
Pietro Gulotta

LO SCIoglimento DEL PRIMO CONSIGLIO COMUNALE DI PALERMO DOPO L'UNITÀ (13 APRILE 1861)

Nel contrastato percorso della Sicilia verso l'annessione al Regno d'Italia dopo la spedizione dei Mille¹, senza dubbio un ruolo propositivo non indifferente ebbe pure l'azione politico-amministrativa di Agostino Depretis, il quale, nominato prodittatore da Garibaldi d'intesa con Cavour il 22 luglio 1860, si adoperò per avviare da subito un'assimilazione con il Piemonte almeno sul piano normativo. Estese, pertanto, all'isola con decreto del 3 agosto – e cioè ancor prima del Plebiscito che doveva essere espletato, come è noto, il 21 ottobre 1860 – lo Statuto Albertino, nonché, con successivo decreto del 26 agosto, la legge comunale e provinciale piemontese del 23 ottobre 1859, alla quale naturalmente era stata apportata qualche variante di adeguamento². Quest'ultima normativa modificava alquanto, innovandoli, gli

Abbreviazioni utilizzate : Asp = Archivio di Stato di Palermo. Ascsp = Archivio storico del Comune di Palermo.

¹ F. Brancato, *La Dittatura garibaldina nel Mezzogiorno ed in Sicilia*, Cèlèbes, Trapani, 1965, *passim*; O. Cancila, *Palermo*, Laterza, Roma- Bari, 1999, pp. 77 sgg .

² L'iniziativa tuttavia fu ritenuta un'improvvida anticipazione della volontà popolare e suscitò non poche proteste da parte di gruppi di varie tendenze politiche, compresi i moderati unitari. Tali proteste furono portate all'attenzione del Prodittatore da una commissione composta dal pretore di Palermo duca di Verdura, da Gregorio Ugdulena e Filippo Cordova, anche se il Depretis nel preambolo al decreto aveva ritenuto opportuno specificare che se i poteri straordinari della Dittatura non consentivano l'entrata in vigore immediata di quella legge costituzionale sabauda, tuttavia se ne riteneva necessaria la promulgazione perché essa conteneva i principi fondamentali che avrebbero dovuto informare il nuovo ordinamento legislativo isolano. Quindi la sua emanazione al momento avrebbe avuto nelle intenzioni del Prodittatore solo un

valore politico-programmatico (cfr. F. Brancato, *La Sicilia nel primo ventennio del Regno d'Italia*, in *Storia della Sicilia post-unificazione*, I, Cesare Zuffi, Bologna, 1956, pp. 76-77; Id, *La Dittatura garibaldina nel Mezzogiorno ed in Sicilia cit.*, pp. 179 sgg ed in particolare pp. 207-208. Tuttavia fra i più accesi autonomisti vi fu chi ritenne il provvedimento «illegale e sciocco» mentre altri accusava il Depretis di volere «impie-montizzare la Sicilia proclamando improvvisamente il miserabile Statuto sardo» (Ivi, pp. 200-201). Per l'aspetto giuridico della Dittatura garibaldina, cfr. A. Baviera Albanese, *Premessa per uno studio storico-giuridico sulla legislazione della Dittatura e Prodittatura in Sicilia*, in S.M. Ganci, R. Guccione Scaglione (a cura di), *La Sicilia e l'Unità d'Italia*. Atti del Congresso internazionale di studi storici sul Risorgimento italiano (Palermo 15-20 aprile 1961), Feltrinelli, Milano, 1962, pp.606-627. Circa i comuni, va ricordato che in precedenza Garibaldi, che il 14 maggio 1860 a Salemi aveva assunto la Dittatura anche con il proposito di riorganizzare amministrativamente la Sicilia via via che veniva liberata, con decreto dato

organi del governo locale, introducendo innanzi tutto la rappresentanza municipale elettiva, sia pure a suffragio ristretto, ma, essendo modellata come tutta la legislazione savoiarda del tempo su quella napoleonica, tendeva al centralismo e pertanto aboliva il tradizionale decentramento amministrativo proprio delle grandi città.

A Palermo, come altrove, le antiche sezioni venivano declassate a semplici circoscrizioni elettorali denominate 'mandamenti', che – detronizzate dal centro urbano le sante patronne, certamente con il concorso dell'allora pretore Giulio Benso duca di Verdura, massone – erano tutti laicamente individuati dall'elemento architettonico o urbanistico che più li caratterizzava: Palazzo Reale (già S. Cristina), Tribunali (già S. Agata), Castellammare (già S. Oliva), Monte di Pietà (già S. Ninfa), Molo (l'unico a mantenere la vecchia titolazione) ed Orto Botanico (già Oretto, ma viene il sospetto che sia stato preferito al placido fiume l'edificio del Dufourny per la sua valenza massonica)³.

Nell'ex capitale, inoltre, scomparivano i vecchi e ampollosi titoli di Pretore e Senatore (mentre quello di Decurionato di cui si fregiava il Consiglio civico al tempo dei Borbone era già stato abolito da Garibaldi) e, avendo Palermo una popolazione superiore ai 60 mila abitanti (per l'esattezza il censimento del 1861 ne doveva registrare 194.463), conformemente al dettato dell'art. 12 della legge furono previsti 60 consiglieri, che si rinnovavano ogni anno per un quinto, una Giunta, anch'essa annuale (art. 88) composta, oltre che dal Sindaco che la presiedeva, da 8 assessori titolari e 4 supplenti, eletti in base all'art. 13 dal Consiglio nel suo seno, mentre il Governo si riservava la nomina del capo dell'amministrazione, il quale rimaneva in carica per un triennio, scelto tuttavia sempre fra gli stessi consiglieri (art. 95).

Espletato, quindi, il 21 ottobre 1860 il Plebiscito, i cui risultati venivano proclamati dal balcone dello Steri il 4 novembre da Pasquale Calvi nella sua qualità di presidente della Corte Suprema di Giustizia

ad Alcamo il 17 maggio aveva disposto la nomina di un Governatore per ognuno dei 24 distretti dell'isola con facoltà a loro volta di ripristinare in ciascun comune di loro competenza i Consigli civici e gli amministratori in carica al momento della restaurazione borbonica del 1849, provvedendo eventualmente anche alle opportune supplenze.

³ Ai sensi dell'art. 2 del decreto prodittatoriale 26 agosto, il territorio dell'isola veniva ripartito, in conformità all'art. 1 della legge piemontese, in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni, ma poiché il mandamento definiva la circoscrizione elettorale ne derivava che a

Palermo coincideva con la tradizionale suddivisione della città (cfr. anche la tabella annessa al decreto). Pertanto contrariamente a quanto comunemente si crede i mandamenti cittadini, dei quali ancora è traccia in qualche tabella marmorea del centro storico, non possono essere considerati la versione post-unificazione dell'antico decentramento amministrativo, anche se dopo il 1863 con l'istituzione dell'ufficio comunale dei lavori pubblici essi servirono pure a designare la competenza territoriale degli ingegneri municipali detti appunto mandamentali.

per la Sicilia, il successivo 2 dicembre Vittorio Emanuele II, ricevendo a Palermo dal Prodittatore Mordini il solenne processo verbale, prendeva possesso dell'isola e, ponendo fine alla Dittatura garibaldina, nominava quale suo Luogotenente generale il marchese Massimo Cordeiro di Montezemolo⁴. E fra i suoi primi atti il Governo luogotenenziale, nel proposito di dare alle popolazioni locali amministrazioni omologhe a quelle del Regno d'Italia, con decreto del 10 dicembre 1860 dava esecuzione al provvedimento prodittatoriale del 26 agosto fissando le operazioni di voto per l'elezione dei consigli comunali e provinciali sulla base della legge piemontese del 1859, il primo gennaio 1861 per i comuni e il successivo giorno 15 dello stesso mese per le province⁵. Tuttavia, le magistrature municipali nominate sotto la Dittatura garibaldina rimanevano in carica sia per l'ordinaria amministrazione, sia, soprattutto, per l'espletamento degli adempimenti connessi alla consultazione popolare (decreto luogotenenziale 11 gennaio 1861) fino alla proclamazione dei nuovi eletti, ad eccezione dei capi delle amministrazioni le cui funzioni sarebbero cessate con la nomina del primo Sindaco. Così a Palermo ad assumere la veste di delegato governativo fino all'insediamento di Salesio Balsano fu il Pretore della città, Giulio Benso duca di Verdura.

