dalla staticità dei sistemi istituzionali nel tempo, si v. G. GALASSO, *Regione, Province e storia nazionale: il caso della Puglia*, in *Società e storia*, n. 49, 1990.

⁷³ R. GIURA LONGO, *La Basilicata moderna e contemporanea*, Ed. del Sole, Napoli, 1992.

⁷⁴ Legge del 12 maggio 1950, n. 230.

⁷⁵ Legge 21 ottobre 1950 n. 841 (*Norme per la espropriazione, Bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini*); P. BEVILACQUA, *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma 1997, 91-93.

⁷⁶ P. BEVILACQUA, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento ad oggi*, Donzelli, Roma, 1993, 98; M. ROSSI-DORIA-C. CUPO (con la collaborazione di C. GLINNI), *Dati e considerazioni sulle prospettive e le politiche di sviluppo dell'agricoltura in Lucania*, Laterza, Bari, 1965.

⁷⁷ P. COPPOLA, *La latitanza urbana. Note sull'evoluzione delle strutture insediative della Basilicata*, in *BSGI*, vol. XI, 1-3, 1982, 252.

il Mezzogiorno), con l'obiettivo di avviare una politica di investimento, anzitutto infrastrutturale, per una fase considerata ancora di pre-industrializzazione. Gli investimenti dell'istituto sono destinati anche all'"Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Molise" che – ai sensi della legge Stralcio – è individuato quale principale soggetto concessionario degli interventi di bonifica, trasformazione fondiaria e irrigazione: la collaborazione tra i due soggetti di diritto pubblico ha consentito la messa a dimora dei terreni distribuiti, la costruzione di borghi e servizi e l'avvio di una serie di attività industriali legate alla trasformazione dei prodotti agricoli⁷⁸. La Cassa finanzia, inoltre, interventi di bonifica e realizzazione di opere idrauliche che riguardano quasi tutti i bacini idrici della regione, combinando opere idrauliche, di irrigazione e stradali.

La fase seguente degli investimenti nel Mezzogiorno è contraddistinta dalla proroga delle attività della Cassa per il Mezzogiorno e dall'obbligo di localizzazione degli investimenti delle partecipazioni statali⁷⁹. In Basilicata tale politica è realizzata con investimenti volti a costruire tre poli industriali (Potenza-Tito, Val Basento e Golfo di Policastro), conseguendo – tuttavia – limitati risultati nell'arrestare un fenomeno migratorio che, specie dalle aree non comprese in quelle di investimento, rimane di dimensioni imponenti⁸⁰. La fase della programmazione pluriennale⁸¹ è recepita nella Regione con la creazione di un Comitato regionale per la programmazione economica della Basilicata (CRPE) istituito con D.M. del 16 giugno 1965 dal Ministero del Bilancio, i cui obiettivi sono individuati nello *Schema di sviluppo regionale per il quinquennio 1966-70* da questo presentato nell'ottobre 1967 che individuava quale prioritari lo sviluppo industriale nelle valli di collegamento tra i sistemi autostradali e gli investimenti in tre impianti destinati alla lavorazione di fibre sintetiche e plastiche, macchine agricole e produzione automobilistica⁸². La creazione della Regione Basilicata introduce tale soggetto come attore della programmazione economica nella fase seguente, con il tentativo di correggere, attraverso un progetto unitario, il divario crescente tra aree interne e aree forti della regione⁸³. La politica di industrializzazione negli anni 1959-1973 si rivela incapace di soddisfare le aspettative occupazionali che la stessa si era prefissata, né in grado di arrestare il fenomeno migratorio dalle aree interne. In tale contesto, il sisma del 23 novembre 1980 colpisce duramente proprio le parti della Regione che negli anni antecedenti erano state maggiormente contraddistinte da emigrazione e sottosviluppo economico e sociale. La legge n. 219 del 24 maggio 1981 (*Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo delle aree terremotate*) prova a combinare ricostruzione e sviluppo, attraverso un Programma di industrializzazione incentrato sulla localizzazione in provincia di Potenza di otto nuclei industriali. Il

⁷⁸ INSOR, *La riforma fondiaria: trent'anni dopo*, Franco Angeli, Milano, 1979.

⁷⁹ Legge n. 634 del 29 luglio 1957.

