

CAPITOLO TERZO

Le riforme della prima età liberale (1831-1848)

I.

L'età liberale si apre in Piemonte con il passaggio del potere da Carlo Felice a Carlo Alberto, da un sovrano conservatore ad un re innovatore. Che Carlo Felice avversasse ogni novità è cosa ormai riconosciuta: le testimonianze dei diplomatici e degli uomini politici del tempo ci hanno tramandato un nitido ritratto di questo monarca chiuso nel cerchio della sua inerzia, tenace soltanto nel difendere la propria tranquillità.

Ma non era certo con tali disposizioni di spirito che si sarebbe potuto affrontare il nuovo corso degli affari pubblici e soddisfare le esigenze di una vita sociale in rapida levitazione; l'atteggiamento del re era destinato a condurre lo Stato sabauda, e specialmente la sua amministrazione centrale, ad una grave crisi strutturale: crisi che appare del resto francamente attestata ed analizzata in un eloquente documento contemporaneo.

Una Relazione infatti — redatta, forse, dal Petitti di Roreto¹ e fatta consegnare da Carlo Alberto al conte Federico Truchsess, rappresentante diplomatico del re di Prussia a Torino — indica le principali disfunzioni del meccanismo governativo piemontese al chiudersi della Restaurazione: il re non presiedeva e neppure convocava più il Consiglio dei ministri, così che questi ultimi agivano separatamente, ognuno seguendo le proprie vedute: l'organico degli uffici centrali si era eccessivamente complicato ed appesantito, per l'assunzione di gran numero di nuovi impiegati e per il corrispondente au-

1. La Relazione, che si intitola: *Exposé de l'administration générale des Etats de terreferme depuis la Restauration jusqu'à la mort du Roi Charles Felix. Précis des actes du gouvernement du Roi depuis son avènement jusqu'au 1er novembre 1832*, è stata rintracciata — dopo lunghe ricerche — presso il Deutsches Zentralarchiv di Merseburg, Germania orientale.



CONTE PROSPERO BALBO
1762-1837

Primo Segretario di Stato per gli Affari dell'Interno
dal 14 settembre 1819 al 1 aprile 1821

mento delle spese; i nuovi funzionari infine venivano sovente reclutati al solo fine di rafforzare il seguito personale dei singoli ministri, in un clima di favoritismi e di collusioni.

Il primo difetto lamentato — cioè l'assenza di unità nella gestione governativa — dipendeva evidentemente anche dalla scarsa attitudine di Carlo Felice per l'amministrazione pubblica: tuttavia il suo successore riuscì a correggerlo soltanto integrando una più intensa attività personale dapprima con la creazione del nuovo Consiglio di Stato, ed infine accettando un vero governo 'di gabinetto'.

Ma anche gli altri inconvenienti appaiono oggi dipendere da ben diverso motivo che non dall'incapacità o dalla disonestà dell'alta burocrazia; come si è visto, i documenti ufficiali sulle amministrazioni locali nel periodo della Restaurazione non facevano che denunciare e contrastare l'aumento del personale e delle spese: evidentemente dunque negli uffici centrali si era consapevoli del fenomeno e si cercava di correggerlo. Soltanto che non era ormai più possibile tornare indietro.

L'intero quadro istituzionale dello Stato piemontese era sollecitato da due fenomeni inarrestabili e strettamente connessi fra loro: la rapida espansione dei compiti dell'amministrazione pubblica e la crescente presenza di un nuovo ceto irrequieto, proteso alla ricerca di quei redditi 'politici' che la vecchia nobiltà agraria si era assicurata appunto con la protezione dei domini fondiari, e che esso cercava invece negli stipendi pubblici e nelle speculazioni con l'ausilio, più o meno legale, dell'amministrazione pubblica.

La borghesia di impiegati e di imprenditori che aveva già invaso le amministrazioni comunali stava ora conquistando l'amministrazione centrale: e la rivoluzione liberale del 1848 avrebbe segnato la sua affermazione definitiva².

Così stavano le cose quando salì al potere Carlo Alberto. Sovrano più diverso da Carlo Felice non si poteva trovare: convinto della divina missione impostagli con la corona, Carlo Alberto intendeva dedicarsi interamente al governo dello Stato, progettando e portando a compimento tutta una serie di riforme.

