

La Provincia di Torino (1859-2009)

Studi e ricerche

a cura di
Walter E. Crivellin

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page
al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

FrancoAngeli

La ricerca è stata realizzata con il contributo della

FONDAZIONE CRT

Un sincero ringraziamento va a tutti i collaboratori della Biblioteca di Storia e Cultura del Piemonte "Giuseppe Grosso" e dell'Archivio storico della Provincia di Torino. Alla loro cortese collaborazione e generosa disponibilità molto deve questo volume.

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Ristampa						Anno							
0	1	2	3	4	5	6	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO (www.aidro.org, e-mail segreteria@aidro.org).

Stampa: Tipomozza, via Merano 18, Milano.

Indice

Presentazione, di <i>Antonio Saitta</i> – Presidente della Provincia di Torino	pag. 7
Introduzione, di <i>Piero Aimò</i>	» 11
La provincia di Torino dall'antico regime all'avvento del fascismo. Panorama storico-giuridico, di <i>Enrico Genta</i>	» 25
Dal notabilato ai partiti di massa. Il consiglio provinciale di Torino in epoca liberale, di <i>Massimo Moraglio</i>	» 47
La provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali, di <i>Alessandro Crosetti</i>	» 63
La politica dell'amministrazione provinciale di Torino dal secondo dopoguerra ad oggi, di <i>Adriana Castagnoli</i>	» 125
L'opera della provincia per viabilità, sanità e istruzione, di <i>Bruno Signorelli</i>	» 153
Le iniziative per lo sviluppo, di <i>Mario Rey</i>	» 167
Provincia e cultura: iniziative e progetti attorno alla biblioteca storica, di <i>Walter E. Crivellini</i>	» 173
Giorgio Ermanno Anselmi, di <i>Aldo Actis Caporale</i>	» 195
Giuseppe Grosso presidente dal 1951 al 1964, di <i>Gian Savino Pene Vidari</i>	» 203
Le sedi della provincia di Torino, di <i>Bruno Signorelli</i>	» 217
<i>Appendice</i>	
L'assistenza psichiatrica. Testimonianza di <i>Andrea Prele</i>	» 237
Gli amministratori della provincia di Torino (1860-1975), a cura di <i>Massimo Moraglio</i>	» 239
Indice dei nomi	» 255

dedicata alle province è solo agli inizi. Ben venga, dunque, questo nuovo volume sulla storia della Provincia di Torino ed esso – come detto all’inizio – sarà utile tanto sul piano dell’incremento delle acquisizioni storiografiche, quanto ai fini di un più maturo e consapevole dibattito sulle attuali (e future) proposte riformatrici tendenti alla realizzazione di un modello delle autonomie locali che sia autenticamente democratico ma, allo stesso tempo, efficiente ed efficace, nonché rispettoso del dettato costituzionale.

La provincia di Torino dall'antico regime all'avvento del fascismo. Panorama storico-giuridico

di Enrico Genta

Il discorso che il 7 marzo 1862 il designato Presidente del Consiglio Urbano Rattazzi pronunciò esponendo i punti principali del suo programma di governo ripercorse i problemi che il delicato momento storico, all’indomani dell’unificazione nazionale, presentava, sia in politica estera che negli affari interni. Quando il Presidente si avvicinò al tema dell’amministrazione comunale e provinciale, e ai suoi rapporti con l’autorità governativa, l’attenzione dei deputati si fece “vivissima”, segno evidente che l’argomento era assai scabroso e suscettibile di risvegliare la suscettibilità dei parlamentari, inevitabilmente, anche se più o meno dichiaratamente e lecitamente, portatori e difensori di una serie di interessi locali riguardanti da vicino il loro elettorato.

Rattazzi, da quell’avveduto uomo politico che era, profondo conoscitore degli umori (e dei malumori) delle Camere, rendendosi pienamente conto di trovarsi di fronte ad un punto che, per quanto scivoloso, non poteva essere pretermesso, decise di prendere di petto la questione e dichiarò: “Io so bene che fui chiamato il grande accentratore, ed è questa l’accusa che mi si è sempre lanciata; ma io, signori, la respingo, e la stessa legge del ’59 la quale venne indicata come un argomento che io fossi un grande accentratore, è la prova più convincente (a chi l’ha voluta giudicare imparzialmente) che io ben lungi dall’essere accentratore, sono fautore del principio del decentramento amministrativo, e non mantengo che l’unità politica. Ponete in confronto questa legge colle leggi che esistevano, e vedrete dove sia l’accentrato o decentramento amministrativo. E dicasi lo stesso per quanto riguarda l’autonomia delle province: se nella legge del ’59 non furono date molte facoltà alle province, se molte attribuzioni furono riservate allo Stato, ciò fu l’effetto delle condizioni transitorie in cui trovavasi allora il Paese, ma oggidì e quando saranno totalmente mutate queste condizioni non vi sarà per me difficoltà alcuna di dare alle province la più salda, la più larga autonomia”.

