

SOMMARIO ESTESO

Maria Luisa Santarsiero

LA BASILICATA NEL MOSAICO REGIONALE. LA GEOGRAFIA POLITICO-AMMINISTRATIVA DEL TERRITORIO LUCANO IN UNA DINAMICA DI LUNGO PERIODO

DEFINIZIONE DEL TEMA AFFRONTATO E CONTESTO

Il presente lavoro mira a ricostruire il lungo processo di istituzionalizzazione della realtà regionale della Basilicata, analizzando con particolare attenzione le trasformazioni introdotte nel *découpage* politico-amministrativo lucano e l'impatto da esse esercitato sulla configurazione del contesto territoriale odierno. L'approccio metodologico utilizzato e il suo dipanarsi su un arco temporale di lungo periodo permettono a questa analisi del contesto territoriale lucano di rappresentare un'assoluta novità nel panorama di questi studi, tanto a scala regionale che nazionale.

I contesti teorici di riferimento della ricerca sono rappresentati sia dai diversi filoni di studi fioriti nel dibattito anglofono e riconducibili alla "new regional geography" (Paasi, 1986, 2002; Gilbert, 1988; Pudup, 1988; Murphy, 1991; Thrift, 1990, 1991, 1993; Agnew, 2001), sia dagli studi di geografia politico-amministrativa¹ che - sull'esempio dei lavori di Lucio Gambi - sono venuti sviluppandosi in Italia nel corso degli ultimi venti anni [si vedano, a tal proposito, Merloni-Bours, 1994; Gambi-Merloni, 1995; Coppola, 1997; Galluccio, 1998, 2001; Sturani, 2001 (a cura di); e solo più recentemente Pellicano, 2004; Denitto, 2005], coinvolgendo ambiti di ricerca differenti, in particolare geografici, giuridici e storici.

Tali contesti teorici risultano, infatti, accomunati dal riconoscimento di una rinnovata centralità della storia, quale strumento di ricostruzione della processualità delle dinamiche sociali, politiche ed economiche che agiscono e strutturano il territorio, trasformandone la maglia politico-amministrativa, nonché come punto di partenza per sviluppare un approccio originale e innovativo alla lettura dei differenti contesti territoriali.

Sulla base di simili riflessioni, è facile dunque dedurre che una lettura attenta del territorio non può prescindere da un'interpretazione del complesso insieme di fattori (sociali, economici, politici e storici) che agendo su di esso lo trasformano e lo strutturano. Solo una visione storica diacronica, capace di cogliere le trasformazioni intervenute nella loro dinamica processuale, è in grado di restituire una conoscenza della realtà territoriale maggiormente consapevole e avvertita, mettendone in luce i processi di trasformazione, le cesure, le criticità del percorso evolutivo.

Simili proposte teorico-metodologiche non rappresentano, tuttavia, soltanto un importante spunto di riflessione per l'indagine diacronica dei processi di strutturazione del territorio ma appaiono tanto più attuali se si pensa al ruolo svolto, negli ultimi anni, dalla cosiddetta

¹ Si utilizza la definizione di 'geografia politico-amministrativa' nel senso adottato da GALLUCCIO (2001, p. 36) e riproposto da STURANI (2001b).

scala intermedia o *sovracomunale* all'interno della programmazione e messa in atto dei programmi d'intervento comunitari (si pensi alla progettazione integrata territoriale) (Salaris, 2006, pp. 9-18), nonché per le possibili nuove trasformazioni cui il contesto regionale potrà andare incontro nella compiuta definizione della svolta federalista intrapresa dallo Stato italiano negli ultimi anni.

Nel rafforzamento di queste nuove scale territoriali, la vera sfida consiste proprio nella realizzazione di un *découpage* attento alle istanze sociali e in grado di disegnare ambiti di programmazione dotati di plausibile individualità (Coppola 2006, p. 46).

STATO DELL'ARTE

Lo studio di una realtà come la Basilicata rappresenta una scelta mirata al fine della ricostruzione di un tassello documentario mancante all'interno del panorama di questi studi², non essendo mai stata oggetto di un'analisi condotta con metodo geo-storico³, al contrario di quanto accaduto per altre aree del Mezzogiorno, quali la Sicilia e la Puglia⁴. Il primo tentativo in questo senso è quello portato avanti dal testo di Astrid Pellicano (2004), in cui, tuttavia, l'ingente lavoro di scavo archivistico e documentario, mirante alla ricostruzione, in una chiave comparatistica, delle vicende politico-amministrative dell'intero Mezzogiorno continentale, non è stato compensato da un altrettanto puntuale studio delle logiche sottese agli interventi.

