

# Autogoverno senza autonomia: la provincia italiana nel XIX secolo

Nicola Antonacci

Fino a tempi recenti la storiografia sull'Italia liberale ha aderito pressoché in blocco alle tesi critiche sull'accentramento politico-amministrativo proposte negli anni 1960-70 ora per evidenziare il deficit di egemonia delle classi dirigenti risorgimentali<sup>1</sup>, ora per stigmatizzare i vizi storici del parlamentarismo italiano<sup>2</sup>. Ultimamente, però, una serie di studi, descrivendo la problematica affermazione del potere centrale in periferie pesantemente condizionate dai sistemi tradizionali di autorità e influenza<sup>3</sup> e inserite nello Stato unitario anche attraverso la mediazione di funzionari e notabili "immersi" in quegli stessi sistemi<sup>4</sup>, hanno messo in evidenza il peculiare intreccio tra localismo e centralismo<sup>5</sup> che presiedette,

<sup>1</sup> Cfr., per tutti, R. RUFFILLI, *Istituzioni società Stato*, vol. I: *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, Bologna 1989.

<sup>2</sup> Per questa interpretazione si vedano A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale (1770-1861)*, Vicenza 1962 (qui vol. I, p. 305); G. MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in G. MIGLIO - F. BENVENUTI (edd), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Vicenza 1969, pp. 25-43; A. PORRO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'Intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Milano 1972.

<sup>3</sup> Su questo punto insistono R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988; P. POMBENI, *Autorità sociale e potere politico nell'Italia contemporanea*, Venezia 1993, e A.M. BANTI, *Storia della borghesia italiana. L'età liberale*, Roma 1996.

<sup>4</sup> Cfr. in tal senso, S. TARROW, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e Francia*, Bologna 1979; R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna 1989; N. RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Roma 1997.

<sup>5</sup> R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma 1995; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia*, Roma 1997.

nella penisola italiana, alla formazione dei presupposti fondamentali della modernizzazione politica ottocentesca, vale a dire la nazionalizzazione della periferia o il passaggio dalla città alla nazione<sup>6</sup>, e il compromesso tra autorità statale e rappresentanza degli interessi sociali<sup>7</sup>.

Alla luce di tali considerazioni si è intrapreso il superamento delle visioni schematiche e dicotomiche che in passato avevano tenuto il campo in materia di autonomie locali, e in particolare relativamente al rapporto tra comuni e Stato. Se, infatti, la polemica contro la soffocante tirannia burocratico-centralistica aveva per opposto esaltato il comune ottocentesco come baluardo “antistatalista” di libertà e democrazia, stabilendo una chiara linea di continuità tra questo e il municipio indipendente e corporativo di antico regime, al centro delle riflessioni odierne c'è piuttosto il “comune amministrativo”, organo dell'amministrazione pubblica subordinato allo Stato, ma aperto a forme di autogoverno degli interessi, rappresentati secondo le regole della democrazia elettiva<sup>8</sup>. Proprio per ciò esso è diventato terreno privilegiato di analisi di quel potere notabile che, sfruttando la propria collocazione intermedia tra comunità locali e governo centrale, riuscì a traghettare queste ultime nella nazione e nella politica moderna, declinando e neutralizzando, attraverso il linguaggio tradizionale della clientela, del fazionismo, dell'influenza personale<sup>9</sup>, i fermenti partecipativi<sup>10</sup> e le pratiche amministrative interventiste<sup>11</sup> che trovarono nei mu-

<sup>6</sup> Per questa tematica cfr. R. ROMANELLI, *La nazionalizzazione della periferia. Casi e prospettive di studio*, in «Meridiana», 4, 1988, pp. 13-24; M. MERIGGI-P. SCHIERA (edd), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e Germania*, Bologna 1993.

<sup>7</sup> Sulla dialettica tra autorità e rappresentanza come nodo fondante dello Stato ottocentesco cfr., per tutti, U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna 1989.

<sup>8</sup> Per questa definizione cfr. già V. E. ORLANDO, *Consiglio comunale*, in *Digesto italiano*, vol. VIII, parte 2<sup>a</sup>, 1895-98, pp. 106-18, qui p. 107.

<sup>9</sup> Sui *networks* clientelari e di “amicizia” dei notabili liberali e sul rapporto ambiguo tra clientelismo e modernità cfr. L. GRAZIANO (ed), *Clientelismo e mutamento politico*, Torino 1974; L. MUSELLA, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra otto e novecento*, Bologna 1994; E. FRANZINA, *Le strutture elementari della clientela*, in R. CAMURRI (ed), *La scienza moderata. Fedele Lampertico e l'Italia liberale*, Milano 1992, pp. 377-430; J.-L. BRIQUET, *Clientelismo e processi politici*, in «Quaderni storici», 1, 1998, pp. 11-30.

<sup>10</sup> Sulle lotte amministrative come presupposto dell'iniziazione delle masse alla politica vedi G. CIVILE, *Il comune rustico. Storia sociale di un paese del Mezzogiorno*, Bologna 1990.

<sup>11</sup> Cfr., su questo punto, F. RUGGE, *Trasformazione delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, in «Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, Archivio», 3 (n.s.), *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano 1985, vol. II, pp. 1249-1265; G. SAPELLI, *Comunità e mercato. Socialisti*,

nicipi il loro primo terreno di sviluppo.

Molto più sullo sfondo è rimasto, nella ricerca e nella riflessione storiografica sui temi qui in discussione, il ruolo svolto dall'altro grande ente locale del tempo, la provincia. Influenzata dalla tesi sulla filiazione diretta della provincia italiana dal suo omologo francese<sup>12</sup>, a sua volta bollato come strumento al servizio del potere dispotico e livellatore prima dell'assolutismo regio, poi del terrorismo giacobino, infine della tirannia napoleonica<sup>13</sup>, la tradizionale storiografia amministrativistica ha definito la provincia un ente artificiale e secondario, destinato alla «copertura degli uffici statali che operavano nella circoscrizione provinciale» e al controllo «sugli enti territoriali e non territoriali infraprovinciali»<sup>14</sup>. Essa, a differenza del comune, coagulo di interessi locali o popolari, e dello Stato, espressione dell'interesse generale, sarebbe stata priva di propri referenti sociali, arrivando al massimo a soddisfare bisogni non coperti da altri enti<sup>15</sup> o quegli interessi generati dal suo stesso operare<sup>16</sup>. A riprova di ciò, si è chiamata in causa la debolezza politico-istituzionale degli organi rappresentativi provinciali, dotati di poche competenze e risorse economiche, e perciò ridotti, nella migliore delle ipotesi, a organi «di consulenza tecnico-amministrativa»<sup>17</sup>.