Sennonché proprio un decreto del Luogotenente del Re nell'isola, emesso inopinatamente il 30 dicembre 1860 alla vigilia delle elezioni, discordando dalla citata legge piemontese, ora legge del Regno d'Italia, prevede per Palermo 6 assessori titolari e 12 supplenti. Tale discrasia, unitamente ad altre presunte irregolarità formali commesse nella sua prima seduta dall'organo assembleare municipale, fu però causa di forti contrasti fra il Comune ed il Governatore della Provincia, autorità di tutela, carica allora occupata dal duca Giovanni Colonna di Cesarò, che porteranno come vedremo allo scioglimento di questo

⁴ «Giornale ufficiale di Sicilia», 2 dicembre 1860; F. Brancato, *La Dittatura garibaldina nel Mezzogiorno ed in Sicilia* cit., pp. 341 e 346. Copia autentica del decreto reale che istituisce la Luogotenenza Generale in Sicilia si conserva in Ascp, *Sancta Sanctorum - Ricordi Patrii*, n.1, ma si può leggere pure in N. Porcelli (a cura di), *Raccolta delle leggi, decreti e disposizioni governative relative alle Province Siciliane*, I semestre, Carini, Palermo, 1860, p. 6. Sull'attività di Montezemolo e dei suoi successori nell'isola, cfr., F. Brancato, *La Sicilia nel primo ventennio del Regno d'Italia* cit., pp. 90 sgg; F. Renda, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1870*, I, Sel-

lerio, Palermo, 1984, pp. 187 sgg; su Montezemolo e gli altri Luogotenenti, cfr. anche il giudizio di Enrico La Loggia: «...piemontese, ...uomo duro, imbevuto di quei preconcetti falsi, come furono piemontesi e con preconcetti identici i comandanti delle forze militari e poi i successori del Montezemolo, e tutti gli altri burocrati» (*Sintesi storica della questione siciliana*, introduzione a *Storia della Sicilia post-unificazione* cit., p. XV).

⁵ «Giornale ufficiale di Sicilia», 10 dicembre 1861, supplemento, pp. 1-2, art. 4. «Il Precursore», 1 e 13 gennaio 1861.

primo Consiglio comunale. E appunto per la sua singolarità e per gli effetti prodotti nella prima vita amministrativa della città post-unificazione si ritiene opportuno riprodurre qui di seguito per intero il predetto decreto con qualche nota di commento⁶.

Il Luogotenente Generale del Re nelle Provincie Siciliane

Visto l'art. 13 della legge comunale e provinciale prescrivente che nei comuni che abbiano popolazione eccedente i 60.000 abitanti la Giunta Municipale si compone del Sindaco, di otto Assessori e quattro supplenti.

Visto il decreto del 7 maggio 1838 che a riguardo delle condizioni speciali della città di Palermo Messina e Catania, delle sezioni in cui sono divise e delle borgate ad esse riunite dispone in correlazione alla città di Napoli che il corpo municipale si componga di sei Eletti e dodici Aggiunti e più ammette un altro Aggiunto per li borghi aggregati, conosciuti comunemente col titolo di Eletti di campagna.

Atteso che un tal sistema, vigente da lungo tempo, non potrebbe oggi innovarsi senza disorganizzare la scompartizione delle Sezioni ed il correlativo servizio.

Per questi motivi

Sulla proposizione del Consigliere di Stato, Consigliere di Luogotenenza per il Dicastero degli Interni

Udito il Consiglio di Luogotenenza

Decreta

Art. 1) La Giunta Municipale delle città di Palermo, Messina e Catania sarà composta, come per il passato, oltre il Sindaco di sei Assessori e dodici Supplenti. Saranno altresì eletti dal Consiglio Civico, ma fuori dal suo seno gli Eletti di campagna con le attribuzioni proprie della carica.

Art.2) Il Consigliere di Stato, consigliere di Luogotenenza per il dicastero dell'Interno e Pubblica Sicurezza è incaricato della esecuzione.

Palermo 30 dicembre 1860

Montezemolo

La Farina

Ma se le motivazioni ufficiali sono chiaramente espresse nello stesso decreto, sfuggono tuttavia quelle recondite, atteso che peraltro quel provvedimento paradossalmente contraddiceva la tendenza centralizzatrice della legislazione savoiarda anche a livello locale⁷, tant'è che lo stesso servizio di Stato civile, che al tempo dei Borbone, per venire incontro alle esigenze della popolazione rurale era anch'esso espletato in forma decentrata, ora prevedeva come unica sede il

⁶ Il decreto però venne pubblicato nel «Giornale ufficiale di Sicilia» il 7 gennaio 1861, cioè dopo le operazioni di voto. Infatti, secondo «Il Precursore» del 19 febbraio, che attribuiva l'iniziativa del provvedimento totalmente al La Farina (ma non ne spiegava le motivazioni, se non con un generico interesse

personale), recava in realtà una data falsa perché era stato concepito e stilato dopo il primo gennaio 1861.

⁷ «Malgoverno centralizzatore ignaro e ignavo», giudicherà circa un secolo dopo il governo piemontese Enrico La Loggia nella sua *Sintesi storica della questione siciliana* cit., p. IX.

palazzo comunale di piazza Pretoria, creando non pochi disagi agli abitanti delle borgate. Per questo motivo l'allora Pretore garibaldino, Giulio Benso duca di Verdura, aveva tentato di rinviare nel tempo, ma senza successo, la riforma accentratrice dei servizi comunali, dichiarando esplicitamente nel presentare a dicembre del 1860 al Consiglio civico la nuova riforma organica municipale: «Il Senato nella formazione dell'organico non ha creduto interessarsi per ora dell'esame se convenga e come ridurre il numero dei comuni riuniti e centralizzare in unico ufficio il ramo dello Stato civile»⁸.

Probabilmente il duca mirava certamente a venire incontro alle esigenze dei borghigiani, ma anche a non perdere il controllo delle periferie per fini elettorali e nello stesso tempo evitare la soppressione, almeno nell'immediato, di posti di lavoro. Conseguentemente nel citato progetto manteneva in vita le sei sezioni con le relative cancellerie, oltre otto 'eletti' nei comuni riuniti, inquadrati però questi nella burocrazia municipale⁹.

A loro volta il Montezemolo ed il La Farina (notoriamente, quest'ultimo, fautore dell'accentramento amministrativo) si ponevano sulla stessa linea per non aggravare con provvedimenti impopolari lo strisciante malcontento che cominciava a manifestarsi verso il governo piemontese, a costo di richiamare in vigore norme dell'abborrito regime

⁸ Cfr. *Organico per le officine comunali della città di Palermo*, Lima Lao, Palermo, 1860, p. 7. Lo Stato civile era stato introdotto nell'isola nel 1820 e già fin dal 1824 negli 'stati discussi' (bilanci quinquennali) del comune di Palermo si trovano stanziati i fondi per la locazione di apposite sedi per l'espletamento del servizio nei quartieri, eccetto che per la sezione S. Agata i cui uffici erano ubicati nell'edificio seicentesco di proprietà municipale sito nel piano di S. Cataldo (piazza Bellini), distrutto durante i bombardamenti del 1943. Inoltre nel regolamento organico municipale del 1826 si stabiliva che «le due sezioni Molo ed Oreto, contenendo una popolazione sparsa in vasta superficie saranno aiutate da dieci Uffici di Stato civile in Campagna» (così denominati) con sede nei dieci comuni riuniti indicati *infra* a nota 9.