Carlo Felice si era palesato aperto difensore dell'aristocrazia fondiaria; Carlo Alberto, contando invece numerosi amici nella nuova

2. Non per caso i difetti denunciati dalla Relazione appaiono gli stessi lamentati oggi: squilibri di un'amministrazione pubblica in fase di accelerata espansione e derivanti dall'accresciuta pressione della Società in movimento sullo Stato.

borghesia, ne comprendeva gli slanci ed i bisogni. Aiutato da intelligenti collaboratori — il conte Tonduti de l'Escarène, ex funzionario napoleonico³, il Di Pralormo, tecnico dell'amministrazione — egli cercò di superare le antitesi psicologico-sociali dello Stato piemontese attraverso un complesso organico di provvedimenti innovatori: la legge del 1838, che consacra l'ingresso della nuova classe nelle amministrazioni comunali; le leggi che, negli organi provinciali, mobilitano ed utilizzano le frazioni più elevate della borghesia; le leggi sul Consiglio di Stato — estremo tentativo, prima dell'istituzione del Parlamento, di organizzare una rappresentanza di notabili locali controllata dalla Corona — e, da ultimo, l'audace *'Editto 27 novembre 1847'* e la legge liberale del 1848.

Le riforme ricordate rispondono evidentemente ad un disegno unitario: esse tendono infatti concordemente ad una graduale 'democratizzazione' dello Stato, cioè alla ricerca della collaborazione, nell'amministrazione locale, con la nuova borghesia⁴ — dalla semplice ammissione del censo non fondiario alla finale elettività totale —; ma per contrappeso mirano anche ad un accentramento più razionale ed efficace dei controlli, affidati alla burocrazia.

Così l'*Istruzione per l'amministrazione dei Comuni 1 aprile 1838'* ripete tutte le posizioni di principio caratteristiche della Restaurazione — critica all'amministrazione disinvolta ed all'aumento delle spese pubbliche, invito all'economia più rigorosa, diffidenza sempre maggiore verso gli amministratori locali onorari —; ma il testo annuncia anche l'inizio del corso liberale, in quanto accoglie la nuova concezione economica — utilitarista e 'progressista' — e, sopra tutto, spezza il rigido sistema delle incompatibilità sancito dal Regolamento del 1775, legittimando il predominio della borghesia e del ceto imprenditoriale entro le amministrazioni comunali.

3. Il MARANINI (*Le origini dello Statuto Albertino*, Firenze 1926, 95) ne parla tuttavia come di un legittimista, « d'accordo con l'Austria ».

4. Il confronto — dal punto di vista della storia amministrativa — fra il lento 'ricambio' dell'oligarchia governativa, nel Piemonte settecentesco, ad opera di una 'noblesse de robe' proveniente dal 'terzo stato', e la vera e propria 'rivoluzione borghese' della prima metà del secolo decimonono, è stato già fatto a suo luogo (cfr. capitolo precedente, paragrafo secondo) e non è il caso di ripeterlo ancora. Qui piuttosto importa rilevare che, per una più approfondita comprensione del fenomeno, sarebbe necessario conoscere meglio la distribuzione dei ceti nello Stato sabauda rispetto alla distinzione città-campagna e l'evoluzione di tale rapporto dalla Restaurazione alla prima età liberale; i lavori del Prato e del Fossati sotto questo riguardo infatti non servono gran che.

L'Istruzione — preannunciata già da tempo⁵ — è un vero e proprio 'testo unico', inteso a coordinare ed unificare le disposizioni precedenti: e cioè il *'Regolamento 6 giugno 1775'* ed i Regolamenti *'15 settembre 1738'* per la Savoia e *'7 ottobre 1738'* per il Ducato di Aosta. Essa costituisce un organico tentativo inteso a perpetuare i resti superstiti dell'ordinamento locale d'antico regime, interpretando la legislazione della Restaurazione come pura e semplice integrazione di quella pre-napoleonica. Caratteristica di questo 'regolamento' — certo il più importante, dopo quello del 1775 e prima delle leggi del 1847 e 1848, nel campo delle amministrazioni comunali — è l'estrema minuzia, il puntiglio con il quale esso prospetta e disciplina gli aspetti più modesti e particolari della vita amministrativa locale.

Nel « Preambolo » sono distinte le due grandi branche di competenza degli amministratori comunali: « Amministrazione economica affidata agli stessi abitanti di ciascun luogo sotto la direzione, e tutela dell'Intendente » — di cui si occupa l'Istruzione — e servizi espliciti per conto dello Stato ed affidati al Sindaco.

Come si è preannunciato, ritornano qui, circostanziate e pressanti, le critiche accurate ai metodi dell'amministrazione comunale che già erano echeggiate nell'*'Istruzione 3 dicembre 1818'*: gli amministratori « succedendosi frequentemente ne' varii Uffici Comunali, desiderano tutti chi più chi meno di rendersi utili ai loro aderenti od ai loro protetti » (art. 117) e perciò tendono a « moltiplicare in modo soverchio il numero de' medesimi impiegati subalterni ed agenti stipendiati dai Comuni » (art. 116). Dal canto loro Sindaci e Consiglieri, alternandosi, lasciano « trasandate le deliberazioni degli anni precedenti » (art. 136) e, con « malizioso silenzio », cercano « talvolta d'eludere gli effetti d'ottime risoluzioni precedentemente prese, quando le medesime non sono consentanee alle viste private d'un qualche influente abitante » (art. 137); inoltre « per un abuso invalso vengono talvolta rassegnate delle domande di lavori nella stagione molto avanzata, e ciò probabilmente allo scopo d'ottenere l'esecuzione ad economia, o di farli concedere a trattative private a persone che si propongono » (art. 290).