⁸⁰ Si v. M. ROSSI-DORIA, *Prospettive di sviluppo dell'agricoltura lucana*, in *Manlio Rossi-Doria e la Basilicata: il Mezzogiorno difficile*, *Quaderni de La Questione Agraria*, 1992, 242.

⁸¹ Inaugurata a livello statale con la legge n. 717 del 17 giugno 1965.

⁸² CRPE di Basilicata, *Schema di sviluppo per la Basilicata*. Quinquennio 1966-70, Potenza 1967.

⁸³ C. AIELLO, *Risorse economiche e loro dimensione nello sviluppo*, in *Realtà del Mezzogiorno*, n. 8, 9, 1971, 746.

programma di industrializzazione ha un riscontro occupazionale inferiore alle attese⁸⁴, elemento che porterà a un ripensamento degli strumenti, attraverso l'affidamento di un ruolo maggiormente rilevante alle Regioni nella legge n. 64 del marzo 1986 e alla soppressione degli strumenti di intervento straordinario destinati al Mezzogiorno con la legge n. 488 del 1992⁸⁵. Il contesto economico regionale di inizio anni '90 è totalmente modificato dalla decisione della Fiat di costruire a Melfi un moderno impianto automobilistico, con uno degli investimenti più grandi realizzati in Europa negli ultimi decenni⁸⁶. Intorno al nuovo impianto si crea una cittadella dell'auto costituita dalle aziende operanti nell'indotto, mentre anche altre realtà della Basilicata sperimentano una fase di crescita interna (nel c.d. "triangolo del salotto" e nell'agro metapontino) che assicura alla Regione tassi di crescita economica superiori a quelli nazionali per tutti gli anni '90. La tendenza economica positiva si è arrestata all'inizio degli anni 2000 in connessione a un periodo di stagnazione che ha coinvolto le principali realtà industriali della Regione.

Il percorso di evoluzione economica della Regione è avvenuto in condizioni politico-istituzionali peculiarmente stabili. In tutto il periodo della c.d. Prima Repubblica, la Democrazia Cristiana è stato il primo partito nella circoscrizione della Camera Potenza-Matera con percentuali andate dal 48.41%, fatto registrare nelle elezioni del 1948, e il 44.45% registrato nelle elezioni del 1992, senza mai scendere sotto il 41.33%, ottenuto nelle elezioni del 1953. Il P.C.I. è stato costantemente il secondo partito, raccogliendo un consenso tra il 25% e il 28%, con l'eccezione del 33.34% delle elezioni del 1976. Anche durante tutto il periodo di vigenza della legge n. 277 del 1993, la stabilità elettorale è confermata dal successo dei raggruppamenti progressisti nei collegi uninominali della Camera (4 seggi su 5 nel 1994 e 1996 e 5 su 5 nelle elezioni del 2001). La progressiva erosione del consenso dei raggruppamenti di centrosinistra avviata con le elezioni del 2008 porterà a uno scalzamento negli equilibri di forza solo nelle elezioni del 2018, in cui saranno eletti nei due collegi uninominali della Camera, dei rappresentanti del Movimento 5 Stelle. Dinamica di stabilità politica, con eccezione degli anni più recenti che risulta confermata anche nelle forze politiche che hanno guidato la Regione Basilicata. Dalla formazione della Regione, la giunta è stata presieduta da esponenti della Democrazia Cristiana, con una maggioranza consiliare rappresentativa della coalizione del centro-sinistra organico (DC-PSI-PSDI). Anche con il passaggio ai meccanismi di elezione diretta, la stabilità è stata assicurata dal successo delle coalizioni di centro-sinistra che hanno governato ininterrottamente la Regione dal 1995 al 2019. Soltanto nell'ultima tornata elettorale regionale (16 aprile 2019) la coalizione di centrodestra è riuscita a segnare un'alternanza nella guida della Giunta regionale.

Merita alcune notazioni, in questa introduzione, anche il (complicato) percorso dell'adozione dello Statuto regionale modificante il la legge statale n. 350 del 22 maggio 1971 contenente lo Statuto della neoistituita Regione. La Basilicata è stata, difatti, l'ultima delle

⁸⁴ A. BECCHI, *Dopo il terremoto: economia, società e politica dell'emergenza*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 46, 1993, 7-30.