⁹ *Organico per le officine comunali della città di Palermo* cit., pp. 12-15. Infatti nel decentramento amministrativo borbonico, che pur con qualche variante aveva rispettato la tradizione palermi-

tana, dopo la formazione del Regno delle Due Sicilie avevano trovato riconoscimento, in virtù del R. D. 1816 e delle successive istruzioni emanate nel 1818, quelle comunità rurali che, non avendo i requisiti necessari per essere elette a comuni autonomi furono aggregate, sotto il titolo di 'comuni riuniti', alle due sezioni esterne di Oreto e Molo e incaricate dal 1826 dell'espletamento del servizio di Stato civile nei propri territori. I comuni riuniti furono rispettivamente formati dalle contrade: 1) Brancaccio Falsomiele e Conte Federico; 2) Mezzomonreale; 3) Baida; 4) Zisa e Olivuzza; 5) Mondello Pallavicino e Sferracavallo; 6) Resuttano; ed inoltre 7) Bagheria, che comunque fu elevato a comune autonomo assieme ad Aspra nel 1826; 8) S. Flavia e Solunto, e 9) Casteldaccia, che nello stesso anno assieme a Porticello e S. Elia formarono un altro comune indipendente, che prese il nome di Solunto, ma con sede amministrativa a S. Flavia; 10) Villabate, eretto a comune nel 1857. Sulle sezioni, poi mandamenti, cfr. note 3 e 8.

borbonico, riconoscendo un ruolo essenziale per la vita amministrativa della città agli ex 'senatori aggiunti' e agli 'eletti di campagna'. Ma soprattutto si voleva forse rassicurare l'opinione pubblica circa l'orientamento della Luogotenenza a non sostituire totalmente l'antico ordinamento amministrativo siciliano con quello piemontese. Non a caso, infatti, nello stesso periodo il primo Consiglio di Luogotenenza, formato principalmente da membri assertori di uno Stato monarchico centralizzato, entrava in crisi ed accoglieva nel successivo rimpasto (7 gennaio 1861) anche elementi di fede autonomista¹⁰.

Per essere credibile il provvedimento del Luogotenente avrebbe dovuto modificare anche altri articoli della legge, giacché, a differenza della legislazione borbonica, l'impianto della legge comunale e provinciale piemontese rimaneva centralizzato e tutte le competenze attecchivano esclusivamente al Consiglio, alla Giunta, composta solo dagli assessori titolari, ed al Sindaco.

Quali, quindi, i compiti dei dodici supplenti, peraltro in numero esagerato per le esigenze del territorio, e degli 'eletti di campagna'? Nessuna norma lo precisava. C'è da osservare, infatti, che in realtà la legislazione borbonica aveva una sua logica ed una sua architettura amministrativa che si rifaceva alla tradizione municipale isolana. Infatti già all'indomani della formazione del Regno delle Due Sicilie, su proposta del Decurionato (deliberazione del 27 dicembre 1818) il territorio palermitano era stato diviso in quattro sezioni urbane e due suburbane comprendenti, queste, quei sobborghi che si estendevano fuori la cinta muraria (i 'comuni riuniti' di cui a nota 9) sia a settentrione (sezione Molo) sia a meridione (sezione Oreto). A ciascuna delle sei sezioni era assegnato un senatore, il quale, corrispondendo con il pretore da cui dipendeva, vi esercitava i compiti propri dell'autorità municipale divisibili per luogo, facendo anche parte di diritto di tutti gli 'stabilimenti' pubblici esistenti nella circoscrizione. Per le sue funzioni disponeva nel territorio di pertinenza di una cancelleria e di un archivio, avendo peraltro anche in proprio, dal 1820, veste di Ufficiale di Stato civile, mentre per gli affari di interesse generale i senatori si riunivano a Palazzo di città con il pretore almeno due volte la settimana.

Il decreto 7 maggio 1838, richiamato nel decreto Montezemolo, dunque, non aveva fatto altro che riproporre l'assetto istituzionale e territoriale di Palermo (come delle altre due principali città dell'isola), ma in più affiancava, sull'esempio di Napoli, ai senatori per la loro attività decentrata due 'aggiunti' con funzioni vicarie ed ai quali i medesimi senatori titolari distribuivano carichi particolari, come la vigilanza sulla corretta applicazione dei regolamenti di polizia urbana

¹⁰ F. Brancato, *La Sicilia nel primo ventennio del Regno d'Italia* cit., pp. 101 e 112.

e rurale, con la potestà di comminare e riscuotere anche le relative contravvenzioni, o riceversi in deposito gli atti giudiziari che gli uscieri del quartiere non erano riusciti a consegnare ai destinatari. Inoltre introduceva nei borghi riuniti, come ricorda lo stesso provvedimento del 30 dicembre 1860, gli eletti di campagna, i cui compiti principali erano quelli dell'esecuzione dei regolamenti di polizia urbana e rurale, oltre naturalmente assicurare il servizio di Stato civile. Per tali adempimenti disponevano di adeguato personale dipendente. La necessità quindi dei senatori aggiunti e degli eletti si poteva giustificare con una struttura municipale decentrata.

Espletate, comunque, le operazioni di voto il 1° gennaio '61 e proclamati il 23 gennaio gli eletti da parte del Governatore, il successivo giorno 29 i nominativi vennero pubblicati nel *Giornale Ufficiale di Sicilia* a cura del pretore delegato duca di Verdura. Secondo quest'elenco, che tuttavia non riporta i voti ottenuti dai singoli consiglieri, i primi quattro candidati ad essere premiati dalle preferenze sarebbero stati nell'ordine: Emerigo Amari, il barone Nicolò Turrisi Colonna, Lorenzo Cottù marchese di Roccaforte e l'avvocato Giovanni Costantino, mentre gli altri principali protagonisti della vicenda politico-amministrativa che si doveva sviluppare nel prosieguo li troviamo allo 11° posto Zaccaria Dominici, al 19° Salvatore Vigo e addirittura al 43° Pasquale Calvi. Nell'elenco non figura il pretore in carica, Giulio Benso, il quale evidentemente aveva rinunciato a candidarsi in quella tornata elettorale, come farà invece in quella successiva risultando quarto. Nel complesso, comunque, la maggioranza in Consiglio sarà composta da autonomisti con alcuni elementi repubblicani¹¹.

Finalmente, come da legge, su invito dello stesso Governatore tramite il Pretore delegato il 17 febbraio 1861 si riuniva per la prima volta nella storia il primo Consiglio comunale di Palermo italiana, avendo come oggetto principale l'elezione della Giunta. A presiedere l'assemblea, in attesa della nomina del Sindaco cui spetterà anche lo scranno più alto del consesso cittadino, veniva chiamato per anzianità d'età il cavaliere Salvatore Vigo (regionista), mentre veniva eletto segretario a larga maggioranza Zaccaria Dominici (che già aveva esercitato tale funzione nel Consiglio civico garibaldino).

Naturalmente si affrontava in primo luogo il problema di quale normativa applicare per l'elezione della Giunta, se il decreto del Luogotenente Generale del 30 dicembre 1860 (6 assessori e 12 supplenti), come indicato dallo stesso Governatore nella lettera di convocazione, o l'art. 13 della legge 1859 (8 assessori e 4 supplenti), come invece sosteneva il consigliere cattolico democratico avvocato Giovanni

¹¹ In quasi tutti gli altri comuni dell'isola, invece, a conseguire pieno successo era stato il partito liberale moderato (ivi, p. 125).

Costantino. Ne seguiva una «lunga discussione», come annota nel verbale il Consigliere Segretario – che tuttavia non ne riporta i particolari – che si concludeva in questa prima fase con una votazione che accoglieva la tesi di applicare l'art. 13 della legge quasi all'unanimità, con 44 voti su 45 votanti, compresi, quindi, i consiglieri moderati, mentre il voto contrario lo esprimeva solo il consigliere F.P. Ciaccio, che poco tempo dopo dal Della Rovere doveva essere chiamato a fare parte del Consiglio luogotenenziale quale direttore del dicastero di Pubblica Sicurezza. Pertanto, il Consiglio comunale nel dispositivo finale, «sulla considerazione che il Luogotenente Generale del Re non ha i poteri di formare nuove leggi né quelle in vigore distruggere, modificare od alterare, né di creare novelli organici nei vari rami della pubblica amministrazione», deliberava con voto bipartisan, diremmo oggi, di attenersi all'art. 13 della legge¹².

