

tenzione su alcune tematiche settoriali che le concernono, con particolare riguardo per quelle che, nell'intervallo di tempo qui considerato, diedero luogo a vivaci dibattiti o che, per la loro rilevanza e criticità, hanno attirato maggiormente la curiosità degli studiosi. La prima questione da affrontare è quella che attiene alle modalità di elezione, o nomina, degli organi provinciali. Cominciamo dal vertice; intendenti, governatori e prefetti sono funzionari statali e vengono perciò scelti dal potere esecutivo. A partire dal 1888 a capo della Provincia – lo si è visto – è insediato un presidente, eletto dal Consiglio provinciale nel suo seno. La stessa Deputazione, sorta con la legge Rattazzi del 1859, trae origine da una elezione interna al Consiglio medesimo. Quest'ultimo viene formato, praticamente, con procedure analoghe a quelle stabilite nelle varie leggi comunali e provinciali per la composizione del Consiglio comunale²⁸. Come già ricordato, l'elettorato attivo è concesso ai cittadini subordinatamente al possesso di requisiti di censo e di capacità, che saranno leggermente modificati, e ampliati, col passare degli anni. L'elettorato passivo, a sua volta, era interdetto, ad esempio, a coloro che non disponevano di beni nel territorio provinciale (o divisionale) o non vi avevano domicilio. Un consistente allargamento del suffragio amministrativo si avrà solo con le citate riforme crispine, che estenderanno ai consiglieri provinciali (e comunali) le condizioni, più favorevoli, vigenti per l'elezione dei deputati.

Ma sarà lo specifico meccanismo elettorale, più che l'ampiezza dei diritti politici (e amministrativi), ad attirare dure critiche ed a provocare accese discussioni, a partire proprio dal periodo successivo alla legge del 1848. Questa stabiliva infatti che le votazioni per il Consiglio provinciale (e divisionale) avessero luogo in ogni Comune da parte di tutti gli elettori (con scrutinio di lista su unico collegio provinciale) e che il numero dei consiglieri divisionali fosse ripartito fra le varie Province in modo proporzionale alla popolazione di ciascuna di esse. Già il progetto Galvagno, del 1851, prevedeva invece che i consiglieri provinciali fossero suddivisi fra i singoli Mandamenti, in modo che ognuno ne esprimesse un numero eguale²⁹. Nella medesima direzione si muoveranno le propo-

3. Dopo aver tracciato un profilo sintetico dello sviluppo della legislazione relativa alle Province, possiamo rivolgere la nostra at-

²⁸ È opportuno sottolineare che il Consiglio si rinnovava parzialmente per 1/5 ogni anno. Verso la fine del secolo, con la legge dell'11 luglio 1894, la durata del Consiglio venne portata a 6 anni, con un rinnovo di una metà ogni 3 anni. La Deputazione, invece, secondo le leggi del 1865 e 1888, si rinnovava per 1/2 ogni anno e, dopo la citata legge del 1894, di una metà ogni 3 anni.

²⁹ Vedi il progetto «Galvagno» citato alla nota n. 13, p. 359.

ste elaborate da Ponza di San Martino, nel 1853, dal Consiglio di Stato, nel 1854, dalla Camera, nel 1856, e da Rattazzi, nel 1857³⁰. Il superamento del modello proporzionale era giustificato dalla necessità di meglio tutelare gli interessi locali e di correggere l'eccessiva prevalenza, ed influenza, della città capo-luogo, che finiva per avere un numero maggiore di consiglieri³¹. All'obiezione, che pure era stata avanzata per contrastare simili iniziative, consistente nell'ineliminabile dovere, per i consiglieri provinciali, di difendere interessi «collettivi» e non settoriali, si era risposto che tali interessi altro non erano che la mera «somma» di quelli parziali³². Lo stesso paragone con i membri della Camera dei deputati, ai quali era statutariamente fatto obbligo di rappresentare l'intera Nazione, e non singole porzioni del territorio statale, veniva respinto ricorrendo alla nota distinzione fra «politica» e «amministrazione», ove quest'ultima era intesa come la «scienza dei particolari»³³. Anche la constatazione, ugualmente evidenziata, che alcune Province, le più popolate, avessero meno Mandamenti e, dunque, che il nuovo modello suggerito potesse creare delle distorsioni e delle disparità fra le Province stesse, non veniva ritenuta ostativa visto che a ciascun Consiglio spettava di provvedere ai bisogni della propria circoscrizione e che, in ogni caso, i consigli provinciali non dovevano «venire a intelligenze e pratiche fra di loro»³⁴. Ciò che accadeva all'interno di ciascuna Provincia non doveva, insomma, riguardare, o preoccupare, le altre.