*cattolici e "governo economico municipale" agli inizi del XX secolo*, Bologna 1986; A. BERSELLI-F. DELLA PERUTA-A. VARNI (edd), *La municipalizzazione in area padana*, Milano 1988; C. MOZZARELLI (ed), *Il governo della città nell'Italia giolittiana. Proposte di storia dell'amministrazione locale*, Trento 1992.

<sup>12</sup> Cfr., per tutti, C. GHISALBERTI, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano 1963.

<sup>13</sup> Per questo giudizio cfr. già A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Regime et la Révolution*, a cura di J.P. Mayer, 2 voll., Paris 1952-53, *passim*.

<sup>14</sup> M.S. GIANNINI, *La Provincia nell'ordinamento regionale: origini e problemi*, in G. PELLEGRINI-G. SCARPATO (edd), *La provincia ente: evoluzione storica e nuove prospettive*, Latina 1984, pp. 13-22, qui p. 15.

<sup>15</sup> Definita in generale la provincia un ente di secondo grado affiancato ai comuni per la realizzazione di opere o iniziative che questi non avrebbero potuto prendere da soli, e come ente di raccordo tra le iniziative del grande comune e le necessità dei comuni minori, F. BENVENUTI, *La Provincia come ente generale*, in G. PELLEGRINI-G. SCARPATO (edd), *La provincia ente*, cit., pp. 41-50, ha affermato che nelle leggi del 1859-65 e 1888-89 di tali funzioni si percepiva soltanto «una lontana traccia», e che soltanto in seguito «la provincia ha trovato le sue vocazioni operative cercando di ovviare alle carenze che si venivano a manifestare nell'esecuzione dei compiti degli altri enti» (pp. 45-46).

<sup>16</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri pubblici*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 1971, pp. 451-61, dove si legge che, dopo l'Unità, il fatto artificiale che presiedette alla nascita delle province finì col creare delle conseguenze non più artificiali, poiché anche le poche risorse da esse gestite e indirizzate a scopo sociale favorirono la formazione di gruppi d'interesse e reti di potere che facevano riferimento espressamente all'ente provincia.

<sup>17</sup> L'espressione è di F. Traniello, secondo cui il consiglio provinciale di Milano, nel corso dei primi decenni post-unitari, supplì alla congenita «carezza di potere»

Studi più recenti intrapresi alla luce del nuovo paradigma “notabile” cui si accennava sopra, hanno, in parte, modificato queste interpretazioni, evidenziando come la lenta espansione delle attività amministrative delle province nei decenni postunitari<sup>18</sup> fu strettamente collegata alla crescente importanza dei consigli provinciali ai fini della costruzione di circuiti elettorali e di consenso per politici destinati a carriere più importanti o già inseriti nelle maggioranze governative<sup>19</sup>. Anche in questi casi, però, le cariche elettive provinciali appaiono meramente strumentali rispetto a interessi e logiche collocati “altrove” (specialmente nei municipi o nel governo nazionale), sicché il giudizio pronunciato in precedenza sulla secondarietà della provincia è rimasto sostanzialmente inalterato. Di tale fallimento è responsabile senza dubbio il persistente fascino dell'autonomismo municipalista e del rinato federalismo regionalista, ma anche un limite intrinseco al paradigma notabile. Esso, infatti, privilegiando l'analisi delle mediazioni informali praticate da individui esponenti di “comunità” tradizionali piuttosto che di una più moderna società civile (o borghese), ha trascurato il tema dell'aggregazione organizzata e della rappresentanza istituzionale di quegli interessi non “mediati”, ma direttamente egemoni sul territorio, che furono i veri motori del processo di unificazione “dal basso” degli spazi dell'economia e della politica realizzatasi nel

determinata dalle norme legislative, dallo strapotere prefettizio e dall'ingombrante protagonismo amministrativo del comune di Milano, ritagliandosi “uno spazio proprio di attività” attraverso lo svolgimento di «un'apprrezzabilissima opera di documentazione, di raccolta di dati statistici, di stimolo allo studio tecnico di alcuni fondamentali problemi (ferrovie, canali, istruzione, assistenza)». Cfr. F. TRANIELLO, *L'attività del Consiglio e della Deputazione provinciale di Milano dal 1861 al 1887*, in «Istituto per la Scienza della Pubblica Amministrazione», *Storia amministrativa delle Province lombarde*, vol. II, *La Provincia di Milano*, Milano 1969, pp. 159-87, qui p. 168.

<sup>18</sup> Cfr. A. AMORTH, *Profili storici e comparatistici della Provincia*, in G. PELLEGRINI-G. SCARPATO (edd), *La provincia ente*, cit., pp. 23-39.

<sup>19</sup> Cfr. A. POLSI, *Comuni e controlli; il ruolo e la funzione delle deputazioni provinciali dalla legge comunale del 1865 alle riforme crispine*, in M.P. BIGARAN (ed), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano 1986, pp. 112-26; V.G. PACIFICI, *La Provincia nel Regno d'Italia*, Roma 1995. Spunti in questa direzione erano presenti, per la verità, anche in B. MANGHI, *La composizione sociale del Consiglio provinciale di Milano: 1860-1870, 1900-1910*, in *Storia amministrativa delle Province lombarde*, cit., pp. 361-74, dove si legge che «se ... nel Consiglio o nella Deputazione non si gestisce potere effettivo che incida nel tessuto dei rapporti sociali, d'altra parte la macchina elettorale e la posizione di estrema 'visibilità sociale' fan sì che l'eletto fruisca di notevole prestigio e di influenza indiretta», sicché questi non solo vede sancita la sua posizione di preminenza nella società locale, ma compie «un primo passo per ottenere favori ed appoggi onde introdursi nella carriera dei pubblici impiegati e per entrare in rapporti personali con i funzionari statali - altra necessaria premessa per avviarsi ad una carriera politica a più alto livello».