In particolare, l'ipotesi di lavoro da cui è partita la riflessione della ricerca si è articolata intorno al perseguimento di due obiettivi: a) da un lato, l'analisi dell'evoluzione del ritaglio politico-amministrativo rappresenta una prima occasione per riflettere sul ruolo esercitato dalle riforme istituzionali e amministrative che, in una dinamica di lungo periodo, sono venute plasmando la struttura regionale lucana; b) dall'altro, lo studio del processo di trasformazione del *découpage* di alcune amministrazioni funzionali⁵, attraverso l'applicazione del metodo d'indagine geo-storico, tenta di condurre la ricerca verso l'analisi dei più recenti processi in atto.

METODOLOGIA ADOPERATA

Come già evidenziato, la presente ricerca adotta una prospettiva geo-storica desunta dall'analisi dei precedenti lavori che si ascrivono al filone di studi della geografia politico-amministrativa.

Sulla scorta di tali studi, il presente lavoro impiega infatti la periodizzazione, messa a

² A tal proposito si rimanda all'annosa questione relativa alla mancata realizzazione di un Atlante storico italiano, ben ricostruita in FASANO GUARINI E., MASSAFRA A., in IACHELLO E., SALVEMINI B. (1998) e in CARACCILO A. (1995). Tale ipotesi di ricerca è stata, inoltre, recentemente rilanciata da Floriana GALLUCCIO (2001).

³ E' bene sottolineare che gli storici modernisti hanno mostrato una certa sensibilità nei confronti di queste tematiche. Si pensi ai lavori di P. M. DI GIORGIO, in CESTARO A., LERRA A. (1992), o ancora EADEM (2002).

⁴ Si rimanda in particolare ai lavori di IACHELLO E., SALVEMINI (a cura di), 1998, op. cit.; GIARRIZZO G., IACHELLO E. (2005); DENITTO A. L. (2005).

⁵ Così come precisato in GALLUCCIO F. (1995a, p. 371), sono amministrazioni funzionali «le amministrazioni dell'organizzazione centrale dello stato – ministeri o enti – che abbiano una loro organizzazione periferica, legata all'espletamento di alcune funzioni o servizi».

punto per la prima volta all'interno del volume curato da Lucio Gambi e Francesco Merloni, *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia* (1995), e la metodologia relativa a studi di singole regioni, introdotta da Floriana Galluccio con il suo lavoro sul Lazio (1998), tentando – anche alla luce dei cambiamenti politici e istituzionali intervenuti nell'ultimo decennio – di applicarla al caso di studio della Basilicata.

In particolare, la ricostruzione delle trasformazioni subite dalla configurazione territoriale dei diversi livelli amministrativi lucani si è avvalsa della comparazione dei dati ufficiali raccolti dall'ISTAT dal 1861 al 2000 e pubblicati nel volume Istat (2001). Al fine di interpretare le logiche sottese alle variazioni territoriali intervenute, è risultato indispensabile lo studio della documentazione prodotta dai diversi livelli amministrativi coinvolti in simili interventi.

La disamina delle modifiche politico-amministrative introdotte durante il Decennio francese (1806-1815) è stata condotta attraverso l'analisi e lo spoglio dei documenti conservati presso il Fondo del Ministero dell'Interno dell'Archivio di Stato di Napoli e presso il Fondo dell'Intendenza dell'Archivio di Stato di Potenza, per quanto concerne la ricostruzione del periodo che va dal Decennio francese all'Unità. Le vicende politico-amministrative della fase post-unitaria sono state, invece, ripercorse attraverso l'analisi della più cospicua produzione storico-geografica - citata nel corso del testo e riportata in bibliografia - e la disamina della documentazione ritrovata presso i Fondi delle Prefetture degli Archivi di Stato delle due Province lucane, Potenza e Matera.

Lo studio delle attuali vicende politico-amministrative del territorio lucano è stato svolto, invece, alla luce dell'analisi dei documenti ufficiali prodotti dall'Ente Regione, al fine di comprendere le logiche che presiedono alla delineazione di determinate circoscrizioni amministrative e cercando di evidenziarne, al tempo stesso, risultati positivi e criticità.