³⁰ Cfr., rispettivamente, *Progetto di Legge comunale e provinciale*, preparato dal ministro dell'interno, Gustavo Ponza di S. Martino, il 2 agosto 1853, in Petracchi, *Le origini*, cit., vol. 2°, pp. 464-486, specie p. 465; il progetto di legge del Consiglio di Stato citato alla nota n. 16, pp. 561-563; la Relazione dell'apposita Commissione della Camera citata alla nota n. 14, pp. 101-102 (dove si fa riferimento a specifici «distretti elettorali» in cui vengono ripartiti gli elettori comunali) e il progetto di legge «Rattazzi» del 9 gennaio 1857, *Disposizioni intorno all'amministrazione provinciale*, in A. Petracchi, *Le origini*, cit., vol. 3°, pp. 107-127, specie pp. 114-116 (in questo caso, vista la soppressione dei consigli provinciali, sono i consiglieri divisionali ad essere eletti in tanti «distretti elettorali quanti sono i membri del Consiglio» divisionale; vedi art. 3).

³¹ Vedi quanto riportato nella seconda relazione al progetto «Galvagno», citato alla nota n. 10, p. 390; il già richiamato progetto di legge del Consiglio di Stato, del 1854, p. 562; il progetto «Rattazzi» del 1857, p. 114.

³² Vedi la seconda relazione, citata alla nota precedente, p. 390 (la Commissione, peraltro, ritiene che non sia opportuno mutare la legislazione vigente); il progetto del Consiglio di Stato, del 1854, p. 562; il progetto di legge su *Amministrazione comunale e provinciale*, presentato alla Camera, il 5 maggio 1854, dal ministro Rattazzi, in Petracchi, *Le origini*, cit., vol. 3°, pp. 9-87, specie p. 35.

³³ Vedi il progetto «Rattazzi», del 1854, citato nella nota precedente, p. 35.

³⁴ *Ivi*, p. 36.

A partire dalla legge del 1859, tali proposte di riforma furono in parte accolte dal legislatore, il quale, tuttavia, non mancò di affermare che i consiglieri, nell'esercizio del loro mandato, rappresentavano l'intera Provincia e non solo il collegio («mandamentale») all'interno del quale erano stati eletti. Resta tuttavia aperta, in sede storiografica, la questione riguardante i beneficiari di una simile riforma; si è sostenuto, ad esempio, che essa premiava i possidenti terrieri, residenti nelle aree periferiche della Provincia³⁵, ma si è pure ricordato che erano proprio gli uomini politici più influenti del capo-luogo ad avere dei beni nei diversi Mandamenti, dai quali traevano il loro sostegno elettorale³⁶. Una risposta più fondata al quesito potrà venire, in ogni modo, solo quando saranno stati effettuati ulteriori, e più mirati, studi su ben individuate amministrazioni provinciali.

Com'è stato spesso sottolineato, ampiezza, più o meno consistente, del suffragio e meccanismi elettorali, di tipo democratico oppure poco rappresentativi, sono elementi importanti per valutare il tasso di autonomia di un dato ordinamento amministrativo, ma altrettanto rilevanti, in proposito, sono le caratteristiche del regime finanziario e le modalità dei controlli statali. Per quanto riguarda il primo, e sempre delicatissimo, aspetto non vi è molto da dire, quanto meno sul piano strettamente normativo. È noto che i cespiti tributari riconosciuti alle Province sono molto più contenuti rispetto a quelli assegnati ai Comuni e si concentrano, in pratica, nella sovrimposta fondiaria. Dunque, strumenti di prelievo delle risorse economiche ridotti al minimo e – verosimilmente – tarati in proporzione all'esiguità delle stesse attribuzioni devolute alle Province. Nella legge del 1848 si stabilisce infatti che per «far fronte alle passività», in caso di insufficienza delle altre entrate, «si supplisce» con una imposta di centesimi addizionali alle contribuzioni dirette; imposta fissata, peraltro, entro una soglia massima stabilita con legge speciale.