XIX secolo, cioè i proprietari borghesi e gli imprenditori capitalistici impegnati nella creazione di un mercato nazionale e di uno Stato espressione delle volontà individuali riunite in quella generale del popolo sovrano<sup>20</sup>. È in questo quadro che vanno inserite, a nostro avviso, le trasformazioni degli ordinamenti locali ottocenteschi; ordinamenti che, come vedremo, conferirono alle province pari dignità, se non un ruolo sovraordinato rispetto ai comuni, non solo in quanto sedi delle prefetture, ma perché terreno operativo, in termini sia economici che di potere, di «determinati interessi» cui «gli Stati costituzionali ... hanno riconosciuto la necessità di concedere ... una rappresentanza»<sup>21</sup>, considerandoli essenziali, se non consustanziali, all'interesse generale da essi rappresentato.

Per quanto concerne l'Italia del XIX secolo, l'unica ipotesi avanzata a tale riguardo è quella che ha visto negli organismi provinciali il baluardo istituzionale del conservatorismo agrario, dapprima, cioè nella variante aristocratico-reazionaria preunitaria, favorevole a rafforzare la provincia "prefettizia" per tenere a freno i "Comuni progressisti e ribelli", poi, cioè nella versione moderata postunitaria, propenso ad attenuare la tirannia funzionariale concedendo qualche potere a consigli provinciali aperti ai ceti rurali intermedi, divenuti ora difensori dell'ordine sociale<sup>22</sup>. Questa tesi, però non spiega perché i latifondisti, pur essendo tanto potenti da indirizzare a loro favore le scelte governative in materia di amministrazione locale, scelsero la strada del decentramento burocratico al posto del tanto celebrato *self-government* all'inglese, il quale, come era noto già allora, aveva il suo fulcro non nell'indipendenza dei municipi dallo Stato centrale, ma nel potere esercitato nelle campagne dall'aristocrazia di provincia attraverso i giudici di pace, investiti a titolo onorario di funzioni amministrative e giurisdizionali nell'ambito sovracomunale della contea<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Suggestioni sul rapporto tra dimensione spaziale delle identità e delle azioni sociali, organizzazione del potere sovrano sul territorio ed economia capitalistica durante il *Sattelzeit* sette-ottocentesco si possono trovare in C. TILLY, *Gerarchie spaziali, mutamento economico, formazione degli Stati*, in F. ANDREUCCI-A. PESCAROLI (edd), *Gli spazi del potere. Aree, regioni, Stato: le coordinate territoriali della storia contemporanea*, Firenze 1989, pp. 9-20.

<sup>21</sup> G. SOLMI, *Le provincie nell'ordinamento giuridico vigente*, Padova 1953 (1° ed., 1936), p. 13.

<sup>22</sup> Cfr. A. PETRACCHI, *Le origini*, cit., vol. I, p. 89 e *passim*.

<sup>23</sup> Sul nesso tra *self-government* ed egemonia locale della *landed gentry*, e sul comune inglese come mero fornitore di servizi pubblici privo di rappresentanza, cfr. C. BAER, *Le istituzioni municipali inglesi ed italiane*, in «Nuova Antologia», 3, 1872, pp. 598-613.

La risposta a questa domanda può venire soltanto da un'analisi più ravvicinata della natura delle classi localmente egemoni e della loro distribuzione sul territorio. Presupposto dell'autogoverno all'inglese era, infatti, la netta distinzione tra le città, a predominanza borghese, e le campagne, controllate dalla nobiltà ivi residente; la conseguente differenziazione istituzionale tra distretti urbani e rurali favorì il governo separato e autonomo degli interessi rispettivamente dominanti e l'affermazione del parlamento "bipartitico" come sede della loro dialettica e ricomposizione politica. Nell'Europa continentale, e in particolare in quella centro-meridionale, invece, il dualismo rurale-urbano, già attenuato dalle pratiche unificatrici dei governi assolutistici e dalla tendenza aristocratica all'inurbamento, era venuto meno definitivamente con la conquista della terra da parte della borghesia, residente anch'essa nelle città. In tal modo non solo si rese impraticabile un sistema di autogoverno separato delle campagne sotto l'egemonia delle classi possidenti<sup>24</sup>, ma, una volta passato lo Stato nelle mani della borghesia, divenne anche impossibile tracciare una netta distinzione tra interessi territoriali parziali e interesse generale, dando luogo a quella commistione tra potere statale e rappresentanze locali e a quel particolarismo del corpo parlamentare tanto stigmatizzati dai più acuti osservatori coevi<sup>25</sup>.

Gli stessi criteri che ci hanno aiutato a distinguere il caso britannico da quello continentale possono soccorrerci anche nella disamina di modelli amministrativi generalmente dati per omologhi, come quelli francese e italiano. Per quanto riguarda la Francia, peculiare fu il ruolo fortemente rilevato di una burocrazia fedele allo Stato e tecnicamente preparata, ma soprattutto della borghesia delle grandi città, i cui spazi di manovra a livello locale furono esaltati dall'assenteismo e poi dalla liquidazione dell'aristocrazia fondiaria, nonché dalla posizione storicamente dominante dei capoluoghi di provincia su un entroterra caratterizzato da insediamenti contadini di piccole dimensioni. Già nei decenni immediatamente anteriori al 1789, questa borghesia, coalizzata con la piccola nobiltà locale "fisiocratica", aveva approfittato del trasferi-

<sup>24</sup> Sia in Italia che in Francia, infatti, «pochissimi sono i ricchi proprietari e gli uomini facoltosi che dimorano stabilmente nel contado» (E. SERRA GROPELLI, *Comuni e Province*, Firenze 1865, p. 119), sicché veniva meno «il primo e forse principale elemento del Self-government inglese», cioè «l'esistenza di una classe politica la quale, come in Inghilterra, avesse l'autorità, la capacità e la volontà di applicarsi alle cure dell'amministrazione locale» (cfr. V.E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze 1892, pp. 145-46).