La ricerca si è, inoltre, avvalsa dell'ausilio dello strumento cartografico, attraverso il quale si è tentato di ripercorrere le fasi salienti delle più significative trasformazioni politico-amministrative, ricostruendo la processualità degli interventi, con un'attenzione particolare rivolta tanto alla scala comunale quanto a quella provinciale, modificata in seguito all'istituzione della Provincia di Matera nel 1927.

Nell'intento di poter contribuire al dibattito su questi temi per una storia comparata delle regioni italiane come a più riprese sollecitato - sull'esempio fornito da Floriana Galluccio, per l'analisi delle vicende politico-amministrative della realtà laziale (1998) e per la Provincia di Napoli (2007, 2008), ma anche dai contributi di Iachello, Salvemini (1998), di Giarrizzo, Iachello (2002) e di Anna Lucia Denitto (2005) per i contesti territoriali della Puglia e della Sicilia - si è cercato di effettuare una ricostruzione cartografica dell'evoluzione della maglia amministrativa lucana, partendo dalla sua configurazione odierna e risalendo a ritroso, sino al Decennio francese, per ripercorrere le varie trasformazioni intervenute a modificarla.

All'interno dell'analisi di lungo periodo, che questo lavoro tenta di affrontare, la restituzione di un'immagine della Provincia di Basilicata nei secoli antecedenti il Decennio francese è stata proposta utilizzando alcune riproduzioni degli Atlanti redatti da Mario Cartaro (1613) e da Giovanni Antonio Magini (1620).

La ricostruzione delle trasformazioni avvenute nel periodo pre-unitario è stata, invece, condotta con l'ausilio dell'Atlante di Benedetto Marzolla (1854), le cui carte regionali ri-

producono l'organizzazione politico-amministrativa del territorio lucano in anni prossimi all'Unità d'Italia.

La cartografazione delle modifiche apportate nella fase che va dall'Unità al Ventennio fascista è stata realizzata grazie al confronto con la carta redatta dal Fritzsche (1893).

Nella serie di fogli che compongono la *Carta politica speciale del Regno d'Italia* a cura del Fritzsche, il territorio lucano risulta inserito in tre differenti fogli che cartografano anche le aree contermini. La riproduzione cartografica curata dal Fritzsche sembra attestare la percezione di estrema marginalità politica ed economica della Basilicata sul finire del XIX secolo, quale area interna residuale nel contesto del territorio nazionale. Pertanto, la composizione di tale carta, a partire dalla fonte del Fritzsche, è stata realizzata in maniera inedita in occasione della presente ricerca con l'intento di ricostruire l'evoluzione dell'immagine cartografica della Basilicata dall'età moderna all'attualità.

L'ausilio dello strumento cartografico tenta, inoltre, di offrire un impulso ulteriore all'ipotesi di un atlante storico-tematico della Basilicata, recentemente rilanciata anche dalla storica lucana Anna Lisa Sannino (2000-B).

RISULTATI

Nel suo complesso lo studio ha permesso di rintracciare alcuni elementi caratterizzanti la storia politico-amministrativa del territorio lucano: 1. l'articolazione del mosaico comunale come riflesso della sedimentazione delle strutture agrarie; 2. il sostanziale immobilismo della maglia amministrativa nel corso dei secoli (XVII-XX secolo); 3. il radicamento di un sistema di potere di stampo feudale che ha alimentato la tendenziale disarticolazione del territorio della Basilicata.

In particolare, la storia politico-amministrativa della Basilicata – analizzata in una simile prospettiva che ripercorre, seppur sinteticamente, le vicende politiche e le trasformazioni territoriali intercorse dal dominio romano sino ai nostri gironi, soffermandosi con particolare attenzione sulle trasformazioni indotte dai momenti salienti della storia italiana pre-unitaria e post-unitaria: il Decennio francese, la Restaurazione, l'Unità, il Fascismo, la fondazione della Repubblica, l'istituzione dell'Ente Regione (1970) - si distingue, come già evidenziato, per la sostanziale staticità della sua maglia territoriale, con particolare riferimento alla scala regionale che resta pressoché inalterata dall'inizio del XIX secolo alla fase repubblicana, per giungere priva di sostanziali trasformazioni al momento di istituzione dell'Ente regionale nel 1970.