Come si vede, i membri di quel primo Consiglio sul piano giuridico avevano le idee abbastanza chiare, anche se non possono non considerarsi quanto meno bizzarre sul piano politico le posizioni invertite con l'esponente del Governo piemontese, che difendeva la tradizione isolana, e la rappresentanza municipale a maggioranza autonomista, che riteneva giusto applicare invece la nuova normativa centralizzatrice savoiarda. Forse una paradossale protesta (visto anche il tono) verso l'istituto della Luogotenenza, certamente insoddisfacente per chi

¹² Ascp, *Atti del Consiglio comunale*, 1861 (Primo Consiglio), deliberazione del 17 febbraio. Analoga eccezione per 'difetto di potere' doveva pure sollevare nei giorni immediatamente seguenti il ceto forense palermitano (giudici ed avvocati insieme), avverso un altro decreto luogotenenziale dello stesso 17 febbraio che introducendo la legislazione penale piemontese in Sicilia ne riformava *in peius* anche l'ordinamento giudiziario (riduceva fra l'altro da 24 a 15 i tribunali circondariali), cfr. F. Brancato, *La Sicilia nel primo ventennio del Regno d'Italia* cit., p. 144 e nota 14. Di quella protesta si faceva portavoce la stampa che, oltre a giudicare illegale il decreto, stigmatizzava il comportamento arrogante del Luogotenente. Il Montezemolo, infatti, reagiva alla decisione legittimamente espressa nella mattinata dal Consiglio comunale rilanciando la sfida ed ampliando il conflitto: fece infatti di tutto, pur essendo domenica ed essendo le tipografie chiuse, per pubblicare la stessa sera del 17 feb-

braio quel provvedimento che doveva alimentare ulteriormente il già diffuso malcontento (cfr. «La Campana della Gancia», editoriale del 20 febbraio 1861). Lo stesso giornale, oltre che ritenere il Luogotenente spinto da «sentimenti di rappresaglia», giudicava la pubblicazione di quel provvedimento («che ha destato un incendio in questa città») come «una violenta usurpazione di poteri, una ferita costituzionale», tanto più che l'Assemblea legislativa si sarebbe riunita a Torino proprio l'indomani, giorno 18, e che le disposizioni contenute in quel decreto avrebbero comunque avuto esecuzione solo il successivo 1° novembre 1861. Cfr. inoltre «Il Precursore», 19 e 21 febbraio 1861 (*Colpo di Stato*); «La Monarchia italiana», 20 e 21 febbraio 1861, che riferisce di uno sciopero, il primo nella storia d'Italia, di causidici e magistrati; «L'Imparziale» 18 febbraio 1861, n.13 supplemento, sul progetto di riordino degli uffici giudiziari.

vagheggiava un'autonomia più ampia. E, in effetti, l'art. 1 del decreto reale del 2 dicembre '60 istitutivo della Luogotenenza chiariva subito la funzione del Luogotenente, che era quella di essere l'*alter ego* del Sovrano in Sicilia. Vittorio Emanuele, infatti, così disponeva: «Sulla proposta del Consiglio dei Ministri abbiamo decretato e decretiamo: Art. 1) Un Luogotenente Generale nominato da Noi è incaricato di reggere e governare in Nostro Nome e per Nostra Autorità le Provincie dell'Isola di Sicilia»¹³. E poiché in base allo Statuto Albertino il re era il capo dell'esecutivo, essendo la funzione legislativa prerogativa primaria delle due Camere parlamentari, sia pure con il successivo concorso del monarca attraverso la sanzione, ben giustamente il Consiglio comunale rilevava l'incostituzionalità per 'difetto di potere' del decreto luogotenenziale del 30 dicembre '60.

Vero è che il medesimo art. 1 in modo equivoco e forzando non poco le prerogative reali così continuava: «Egli è inoltre autorizzato ad emanare sino a che il Parlamento sia adunato, ogni specie di atti occorrenti a stabilire e coordinare l'unione delle anzidette Provincie col resto della Monarchia e a provvedere ai loro straordinari bisogni», per cui questo accenno al Parlamento poteva fare pensare che il Luogotenente avesse anche poteri normativi. Ma chi glieli avrebbe concessi? Non le Camere legislative che in questa vicenda non erano minimamente intervenute (né avrebbero potuto farlo poiché nella carta costituzionale del Regno di Sardegna non era prevista alcuna facoltà di delega all'esecutivo da parte delle due Camere dell'esercizio del loro potere legislativo), né tanto meno avrebbe potuto delegarli Vittorio Emanuele non avendoli di per sé. A tal proposito, va anzi osservato che l'art. 6 dello Statuto precisava ulteriormente che «Il Re ... fa i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne».

Quindi «l'autorizzazione ad emanare... ogni specie di atti» non poteva che riguardare gli atti puramente esecutivi di competenza del Sovrano e quelli politici demandati in modo specifico alla Corona e dai quali peraltro venivano espressamente esclusi nel decreto di nomina «gli Affari Esteri, quelli della Guerra e della Marina». Ne consegue che l'inserito «sino a che il Parlamento sia adunato» non aveva nessuna valenza giuridica, tanto più che nella Costituzione piemontese non era neanche prevista la decretazione d'urgenza (l'art. 82 era una semplice norma transitoria la cui efficacia sarebbe cessata nel momento in cui sarebbe entrato in vigore lo Statuto), che in ogni caso nella fattispecie

¹³ Sul decreto reale cfr. nota 4. Peraltro l'istituto della Luogotenenza non era neanche previsto nello Statuto Albertino e pertanto si potrebbe porre anche un problema di legittimazione. Qualche

autore (C. A. Jemolo, S. Giannini) tuttavia fa ricorso al diritto consuetudinario, ma c'è da chiedersi se un tale diritto poteva ancora sussistere in una monarchia costituzionale.

in esame sarebbe stata comunque illegittima. Nel migliore dei modi quella espressione poteva forse servire a far credere ai Siciliani che avevano a disposizione un organo con amplissimi poteri decisionali. Ma il Piemontese aveva evidentemente sottovalutato la cultura giuridica locale.

Decisa, quindi, la norma da applicare, il Consiglio comunale procedette alla elezione degli otto assessori titolari e dei quattro supplenti; i primi furono il marchese Lorenzo Cottù di Roccaforte (clerico-regionista, il più votato con 42 voti), l'avvocato Giovanni Costantino (già senatore garibaldino, clerico-democratico, che pochi giorni dopo, il 3 marzo, doveva risultare fra i fondatori della 'Società generale degli operai'), l'avvocato Vincenzo Cortese, don Giovanni Raffaele (regionista e repubblicano, sfuggito il primo gennaio '61 assieme a Crispi all'arresto predisposto dal La Farina, allora consigliere di Luogotenenza per il dicastero dell'Interno e della Sicurezza Pubblica), Emerico Amari (regionista), il barone Vincenzo Favara (crispino e anch'egli fra i fondatori della predetta 'Società degli operai') e, al ballottaggio, il barone Nicolò Turrisi (azionista) e Filippo Cordova (l'unico moderato fra i titolari), mentre assessori supplenti furono eletti Andrea Guarneri (regionista), Francesco Perroni Paladini (azionista e direttore del giornale della Società Universitaria «La Campana della Gancia»), il barone Sutera (anch'egli moderato) ed il notaio Magliocco. Una Giunta, quindi, fortemente connotata da elementi abbastanza critici sia verso il governo luogotenenziale che quello centrale, ma che accoglieva anche dei moderati di salda fede monarchica e già fautori dell'annessione immediata¹⁴, a conferma di quanto ingiusto e illegale fosse considerato dai politici di qualsiasi tendenza quel provvedimento.