<sup>25</sup> Cfr., in proposito, S. JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, Firenze 1870.

mento a Versailles della grande aristocrazia per acquisire potere nelle province e per chiedere ed ottenere una riforma dell'ordinamento locale mirante a rafforzare il potere dei parlamenti provinciali<sup>26</sup>. Con la Rivoluzione, l'alleanza antiaristocratica tra piccola proprietà rurale, interessata alla privatizzazione dei beni nazionali ma decisamente impreparata ad assumersi il carico dell'autogoverno locale, e borghesia cittadina intenzionata a consolidare le sue funzioni di direzione economico-amministrativa nei confronti delle campagne, fece da sfondo prima alla "statalizzazione" dei comuni e dipartimenti istituiti con la legge del 22 dicembre 1789, poi al primato del dipartimento sui comuni e alla preminenza del prefetto e del consiglio di prefettura sulle assemblee elettive dipartimentali, secondo il dettato della legge del 28 piovoso anno VIII (7 febbraio 1800) e di altre che seguirono nei decenni successivi<sup>27</sup>. Consegnati nelle sapienti mani della burocrazia prefettizia e della grande borghesia urbana, i dipartimenti divennero, quindi, gli organi più idonei a promuovere la modernizzazione "polarizzata" del territorio agricolo, superando la limitata ottica dei piccoli comuni e l'ostruzionismo delle forze reazionarie<sup>28</sup>. Ciò spiega perché essi non possono essere considerati un mero braccio del potere esecutivo centrale, ma circoscrizioni per la cui delimitazione «si tennero nella massima considerazione i complessi elementi che danno alla

<sup>26</sup> L'editto regio del 22 giugno 1787, infatti, istituì le assemblee provinciali dotandole di un nuovo assetto rappresentativo e di nuove e più ampie competenze amministrative. Per ulteriori notizie in proposito cfr. R. MOUSNIER, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, Paris 1974, vol. I, spec. pp. 486-94.

<sup>27</sup> Il dipartimento, infatti, ottenne solo tardivamente il riconoscimento della sua personalità giuridica (legge del 10 maggio 1838) e l'autonomia finanziaria (legge del 18 luglio 1892), e lo stesso consiglio dipartimentale, pur godendo di un rilevato profilo rappresentativo (il principio dell'elettività dei consigli dipartimentali avvenne fu riconosciuto dalla legge del 22 giugno 1833, che introdusse un meccanismo censitario, sostituito dal suffragio universale con la successiva legge del 7 luglio 1852, mentre quella del 15 febbraio 1872 e la costituzione del 1875 assegnarono ad essi l'importante funzione politica di surrogare il parlamento nel caso di un suo scioglimento illegale), fu limitato dalla debolezza del suo organismo esecutivo (commissione), divenuto di nomina consiliare solo con la legge del 10 agosto 1871 e dotato di pochi poteri, sicché sia la tutela sui comuni che la gestione delle spese provinciali rimasero a lungo nelle mani del prefetto e del consiglio di prefettura.

<sup>28</sup> È questa l'interpretazione della nascita dei dipartimenti proposta da M.-V. OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Paris 1989, p. 284 dove si evidenzia «l'étonnante capacité de la bourgeoisie urbaine à faire valoir ses intérêts» in modo tale che «les villes ... s'imposent entant qu'acteurs sociaux de l'organisation du territoire et elles apparaissent comme les principales intéressés dans le transformations issues du nouveau découpage [territoriale]».

vita locale i suoi principali equilibri»<sup>29</sup> e che nel tempo divennero il punto di condensazione di un'identità proprietaria<sup>30</sup> comune tanto alla Francia borghese che alla Francia contadina ed essenziale per il buon esito dei processi di nazionalizzazione della società transalpina.

Per molti aspetti diverse da quelle appena descritte erano le strutture sociali e le forme di organizzazione del territorio e del potere riscontrabili in Italia. Qui, infatti, alla forza persistente delle vecchie oligarchie cittadine e al carattere eminentemente agrario di una borghesia frontalmente opposta alla classe contadina, si aggiungeva l'esistenza di reti urbane storicamente meno "polarizzate" di quelle francesi, in quanto imperniate su una pluralità di città di medie dimensioni, «create dalla disponibilità di sovrappiù di prodotti agricoli, di materie prime da trasformare in prodotti finiti da commerciare», e legate a doppio filo alla campagna latifondistica prima aristocratica e poi borghese<sup>31</sup>. Questa costellazione di forze e di interessi fece sì che sulla Penisola il sistema francese esportato da Napoleone venisse assimilato in modi, con obiettivi e ad opera di soggetti dotati di una propria specificità.

La fase di maggiore fortuna del modello transalpino si registrò, senza dubbio, nella prima metà dell'800 italiano, anche se a partire da contenuti diversi, anticontadini e antimunicipali, piuttosto che antinobiliari. Il potenziamento primo-ottocentesco degli organismi provinciali governativi<sup>32</sup> e rappresentativi<sup>33</sup> fu, infatti, pro-

<sup>29</sup> P. LEGENDRE, *Stato e società in Francia. Dallo stato paterno allo stato-providenza: storia dell'amministrazione dal 1750 ai nostri giorni*, Milano 1978, p. 109.

<sup>30</sup> Per questo passaggio cfr. M.-V. OZOUF-MARIGNIER, *Centralisation et lien social: le débat de la première moitié du XIXème siècle*, in E. IACHELLO-B. SALVEMINI (edd), *Per un atlante storico del Mezzogiorno e della Sicilia in età moderna. Omaggio a Bernard Lepetit*, Napoli 1998, pp. 75-91.

<sup>31</sup> S. LANARO, *La campagna organizza la città?*, in «Meridiana», 5, 1989, pp. 49-60, qui p. 55. Sui servizi offerti dalle città medie all'economia agricola mercantile si veda S. LUPO, *Il giardino degli aranci. Il mondo degli agrumi nella storia del Mezzogiorno*, Venezia 1990.

<sup>32</sup> Sulle prefetture o intendenze di età napoleonica cfr. P. VILLANI, *L'Italia napoleonica*, Napoli 1978; L. ANTONIELLI, *I prefetti dell'Italia napoleonica. Repubblica e Regno d'Italia*, Bologna 1983; A. DE MARTINO, *La nascita delle Intendenze. Problemi dell'amministrazione periferica nel Regno di Napoli 1806-1815*, Napoli 1984; C. CAPRA, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino 1986; G. ALIBERTI, *La modernizzazione istituzionale del decennio francese*, in *Potere e società locale nel Mezzogiorno dell'Ottocento*, Roma-Bari 1987, pp. 3-45.