L'organizzazione regionale lucana risulta, infatti, affondare le proprie radici in una strutturazione della maglia politico-amministrativa che, dalla fine del Medioevo e in particolare dall'età moderna, pur subendo alcune inevitabili modifiche, non ha mai visto alterata la sua struttura territoriale⁶ (si vedano i capitoli 3 e 4) ed è giunta sino all'Unità paradossalmente forte della sua staticità.

La tendenziale inerzia dell'unità politico-amministrativa del territorio lucano può essere certamente fatta risalire ai secoli precedenti il Decennio francese, tanto da trovare addirittura una sua prima stabile definizione durante il dominio vicereale, con l'insediamento della Regia Udienza a Matera nel 1663. Una simile secolare continuità dell'articolazione

⁶ A tal proposito si veda quanto sostenuto da GALASSO (1990).

politico-amministrativa offre alla Basilicata una connotazione atipica rispetto alle altre realtà territoriali del Mezzogiorno continentale, la cui suddivisione in unità istituzionali e politico-amministrative distinte e indipendenti è stata, invece, sottoposta ad un'opera di ricomposizione verso l'attuale disegno regionale solo in epoca più recente, a partire dal periodo post-unitario (Aversano, 1995; Pellicano, 2004; Denitto, 2005).

Tale inerzia territoriale sarà scalfita solo in corrispondenza di quelle fasi storiche, identificate quali momenti di rilevante cesura, ossia il Decennio francese e il Fascismo, che portano rispettivamente all'elevazione a capoluogo della città di Potenza (1806), con l'istituzione dei quattro Distretti (Lagonegro, Matera, Potenza e Melfi), e alla creazione della seconda Provincia lucana, Matera, nel 1927 (si vedano i capitoli 4 e 5). Simili interventi, più che apportare una sostanziale modifica del ritaglio territoriale lucano, determinano una evidente e innegabile trasformazione delle gerarchie territoriali interne.

La Basilicata giunge, dunque, all'appuntamento con la Repubblica ancora stigmatizzata nella sua immagine di «regione residua», priva di forti gravitazioni interne, di una reale coesione territoriale, divisa da pulsioni centripete che spingono il Potentino verso la Campania e il Materano verso la Puglia, tanto da vedere più volte la propria autonomia istituzionale ed integrità territoriale messe in discussione dalle ipotesi di riassetto amministrativo dello Stato (Compagna, 1964; Muscarà 1968; Fondazione Agnelli, 1993).

Eppure la tendenziale debolezza, l'assenza di rilevanti fulcri urbani, la scarsa integrazione dei suoi spazi interni, la mancanza assoluta di primazie (Coppola, 1997-B) se, da un lato, hanno per decenni minacciato la persistenza della sua integrità politico-amministrativa, dall'altro, hanno rappresentato una sorta di valore aggiunto per il territorio all'indomani dell'entrata in funzione dell'istituto regionale.

E' con la creazione dell'Ente Regione nei primi anni Settanta che, grazie a un'incipiente devoluzione di poteri dal centro alla periferia, comincia una fase storica all'insegna dell'affermazione dell'autonomia regionale nei confronti di altri livelli politici e istituzionali, tale da far crescere gli enti locali (Aversano, 1999, p. 156).

A partire da questo momento, la Basilicata - forte anche «di una definizione storicamente sicura e precisa fino dal secolo scorso, e quindi di una più vecchia e radicata coscienza regionale» (Gambi, 1990, p. 664) - smette di essere periferia di un potere centrale lontano e poco attento alle reali esigenze del territorio per divenire, grazie anche alla consapevole ed efficiente azione dei suoi ceti dirigenti, protagonista del proprio percorso di sviluppo futuro.

In Basilicata, a partire dagli anni Settanta, viene avviata un'opera di ricomposizione territoriale e di coesione sociale ed economica che passa anche e soprattutto attraverso la riorganizzazione sul territorio del sistema dei servizi di base (istruzione, sanità, sicurezza, giustizia), contribuendo non poco ad incidere sulle profonde trasformazioni del tessuto economico e sociale cui si assisterà nei decenni successivi (si pensi alle alterne vicende del polo industriale della Valbasento, all'insediamento Fiat, all'esperienza, oggi in crisi, del distretto del salotto, sino ad arrivare alla recente «stagione» del petrolio).