Dunque, la legge del 1859 nota come legge Rattazzi, sin da allora vista come una norma fortemente accentratrice, sarebbe stata emanata *necessitate cogente*, senza una vera adesione, in spirito, da parte del suo stesso autore che preannunciava una possibile riforma in senso maggiormente autonomistico, fortemente auspicata dalle stesse rappresentanze parlamentari.

Vedremo più avanti che queste furono promesse sostanzialmente non mantenute. Ma occorrerà ora partire dall'inizio di questa storia, per la verità piuttosto complessa, per coglierne almeno gli aspetti più significativi.

È noto che la provincia italiana trae le sue origini dalla provincia piemontese e che questa trova le sue più essenziali fondamenta nelle riforme attuate da re Carlo Alberto tra il 1841 e il 1843: in un ampio disegno, progettato e portato avanti con decisione dal sovrano e dai suoi ministri, si individuava un'istituzione che, per quanto già da tempo presente nel sistema di governo sabauda, doveva assumere un'importanza nuova e maggiore, attraverso il conferimento ad essa di funzioni specifiche, in una dimensione di collaborazione e fiducia assai diversa da quella del passato e del tutto coerente con i programmi di "ammodernamento" della monarchia.

Va però detto, per inquadrare seppur sinteticamente le vicende provinciali dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale, che l'ente ha una sua antica fisionomia – seppur tratteggiata a chiaroscuro più che perfettamente disegnata – sostanzialmente a partire dalla presa di potere del duca Emanuele Filiberto, rientrato vittoriosamente nei suoi domini dopo il Trattato di Cateau-Cambresis (1559): è dunque corretto, certo non per annullare il debito con il modello francese napoleonico ma per collocare il processo evolutivo secondo una prospettiva autenticamente storiografica, sottolineare – e rivendicare – i legami assai stretti con l'antico riformismo assolutistico sabauda, ovvero (ricordando Tocqueville) cogliere appieno le continuità e le discontinuità tra Antico e Nuovo Regime. Come si vedrà più avanti, infatti, la storia della provincia non può essere pienamente compresa, nella sua interezza e in tutte le sue contraddizioni, se non contestualizzandola con il mondo subalpino, del quale fu specchio fedele per più versi, in una chiara sintonia tra gli aspetti sociali ed economici e quelli giuridici: il che – tra l'altro – ci conduce fin d'ora inevitabilmente a riflettere con qualche esitazione e perplessità sul trapianto della provincia piemontese nella diversissima realtà dello Stato unitario nazionale, il che, come s'è anticipato, era proprio il problema che Urbano Rattazzi sentiva di dover dichiarare.

Si può cominciare la nostra disamina partendo dalla considerazione che un territorio è descrivibile anche attraverso elementi astratti che "fotografano" i confini delle istituzioni competenti rispetto alle diverse attività di governo del territorio stesso. Nel mondo dell'Antico Regime l'elemento che rivestiva maggiore importanza era quello storico-giuridico: il territorio era organizzato totalmente su quel presupposto, che non di rado era configgen-

te con altri elementi più naturalistici, per così dire, geografici o derivanti da argomentazioni economiche o, in un senso ampio, razionali.

Anche riguardo al nostro tema si potrebbe, parafrasando Pascal, dire che il diritto aveva le sue ragioni che la ragione non conosceva. La denominazione stessa dei diversi domini spettanti ad una monarchia era tutt'uno con la titolatura feudale-araldica e la divisione del territorio corrispondeva precisamente alle vicende storiche – e giuridiche – che lo avevano segnato nei secoli.

La rimodellazione del territorio da parte di un principe su basi innovative diviene possibile, anche se assai difficile, nell'età moderna, quando si comincia a smantellare la monumentale struttura feudale e si programma (si badi bene, è soltanto un inizio!) di "ricostruire" il territorio, non ancora dimenticandosi della "storia", ma valutando anche altri elementi: ecco che le radicate autonomie delle comunità, frutto di un secolare processo di patteggiamenti tra il principe e i sudditi, gli ampliamenti eterogenei dei territori a seguito di guerre, successioni e trattati, le molteplici giurisdizioni feudali, non costituiscono più i prevalenti punti di riferimento nel disegno della riorganizzazione, ispirata sempre di più al principio *omnis potestas a principe*: senza addentrarci nei particolari, non si potrà a questo punto non ricordare che, in verità, già nel Medioevo la dominazione sabauda si era rivelata assai attenta all'amministrazione del territorio e si era riservata il controllo di vaste terre demaniali, in tal modo impostando con una certa originalità i rapporti tra "centro" e "periferia".