Ancora più severe sono le lagnanze sul conto dei Segretari comunali, i quali vengono ammoniti affinché « non assumano alcun tuono

5. *'Regie Patenti 31 dicembre 1815'* (« Preambolo »), *'Regio Biglietto 23 aprile 1816'*, « Preambolo » e Articolo XI del *'Regio Biglietto 3 dicembre 1818'*. L'Istruzione è riprodotta nel secondo volume del presente lavoro (« Documento » N. 18).

d'autorità e di predominio sugli Amministratori », né « si permettano di regolare a loro talento gli interessi de' Pubblici » (art. 17); di loro si lamenta che vengano scelti talvolta tra persone indegne « per poca abilità, ed anche non di rado per cattive tendenze »: e questo a causa di pressioni esercitate sui Consiglieri comunali (art. 16). Alla inquietante figura del Segretario comunale del tempo — che lucra sulle spese di cancelleria approfittando dei sistemi di abbonamento (artt. 263-265) ed esegue con « noncuranza » le mutazioni di proprietà cercando così di costringere i privati a servirsi della sua opera di notaio (art. 46). — L'articolo 91 contrappone un'immagine edificante e di maniera del Segretario che serviva l'antico Pubblico « prima dell'invasione francese ».

Gli articoli dall'89 al 115 dettano prescrizioni minuziose per ogni incombenza del funzionario comunale⁶.

Come il Segretario, così anche i Consiglieri — lamenta l'Istruzione — non si fanno scrupolo « di pretendere vacanze ed indennità per le visite e deputazioni che loro talvolta si commettono nel Comune »: e ciò sebbene il consiliario sia « un ufficio essenzialmente gratuito » (art. 88), comportante solo il diritto al rimborso delle spese; è questa una notazione interessante, in quanto descrive un fenomeno essenziale: la tendenza degli amministratori onorari a considerare la propria attività come fonte almeno indiretta di lucro. Ai 'consiglieri ordinari' si rimprovera, inoltre, che, nel formare la lista dei maggiori stimati tra cui l'Intendente sceglierà i 'consiglieri aggiunti', troppo spesso incorrono in omissioni non dovute a semplice trascuratezza, ma dettate dal desiderio d'impedire l'entrata in Consiglio di persone non gradite (art. 12).

Tra le spese ingiustificate l'articolo 21 nota e lamenta anche l'uso, ormai invalso, di nominare e stipendiare avvocati e procura-

tori per le necessità del Comune, invece di servirsene saltuariamente ed a parcella.

Il rimedio generico cui si fa appello contro tutte queste disfunzioni è ancora una volta quello introdotto da Carlo Felice: anche nei confronti delle spese ordinarie, i Consigli comunali dovranno « ricercare con la maggior attenzione tutti i mezzi atti a procurare quelle diminuzioni progressive od immediate, che fosse possibile d'ottenere in tali spese, onde si scemino i carichi del pubblico registro, e faranno constare d'essersi effettivamente occupati di quest'oggetto » (art. 228). Ma evidentemente una misura tanto rozza e superficiale non poteva più essere assunta a norma essenziale ed esclusiva dell'amministrazione pubblica: così gli articoli 229 e 230 introducono e tracciano una nuova linea generale di condotta, consacrando al tempo stesso l'irresistibile affermarsi nella tecnica di governo della concezione imprenditoriale ed 'attivista': quella stessa concezione che andava generando proprio i fenomeni appena lamentati dall'Istruzione medesima. Si afferma infatti solennemente che « se l'economia è debito rigoroso di coscienza in chi è chiamato a governare le pubbliche sostanze, non deve questa per altro consistere nella grettezza delle spese, ma sibbene nel progettarle con giusta e prudente misura proporzionata alle facoltà d'ogni Comune, curandone l'impiego in oggetti che tendano veramente ad accrescere ogni industria, non che i vantaggi dell'agricoltura e del commercio » (art. 229). Qui è espressa dunque la convinzione — importantissima — che l'amministrazione locale debba adoperarsi per stimolare l'attività economica della collettività: attenuata ormai la diffidenza verso le iniziative imprenditoriali e speculative, mercantili e industriali — diffidenza tipica del ceto fondiario protagonista della Restaurazione — nel mutato clima si affacciano quell'interesse e quella sensibilità per il progresso economico che avevano del resto caratterizzato il 'Wohlfahrtstaat' dell'ultimo Assolutismo europeo.