<sup>33</sup> Sui consigli provinciali di epoca napoleonica cfr. L. ANTONIELLI, *L'amministrazione nell'Italia rivoluzionaria e napoleonica. I tre momenti di un grande progetto*, in *L'Italia nell'età napoleonica*, Atti del LVIII Congresso di storia del Risorgimento italiano, Milano, 2-5 ottobre 1996, Roma 1997, pp. 193-220; M. S. CORCIULO, *Dall'amministrazione alla costituzione. I consigli generali e distrettuali di Terra d'Otranto nel decennio francese*, Napoli 1992.



mosso prevalentemente dalla borghesia agraria che, insoddisfatta dell'esito delle lotte municipali del tardo '700<sup>34</sup> e rafforzata dalle riforme privatizzatrici dei regni napoleonici, puntò sul controllo delle province sia per rompere la resistenza delle vecchie oligarchie urbane e del comunitarismo contadino, sia per costruire un'alternativa democratica e "nazionale" al dispotismo francese e, poi, italiano. Non a caso, in occasione dei moti del 1820-21, le forze costituzionali, richiamandosi allo statuto di Cadice, individuarono nelle province lo snodo fondamentale dell'agognato compromesso tra libera rappresentanza degli interessi e autorità governativa, tra volontà popolare e sovranità statale<sup>35</sup>; e non a caso, una volta naufragato questo disegno, la grande borghesia proprietaria si adattò di buon grado al nuovo sistema della monarchia amministrativa, sperando di ottenere dalla collaborazione tra intendenti e consigli provinciali consultivi<sup>36</sup> il varo di quelle politiche di modernizzazione del territorio (specialmente opere stradali) funzionali allo sviluppo dell'agricoltura commercializzata<sup>37</sup>. Così facendo, l'amministrazione provinciale, lungi dal restare una mera espressione del potere dispotico dei governi restaurati e delle aristocrazie conservatrici che li sorreggevano, divenne il principale terreno di convergenza tra quelli e la classe di possidenti creata dalle riforme privatizzatrici del primo '800; convergenza che, con il progressivo ri-

<sup>34</sup> Sull'ascesa al potere municipale della borghesia "estimata", non di rado sostenuta dalle riforme amministrative dei sovrani illuminati, cfr. E. ROTELLI, *Gli ordinamenti locali nella Lombardia (1755-1859)*, in «Archivio storico lombardo», 100, 1974, pp. 170-234; A. SPAGNOLETTI, *L'incostanza delle umane cose. Il patriziato di Terra di Bari tra egemonia e crisi (XVI-XVIII secolo)*, Bari 1981; C. MOZZARELLI, *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia teresiana, 1749-1758*, Bologna 1982; G. LA ROSA, *Apparenza e realtà del potere. Le amministrazioni locali nella Toscana di Pietro Leopoldo*, in «Nuova Rivista Storica», 1, 1992, pp. 99-134.

<sup>35</sup> Il dibattito sulla riforma dell'ordinamento provinciale fu molto acceso soprattutto nel Parlamento delle Due Sicilie, che alla fine optò per il rafforzamento delle province a discapito dei comuni e per un ridimensionamento delle prerogative prefettizie a vantaggio delle deputazioni rappresentative. Cfr. A. SCIROCCO, *Il problema dell'autonomia locale nel Mezzogiorno durante la rivoluzione del 1820-21*, in *Studi in memoria di Nino Cortese*, Roma 1976, pp. 485-528, spec. p. 497.

<sup>36</sup> Organi rappresentativi provinciali esistevano nel Regno delle Due Sicilie, in Lombardia e nello Stato pontificio; in Piemonte le province e le divisioni (cioè distretti e province) amministrative vennero affiancate da consigli e congressi provinciali di nomina regia a norma delle Regie Patenti del 25 agosto 1842 e 31 agosto 1843, mentre prima il Regio editto albertino del 27 novembre 1847, poi il decreto legislativo del 7 ottobre 1848, introdussero e fissarono il principio dell'elettività dei consiglieri.

<sup>37</sup> Sull'operato di un consiglio provinciale "esemplare" negli anni della Restaurazione cfr. E. DI CIOMMO, *Élites provinciali e potere borbonico. Note per una ricerca comparata*, in A. MASSAFRA (ed), *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società, istituzioni*, Bari 1988, pp. 965-1037.

conoscimento del contributo cruciale dell'agricoltura mercantilizata alla formazione della ricchezza nazionale, assurse a una vera e propria identificazione tra interesse proprietario e interesse generale, tra possidenza e statualità, e, quindi, tra "incivilimento" e superamento del municipalismo, secondo quanto teorizzato da amministratori e giuristi dell'epoca, tra cui basterà qui citare Gian Domenico Romagnosi. Per lo studioso lombardo, infatti, il corporativismo municipale da un lato aveva favorito il distacco dei comuni dall'entroterra, ritardando lo sviluppo dell'agricoltura, dall'altro aveva ostacolato il consolidamento dello Stato; in tal modo era stato ritardato il trionfo dell'ordine borghese, poiché, «come l'agricoltura è il fondamento dell'economico temperamento, così la possidenza territoriale è il punto d'appoggio del potere politico», mentre nella Penisola si era affermato «un politico ordinamento iniziato in senso, diremo così, inverso [cioè dal municipio al contado], e che mancava del suo vero punto d'appoggio; vale a dire della possidenza territoriale associata, immedesimata con l'ordine stabilito»<sup>38</sup>, a tutto vantaggio della «inconsiderata mobilità popolare» che caratterizzava la vita delle amministrazioni municipali<sup>39</sup>.

Con il passare degli anni, tuttavia, lo scontro politico tra campagna borghese e municipi tradizionalisti prese ad attenuarsi, da un lato per la progressiva commistione sociale ed economica tra borghesia agraria e oligarchie cittadine tradizionali<sup>40</sup>, dall'altro per l'emergere, soprattutto nelle cittadine di provincia, di un ceto medio urbano (grossisti, speculatori, "industrianti", usurai, avvocati, no-

<sup>38</sup> G.D. ROMAGNOSI, *Dell'indole e dei fattori dell'incivilimento con esempio del suo risorgimento in Italia*, Milano 1839, pp. 122-23 e 118.