Variazioni lessicali, e marginali, verranno apportate, in materia, dalle leggi del 1859 e 1865, mentre nel 1866, 1870, 1886 e 1894³⁷, si interverrà sui limiti e sulla estensione della sovrimposizione, anche in base alla peculiare congiuntura economica del

³⁵ Petracchi, *Le origini*, cit., vol. 1°, p. 139. Più precisamente, l'autrice riconosce che l'idea di mantenere l'elezione attraverso un unico collegio elettorale favoriva i notabili della borghesia cittadina.

³⁶ Palsi, *Profilo*, cit., p. 191.

³⁷ *Ivi*, pp. 195-198, e pp. 206-208.

momento e alle ricorrenti richieste, e proteste, dei contribuenti. A nulla erano valse le critiche di coloro che intendevano modificare l'assetto complessivo della finanza provinciale prevedendo una chiamata in causa degli stessi Comuni; ad esempio, mediante una compartecipazione al dazio consumo, anche al fine di sgravare i proprietari fondiari da un onere ritenuto eccessivo³⁸. Nel 1888, Crispi, pur favorevole ad un allargamento ai Comuni degli strumenti di raccolta del gettito fiscale, preferirà rinviare ogni decisione in proposito, accampando la necessità di ulteriori e più approfonditi studi in argomento³⁹. Vent'anni prima, in una relazione parlamentare, Cambray-Digny aveva già scartato una simile idea perché, a suo avviso, avrebbe fatto scivolare le Province sul «terreno della conflittualità» e le avrebbe ridotte a «mantenute» dei Comuni⁴⁰. Secondo una tendenza di lungo periodo, e che tocca anche (e soprattutto) gli enti municipali, l'autonomia fiscale riconosciuta alle Province è dunque molto modesta e questo non può non riverberarsi sulla quantità, e qualità, delle spese loro addossate e sui compiti di cui sono investite.

A ridurre e a comprimere la sfera di autonomia delle Province non contribuisce solo il sistema della finanza pubblica, ma anche il regime dei controlli, sugli atti e sugli organi. Essi sono concepiti e congegnati in modo da garantire al Governo, e ai suoi rappresentanti, una estesa «tutela» ed una stretta «vigilanza», nonché una continua supervisione «politica», sull'operato degli amministratori locali. Nel 1848, e con alcune modifiche nel 1859, in questa funzione sono coinvolti, ai diversi livelli, e in rapporto alle differenti materie, il re, il Consiglio di Stato e il ministro dell'interno. Con i provvedimenti di unificazione amministrativa, del 1865, la rete dei controlli viene parzialmente «decentrata», conferendo ai prefetti il controllo, di legittimità e di merito, sugli atti del Consiglio e della Deputazione provinciale. Ciò produce effetti paradossali: atteso che il prefetto presiede la Deputazione, egli finisce per essere, al contempo, controllore e controllato; può persino vedersi costretto ad annullare, in un secondo momento, una decisione che magari ha già contribuito a far approvare! Come ha sostenuto Onorato Sepe, siamo qui di fronte ad un caso di «sdoppiamento» della per-

sonalità di pirandelliana memoria⁴¹. Imbarazzo istituzionale che sarà superato solo con la riforma voluta da Crispi nel 1888, in base alla quale – lo si è già ricordato – il prefetto sarà spostato dal vertice della Provincia, e della Deputazione, e messo a capo della Gpa, cui verrà affidato il controllo di merito anche sulle delibere degli organi provinciali. Un secondo strumento che produceva una pesante interferenza sul funzionamento dell'ente locale, e che poteva essere attivato per scopi prettamente politici, era quello dello scioglimento del Consiglio, decretato dal re. Il testo del 1848 lo prevedeva genericamente «in caso di necessità», mentre la legge Rattazzi e quella successiva del 1865 facevano riferimento alla presenza di «gravi motivi di ordine pubblico». Sarà la «novella» crispina ad introdurre in questo istituto giuridico qualche elemento di natura più garantista stabilendo l'obbligo di motivare il provvedimento, nonché quello di procedere alla pubblicazione del relativo decreto sulla Gazzetta ufficiale del Regno; e di inviare un elenco degli scioglimenti stessi, con cadenza trimestrale, ai due rami del Parlamento. Non si può non osservare, infine, che il governatore, e il prefetto, potevano intervenire alle sedute del Consiglio provinciale, dove esercitavano le funzioni di commissari del re (o del Governo) ed avevano la facoltà di sospendere (e sciogliere) l'adunanza.