All' 'intervento' dell'amministrazione comunale in campo economico l'Istruzione pone per ora un solo limite: bisogna che la spesa sia fatta in vista « d'una vera pubblica utilità » (art. 229), che si abbia « unicamente presente il vantaggio universale della popolazione, dovendo gli Amministratori limitarsi a quelle [spese] che sono profittevoli alla generalità degli abitanti, ed escludere ogni proposta che direttamente, od indirettamente mirasse ad un qualche privato interesse » (art. 230).

La considerazione per il progresso economico e l'adesione alla

6. In generale lo svolgimento dei rapporti tra Segretario comunale e Governo può essere così riassunto: nell'antico regime sardo-piemontese il Segretario era fiduciario del Governo, in diretta corrispondenza con l'Intendente ed investito di doppie funzioni, verso il Comune e verso lo Stato; durante la Restaurazione, a causa probabilmente delle mutate condizioni sociali cui si è accennato, una marcata diffidenza prese il posto della primitiva fiducia: le funzioni del Segretario, accresciute, passarono al Sindaco nominato, che acquistò così — e manterrà poi — la figura di pubblico ufficiale e la duplicità di competenze, mentre il Segretario venne retrocesso alla posizione di 'servitore' del Comune e perse ogni rapporto diretto con l'autorità centrale. Solo quando il Sindaco divenne semi-elettivo — cioè nominato dal re tra i Consiglieri eletti — o, più tardi, addirittura elettivo (1888), il Governo tornò ad appoggiarsi sul Segretario, dando inizio a quell'evoluzione che farà di esso un funzionario di ruolo statale, sostanzialmente sottratto alla disponibilità degli amministratori comunali.

concezione 'imprenditoriale' dei rapporti tra cittadini ed amministrazione pubblica, che sottendono tutta l'Istruzione (si badi per esempio all'articolo 31, che impone ai Sindaci di «migliorare» le proprietà comunali, e non più solo di conservarle, come avevano prescritto le leggi precedenti), culminano nell'articolo 142, ove si esalta l'iniziativa privata, asserendo che «nelle mani dei particolari le proprietà fondiari prosperano molto maggiormente che non in quelle delle Amministrazioni Comunali», e si considera quindi vantaggioso per l'amministrazione l'affidare ai privati lo sfruttamento dei beni pubblici. Lo sviluppo di tale concezione liberale-utilitarista⁷ — che negli articoli successivi (dal 145 al 151), concernenti l'uso del terreno incolto comunale, porta a conclusioni sconcertanti, perché intrecciate con i residui pregiudizi di classe ereditati dal regime aristocratico-fondario della prima Restaurazione — legittimerà la presenza sempre più attiva, negli affari delle amministrazioni locali, di 'uomini nuovi', di imprenditori e speculatori disinvolti in grado di maneggiare i mezzi pubblici nell'interesse, teoricamente congiunto, proprio e della comunità.

Alla stessa meta tenderà del resto anche un'altra innovazione: e cioè lo smantellamento del rigido congegno delle 'incompatibilità' consolidato dal Regolamento del 1775. La riforma — che apre una breccia decisiva nel sistema precedente, ordinato al fine di tener lontani dall'amministrazione comunale quanti avessero, sotto qualsiasi aspetto, relazioni private di carattere finanziario con il Comune — è realizzata dall'articolo 4 dell'Istruzione.

Qui infatti non solo viene rimosso il veto all'accesso in Consiglio degli antichi feudatari (ormai inoffensivi), dei professionisti, dei congiunti di persone colpevoli di gravi delitti, ma si ammettono anche i creditori del Comune e gli economisti degli ospedali, e si spiana la strada in generale agli uomini d'affari; e le considerazioni svolte nel lungo comma quinto — ove scopertamente si tenta di salvare se non lo spirito almeno la lettera dell'antico '*Regolamento dei Pubblici*' — dimostrano che gli autori dell'Istruzione non ignoravano la portata delle innovazioni introdotte. Ma certo in nessuna parte del documento il nuovo corso amministrativo è evidente come nell'articolo 350, il quale stabilisce che gli amministratori potranno concorrere alle aste pubbliche per vendita od affitto di beni comunali: i 'consi-

glieri ordinari' dovranno essere a ciò autorizzati, mentre i 'consiglieri aggiunti' — nominati dal Governo e uomini di fiducia dell'autorità centrale — saranno addirittura esenti anche da tale procedura cautelare.