La deliberazione, come da legge, il 21 febbraio veniva trasmessa dal Comune al Governatore della Provincia, duca di Cesarò, il quale, unitamente al Consiglio di Governo (cinque voti favorevoli ed uno contrario), ne proclamava la nullità sulla base dell'art. 214 della legge per i seguenti «vizi formali che ne impedivano l'esame di merito»: a) la presidenza del Consiglio era stata assunta da Vigo in quanto consigliere più anziano d'età, e ciò in violazione dell'art. 193 che privilegiava invece il consigliere più votato; b) violazione dell'art. 211, poiché dal

¹⁴ Cordova, originariamente mazziniano, convertitosi successivamente all'idea monarchica, aveva peraltro fatto parte del primo governo di Luogotenenza sotto Montezemolo (4 dicembre 1860 - 7 gennaio 1861): in tale veste, aveva già avuto occasione di prendere posizione contro il decreto? Il barone Sutera, invece, secondo un'ipotesi cir-

colata fra i moderati più conservatori al tempo della prodittatura Depretis, sarebbe stato addirittura indicato quale reggente di un improbabile Regno di Sicilia il cui trono sarebbe stato affidato al duca di Genova (cfr. F. Brancato, *La Dittatura garibaldina nel Mezzogiorno ed in Sicilia* cit., pp. 231-232).

verbale del consigliere segretario non risultava la lettura e l'approvazione da parte del Consiglio dell'atto deliberativo contenente i punti salienti della discussione e i risultati delle votazioni. Si ordinava nel contempo la convocazione del Consiglio per l'elezione della Giunta per il successivo 27 marzo 1861¹⁵.

Evidentemente appigliarsi a discutibili cavilli formali senza entrare nel merito era un modo per coprire le vere ragioni per le quali non si intendeva approvare l'atto consiliare, e cioè l'aver disatteso per l'elezione della Giunta il decreto luogotenenziale, contrariamente a quanto suggerito dallo stesso Governatore. Ma nello stesso tempo era un'implicita ammissione di non avere argomenti per controbattere le osservazioni del Consiglio e dimostrare la piena legittimità e validità del provvedimento Montezemolo. Cosa, come vedremo, che non avverrà mai, anche se alla fine il decreto verrà egualmente applicato. Si sperava forse in un ripensamento del Consiglio, magari intervenendo presso alcuni suoi membri. E il 27 marzo, ossequiente al disposto del Governatore, il Consiglio comunale di Palermo si riuniva, ancora una volta presieduto da Salvatore Vigo, «il più anziano di età» (questa volta scritto chiaramente, quasi una sfida) e con segretario sempre Zaccaria Dominici¹⁶, per esaminare preliminarmente i rilievi del Governatore e procedere eventualmente all'elezione della nuova Giunta.

L'assemblea affrontava, quindi, prioritariamente la presunta violazione dell'art. 211 e, pur accettando la contestazione dell'organo di tutela, eccepiva correttamente che la norma in questione non prevedeva l'obbligo della menzione nell'atto deliberativo dell'avvenuta lettura e dell'approvazione, né tanto meno la nullità per tale irregolarità formale dell'atto stesso. Molto più articolata la risposta al primo rilievo, tesa a dimostrare una «falsa intelligenza» da parte del Governatore della vigente normativa, giacché nessun articolo della legge in questione indicava chi dovesse presiedere la prima seduta del Consiglio e in tal caso, argomentavano i consiglieri, era «uso universale di tutte le assemblee deliberative ... chiamare all'ufficio della presidenza provvisoria il più anziano (d'età) fra i loro componenti ... e comunque rimarrebbe nella piena facoltà dell'organo scegliersi autonomamente il proprio presidente provvisorio, fino alla nomina del Sindaco, l'unico legittimato per legge a presiedere l'assemblea». E in effetti, a dimostrazione dell'inconsistenza dei rilievi dell'organo di tutela, va osservato

¹⁵ Sulla corrispondenza con il Governatore della Provincia, Ascp, *Corrispondenza, verbali e carte varie del Consiglio comunale, 1861-1862*, n. 1532/29, fasc. II.

¹⁶ Peraltro Zaccaria Dominici nei primi giorni dello stesso mese aveva assunto

la presidenza della 'Società degli operai' che si era costituita a Palermo il 3 marzo 1861 e svolgeva un'azione di forte critica nei confronti della politica del governo luogotenenziale (F. Brancato, *La Sicilia nel primo ventennio del Regno d'Italia* cit., p. 159, nota 12).

che lo stesso art. 193, la cui presunta violazione aveva concorso a far dichiarare nulla la deliberazione comunale, era inserito in un contesto normativo che nulla aveva a che fare con la presidenza del Consiglio, poiché si riferiva alla procedura per il rinnovo annuale del quinto della medesima assemblea, e si limitava a prescrivere: «Fra gli eletti contemporaneamente si avranno per anziani coloro che riuscirono nel primo scrutinio con maggior numero di voti ... A parità di voti si intende eletto o si avrà per anziano il maggiore di età», introducendo così per la prima volta nella legislazione italiana un significato ambiguo del termine 'anziano' che sarà sempre oggetto di problematiche interpretazioni fino a tempi a noi vicini.

Si faceva notare, inoltre, che l'art. 161 della legge assegnava chiaramente la presidenza della prima seduta del Consiglio provinciale al consigliere più anziano d'età, per cui anche oggi non si può non osservare che nell'applicare per analogia la procedura prevista per quella assemblea il Consiglio comunale nella circostanza aveva operato con molta correttezza. Né mancò nella discussione una punta di polemica linguistica: l'organo assembleare, scendendo ad analizzare l'aspetto semantico del termine, osservò che la «locuzione anziano nel senso suo filologico nell'uso universale della nazione, nei lessici di nostra lingua, non ha altro significato che quello di vecchio e antico, a modo che l'elemento sostanziale del suo valore è il tempo già trascorso», come peraltro si riscontrava anche in altri articoli della stessa legge. Tuttavia alla fine considerando che per l'art. 218 i Consigli civici dovevano eseguire le risoluzioni del Governatore, salvo il diritto di produrre reclami al Re, si deliberava che il Consiglio tenesse un'altra seduta il successivo giorno 30 dello stesso mese di marzo sotto la presidenza del consigliere che aveva avuto il maggior numero di voti onde decidere: 1) sul ricorso al Re... «per avere il Governatore annullata illegalmente la deliberazione del 17 febbraio»; 2) sulla scelta del segretario del Consiglio; 3) sulla elezione dei membri della Giunta¹⁷.

Dunque il Consiglio si adeguava almeno formalmente alle decisioni del Cesarò, con il solo parere parzialmente diverso del consigliere azionista moderato Perroni Paladini che, vista l'incertezza delle norme, riteneva opportuno non un ricorso ma la richiesta di un'interpretazione autentica. Così nella seduta del 30 marzo 1861, alla quale però prendevano parte appena trentadue consiglieri (una robusta fronda filogovernativa nel tentativo di fare mancare su pressioni dall'alto il numero legale?), alla presidenza veniva chiamato l'avvocato Giovanni Costantino «che fra i presenti si ebbe nella elezione il maggior numero di voti». E in effetti, secondo l'elenco pubblicato dal «Giornale Ufficiale di Sicilia» il 29 gennaio, risulterebbe il quarto eletto, dopo Emerico

¹⁷ Ascp, *Atti del Consiglio cit.*, deliberazione del 27 marzo 1861.

Amari, Nicolò Turrisi Colonna e il marchese Lorenzo Roccaforte, evidentemente assenti all'inizio della seduta¹⁸. Ancora una volta, invece, veniva chiamato a svolgere le funzioni di segretario del Consiglio, con 17 voti, Zaccaria Dominici.