Vi è un altro indicatore sostanziale della debolezza e subordinazione della Provincia nel lasso di tempo qui considerato: l'assenza di una burocrazia propria, cioè di impiegati assegnati all'ente in quanto tale. Una rapida occhiata ai vari testi legislativi che si succedono a partire dal 1848 dimostra questa mancanza. All'inizio si dice solo che spetta all'intendente nominare, sospendere e licenziare gli impiegati divisionali⁴², dunque quei funzionari che lo coadiuvano nella gestione amministrativa della Divisione di cui è al vertice. Il provvedimento rattazziano, a sua volta, conferma tale principio proclamando che «presso ogni governatore sono stabiliti impiegati di segreteria», anche se una «parte dei medesimi» potrà essere applicata al Consiglio provinciale e alla Deputazione. Sarà soltanto con la normativa del 1865 che la Provincia, o meglio, il Consiglio, avrà finalmente a disposizione impiegati propri. Spetterà inoltre all'organo collegiale di base la nomina, la sospensione e la revoca

³⁸ Vedi, ad esempio, le posizioni di M. Minghetti (1861) e di U. Peruzzi (1863) riportate da De Cesare, *L'ordinamento*, cit., p. 45 e p. 448. In modo analogo si esprimeva la «Commissione Pallieri» nel 1875: vedi *ivi*, p. 448.

³⁹ Cfr. De Cesare, *L'ordinamento*, cit., p. 469.

⁴⁰ *Ivi*, p. 449.

⁴¹ Cfr. Sepe, *La Provincia*, cit., p. 286; e la *Relazione generale* di Amorth, cit., p. 17.

⁴² Secondo la legge del 1848, le Province – prive di personalità giuridica – non hanno, a differenza della Divisione, propri impiegati.

dei dipendenti provinciali⁴³, mentre il corrispondente costo economico sarà inserito fra le spese obbligatorie. Disposizioni, queste ultime, ribadite pure, senza apprezzabili variazioni, nel Testo unico del 1889.

Una seconda anomalia strutturale, un'ulteriore asimmetria rispetto a quanto stabilito per le amministrazioni comunali, riguarda – almeno sul piano normativo – la figura del segretario provinciale; non si tratta, in tal caso, di un impiegato che, pur nella specificità del suo *status* giuridico, fa comunque parte dell'organigramma burocratico dell'ente locale, bensì di uno dei membri del Consiglio provinciale (o divisionale) eletto al suo interno e in carica per un anno. Criterio, questo, previsto dalla legge del 1848 e da cui non si allontaneranno le riforme approvate in seguito⁴⁴. Ad una equiparazione definitiva della posizione giuridica del segretario provinciale a quella dell'omologo funzionario comunale si giungerà solo verso la fine del regime fascista, e più precisamente nel 1942.

Dal terreno giuridico-istituzionale spostiamoci ora sul piano geografico-territoriale. Tenuto conto delle mie ridotte competenze scientifiche e disciplinari in materia, mi limiterò, in proposito, ad accennare ad alcune questioni di particolare rilievo, più per richiamare l'importanza di questi temi che per prospettare interpretazioni originali o avanzare considerazioni di carattere generale e ben documentate. In simile contesto il problema principale che emerge è sicuramente quello della irrazionalità e incongruenza delle circoscrizioni provinciali e, rispetto a esso, vi è, sin dall'inizio, una piena consapevolezza da parte della classe politica ed amministrativa⁴⁵. Ma, come avverrà quasi sempre nel nostro paese, ogni ipo-

⁴³ La nomina, sospensione e revoca dei «salarati» spettava invece alla Deputazione.