Non si può dunque negare che l'Istruzione del Di Pralormo, sotto il profilo considerato, realizzi una sostanziale riforma del sistema amministrativo locale piemontese. Per il resto il documento richiama, sottolinea e talvolta cerca di formulare con maggiore precisione principi già noti: così l'articolo 86 ribadisce il carattere obbligatorio del consiglio e gli articoli 30-32 specificano la duplicità delle mansioni del Sindaco «tutore verso il Comune e protettore verso le persone»: nella prima qualità egli deve opporsi alle iniziative dettate da interessi meramente privati, mentre in veste di «protettore» ha l'obbligo di curare la perequazione fiscale e di ascoltare istanze e reclami degli amministrati. Altro dovere del Sindaco — che l'articolo 70 definisce «uffiziale di polizia» — è l'iniziativa nelle proposte amministrative (art. 29 comma terzo): il precetto evidentemente si ispira — come il già citato articolo 31 — alla nuova concezione 'attivistica' dominante nell'intero documento. Molto ampie risultano poi la regolamentazione riguardante l'assistenza agli esposti ed ai mentecatti e quella concernente le strade (Cap. IX): settore quest'ultimo destinato a crescere sempre più di importanza nell'ambito dei servizi comunali.

Malgrado le sostanziali concessioni che si son viste, l'amministrazione locale piemontese restava tuttavia sempre paralizzata dalla fondamentale diffidenza che i quadri del Governo centrale, ancor imbevuti dei pregiudizi della Restaurazione, nutrivano per la classe politica periferica. Certo gli ideali economici della nuova società — e lo si è notato — conquistavano continuamente terreno: la fiducia nel progresso, la sete di guadagno e di prosperità, il gusto dell'intrapresa, del rischio e dell'inconsueto andavano irrimediabilmente sovrappacciando l'austera '*Weltanschauung*' del vecchio Piemonte conservatore e tradizionalista, ed imponendo la nuova concezione in cui — sul piano tecnico-amministrativo — si concreta il passaggio dall'egemonia dell'aristocrazia fondiaria a quella delle oligarchie borghesi: la convinzione cioè che lo Stato e le autorità locali devono, con iniziative e spese pubbliche, fiancheggiare gli imprenditori privati ed agevolarne gli sforzi⁸.

7. Per una più diffusa analisi di questa connessione ideologica si veda il secondo paragrafo del capitolo precedente.

8. Sotto questo profilo, a ben guardare, si palesa probabilmente la differenza essenziale che distingue i 'parlamenti' dell'età liberale dalle rappresentanze di ceto dell'antico regime: in entrambi questi organismi il ceto dominante tenta di

Ma il riconoscimento pieno di questa nuova scala di valori dipendeva essenzialmente dalla legittimazione delle forze sociali che li portavano. Ormai ogni tentativo di governare senza — o contro — un ceto la cui importanza nel paese non faceva che crescere era destinato a sicuro fallimento: perciò Carlo Alberto, fra il 1841 ed il 1843, tentò di uscire dall'«empasse» conservando per il momento il blocco autoritario delle amministrazioni comunali (e quindi l'ostracismo alla borghesia rurale che le dominava), e cercando invece la collaborazione di un ceto intermedio di notabili locali, reclutati nominalmente su piano provinciale, ma scelti in realtà fra la borghesia urbana dei capiluoghi.

La «provincia» non esisteva allora come «corpo morale», cioè come ente autonomo: era soltanto la porzione di territorio su cui dominavano alcuni uffici statali periferici insediati nel rispettivo capoluogo: un centro urbano di qualche importanza in cui, oltre a tali magistrati ed ai loro seguiti burocratici, si raccoglievano più che nei minori Comuni di campagna — obbedendo alla tendenza generale dell'inurbamento degli abbienti — i residui grandi e medi proprietari fondiari della Provincia stessa.

Il Governo di Torino — che aveva sospeso le «autonomie» comunali per l'impossibilità di contare, in ognuno dei piccoli municipi, su notabili conservatori sufficientemente autorevoli, o borghesi-imprenditori abbastanza elevati ed «incastati» — riuscì a ricostituire i quadri di un'oligarchia periferica abbastanza efficiente e a trovare le personalità di cui abbisognava — e di cui si fidava — racimolandole appunto nell'ambito «provinciale», per sé stesso ancora esiguo, ma certo più vasto di quello comunale.

Così tra il 1841 ed il 1843 — o meglio (come si è anticipato già e come si chiarirà più oltre) tra il 1817 ed il 1843 — nasce la Provin-

controllare lo Stato per rafforzare e perpetuare i propri privilegi, in entrambi ci si occupa, quindi, sopra tutto di finanza — mirando a condizionare il potere politico là dove si provvede dei mezzi, mediante la tassazione, e li spende: cioè nella formazione del bilancio. La differenza sta piuttosto nel mutato clima economico: infatti le rappresentanze di ceto nell'antico regime difendevano i propri interessi pressoché esclusivamente con il contenere e contrastare le pretese fiscali dello Stato — e, per esso, del Principe —: se si occupavano di amministrazione, era essenzialmente per ostacolare la crescente richiesta di mezzi corrispondente all'aumento delle erogazioni pubbliche. Invece i parlamenti della età liberale si interessano anche delle spese statali per sé stesse, oltre che della provvista di fondi che esse rendono necessaria: perché — in relazione alle nuove tecniche economiche ed alle accresciute prestazioni di cui lo Stato è capace — le erogazioni pubbliche possono tradursi in incremento dei redditi privati, e naturalmente, prima di tutto, dei redditi del ceto imprenditoriale attestato appunto nei parlamenti.