Ribadita, quindi, caparbiamente a larga maggioranza (solo 5 voti contrari) la volontà di applicare per la formazione della nuova Giunta la legge comunale e provinciale si eleggevano gli 8 assessori effettivi, e cioè l'avvocato Giovanni Costantino, il marchese di Roccaforte, il repubblicano Giovanni Raffaele, il barone Vincenzo Favara, l'avvocato Vincenzo Cortese, Filippo Cordova (in questo caso coerente con la posizione assunta precedentemente), il principe di Niscemi Corrado Valguarnera e Tomasi (moderato, il supposto Tancredi del 'Gatto-pardo'), Gaspare Lo Iacono, ed i 4 supplenti: il barone Gaetano Magliocco, il notaio Antonino Magliocco, Francesco Perroni Paladini e Nicolò Schirò, riconfermando così non pochi membri eletti in precedenza. Quindi il Consiglio, prima di chiudere la seduta, approvava il testo del ricorso al re redatto dal consigliere avvocato Giuseppe Palmeri, anch'egli fra i fondatori della Società operaia¹⁹.

Fin qui una normale controversia fra due istituzioni sulla interpretazione e applicazione di una determinata normativa secondo le regole, compreso il ricorso al re, previste in una Nazione democratica. Ma questa volta il Governatore, non riscontrando più vizi formali per potere annullare l'atto deliberativo, si trovò in difficoltà e preferì rimettere ogni decisione al Luogotenente Montezemolo, il quale da parte sua non avendo argomenti giuridicamente convincenti da contrapporre alle osservazioni del Consiglio comunale sulla legittimità del decreto da lui emesso il 30 dicembre 1860, e forse anche per bloccare il preannunciato ricorso al Capo dello Stato, arbitrariamente e del tutto illegalmente con un provvedimento del 12 aprile 1861 decretava lo scioglimento del Consiglio comunale di Palermo²⁰.

¹⁸ Sempre in mancanza di precise disposizioni il consigliere segretario nel registro dei verbali si limitava ad indicare solo il numero dei consiglieri presenti per la validità della seduta, mentre ne annotava i nominativi in un brogliaccio a parte, non rinvenuto in Archivio. Anche per questo non è possibile ricostruire compiutamente la mappa dei 'ribelli'.

¹⁹ Ascp, *Atti del Consiglio* cit., deliberazione del 30 marzo 1861, e *Corrispondenza* cit.

²⁰ Cfr. Appendice: Ascp, *Corrispondenza* cit.; «Giornale ufficiale di Sicilia», 13 aprile 1861, che però si limitava a rias-

umere il testo del decreto: «Il Luogotenente Montezemolo giudicando di urgenza doversi provvedere nei modi di legge all'Amministrazione Municipale di questa città, ha decretato lo scioglimento del Consiglio comunale». In precedenza l'Intendente, pur riconoscendo valido formalmente l'atto consiliare del 30 marzo 1861, si era limitato (ma era pur sempre una forzatura) con decreto del 7 aprile a sospenderlo, inviandolo per eventuali ulteriori determinazioni di merito al Governatore, il quale a sua volta, non avendo argomenti per contestare la mancata applicazione del decreto luogotenenziale 30 dicembre

Il decreto, infatti, non conteneva specifiche e corrette contestazioni tali da motivarne l'emanazione, giacché nel preambolo si limitava a riportare asetticamente due articoli sempre della legge del 1859, il 214 ed il 222, che peraltro non supportavano affatto la grave sanzione, nonché l'art. 144 che si riferiva alla successiva nomina del commissario straordinario. Infatti l'art. 214 faceva, sì, riferimento a presunte violazioni di legge, ma queste in ogni caso avrebbero comportato solo, in virtù della stessa norma, la nullità dell'atto deliberativo e non lo scioglimento dell'organo che lo aveva emesso. Non si comprende perché allora sia stato citato nel decreto, non rientrando nella fattispecie trattata. Né tanto meno avrebbe potuto richiamarsi nel provvedimento l'art. 222, l'unico della legge che prevedeva lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, ma solo in presenza di una particolarissima circostanza. Esso, infatti, stabiliva che «il Re per gravi motivi di ordine pubblico può disciogliere i Consigli provinciali e comunali, ma sarà provveduto per una nuova elezione entro un termine non maggiore di tre mesi».

La norma, dunque, anche se con piglio autoritario, limitava a un solo caso lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali: «gravi motivi di ordine pubblico», che sottintendevano se non una sommossa, almeno manifestazioni popolari tali che potessero mettere in pericolo la normale quiete cittadina, la quale non poteva essere stata certamente turbata dall'aver espresso legittimamente il Consiglio comunale nell'esercizio delle proprie funzioni il proprio parere sulla procedura più corretta da seguire per l'elezione della Giunta. Procedura, peraltro, come già osservato, mai ufficialmente contestata né dal Governatore, né dallo stesso Luogotenente.

Alle masse cittadine, invece, lontane com'erano da ogni interesse politico – specialmente gli strati che non godevano del privilegio elettorale – essendo scemato non poco con il governo sabauda l'entusiasmo suscitato dall'impresa dei Mille, non arrivava neanche l'eco (o se arrivava veniva percepita con indifferenza) del profondo dissidio che contrapponeva Luogotenenza e Consiglio comunale. Quindi l'azione svolta da una sparuta rappresentanza municipale, anche se resa di pubblica ragione da qualche giornale di parte, non aveva coinvolto minimamente l'opinione pubblica, a meno che non si volesse gabbare per «gravi motivi di ordine pubblico» una pacifica riunione tenuta il 10 aprile al chiuso di una sala cittadina da esponenti dell'autonomismo e del repubblicanesimo che insieme avevano deciso di inviare al Governo di Torino una protesta contro alcune «calunniose parole» pronunziate in Parlamento dal Torrearsa e nel contempo

1860, rimetteva ogni decisione al Montezemolo, che adottava il drastico provvedimento. Il decreto da «L'Unità politica» (16 aprile 1861, p.2) sarà conside-

rato «il testamento politico del Signor Montezemolo», oltre che frutto di «una vendetta personale» (ivi, 18 aprile 1861).

rimettergli una petizione per invitarlo a meglio studiare i veri bisogni dell'isola. Né d'altra parte il Luogotenente nel provvedimento faceva cenno a presunti tumulti che ne avessero giustificato l'emanazione²¹.

Il braccio di ferro, quindi, alla fine si risolveva arrogantemente a favore del Luogotenente con un atto autoritario ed arbitrario, l'ultimo del Montezemolo, il quale, forse per non inasprire ancora di più gli animi e dare un contentino ai Palermitani (ma da parte sua il Luogotenente aveva pure chiesto di essere sollevato dall'incarico), il giorno 14 aprile veniva richiamato a Torino e sostituito con il generale Alessandro della Rovere che prendeva possesso della carica il successivo 15 aprile 1861. L'avventura italiana del Comune di Palermo iniziava così con un commissariamento, poiché il duca di Verdura, la cui carica sarebbe cessata, ai sensi della più volte citata legge, con il passaggio delle consegne al primo Sindaco regolarmente nominato dal Governo dopo l'elezione del Consiglio e la formazione della Giunta, rimaneva ancora alla guida della civica amministrazione come commissario straordinario.

Ma il nuovo Luogotenente, forse deludendo non poco chi sperava in un diverso orientamento, persistette nella linea politica del suo predecessore e il 29 aprile '61 faceva scrivere dal Segretario generale per il Dicastero dell'Interno della Luogotenenza al Pretore delegato di Palermo una lettera – trasmessa al Verdura tramite il Governatore della Provincia il successivo 4 maggio²² – contenente il suo pensiero in merito alla vicenda. Con quella missiva, che aveva per oggetto «Per la nuova elezione dei Consiglieri comunali», il Della Rovere con parole piene di retorica e tono paternalistico sollecitava l'amministrazione comunale a dotarsi al più presto dei suoi organi di governo e tuttavia circa la formazione della Giunta, pur riconoscendo ormai «superata la necessità [quale?] di mantenere in vita le disposizioni speciali» del decreto luogotenenziale del 30 dicembre 1860, ne riteneva corretta al momento l'applicazione dato che ad esso non poteva negarsi «il carattere di legge», attesa «la pienezza dei poteri» dell'autorità che lo aveva emanato (si continuava quindi a parlare per assiomi), tanto più che il Consiglio dei Ministri investito del problema «opinava» che competente a dichiararne la revoca doveva essere il Parlamento. Parlamento peraltro impegnato a legiferare su importanti materie, fra le quali una

²¹ F. Brancato, *La Sicilia nel primo ventennio del Regno d'Italia* cit., pp. 162-163. È pur vero che nei primi di aprile a Palermo uno sciopero dei lavoratori del marmo, durato alcuni giorni sotto la spinta delle 'Società operaie' che allora si andavano formando, aveva messo in allarme quella parte dell'opinione pubblica moderata e filogovernativa che pertanto sollecitava verso tali manife-

stazioni «provvedimenti energici ed eccezionali» (Ivi, p.160; «L'Imparziale», 11 aprile 1861). Ma tutto ciò nulla aveva a che fare con lo scontro istituzionale in atto fra il Comune e la Luogotenenza, anche se qualche consigliere comunale risultava fra i fondatori e gli attivisti di tali società democratiche.