⁴⁴ Sul punto vedi pure la *Relazione generale* di Amorth, citata alla nota n. 3, p. 16. È bene ricordare che il Consiglio eleggeva anche un Sotto-segretario (chiamato poi Vice-segretario). Un preciso riferimento al segretario provinciale (o capo «di segreteria nell'amministrazione provinciale»), inteso in maniera analoga a quello comunale, si troverà solo nella legge del 7 maggio 1902, n. 144, art. 15 e nel T.U. del 21 maggio 1908, n. 269, art. 265. In verità, nell'art. 191¹ della legge del 1848 era scritto che il segretario e il sotto-segretario eletti dal Consiglio provinciale (e divisionale) potevano essere «coadiuvati dal segretario, e dagli impiegati dell'Ufficio, cui è affidato il potere esecutivo» – cioè da un segretario amministrativo facente parte della burocrazia intendentizia –, ma tale norma non verrà più replicata nelle leggi successive. È probabile, tuttavia, che, al di là di tale silenzio normativo, ci sia sempre stato, nelle Province, un segretario (alle dipendenze del prefetto – o governatore – ovvero, dal 1865, del Consiglio provinciale) simile a quello operante nei Comuni.

⁴⁵ Vedi, in proposito, quanto già riferito in ordine ai dibattiti sull'abolizione delle Divisioni e sulla riduzione del numero delle Province: vedi le note n. 12, 13 e 15. Al contrario, il

tesi volta a ridurre il numero dei Comuni o delle Province stesse o a ridefinirne, in maniera più logica, il perimetro spaziale si scontrerà con le dure resistenze e i «vivi reclami» provenienti, soprattutto, dalle popolazioni interessate e dagli enti coinvolti⁴⁶. La stessa delega concessa al Governo, nel 1865, per procedere ad una incisiva revisione delle circoscrizioni provinciali non ebbe alcun seguito⁴⁷ ed anzi il numero delle Province si incrementò, dall'unificazione alla presa di Roma, passando da 59 a 69. È bene precisare che una dimensione territoriale più estesa, e maggiormente rispettosa delle peculiari condizioni economiche e sociali dei luoghi, si giustificava anche sotto il profilo della sostenibilità delle spese accollate all'ente provinciale e della presenza, o meno, nell'area di sua «giurisdizione», di persone capaci e competenti, in grado di assumerne la guida politica e amministrativa⁴⁸.

Un secondo aspetto riguarda la possibile egemonia – politica e non solo – acquisita e rivendicata dalla città capo-luogo rispetto all'intera Provincia. Già abbiamo visto come tale preponderanza avesse portato ad una modifica del sistema elettorale per i consiglieri provinciali, non più fondato su meccanismi di tipo proporzionale, bensì modulato, e distinto, sulla base dei singoli Mandamenti. Ipercefalia, questa, certo non presente, in egual misura, nella varie regioni italiane, ma tale da consigliare, come sarà suggerito da una Commissione della Camera dei deputati, nel 1857, di ampliare i confini proprio di quelle Province ove, appunto, esisteva un centro urbano di notevoli dimensioni⁴⁹. Se c'è un «grande città» ci vuole una «grande Provincia», si potrebbe dire in estrema sintesi. Insomma, il ruolo e le funzioni delle Province potevano essere influenzati – in maniera consistente, positiva o negativa che fosse – anche dalla pressione che il Comune «dominante» esercitava, di fatto, sul suo *hinterland* naturale.

Rattazzi, come si è visto, nella citata relazione alla legge del 1859, sosteneva che le Province fossero, dal punto di vista territoriale, sufficientemente estese. Vedi nota n. 18.

⁴⁶ Cfr. anche la *Proposta del ministro dell'Interno sull'amministrazione provinciale*, del Rattazzi, del 26 gennaio 1856, in Petracchi, *Le origini*, cit., vol. 3°, pp. 89-92, specie p. 90 e il Progetto di legge «Rattazzi», del 9 gennaio 1857, citato nella nota n. 30, p. 111.