cia «autonoma» dello Stato italiano. E presenta subito due tratti essenziali: anzitutto viene creata, per così dire, «a rovescio»: cioè l'organo ed i quadri destinati ad amministrarla sorgono prima che essa venga riconosciuta come corpo naturale⁹; in secondo luogo, essa nasce con finalità essenzialmente «conservatrici», come elemento «d'ordine» e di «moderazione», come ponte gettato fra Governo centrale e Comuni progressisti e ribelli: carattere questo che la Provincia italiana non ha poi sostanzialmente più perduto.

Il primo passo verso la creazione della Provincia Carlo Alberto lo compie con le «Regie Patenti 26 agosto 1841»¹⁰, le quali unificano i Dicasteri centrali degli Interni e delle Finanze, allo scopo espresso di organizzare e rendere più efficace il controllo e l'assistenza delle amministrazioni locali in genere, e di quelle provinciali in specie; l'unione durerà tre anni: cioè praticamente finché non saranno state fornite solide basi all'amministrazione provinciale.

Fra gli scopi del provvedimento, il «Preambolo» enuncia in primo luogo il «progressivo miglioramento» del governo delle Province e dei Comuni, da raggiungersi mediante la soddisfazione dei «molteplici loro bisogni»: si richiedono «più abbondanti mezzi di speciale tecnica istruzione, . . . stabilimenti d'incoraggiamento e di perfezionamento, . . . lavori pubblici di ogni maniera»; in secondo luogo le Patenti auspicano una «giusta proporzione dei tributi».

Tradotte in termini moderni queste espressioni significano: una maggiore spesa pubblica — sia a favore dei servizi pubblici veri e propri, sia in ausilio dell'intrapresa privata — e una più razionale ed equa provvista dei mezzi necessari a tali erogazioni.

Il rinnovato interesse dell'autorità centrale per le amministrazioni locali si appunta sull'ambito territoriale in cui da tempo operano gli organi periferici dello Stato: e cioè sulla «provincia». In tale circoscrizione, affidata alla competenza dell'Intendente, si vuole ora rafforzare ed accelerare l'attività amministrativa e la spesa pubblica mediante due essenziali provvedimenti: una più efficace presenza degli organi tutelari — perseguita attraverso la citata unificazione dei due Dicasteri centrali — ed una stabile collaborazione con i notabili locali. Alla seconda misura — evidentemente la più audace ed

9. Questa origine in un certo senso «fittizia» non ha mai cessato di influenzare la Provincia italiana: ancor oggi si discute infatti se veramente il vincolo «provinciale» sia sentito dall'opinione pubblica.

10. Le Patenti sono riprodotte fra i «Documenti» nel secondo volume del presente lavoro, al N. 19.

importante — provvede l'articolo 14: dopo aver ricordato che già — in forza delle *'Patenti 29 maggio 1817'* emanate da Vittorio Emanuele I (art. 44) — sui programmi dei lavori per ponti e strade da eseguirsi annualmente in ciascuna Provincia dovevano esprimere il loro giudizio « alcune persone scelte fra le più ricche in beni stabili della provincia », le Patenti del 1841 dispongono che ora tali notabili — definiti dal « Preambolo »: « autorità locali e . . . persone le più distinte per lumi e per ricchezze » — dovranno dare parere sull'intero progetto del bilancio provinciale.

Paragonate ai *'consigli provinciali'* imposti nel Genovesato nel 1814 dall'atto di Vienna — e malgrado l'estensione delle competenze rispetto all'istituto del 1817 — queste consulte erano ancora poca cosa. Ma la verità è che ogni tentativo di perfezionare il sistema amministrativo locale piemontese urtava subito contro un grave difetto originario: l'esiguità della circoscrizione *'provinciale'* sopravvissuta all'Assolutismo. Già nel 1818 — lo si è visto — c'era stato un tentativo, ancorché inorganico ed inefficace, di restaurare il più ampio Dipartimento alla francese, attraverso il riconoscimento di una competenza civile alle antiche Divisioni militari. Questo tentativo doveva essere ripreso se ora si voleva organizzare una efficiente amministrazione intermedia fra i Comuni e lo Stato. È appunto questo problema di fondo che viene affrontato, appena un anno più tardi, dalle *'Regie Patenti 25 agosto 1842'*¹¹, le quali, oltre a por rimedio alla esiguità delle Province pre-rivoluzionarie, mirano al tempo stesso ad istituire un nuovo organo: il *'congresso provinciale'*.