²² Ascip, *Corrispondenza* cit..

generale riforma amministrativa per gli enti locali (che verrà poi emanata nel 1865), per cui in ogni caso, sempre secondo il Luogotenente, non sarebbero certo stati tempi brevi. Quindi anche a Torino si sosteneva questa colossale impostura. Perché?

Tuttavia, se il Governo di Torino non smentiva il rappresentante del re in Sicilia, stimava nello stesso tempo opportuno, cogliendo l'occasione di una generale riforma che interessava l'amministrazione centrale, rimodulare le attribuzioni della Luogotenenza limitandone alquanto i poteri, e dichiarava cessata soprattutto (ammesso che l'avesse mai avuta) «la facoltà di fare disposizioni legislative ed anche decreti interpretativi» e concedeva solo la potestà di emanare provvedimenti d'urgenza di esclusiva competenza del potere esecutivo, con l'obbligo peraltro di informare la Capitale²³. D'altra parte, anche il Della Rovere osservava che il decreto luogotenenziale «era diretto a rendere più facile nei grandi centri di popolazione il disimpegno delle svariate incombenze degli affari» (stranamente i piemontesi si conver-

²³ F. Brancato, *La Sicilia nel primo ventennio del Regno d'Italia* cit., p. 149; Asp, *Lettera del 29 marzo 1861 del ministro dell'Interno M. Minghetti al Montezemolo*, Prefettura - Gabinetto, 1860-61, b. 1 fasc.1; Decreti reali 14 aprile e 5 maggio 1861 in N. Porcelli (a cura di), *Raccolta delle leggi, decreti e disposizioni governative relative alle Province Siciliane*, Carini, Palermo, 1861, pp.179-180. Va osservato peraltro che anche nella lettera del Minghetti si cercherebbe invano un qualunque riferimento a una norma, costituzionale o meno, a supporto dei presunti poteri legislativi del Luogotenente, dando anch'egli per assiomatico ciò che andava invece dimostrato. La lettera, infatti, in consonanza con quanto accennato nel decreto reale del 2 dicembre 1860 istitutivo della Luogotenenza, si limitava ad annunciare al Montezemolo che il Governo avrebbe dichiarato in Parlamento decaduti dal giorno della sua prima riunione i poteri legislativi del Luogotenente (concessi da chi?), ma nello stesso tempo rassicurava il marchese che il medesimo Governo avrebbe sostenuto «la validità e l'osservanza dei decreti di ogni genere emanati dalla Luogotenenza del Re in Sicilia fino a tutto il 17 febbraio». Era opinione poi del Ministro - e sperava che la Camera concordasse - che «ove si

riconesse l'assoluta necessità di sospendere l'esecuzione di talun decreto, ciò non possa farsi senza il consenso costituzionale del Parlamento».

Insomma continuava la commedia degli equivoci, giacché se l'Esecutivo, ignorando il dettato dello Statuto Albertino, si era arrogato la potestà di assegnare e togliere a suo piacimento funzioni legislative alla Luogotenenza, non si capisce perché non poteva revocare o sospendere con pieno diritto il famigerato decreto 30 dicembre 1860, tanto più che lo stesso Della Rovere lo riteneva ormai superato. In realtà il Minghetti, non potendoli giustificare diversamente, mirava ad ottenere una copertura politica, ammantata di legalità, per gli abusi di potere commessi dal Montezemolo, con quanta possibilità di successo era tutto da vedere considerato che secondo «La Campana della Gancia» (6 marzo 1861) il Parlamento in precedenza aveva giudicato l'istituto della Luogotenenza «un fatto deplorabile» e ne proponeva l'abolizione. Né tanto meno era corretta la richiesta del «consenso costituzionale» - tant'è che lo stesso Minghetti temeva un diniego della Camera - giacché tale consenso si poteva riferire solo a leggi emanate dal Parlamento e sanzionate dal re.

tivano al decentramento)²⁴ e in ogni caso, continuava, «se non utile almeno innocuo (sic!) ravvisa[va]si tale provvedimento», introducendo così – novello Giustiniano – nella pratica del diritto l’innovativa teoria giuridica sull’applicabilità di una norma innocua (!?). A sua volta, il Governatore nel trasmettere la nota della Luogotenenza del 29 aprile sollecitava il Pretore a convocare i collegi elettorali per l’elezione del nuovo Consiglio comunale per il successivo 12 maggio 1861, tempi quindi brevissimi, non mancando di riaffermare che l’elezione della Giunta andava fatta ai sensi del decreto luogotenenziale. Però, espletate le operazioni di voto e proclamati i nuovi eletti il 29 maggio, l’organo assembleare si insediò dopo circa un mese, il 24 giugno, sotto la presidenza provvisoria dell’avvocato Pietro Castiglia, il più ‘anziano’ in quanto primo eletto, mentre le funzioni di segretario venivano affidate per «assimilazione con l’art. 11 della legge» al cancelliere maggiore (segretario generale) del comune, avvocato Gaetano Baldi, il quale giustamente introduceva la prassi di annotare all’inizio del verbale della seduta i consiglieri presenti e quelli assenti²⁵.

In questa seconda tornata elettorale il Consiglio risultò alquanto rinnovato, poiché fu composto in maggioranza da moderati. Dei protagonisti della prima rappresentanza municipale solo tre (E. Amari, G. Costantino e L. Cottù marchese di Roccaforte) risultarono eletti, e non nei primi posti.

Puntualmente i nuovi consiglieri si adeguarono alle disposizioni del Luogotenente e del Governatore ed elessero la nuova Giunta applicando il contestatissimo decreto. Furono così eletti quali assessori titolari Pier Lorenzo Caminnci, il più votato, Francesco Di Giovanni, Salesio Balsano, Alessio Vassallo, il conte Tommaso Manzoni e Giuseppe Ciotti e successivamente i 12 assessori supplenti, Luigi Notarbartolo di Villarosa, baronello Gabriele Bordonaro, avvocato Gaetano del Tignoso, Giuseppe Lanza principe di Mirto, Casimiro Fiamingo, cav. Enriqo Alliata, Isidoro La Lumia, Francesco P. Di Napoli principe di Bonfornello, Michele Mangano, Andrea Cantoni, barone G. B. Atanasio, cav. Luigi Gravina²⁶. Questa Giunta, dunque, nasceva sulla base di un provvedimento illegittimo e quindi illegittima essa stessa e

²⁴ In effetti anche lo stesso servizio di Stato civile nelle borgate doveva essere parzialmente ripreso, dietro reiterate istanze della stessa amministrazione cittadina, con decreto del 28 dicembre 1865, limitato, però, alle sole dichiarazioni di nascita e di morte, ed in modo saltuario, giacché era espletato da incaricati che vi si recavano in giorni ed ore stabiliti. Solo nel 1889, soprattutto sotto la spinta dell’incremento demo-

grafico, si ritenne comunque opportuno, con l’istituzione dei vice-sindaci, riordinare i servizi delle borgate, ripristinando integralmente anche quello dello Stato civile.

