

### 1. *Una leadership di regolazione*

Il quadro normativo post-unitario è noto. Per gli organi di vertice la legge Rattazzi del 1859, estesa anche alle province meridionali da Ricasoli nell'ottobre 1861<sup>3</sup> e poi confermata dalla legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 – che la estende alla Toscana – riprendendo le norme del 1847 e del 1848, dispone (art. 165) che il consiglio provinciale «si riunisce di pien diritto in ogni anno il primo lunedì di settembre in sessione ordinaria, presso il capoluogo di provincia». La prima incombenza della seduta, presieduta dal consigliere anziano di età, con il più giovane che esplica le funzioni di segretario, è l'elezione «fra i suoi membri, a maggioranza assoluta di voti nel primo scrutinio, o relativa nel secondo», di un presidente, un vice-presidente, un segretario, un vice-segretario, «i quali durano in carica tutto l'anno» (art. 168).

La Provincia certo continua a vivere 'all'ombra della prefettura', condividendone nella maggior parte dei casi la sede, ma la legge di unificazione amministrativa ne riafferma la personalità giuridica, attribuendole «un'amministrazione propria, che ne regge e rappresenta gl'interessi» (art. 152). Essa mantiene, sia pure in un quadro strutturale diverso, in particolare in forza del principio appena ricordato, la cornice del modello franco-belga, per cui il prefetto resta capo dell'esecutivo provinciale, cioè della deputazione, eletta in una delle prime sedute dell'unica e breve sessione ordinaria del consiglio provinciale, con voto a maggioranza. Pur menzionando la legge del 1865 una serie di importanti attribuzioni del consiglio, la deputazione, che «rappresenta il consiglio nell'intervallo delle sue funzioni» diventa l'organo di 'governo' della Provincia. Essa è presieduta dal prefetto che di fatto, «come presidente della deputazione provinciale» (art. 181) assume la titolarità della rappresentanza della Provincia. La soluzione adottata dalla legge del 1865 rappresenta comunque una chiusura rispetto al lungo dibattito parlamentare che l'aveva preceduta, in cui era emersa una consistente tendenza alla designazione di un presidente della deputazione eletto nel suo seno. Questo dibattito è destinato a protrarsi fino alla riforma crispiana, che riesce a portare a buon fine i numerosi progetti successivamente presentati dai vari governi presieduti dopo il 1876<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Per uno studio relativo alla sua prima applicazione, L. Zappia, *Enti locali e potere centrale. L'opposizione all'accentramento (1861-1965). Il caso di Reggio Calabria*, Roma, 1994.

<sup>4</sup> Rinvio a *Colegislatori? Il peso delle élite municipali nell'elaborazione della legge comunale e provinciale*, in *Ceti dirigenti e poteri locali nell'Italia meridionale (secoli XVIII)*, Pisa, 2003, pp. 165-180.



spi apre alla fine del suo primo periodo di governo, per nuove aggregazioni di province, secondo un disegno di «regionalismo prefettizio»<sup>8</sup>.

In questo sistema il presidente del consiglio provinciale conferma il proprio ruolo centrale, che può assumere profili, a seconda delle personalità o delle situazioni, tanto di vero e proprio *leader*, quanto piuttosto di regolatore per conto proprio o di un altro notevole.

Dal punto di vista formale certo nella presenza di due presidenti

troviamo la più grave e sostanziale differenza tra l'organizzazione del consiglio comunale e quello provinciale. Nei primi – osserva Vittorio Emanuele Orlando – l'ufficio di presidente del Consiglio spetta di diritto al capo dell'amministrazione attiva, cioè al Sindaco. Nell'amministrazione provinciale invece i due uffici sono nettamente distinti e si ha un presidente del consiglio provinciale che non è e non può essere la stessa persona del presidente della deputazione provinciale<sup>9</sup>.

In pratica si arriva ad una divisione dei ruoli, che prevede la carica di presidente del consiglio per il notevole più influente, o meglio capace di esercitare un ruolo di stabilizzazione e di moderazione, e quella di presidente della deputazione per una personalità più connotata in termini esecutivo-operativi, per cui la presenza su questo seggio di notabili investiti del titolo, non incompatibile, di senatori, appare un episodio iniziale<sup>10</sup>. Il rapporto tra assemblea ed esecutivo, sostenuto da Crispi, si stempera in una funzione della deputazione «meramente amministrativa in senso stretto, intesa a preparare ed eseguire quei provvedimenti la cui positiva attuazione non potrebbe essere affidata ad un numeroso collegio deliberante». Così si esprime la prima sezione del Consiglio di Stato presieduta da Giuseppe Saredo il 18 marzo 1897, investita dal ministero dell'Interno di un emblematico scontro consumatosi al vertice della Provincia di Genova, che provocherà ben due interventi della suprema magistratura amministrativa<sup>11</sup>.