⁸⁵ F. COMPASSO, *Dopo la Legge 64, una strategia per il Sud*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1994, 8-17.

⁸⁶ D. CERSOSIMO, *Viaggio a Melfi, la Fiat oltre il fordismo*, Donzelli, Roma, 1994, 27-40.

Regioni a statuto ordinario ad adottare lo strumento dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, arrivando alla seconda approvazione consiliare soltanto il 22 febbraio 2016. Il percorso di stesura ha, difatti, interessato ben quattro legislature, con la VIII (2005-2010) che si è contraddistinta per l'assenza di iniziative in materia. La Commissione speciale per la riforma dello Statuto, composta da quattordici consiglieri regionali aveva predisposto – a esito anche di audizioni e confronti – una prima proposta il 22 dicembre 2003 (a distanza di due anni dall'inizio dei lavori, l'11 novembre 2000)⁸⁷. Tuttavia, la mancata partecipazione delle minoranze alla sessione straordinaria del febbraio-aprile 2004 ne impedì l'esame. Anche tenendo conto delle richieste di partecipazione da parte delle organizzazioni e associazioni civiche e professionali, la Conferenza dei capigruppo decise di modificare l'*iter* originariamente prospettato, rinviando la discussione della bozza e aggiungendo (19 aprile 2004) una fase di confronto delegata a un gruppo di lavoro interno alla Commissione, cui spettava un riesame degli emendamenti rigettati nella stesura originaria e la valutazione delle istanze eventualmente emergenti dalle audizioni. A esito di tale passaggio, il Consiglio regionale si ritrovò – nella data fissata dal rinvio, 30 luglio 2004 – due diversi testi all'ordine del giorno: quello originariamente proposto dalla Commissione e la versione rivista del gruppo di lavoro. La mancata approvazione dei primi due articoli della seconda proposta, con cui si era deciso di procedere, nelle sessioni del luglio e settembre portarono, quindi, all'interruzione dei lavori⁸⁸. La successiva legislatura evitò, a eccezione di alcune riproposizioni del testo da ultimo presentato⁸⁹, di affrontare la tematica della riforma dello Statuto regionale che sarà ripresa soltanto, su iniziativa della Prima Commissione consiliare permanente "Affari istituzionali", nella X legislatura (2010-2013). La Commissione ha redatto una nuova proposta, contenuta nel Documento Programmatico per lo Statuto⁹⁰ e avviato una nuova fase di confronto con la società civile, prima di procedere a un aggiornamento dello stesso (fase terminata l'11 luglio 2012). La scrittura materiale della proposta era, quindi, affidata all'ISSIRFA, in collaborazione con gli uffici consiliari e della prima Commissione, portando alla redazione di una prima bozza nel dicembre 2012⁹¹. L'*iter* subiva un rallentamento per la fine anticipata della legislatura dovuta alle dimissioni del Presidente e la priorità assegnata alla legge statutaria n. 1 del 2013 relativa alla composizione della Giunta regionale. Il testo proposto veniva ulteriormente sottoposto a una fase di consultazione pubblica nel corso del 2015 su iniziativa della Prima Commissione, giungendo alla proposizione del testo del progetto di legge n. 4/2014 nel novembre 2015, cui sono seguite le approvazioni in doppia lettura del Consiglio regionale (15 dicembre 2015 e 16/22 febbraio 2016).

⁸⁷ Testo disponibile al seguente indirizzo: <http://www.issirfa.cnr.it/download/310.pdf>.

⁸⁸ M. CORRADO, *L'attività, statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Basilicata nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, 6/2005.

⁸⁹ G.M. DI NIRO-F. VERRASTRO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Basilicata nella VIII legislatura (2005-2010)*, in www.federalismi.it, 4/2010.

⁹⁰ Approvato all'unanimità il 14 dicembre 2011. Il relativo testo è disponibile al seguente indirizzo: http://www.consiglio.basilicata.it/consiglienew/files/docs/30/90/35/DOCUMENT_FILE_309035.pdf.

⁹¹ Testo disponibile al seguente indirizzo: http://www.consiglio.basilicata.it/consiglienew/files/docs/32/93/74/DOCUMENT_FILE_329374.pdf.