²⁵ «Giornale ufficiale di Sicilia», 7, 8 e 29 maggio 1861; *Ascp, Corrispondenza cit. e Atti del Consiglio cit.*, seduta del 24 giugno 1861.

²⁶ *Ascp, Atti del Consiglio cit.*, deliberazione del 24 giugno 1861.

nulle, altresì, si potrebbero considerare tutte le deliberazioni da essa emanate. E così per tutte le Giunte che si sono avvicendate ogni anno (art. 88 della legge) fino al 1865, quando venne introdotta la generale riforma amministrativa degli enti locali.

Ma c'è anche una conclusione a dir poco stupefacente, poiché la medesima Giunta – eletta, come imposto arbitrariamente dagli organi superiori piemontesi, secondo i dettami del decreto luogotenenziale 30 dicembre 1860 – proprio quale suo primo atto nella sua prima riunione tenuta l'11 luglio 1861 sotto la presidenza del sindaco Salesio Balsano²⁷, «occupatasi primieramente a adottare le norme amministrative della novella legge comunale del 23 ottobre 1859, ha deliberato di abolire le sei sezioni che avean luogo in forza della legge 12 dicembre 1816 oggi revocata dalla pubblicazione della vigente legge 23 ottobre 1859» (!)²⁸.

Dunque paradossalmente i nuovi assessori moderati, così tenacemente voluti dai due Luogotenenti, smentendo quanto da costoro affermato, ribadivano la preminenza della legge piemontese anche nei confronti del decreto del Montezemolo, che, fra l'altro, richiama in vigore il decentramento amministrativo borbonico, giustificava l'elezione di ben dodici assessori supplenti, i quali ora, almeno loro, a seguito della decisione della nuova Giunta, avrebbero dovuto per correttezza dimettersi. Ma questo non avvenne e così, con buona dose d'ipocrisia, 'la casta' accettava il decreto per la parte che consentiva di occupare più poltrone (anche se divenute inutili per volontà dello stesso governo municipale), ma poi per tutto il resto si scopriva legittimista. Peraltro istituzionalmente i supplenti non partecipavano neanche alle riunioni di Giunta, se non in caso di surroga, né a tutt'oggi è stato possibile stabilire quale sia stato il loro effettivo ruolo nell'amministrazione cittadina se non quello di semplici consiglieri, anche se li troviamo regolarmente eletti nei rinnovi annuali fino al 1864. Insomma un gran pasticcio.

Consequentemente, ma andando oltre i suoi poteri, quell'esecutivo municipale proseguiva adottando una riforma organica che prevedeva l'assegnazione a soli cinque uffici centralizzati di tutti i servizi comunali, compresi quelli relativi allo Stato civile, agli atti notori, alla

²⁷ Questi era stato nominato Sindaco della città dal Luogotenente Della Rovere con decreto 8 luglio 1861 e sarà sostituito in Giunta dal duca di Verdura, che tuttavia si dimetterà poco tempo dopo anche perché il 2 settembre 1861 sarà eletto vice presidente del Consiglio Provinciale di Palermo, del quale sarà anche presidente dopo la

morte di Mariano Stabile (giugno 1863). Sul Verdura, cfr. P. Gulotta, *Aspetti dell'azione amministrativa di Giulio Benso duca di Verdura, pretore e sindaco della città di Palermo*, in corso di stampa in «Archivio Storico Siciliano».

²⁸ Ascpi, *Atti della Giunta municipale*, 1861, deliberazione dell' 11 luglio, n.1.

polizia urbana e rurale ed ai mercati, da sempre erogati in forma decentrata dai senatori aggiunti²⁹.

Ovviamente anche su questa deliberazione di Giunta non poteva non abbattersi la scure dell'organo di tutela, ma questa volta, ben a ragione, per incompetenza dell'organo deliberante, rientrando la materia fra quelle attribuite al Consiglio comunale, il quale tuttavia da parte sua, chiamato nella seduta del 15 dicembre successivo a esaminare un'analogha proposta della Giunta, prendeva anch'esso atto che «il nuovo riordinamento provinciale e comunale tutto in unica segreteria riunisce il servizio burocratico pria diviso in sei sezioni, le quali ciascuna adempiva nell'ambito proprio quelle incombenze che oggi la legge riunisce in unica mano» e approvava un nuovo regolamento organico tutto ispirato all'accentramento istituzionale, mettendo così fine a un'inutile e assurda controversia (peraltro anche il Della Rovere il 15 settembre era stato sostituito dal generale Pettinengo, con il quale il 1° febbraio 1862 si doveva chiudere in Sicilia l'esperienza della Luogotenenza piemontese), ma lasciando ancora in vita per qualche anno una mostruosità giuridico-amministrativa³⁰.

Appendice

Palermo, 12 aprile 1861 – Decreto del Luogotenente M. Cordero di Montezemolo sullo scioglimento del primo Consiglio comunale di Palermo (Ascp, Corrispondenza, verbali e carte varie del Consiglio comunale, 1861-62, n.1532/29, fasc. II).

²⁹ Ivi.

³⁰ Ascp, *Atti del Consiglio* cit., deliberazione del 15 dicembre 1861. Peraltro anche gli Eletti di campagna rimasero ai loro posti nei comuni riuniti, ma si rendevano utili quantomeno segnalando all'amministrazione centrale le necessità delle borgate. Tuttavia, quando nel 1863 il consigliere Anca faceva presente al Consiglio l'opportunità «di levare gli antichi scegliendo nuovi elementi e giovani» (è da supporre, quindi, che si trattava di individui già anziani la cui nomina risaliva al periodo borbonico), si pose il problema ancora una volta di quale normativa seguire, se la legge o il decreto

(Ascp, *Atti del Consiglio*, 1863, seduta del 2 settembre, *Per gli eletti di campagna*). Si scelse quest'ultimo, e così nella seduta del 30 maggio 1864 il Consiglio comunale decideva la nomina dei nuovi eletti da assegnare alle otto borgate allora esistenti (Falsomiele, Braccaccio, Mezzomorrese, Altarello di Baida, Sferracavallo, Partanna Mondello, Resuttana, Zisa) senza comunque specificarne i compiti (Ascp, *Atti del Municipio di Palermo*, 1864-65). Infatti solo con la legge comunale e provinciale del 1865, art. 105, veniva data facoltà al sindaco di delegare le sue funzioni di ufficiale di governo ad un consigliere o a un elettore residente nella borgata.

IL LUOGOTENENTE GENERALE DEL RE
NELLE PROVINCIE SICILIANE

Visto il Real Decreto dei 30 dicembre 1860;
Visti gli articoli 144, 214, 222 della legge del 23 ottobre 1859;
Vedute le deliberazioni del Consiglio comunale di Palermo sulla nomina della Giunta municipale, in data 17 febbraio e 30 marzo 1861; non che le determinazioni date sulle stesse dal Governatore della provincia, in data delli 22 marzo e 11 aprile;
Sulla proposizione del Consigliere di Luogotenenza pel dicastero dell'Interno;

Udito il Consiglio di Luogotenenza
Decreta

Articolo 1°

Il Consiglio comunale della Città di Palermo è sciolto.

Articolo 2°

Con altro decreto sarà provveduto, entro il termine di legge, alla convocazione degli elettori comunali onde procedere alle nuove elezioni.

Articolo 3°

Dalla data del presente decreto sino al giorno della riunione effettiva del nuovo Consiglio comunale e della elezione della Giunta, l'amministrazione del Comune resta affidata al Pretore, in atto esercente, Signor Duca della Verdura, qual delegato straordinario del Governo colle attribuzioni definite dalla legge, rimanendo lo stato civile affidato ai funzionari che ne sono stati incaricati finora.

Articolo 4°

Ordiniamo che il presente decreto munito del sigillo dello Stato sia inserito nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Palermo 12 Aprile 1861

Il Consigliere di Luogotenenza
pel dicastero dell'Interno
firmato B(arone) Cusa

Il Luogotenente Generale
firmato Montezemolo

Per copia conforme
Il Consigliere
B. Cusa