Il « Preambolo » di queste Patenti elogia la *'provincia'* di antico stampo, ed afferma che il suo consolidamento ha reso indispensabile assicurarle rapporti diretti con l'amministrazione centrale: cioè far poggiare l'organizzazione periferica dello Stato esclusivamente su di essa.

Ma ora che l'istituzione è saldamente fondata, sembra indispensabile accostare ulteriormente l'autorità governativa agli amministratori, dando vita a nuovi organi intermedi tra il Governo e le Province stesse, dotati di poteri delegati più ampi ed abilitati ad esercitare un controllo sull'intera vita locale: questi organi saranno le *'intendenze generali'*.

Intendenti con la qualifica di *'generale'* esistevano già: per lo più preposti alle *'province'* il cui capoluogo era anche il centro po-

tenziale delle *'divisioni'* abbozzate nel 1818. Il legislatore sviluppa e consolida l'istituto, subordinando le Province minori, opportunamente raggruppate, agli *'Intendenti generali'* delle rispettive Province capiluoghi di Divisione. Le vecchie Province non vengono soppresse: ma si vedono sostanzialmente negata la personalità morale, perché l'articolo 14 delle Patenti — ed è il punto centrale della riforma — dispone che, d'ora innanzi, non si faranno più bilanci per le singole *'province'*, ma « un solo bilancio sarà formato per le Province dipendenti da ogni Intendenza Generale, ed un sol conto sarà renduto ». Contemporaneamente, l'assemblea di notabili, cui nel 1814 era stato attribuito voto consultivo sul bilancio provinciale, viene ripresa nel nuovo organismo: si crea cioè un *'congresso provinciale'* presso ogni *'Intendenza generale'* (art. 15)¹².

È interessante notare che, come già l'antica Provincia, così anche la nuova circoscrizione nasceva per un atto di autorità, creata dall'alto: era tanto *'fittizia'* che per lunghi anni non ebbe neppure una denominazione propria e distinta da quella dell'ufficio governativo che le aveva dato vita. Eppure, superando difficoltà e crisi profonde, essa era destinata a consolidarsi: sarebbe diventata l'odierna *'provincia'* italiana — che ha praticamente le stesse dimensioni — mentre le vecchie *'province'* dell'antico regime piemontese sarebbero a poco a poco retrocesse a circondari subordinati.

A questo punto diventava finalmente possibile organizzare compiutamente il sistema dei corpi consultivi — *'consiglio provinciale'* e *'congresso provinciale'* — appena abbozzati dalle leggi precedenti.

Provvide a ciò Carlo Alberto con le *'Regie Lettere Patenti 31 agosto 1843'*. In esse si stabilisce, quanto alla formazione dei due corpi consultivi, che il Governo compilerà annualmente una lista dei « principali proprietari e . . . personaggi più ragguardevoli e distinti per nascita, per lumi e per esperienza delle cose amministrative » di ciascuna Provincia, elenco che potrà venir accresciuto su proposta del relativo *'consiglio provinciale'* (artt. 1, 2); fra tali persone verranno scelti e nominati da dieci a diciotto Consiglieri provinciali: il numero è fissato di volta in volta dall'autorità centrale, la quale designa a suo arbitrio e convoca i prescelti alla data che vuole.

12. Le norme per la formazione ed il funzionamento di questo organo sono rinviate a nuovo testo di legge (art. 16): saranno determinate con le *'Patenti 31 agosto-1843'*. Tali Patenti sono riprodotte fra i « Documenti » nel secondo volume del presente lavoro, al N. 21.

11. Le Patenti sono riprodotte fra i « Documenti » nel secondo volume del presente lavoro, al N. 20.

È interessante notare che, con queste Patenti, si prevede la collaborazione di una cerchia di notabili più larga del consueto: si ricorderà che la più antica consulta creata da Vittorio Emanuele I comprendeva solo « persone scelte fra le più ricche in beni stabili della Provincia », mentre ora si chiamano anche nobili, intellettuali e tecnici, senza riferimento esplicito al censo rispettivo.

Il Governo ha facoltà di nominare ogni anno persone diverse; tuttavia si può diventare Consiglieri soltanto per cinque anni consecutivi: poi, prima di tornare nuovamente a far parte del Consiglio, bisogna restarne esclusi per un anno (art. 4). Nel designare i Consiglieri l'autorità centrale dovrà possibilmente far sì che tutti i Mandamenti della Provincia siano rappresentati o da uno dei « maggiori proprietari del territorio » o dai « Sindaci delle Città e Comunità più cospicue ».