⁴⁷ Vedi F. Bonini, *L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 11 (2003), pp. 265-309, specie p. 307.

⁴⁸ Cfr. la relazione di una Commissione della Camera, al progetto «Rattazzi», citata alla nota n. 12, pp. 134-140.

⁴⁹ Vedi *ivi*, p. 130.

La tematica concernente il territorio e gli ambiti dimensionali ci conduce ad un'altra questione di grande interesse e continuamente presente nel dibattito istituzionale; ci si riferisce alla coincidenza delle circoscrizioni amministrative della Provincia e della prefettura⁵⁰. Retaggio, questo, della derivazione dell'ente autonomo dalla più antica articolazione decentrata dell'amministrazione statale. Tale sovrapposizione «geometrica» ha sicuramente indebolito le Province, intese quali enti, ed ha reso più difficile procedere ad una revisione delle loro circoscrizioni visto che, in tal caso, occorreva tener conto anche delle specifiche esigenze degli organi periferici delle autorità governative. Inoltre, sino alla riforma del 1888, lo stretto legame fra Provincia e prefettura non era solo di natura «spaziale», ma bensì istituzionale, dal momento che intendenti, governatori e prefetti erano posti al vertice dell'amministrazione provinciale (e divisionale). Non a torto, un autonomista della tempra di Mario Boneschi proprio per questa ragione era giunto ad affermare che la Provincia altro non era che la «maschera autarchica della gerarchia prefettizia»⁵¹!

Elementi, quelli appena segnalati, che hanno sicuramente contribuito a porre le Province in una posizione di tendenziale minorità e di evidente subordinazione. Tuttavia, da alcuni anni, la tesi della debolezza (e, dunque, inutilità) della Provincia è stata parzialmente contestata, e corretta, da coloro che hanno indagato il suo specifico ruolo nell'ambito del sistema politico (visto nel suo peculiare funzionamento), specie nell'età liberale. Si è così sostenuto che la Provincia – o meglio, il suo organo collegiale più rappresentativo, il Consiglio – ha costituito un tassello fondamentale, uno snodo infungibile, nel continuo processo di selezione, apprendistato e passaggio al livello nazionale della classe politica locale⁵². Non meno rilevante, sotto questo aspetto più propriamente politico, sarebbe il compito svolto dalle deputazioni provinciali che, anche grazie al noto fenomeno del «cumulo delle cariche», risultavano essenziali nella delicata opera di mediazione fra centro

⁵⁰ Il che non escludeva, come pure era stato ipotizzato, che una sola prefettura potesse comprendere più Province, «purché una stessa provincia non [fosse] divisa fra due prefetture»; vedi, in proposito, le osservazioni del ministro Lanza riportate da De Cesare, *L'ordinamento*, cit., pp. 200-201.

⁵¹ M. Boneschi, *Le libertà locali*, Milano, 1998 (la 1° edizione è del 1946), p. 308.

⁵² Vedi Pacifici, *La Provincia*, cit., specie pp. 75, 537 e 545; Antonacci, *La Provincia*, cit.; Per una storia delle amministrazioni provinciali pugliesi, cit.; *La provincia di Firenze*, cit.; Nicolosi, *Per una storia*, cit.

e periferia, di compensazione fra gli interessi generali dello Stato e le molteplici rivendicazioni localistiche⁵³. In proposito bisogna osservare che sono ancora troppo pochi e rapsodici i *case studies*, così come risultano insufficienti le indagini prosopografiche sul ceppo amministrativo provinciale, perché tali suggestioni interpretative possano essere pienamente validate e suffragate da dati oggettivi raccolti su vasta scala.

In ogni caso, la scoperta, a proposito delle amministrazioni provinciali, di una loro «funzionalità» di natura politica, di notevole impatto e talvolta sottovalutata, non controverte – a mio avviso – il più tradizionale giudizio, espresso in ambito storiografico, circa la debolezza e lo scarso rilievo manifestati dall'ente Provincia nell'ordinamento dell'Italia liberale, e non solo. D'altronde, il fatto che un ente pubblico, per quanto afflitto da una fragilità strutturale, si ritagli un proprio spazio, all'interno del sistema statale complessivo, lo difenda ad ogni costo e cerchi, anzi, di estenderlo e consolidarlo, rappresenta una costante nella storia delle istituzioni, sia politiche che amministrative.