<sup>39</sup> G.D. ROMAGNOSI, *Scienza delle costituzioni*, parte III, *Teoria speciale*, libro I, Milano 1859, p. 167.

<sup>40</sup> L'importanza dell'intreccio tra componenti cetuali e capitalistiche ai fini della formazione delle classi dirigenti e del modello di sviluppo economico della Penisola è stato ampiamente sottolineato dai più avvertiti studi di storia sociale ed economica dell'Italia ottocentesca. Per i primi cfr. P. VILLANI, *Feudalità, riforme, capitalismo agrario. Panorama di storia sociale italiana fra Settecento e Ottocento*, Bari-Roma 1968; P. VILLANI, *Gruppi sociali e classe dirigente all'indomani dell'Unità*, in *Storia d'Italia Einaudi, Annali, La transizione dal feudalesimo al capitalismo*, Torino 1978, pp. 881-978; P. MACRY, *Borghesie, città e stato*, in «Quaderni storici», 56, 1984, pp. 339-84; P. MACRY, *Ottocento. Famiglia, élites e patrimoni a Napoli*, Torino 1988; A. SIGNORELLI (ed), *Le borghesie dell'Ottocento*, Messina 1988; A.M. BANTI, *Terra e denaro. Una borghesia padana dell'Ottocento*, Venezia 1989; A.M. BANTI, *I proprietari terrieri nell'Italia centro-settentrionale*, in P. BEVILACQUA (ed), *Storia dell'agricoltura italiana*, vol. II, Venezia 1990, pp. 45-103; S. LUPO, *I proprietari terrieri nel Mezzogiorno*, ivi, pp. 105-149. Per i secondi cfr. M. ROMANI, *Storia economica dell'Italia nel secolo XIX*, Bologna 1982; M. PETRUSEWICZ, *Lati-fondo. Economia morale e vita materiale in una periferia dell'Ottocento*, Venezia 1989; G. PESCOLIDO, *Unità nazionale e sviluppo economico, 1750-1913*, Roma-Bari 1998.

tai, tecnici agrari ecc.) addetto alla fornitura di servizi per l'agricoltura (concentrazione e inoltro dei flussi di prodotto in partenza dalla campagna, reperimento di capitali, formazione di manodopera, associazionismo, sperimentazione agraria ecc.) e interessato esso stesso al possesso terriero (vedi liquidazione dell'asse ecclesiastico). L'infittirsi delle relazioni funzionali tra città e campagna spingeva, quindi, a rivendicare più potere alle nuove élites "agro-urbane" operanti nei comuni intermedi, ponendo anche all'ordine del giorno l'esigenza di integrare le precedenti opere di modernizzazione territoriale con l'allestimento di infrastrutture urbane atte a fronteggiare gli aumentati compiti commerciali, finanziari e produttivi delle città, ma anche a migliorare la funzionalità, fruibilità e sicurezza di spazi cittadini più ampi, complessi e conflittuali.

Di riflesso a ciò, prima si elaborarono teorie, come quella maniana del "doppio movimento", che auspicavano un riequilibrio dei rapporti tra comuni e Stato<sup>41</sup>, poi, nel '48, si passò a chiedere il ripristino *tout-court* delle vecchie libertà municipali<sup>42</sup>, e infine, a Risorgimento vittorioso, si cercò di risistemare i rapporti tra comuni e Stato in armonia con la visione del liberalismo moderato, volta a conciliare principio autonomistico e principio centralistico. Così Urbano Rattazzi (ma non troppo diverso era il parere di Cavour), affidando alla legge comunale e provinciale del 1859 il compito di riscattare il popolo italiano «dalle passioni municipali, onde per tanti secoli fu impedito di salire a potenza e dignità di nazione», affermò che la costruzione dell'«esterno presidio» [cioè il potere prefettizio] atto a fornire «le guarentigie» necessarie a tutelare «le ragioni sostanziali dell'ordine rappresentativo» non doveva ledere quel «principio di libertà, senza il quale l'accentramento politico ad altro non riuscirebbe ... che a scemare le sorgenti della vita civile in tutto lo Stato»<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Secondo questa prospettiva, siccome «il processo sociale sorge da due punti diversi, ed è per dir così preparato e lavorato contemporaneamente con pari efficacia nella famiglia e nel municipio da una parte, e nei governi e rappresentanze centrali dall'altra», compito della legge era garantire sia lo «svolgimento non interrotto delle facoltà individuali e delle relazioni famigliari e municipali», sia «un riavvicinamento e fusione continua degli individui, delle famiglie e dei municipi tra loro», facendo prestare dallo Stato quel «soccorso» e «quella specie di istruzione» atti a lasciare «la loro vita e azione interna ... libera e spedita da ogni altro legame» (cfr. G. MANNA, *Partizioni teoretiche del diritto amministrativo*, Napoli 1860<sup>3</sup>, *passim*).

<sup>42</sup> Il riferimento obbligato è, qui, a Cattaneo e a tutto il filone municipalista che si ispirava a Sismondi.

<sup>43</sup> Cfr. U. RATTAZZI, *Relazione al Re del ministro per l'Interno, Rattazzi, sulla legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859*, riprodotta in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964, pp. 251-56, *passim*.

In altre parole, l'indispensabile opera di raccordo delle autonomie municipali con le esigenze unitarie del neonato Regno doveva essere affidata non solo agli uffici governativi periferici, ma anche ad istanze locali rappresentative nelle quali trovassero spazio soggetti per così dire "naturalmente" collocati tra città e Stato, «quella classe d'uomini i quali, avendo vissuto in mezzo agl'interessi comunali, essendo imbevuti, direi, di questi studi locali, pure non apparten[evano] esclusivamente a quei piccoli comuni dove le questioni rivestono un carattere di consorterie» e non condividevano «l'amore platonico delle libertà comunali»?<sup>44</sup> Difficile non scorere, nel gruppo sociale appena evocato, i caratteri propri delle élites "miste" residenti nelle città intermedie ma, per la natura degli interessi agro-commerciali da esse coltivati, proiettate su scala sovramunicipale e favorevoli «a costituire fortemente la provincia, ad accrescere le sue attribuzioni, a costituire la sua azione finanziaria nel tempo stesso che le si accrescano gli uffici», nella convinzione che essa non solo «presenta[sse] delle guarentigie di capacità amministrativa che non presenta[va] il comune»<sup>45</sup>, ma potesse anche, in quanto «grande associazione di comuni», provvedere, meglio dei troppo piccoli distretti e delle troppo grandi regioni, «alla tutela di ciascuno di essi, ed alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente tra loro»<sup>46</sup>.