CONCLUSIONI E POSSIBILI SVILUPPI FUTURI

Con il presente lavoro si è cercato di spingere verso nuovi orizzonti le riflessioni avanzate dagli studi sviluppatasi sino ad oggi intorno al tema della geografia politico-amministrativa, tentando un'incipiente applicazione della metodologia da essi impiegata alla disamina della maglia istituzionale di alcune amministrazioni funzionali e delle più attuali dinamiche di programmazione del contesto regionale lucano (si veda capitolo 6).

L'attenzione si è concentrata, in particolare, sulle trasformazioni subite dall'articolazione di due amministrazioni periferiche dello Stato (circoscrizioni giudiziarie e distretti scolastici) e di due distrettuazioni, frutto delle politiche di programmazione implementate dall'Ente Regione nei tre decenni dalla sua istituzione (Comunità Montane e ASL).

L'analisi della struttura delle amministrazioni funzionali risulta particolarmente importante e attuale all'interno della realtà territoriale lucana in cui, proprio nel corso del 2008, il Consiglio regionale della Basilicata ha approvato una legge che mira a riorganizzare la struttura delle autonomie locali, al fine di superare la frammentazione istituzionale e la sovrapposizione delle competenze, che da sempre caratterizza la storia amministrativa del nostro Paese. Tale vasta opera di razionalizzazione parte con la definizione dei cosiddetti Ambiti Socio-Territoriali – ambiti sovracomunali per l'erogazione e la gestione di servizi sanitari e socio-assistenziali – e passa attraverso la soppressione delle Comunità Montane e il riordino delle ASL, per giungere infine all'istituzione di un nuovo ente intermedio, le Comunità Locali/Aree Programma.

Lo scopo è certamente quello di agire in una prospettiva non solo di contenimento dei costi della macchina politica e della Pubblica, quanto anche nell'ottica di una più efficace allocazione delle risorse e una più efficiente erogazione dei servizi sul territorio. Un'opera di risanamento passante per la valorizzazione della dimensione sovracomunale che, come sottolinea Alessia Salaris, rappresenta oggi una questione ineludibile (2006, p. 12).

La nuova stagione delle Comunità Locali/Aree Programma rappresenta, nell'intento degli amministratori locali, la risposta alla necessità di costruire un livello di governo sub-regionale, in grado di favorire una più forte e intensa partecipazione delle piccole comunità lucane alla gestione del territorio, continuando un'esperienza già in parte avviata con successo attraverso la messa in opera della progettazione integrata, la quale ha consentito l'avvio di un processo di concertazione istituzionale e di un maggior dialogo fra le amministrazioni locali e regionali (Salaris, 2006, p. 16).

La vera sfida, pertanto, risiede proprio nel disegno della maglia di tale nuovo livello di governo territoriale. Affinché non consista in una mera operazione di ingegneria politico-amministrativa, capace di suddividere il territorio sulla base di soli parametri statistici ed econometrici (Coppola, 1997) o nel perseguimento di fini politici particolaristici, è necessario dare pieno respiro alle esigenze del territorio, alle sue componenti sociali, economiche, culturali e storiche. La difficoltà insita nella creazione del nuovo ente intermedio è legata, tuttavia, anche alla delega di funzioni ad esso attribuite, al fine di non creare una nuova istituzione vuota di contenuti ma capace, al contrario, di elaborare e stimolare un nuovo progetto di sviluppo per il territorio.

A questo scopo, la Comunità Locale/Area Programma dovrà essere razionalmente dimensionata per perseguire l'efficienza e il non dispendio delle risorse, ma al tempo stesso capace di raffigurarsi come un'istituzione democratica e un luogo di concertazione per le

istanze di tutti i territori.

In questo senso, il presente lavoro, se da un lato, costituisce una prima importante opera di ricomposizione delle vicende politico-amministrative del territorio lucano, dipanandosi in una dinamica di lungo periodo, dall'altro, rappresenta un iniziale tentativo di maturare la piena coscienza che le politiche di programmazione territoriale passano, anche e soprattutto, attraverso una rinnovata cultura del territorio, in cui la ricostruzione delle stratificazioni storiche sedimentatesi, non rappresenti solo un esercizio riservato a pochi specialisti, ma diventi un elemento indispensabile ai fini di una più profonda e avvertita conoscenza della realtà che si intende indagare e riorganizzare.