Il 'consiglio provinciale', così formato, esiste legalmente solo finché continua la sessione, la cui durata è stabilita dal Governo: quando questa sessione unica è conclusa, il Consiglio cessa automaticamente di esistere, tanto che, se si rende necessario riconvocarlo entro l'anno, il Governo lo deve creare di nuovo, con ulteriore scelta di Consiglieri eseguita sempre sulla medesima lista (art. 20). Tali norme valgono anche per il 'congresso provinciale', composto di 'consiglieri provinciali' delegati — a maggioranza — a rappresentare la propria Provincia in seno al Congresso. Il numero dei delegati — che si radunano su convocazione del Governo nel capoluogo dell'Intendenza generale — è fissato ogni volta dall'autorità centrale mediante una apposita tabella.

Quanto alle competenze, i Consigli provinciali devono « esaminare ed occuparsi degli interessi e dei bisogni della Provincia », curando le comunicazioni sia intercomunali che intermandamentali ed interprovinciali e gli stabilimenti pubblici della Provincia (art. 1); mentre ai Congressi provinciali spetta la formazione dei bilanci con il relativo esame delle proposte dei Consigli provinciali (art. 15).

L'articolo 16 stabilisce la distinzione fra le spese in bilancio: un primo gruppo è composto dalle spese ordinarie, fissate dalle leggi anche nel 'quantum' e che non possono esser discusse dal Congresso; vi sono poi le spese ordinarie non stabilite in una somma determinata — cioè quelle che possono venir discusse ogni quinquennio — e le straordinarie, che vengono inserite nel bilancio dopo la deliberazione del Congresso provinciale.

Confrontato con il regime di ferrei controlli imposto nel 1826 ai

bilanci comunali, questo ordinamento sembra ispirato ad una certa liberalità, o piuttosto — e non era un evento inatteso — ad una maggiore fiducia verso gli amministratori provinciali.

Come si è visto 'consigli' e 'congressi' hanno durata brevissima: il tempo di una sola sessione; e poiché ogni volta possono essere composti diversamente, la Provincia e l'Intendenza generale non hanno per questo lato continuità di vita: è permanente soltanto l'amministrazione burocratica governativa. Unici organi onorari-rappresentativi che abbiano carattere entro certi limiti permanente sono i 'delegati' che il 'congresso provinciale' può nominare con l'incarico di vigilare sulle strade provinciali e comunali¹³ e sugli stabilimenti pubblici della Provincia (artt. 12-13). Questi amministratori, nominati probabilmente per un anno, dopo l'approvazione del Governo restano infatti in carica oltre la breve esistenza dell'organismo che li ha generati — il 'congresso provinciale' — mantenendo rapporti diretti con il Ministero.

Allo scadere di ogni quinquennio, tuttavia, il Congresso provinciale approva una relazione sulle opere compiute « nell'interesse delle Provincie » durante i cinque anni precedenti. Il fatto che questa relazione debba considerare l'attività di cinque 'Congressi' consecutivi — tanti cioè quanti possono essere composti dai medesimi consiglieri — implica l'idea che tale durata appunto debba avere un ciclo amministrativo e preannuncia i 'consigli' della piena età liberale rinnovati annualmente per un quinto (e pertanto interamente ogni cinque anni) e — a ben guardare — gli stessi 'Consigli' quadriennali d'oggi. Piuttosto è da notare che questo concetto della unità quinquennale del ciclo amministrativo — e quindi, implicitamente, di un piano d'azione e di spesa corrispondente — fu presto sopraffatto dall'altro più angusto e conservatore del bilancio annuale: il rilievo è interessante oggi che sembra imporsi nelle amministrazioni pubbliche l'esigenza di piani pluriennali e di programmi a lunga scadenza.

Ancorché sommaria, l'organizzazione in tal modo delineata delle amministrazioni intermedie fra lo Stato ed i Comuni dovette sembrare agli statisti piemontesi abbastanza compiuta: la concentrazione

13. Questa estensione del controllo a strade comunali implica — come si vedrà — un'interferenza degli organi provinciali nelle amministrazioni comunali della Provincia, quindi il controllo di un ente su di un altro territorialmente inferiore: significa cioè che la Provincia, almeno in questo periodo, funge veramente da 'corpo intermedio'.

di poteri disposta — con la fusione dei Dicasteri dell'Interno e delle Finanze — dalle *'Regie Patenti 26 agosto 1841'* aveva evidentemente esaurito la sua funzione: con le *'Regie Patenti 29 agosto 1844'* i due Ministeri vengono infatti nuovamente separati e tali resteranno anche nel futuro stato italiano.

Ma il sistema di corpi locali creato dalle Patenti del 1842 e del 1843 nascondeva in sé un difetto fondamentale: esso aveva trasferito il potere decisivo (approvazione del bilancio) alle 'Intendenze generali' ed ai loro 'congressi' senza abolire le 'province', non solo, ma riconoscendo anzi a queste una propria rappresentanza; tale incoerenza era destinata a generare — come si vedrà — un grave dissidio, non appena l'applicazione del principio rappresentativo-elettivo avesse reso autonomi gli organi collegiali onorari locali.