Viene infatti data piena soddisfazione ad Ernesto Chappori, da poco insediato alla presidenza del consiglio di Genova, che chiedeva un pronunciamento per sapere

<sup>8</sup> Rinvio a *La leadership crispiina del 'partito della maggioranza'*, in «Le Carte e la storia», 2002, 1, pp. 198-207.

<sup>9</sup> *Consiglio provinciale*, in «Digesto italiano», vol. VIII, tomo 2, Torino, 1895-98, voce a cura di V.E. Orlando.

<sup>10</sup> È questo, per esempio, il caso di Firenze, con Puccioni, di Avellino, con Rega, di Brescia, con il conte Valotti, che già era stato presidente del consiglio negli anni settanta, di Catania con Tenerelli.

<sup>11</sup> V.G. Pacifici, *La provincia nel Regno d'Italia*, Roma, 1995, p. 71.

a chi, ove la Provincia debba comparire in forma pubblica e solenne per rendere omaggio a' sovrani, per inaugurare un monumento, o celebrare una data gloriosa, per compiere infine uno di quegli atti che non essendo di ordinaria amministrazione la Legge non ha contemplati, a chi ripeto, ne spetta la rappresentanza<sup>12</sup>.

Questa strutturale differenziazione del profilo, che non riconosce alla deputazione ed al suo presidente alcuna funzione esorbitante le attribuzioni meramente amministrative, è certificata, come si è ricordato, dal regime delle incompatibilità e accentuata dalla norma statutaria. Non sarà infatti approvato nessuno dei numerosi progetti di riforma del Senato che propugnavano di estendere la già ricordata 16ª categoria anche ai presidenti di deputazione. Un'ulteriore differenziazione dei profili istituzionali è introdotta dalla riforma della legge comunale e provinciale disposta con legge 11 luglio 1894 n. 287, poi rifluita nel testo unico 4 maggio 1898, n. 164: mentre il testo unico del 1889 stabiliva che il presidente della deputazione venisse eletto ogni anno, ed i membri della deputazione durassero invece in carica due anni, il mandato è per tutti aumentato ad un triennio. Sarà poi portato a quattro anni dalla legge 11 febbraio 1904, n. 35, poi sistematizzata nel testo unico 21 maggio 1908, n. 269.

Certo la figura del presidente della deputazione provinciale «resta piuttosto anemica», anche proprio per «il mantenimento di un presidente del consiglio provinciale». L'aver ribadito, dal punto di vista non certamente influente delle precedenze protocollari, la preminenza del presidente del consiglio su quello della deputazione, pur sembrando – come si legge tra le righe della reazione del prefetto di Genova in occasione della vicenda del 1897 – un'anomalia o una incongruenza dal punto di vista meramente organizzativo, dimostra una realtà più complessa. Se «caratteristica in apparenza predominante nella Provincia italiana è o vorrebbe essere il distacco assoluto degli organi della funzione autarchica dell'ente dagli organi della circoscrizione del potere esecutivo centrale, nel fatto il distacco vero non c'è. Ne consegue che ai rappresentanti elettivi non rimane che la parte semplicemente decorativa ed esteriore della rappresentanza, di cui sono investiti, senza poteri e senza mansioni realmente efficaci e contin-

<sup>12</sup> Il presidente del consiglio provinciale di Genova al ministro dell'interno, 26 febbraio 1897, in Acs, Min. int., b. 204, prot. 15900.2. La richiesta è trasmessa il 7 marzo al Consiglio di Stato, che si pronuncia il 18 marzo. Il parere è trasmesso il 26 al prefetto di Genova, che il 28 aprile trasmette al ministero l'insoddisfazione del presidente della deputazione. Questi presenta il 18 giugno un ricorso al re, che provoca il 17 ottobre una seconda pronuncia del Consiglio di Stato.

gibili»<sup>13</sup>. E certo questo ruolo meglio che dal presidente della deputazione, può essere giocato da quello del consiglio. Tuttavia, come non ha mancato di fare il già ricordato presidente del consiglio di Genova, il dato simbolico non è meramente accessorio: risulta essenziale al processo di legittimazione e dunque di costruzione e sviluppo del sistema politico.

Emerge così un ruolo, o, più esattamente, un circuito di personalità che rappresentano snodi visibili di quel partito informale che garantisce la governabilità del paese in assenza di strutture partitiche, appunto il 'partito della maggioranza'<sup>14</sup>.