La stessa natura delle élites che elessero la provincia a sede dell'integrazione per via rappresentativa dei comuni nella nazione "agro-commerciale" spiega, d'altronde, anche i limiti posti all'autonomia delle rappresentanze provinciali: infatti, le élites "agro-urbane" che ne dovevano costituire il nucleo trainante erano pienamente consapevoli della loro scarsa presa sui comuni rurali (dove non risiedevano fisicamente ma in molti casi possedevano beni immobili) e sulle grandi città (dove forti restavano i gruppi di potere aristocratici e burocratici legati alle vecchie monarchie), e quindi del pericolo che spazi di autogoverno troppo liberalmente concessi potessero essere utilizzati da forze sovversive e antinazionali.

Alla duplice esigenza di dare rappresentanza e soddisfazione agli interessi "progressivi" e non particolaristici presenti sul territorio da un lato, e di garantire la loro egemonia locale e nazionale dalle sempre incombenti minacce reazionarie e rivoluzionarie, cercarono di andare incontro alcune significative disposizioni dettate dalle leggi del 1859 e 1865. Sul primo versante, quello rivolto a po-

<sup>44</sup> Cfr. l'intervento del deputato Carlo Alfieri in AP, Camera dei Deputati, Legisl. VIII, Sess. 1864-65, *Discussioni*, tornata del 23 giugno 1864.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Cfr. U. RATTAZZI, *Relazione*, cit.

tenziare ruolo e funzioni delle élites provinciali, possiamo annoverare l'elevazione della provincia a ente morale<sup>47</sup>, il rafforzamento dei poteri deliberativi del consiglio provinciale<sup>48</sup>, la scelta del mandamento come circoscrizione territoriale per l'elezione dei consiglieri<sup>49</sup>, l'abbandono del sistema dei "ratizzi" (contributi) comunali come mezzo di finanziamento dei bilanci provinciali<sup>50</sup>, e, infine, quegli articoli che concessero alle deputazioni provinciali più ampie competenze di amministrazione attiva<sup>51</sup>, riconobbero l'inden-

<sup>47</sup> L'art. 145 della legge Rattazzi recitava, infatti, che «la provincia è corpo morale, ha facoltà di possedere, ed ha un'amministrazione propria che ne regge e rappresenta gli interessi».

<sup>48</sup> L'art. 172 dell'allegato A alla legge di unificazione amministrativa del 1865 riconobbe alla provincia un bilancio proprio e attribuì ai consigli provinciali la competenza su ben 21 materie (formazione e approvazione del bilancio, gestione del patrimonio, del personale e degli istituti provinciali, istruzione tecnica e secondaria, assistenza ai malati di mente, costruzione e manutenzione di strade e ponti, taglio dei boschi e usi agrari, sussidi a favore dei comuni per opere pubbliche, caccia e pesca, e altro ancora).

<sup>49</sup> Questa scelta non dipese dalla volontà egemonica delle forze retrive dell'entroterra su quelle progressiste dei capoluoghi (cfr. A. PETRACCHI, *Le origini*, cit., vol. I, p. 139), ma dalla duplice necessità di garantire il ruolo dirigente dei centri intermedi a maggioranza borghese-proprietaria rispetto ai piccoli comuni contadini e di indebolire le oligarchie nobiliari o "prefettizie" dei capoluoghi. A favore di tale spiegazione militano non solo il già descritto carattere "misto", cioè urbano-fondario, delle classi dirigenti provinciali, e la circostanza che l'elezione per mandamento venne proposta, già prima dell'Unità, proprio dal borghese Rattazzi, ma anche l'osservazione della struttura demografica delle province italiane. Infatti, i casi in cui il voto su collegio unico provinciale avrebbe favorito gli ipotetici borghesi dei capoluoghi a causa della concentrazione dell'elettorato in questi ultimi non rappresentavano la norma: ciò, infatti, può valere per le province dominate da ex capitali o prive di entroterra, dove gli indici di concentrazione della popolazione provinciale nel capoluogo erano alti (dall'1:2 di Napoli all'1:5 di Genova, Milano, Modena, Torino), ma non per la maggioranza delle altre province, dove si registravano valori molto più bassi (si veda, p. es., Como con 1:20, Sondrio con 1:18, Cuneo con 1:28, Novara con 1:24, Porto Maurizio con 1:18, Grosseto con 1:23, Macerata e Perugia con 1:12, L'Aquila con 1:21, Chieti con 1:18; Campobasso con 1:29, Caserta con 1:23, Salerno con 1:20, Avellino con 1:19, Potenza con 1:31, Bari con 1:16, Lecce con 1:29, Cosenza con 1:26; Noto con 1:18, Girgenti con 1:15). I dati sono ricavati da Ufficio di Statistica del Regno d'Italia, *Censimento generale 31 dicembre 1861: Popolazione di diritto*, Firenze 1865.

<sup>50</sup> Alle proposte di Minghetti e poi di Peruzzi (progetto di legge del 5 marzo 1863) favorevoli ai ratizzi, la commissione Bon Compagni istituita nel 1863 diede parere negativo, perché strumenti di asservimento delle provincie ai comuni.