4. Quali conclusioni trarre dalle osservazioni sinora esposte? Non molte, e sicuramente parziali e provvisorie, vista la più volte sottolineata, e persistente, carenza di studi in argomento. In linea di massima, si può tuttavia affermare che, nel periodo di tempo qui esaminato, la Provincia gode di una scarsa autonomia, politica ed amministrativa; anzi, rispetto ai Comuni, ci appare ancora meno «libera» di fronte all'incombente presenza degli apparati statali. Conseguenza, questa, di quell'accentramento istituzionale che caratterizza, sotto un profilo più generale, il rapporto centro-periferia e sul quale non possiamo qui soffermarci, anche a motivo dell'enorme letteratura, recente e meno recente, che si è accumulata su tale problema. Subalternità rispetto al Governo, e alle sue diramazioni periferiche, che dipende pure da quella condizione di debolezza funzionale cui la Provincia non riesce a sfuggire a causa delle limitate risorse di cui dispone e nonostante il graduale incremento delle attribuzioni che pure le viene riconosciuto. Lo stretto intreccio, territoriale e strutturale, con la prefettura accentua poi questa situazione.

⁵³ R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, 1988, specie p. 82. Richiama, inoltre, l'importanza della carica di Presidente del Consiglio provinciale nel sistema politico e nella organizzazione del c.d. «partito della maggioranza», F. Bonini, *I presidenti delle Province dall'Unità alla Grande guerra*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 12 (2004), pp. 241-261, specie pp. 249, 251 e 255.

ne di minorità e la lega ulteriormente all'impalcatura statale complessiva ed ai suoi organi burocratici. D'altro canto, in più occasioni, viene addirittura ventilata l'ipotesi di una sua soppressione, mentre i giuristi faticano a coglierne l'esatta natura formale⁵⁴; né si placa la nota controversia sul suo carattere originario, «artificiale» o «naturale» che sia.

Tuttavia, tale permanente stato di fragilità non incide sulla sopravvivenza, e continuità, dell'ente Provincia. Abbiamo già individuato alcuni tra i fattori che agiscono in questa direzione: la capacità di ogni soggetto pubblico di inventarsi, comunque, un ruolo specifico e, una volta ottenutolo, di salvaguardarlo strenuamente; l'interesse strumentale palesato, nei suoi confronti, dal sistema politico che ha bisogno di poter contare su un gradino intermedio per la riproduzione e il «transito» della classe dirigente locale. A questo proposito aggiungerei delle ulteriori spiegazioni: il principio «inerziale» che guida lo sviluppo delle istituzioni, e in base al quale ben si può dire che tutto si crea e nulla si distrugge; la progressiva identificazione di una determinata collettività territoriale nell'ente Provincia e l'idoneità di quest'ultima a rappresentare e difendere un'area che è, talvolta, omogenea dal punto di vista geografico e socio-economico; l'obiettiva esigenza di riempire un vuoto istituzionale, la necessità cioè di frapporre un corpo «intermedio» tra Stato e Comuni – anche se, a tale scopo, potrebbe bastare la creazione di una più agile struttura consortile, obbligatoria o facoltativa che sia –; infine, il fallimento delle varie ipotesi regionalistiche, specie di quelle emerse all'epoca dei progetti «Farini-Minghetti». È del tutto evidente, e lo stesso dibattito svoltosi in Assemblea Costituente, ma anche negli ultimi sessanta anni, lo dimostra in modo chiaro, che la creazione delle regioni avrebbe sottratto competenze alle Province e ne avrebbe ulteriormente indebolito, ed eroso, il tradizionale compito di «mediatori» istituzionali fra Stato e Comuni.

Un intreccio, questo, fra debolezza intrinseca e capacità di resistenza che caratterizzerà l'ente Provincia anche nelle epoche successive e che non si è neppure risolto, in via definitiva, ai nostri giorni.

⁵⁴ In merito alle difficoltà relative alla precisa individuazione della natura giuridica della Provincia, vedi Amorth, *Relazione generale*, cit., p. 18-19 e pp. 24-25.