<sup>51</sup> L'art. 172 della legge Rattazzi assegnava alla deputazione l'esecuzione delle delibere del consiglio provinciale, la preparazione del bilancio provinciale, la stipula dei contratti, la spedizione dei mandati di pagamento e, in caso di urgenza, l'espletamento degli atti riservati al consiglio; l'art. 180 della legge del 1865 aggiunse, fra le sue competenze, la nomina e revoca dei salariati dell'ente-provincia, la sospensione degli impiegati provinciali, l'erogazione di somme per spese impreviste e lo storno dei fondi sul bilancio, la raccolta di notizie statistiche e la compilazione di studi preparatori degli affari da sottoporsi alla delibera consiliare.

nità di trasferta ai deputati provinciali non residenti nel capoluogo, in modo da eliminare una delle possibili cause di assenteismo<sup>52</sup>, e conferirono alle stesse deputazioni il controllo su ampi settori di attività dei comuni e delle opere pie<sup>53</sup>. Sul secondo versante, quello, cioè, dei controlli e dei limiti all'autonomia, si annoverano le norme restrittive sulla durata delle sessioni dei consigli<sup>54</sup> e in materia di imposizione fiscale<sup>55</sup>, nonché la possibilità concessa al prefetto di invalidare ogni delibera consiliare per vizi formali<sup>56</sup> e, soprattutto, l'elevazione dello stesso prefetto a presidente della deputazione provinciale<sup>57</sup>.

Non stupisce, dunque, se proprio l'assetto della provincia, e in particolare la conciliazione dell'«elemento elettivo con quello governativo»<sup>58</sup> realizzata nella deputazione, divenne il principale terreno di convergenza delle diverse anime del ceto politico risorgimentale, mettendo d'accordo i centralizzatori cui, «quando impennavasi al solo nome ... della regione non parve vero di mettere per lo contrario la provincia in risalto, e dirsi amici anch'essi delle franchigie locali», con i «dicensatori» che, «disperati di maggiori larghezze», collocarono in essa «il *porro unum* della libertà territoriale»<sup>59</sup>. Proprio perché portatrice di interessi «veraci» ad essa legati «indipendentemente dall'autorità governativa» ed eccedenti per loro natura l'ambito comunale<sup>60</sup>, la provincia si faceva legittima e più efficace interprete del nesso non artificioso e coattivo, ma co-

<sup>52</sup> Era questo il disposto dell'art. 210 della legge del 1865.

<sup>53</sup> L'art. 133 della legge del 1859 sottoponeva all'approvazione della deputazione sette categorie di delibere dei comuni; gli artt. 137, 138 e 139 della legge del 1865 ne aggiunsero altre quattro.

<sup>54</sup> Gli artt. 165 e 166 della legge del 1865 prevedevano una sessione ordinaria di 15 giorni, prorogabile fino a 8 giorni senza l'assenso del prefetto, e un'altra sessione straordinaria convocabile dal consiglio o dal prefetto stesso.

<sup>55</sup> Le province, infatti, erano prive di imposte proprie, ma potevano finanziarie il fabbisogno di bilancio eccedente le entrate ordinarie attraverso i centesimi addizionali sulle imposte dirette (art. 173 della legge del 1865).

<sup>56</sup> Ivi, artt. 190-195.

<sup>57</sup> Quest'ultima disposizione (art. 179 della legge del 1865) venne approvata, proprio dopo la votazione favorevole dell'emendamento Mellana che restituiva alla deputazione i controlli di merito sulle delibere dei comuni, per insistenza del ministro dell'Interno Lanza, il quale motivò la proposta affermando che l'esclusione del rappresentante governativo da una deputazione provinciale esercitante la tutela sui municipi, caso senza precedenti negli ordinamenti europei dell'epoca, avrebbe creato una situazione tale per cui il governo «non eserciterebbe più alcuna influenza sui comuni». Cfr. AP, Camera dei Deputati, Legisl. VIII, Sess 1864-65, *Discussioni*, tornata del 5 febbraio 1865.

<sup>58</sup> Cfr. ivi, intervento di Urbano Rattazzi.

<sup>59</sup> T. MASSARANI, *Studi di politica e di storia*, Firenze 1875, p. 504.

<sup>60</sup> Cfr. l'intervento di M. Minghetti in AP, Camera dei Deputati, Legisl. VIII, Sess. 1861-62, *Discussioni*, tornata del 13 marzo 1861.

struttivo e libero, «che suole essere tra associazioni più semplici e più complesse, tutte però insieme coordinate necessariamente al medesimo fine»<sup>61</sup>, cioè il benessere e l'unità della nazione, in nome del quale si poteva e si doveva limitare l'autonomia di quelle stesse associazioni, sottoponendole al controllo governativo e a restrizioni finanziarie.

Il sistema appena descritto dell'autogoverno senza autonomia affidato alle élites provinciali agro-urbane e concretizzatosi nell'attività tutt'altro che residuale dei consigli provinciali (specie in materia di opere pubbliche e assistenza) e delle deputazioni (in particolare con la tutela sui comuni), si rivelò, dunque, fondamentale per il consolidamento dello Stato unitario e degli ordinamenti liberali, consentendo lo svolgimento del raccordo "contrattato" tra urbano e rurale, tra locale e nazionale non solo per le vie informali e "alegali" dell'amicizia e della clientela, ma anche per quelle formali e legali dell'autoamministrazione rappresentativa. Tutto ciò almeno fino a quando l'alterazione dei rapporti città e campagna e tra élites proprietarie, ceti medi e masse generata dalla crisi agraria di fine secolo e dal primo decollo industriale italiano non mise in discussione il precedente modello di sviluppo agro-commerciale e le forme di governo della società a questo collegati, spingendo a una ridefinizione del ruolo dell'amministrazione pubblica e a una ridislocazione dei suoi equilibri interni che determinarono in un primo momento la "riscossa" del comune (e della regione) sulla provincia, quindi l'assimilazione e sterilizzazione politica di entrambi nella categoria giuridica degli "enti autarchici" e nella mediazione "amministrativistica" dell'epoca giolittiana, e, infine, sotto la minaccia della "privatizzazione" degli enti locali ad opera di interessi parziali o addirittura "classisti", il ripristino fascista del loro carattere "pubblicistico-generalistico" e, in particolare, della provincia come ente di coordinamento della periferia al centro, affidato non più ad élites autogovernantesi, ma alle disciplinate e gerarchizzate istanze locali del partito-Stato<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> MASSARANI, *Studi di politica*, cit., p. 497.

<sup>62</sup> Per un esame più approfondito di questi sviluppi, che prendono le mosse dalle riforme crispine del 1888, si rimanda al volume monografico sulla storia dell'amministrazione provinciale italiana, e particolarmente barese, in corso di pubblicazione a cura dell'A. del presente saggio.