Nel progetto ricostruttivo che porta alla creazione della provincia la figura chiave sarà quella dell'Intendente, che emerge chiaramente solo alla fine del '600; precedentemente troviamo delle Istruzioni della seconda metà del '500, provenienti da Emanuele Filiberto il quale, asserendo di poter giuridicamente superare l'ordinamento antico (costituito nei secoli attraverso la sedimentazione delle consuetudini) in quanto "riconquistatore" dei suoi Stati, intende imprimere una svolta anche riguardo all'essenziale aspetto del sistema del controllo periferico. Il destinatario di queste Istruzioni è il "Referendario", che somma su di sé più funzioni, pur essendo prevalenti quelle fiscali, sia di "giudice" sia di "cognitore", con autorità sui dazieri e gli accensatori delle gabelle. Si può osservare che il Referendario viene inquadrato nelle strategie quasi militari dell'assolutismo di Emanuele Filiberto, che non è in grado di intervenire in modo diretto sulle comunità, ma che inizia a creare quella burocrazia moderna indispensabile per un più pressante controllo del territorio. Non è inutile, mi pare, evidenziare un aspetto caratteristico del riformismo assolutistico, sabauda in particolare, e cioè la sua dimensione, per così dire, totalmente antropocentrica: la convinzione, ribadita e ricorrente nelle carte d'archivio, che nessuna riforma o miglioramento istituzionale possa avere concrete possibilità di riuscita se non ci si preoccupa in primo luogo degli uomini ai quali demandare quei compiti

nuovi che l'assolutismo del governo centrale sta elaborando; il che fa sì che, nella progettazione della riforma, inevitabilmente si parta dall'Intendente e non dalla circoscrizione territoriale alla quale egli dev'essere preposto, la cui dimensione astratta e impersonale sfugge. Questa osservazione, che è in linea con il carattere spiccatamente empirico del programma di accentramento, non deve però essere esagerata al punto di negare al programma ogni qualità razionale, che pure esiste. A monte delle riforme comunali e provinciali c'è un tormentato disegno sistematico riformistico ed il suo significato teoretico non va dimenticato.

Le sette province di Emanuele Filiberto verranno trasformate da Carlo Emanuele I, che dividerà i suoi Stati di qua' da monti in sedici e poi in dodici province, ognuna con un suo Prefetto per l'amministrazione della giustizia e un Oratore per l'amministrazione degli affari e delle controversie con i comuni; gli Oratori erano persone autorevoli che, insediati a Torino, trattavano col sovrano e i suoi ministri gli affari della provincia loro assegnata. Essi risiedevano nella capitale a spese della loro provincia, il che era assai pesante, tanto che le province vennero poi liberate da quest'onere nel 1623, su loro richiesta e nel loro convincimento che gli Oratori servissero a ben poco. Le sedici province del Vecchio Piemonte del 22 dicembre 1620 sono Savigliano, Ceva, Busca, Fossano, Mondovì, Saluzzo, Carmagnola, Asti, Chieri, Moncalieri, Susa, Chivasso, Pinerolo, Ivrea, Biella, Vercelli. Questa elencazione può indurci a riflessioni diverse, sui già citati aspetti storico-giuridici e militari della suddivisione territoriale. Dopo esser state ridotte a dodici nel 1622, le province verranno aumentate a diciotto nel 1653, per tornare a dodici nel 1697, ridotte a nove nel 1723, salite a undici nel 1749. È abbastanza evidente che questa oscillazione ci fornisce la precisa testimonianza delle difficoltà che il governo centrale incontrava nell'accorpore o smembrare il territorio utilizzando criteri nuovi, in parte affrancandosi dai già citati condizionamenti della tradizione. Il conflitto tra l'eredità delle vicende giuridiche e le esigenze di razionalizzazione tecnico-economica è stridente e di difficile soluzione: la vittoria finale della "geografia" sulla "storia" si avrà solo con i Dipartimenti della Rivoluzione francese.

Abbiamo notato che nel 1620 non compare la provincia di Torino: la cosa non deve ovviamente stupirci, in quanto la costruzione dell'ordinamento provinciale, per definizione, non riguarda il centro ma – appunto – la periferia. Torino è ormai la "nostra metropoli", si avvia a diventare la "capitale dei Regi Stati" e non ha senso che essa sia capoluogo di provincia: il controllo sulla città e sul circondario è (in teoria) diretto. Piuttosto, Torino è al centro, inevitabilmente, di tutto il complesso motore delle riforme, in particolare quelle che concernono l'apparato centrale dello Stato, soprattutto il Consiglio generale delle finanze e le Segreterie: siamo ormai nel 1717, nel pieno dell'attività profondamente innovatrice di Vittorio Amedeo II.

L'Intendente, o direttore della provincia, riunisce in sé la carica di prefetto e referendario, è intendente di "giustizia e d'azienda". L'impostazione "antropocentrica" lo qualifica come amministratore in un senso ampio, esattore, controllore delle comunità, ma anche, sempre di più, statistico, demografo, ragioniere, esperto di attività agrarie e commerciali; l'uomo è, in tutto e per tutto, la *longa manus* dell'apparato centrale, sedente a Torino, che ha come proprio centro di attenzione il funzionario e non il circondario. L'intervento dell'Intendente sulle comunità viene già fissato con le Patenti del 1696: qui si prevede che la sua principale incombenza consista nello "stabilire gli imposti annuali per il pagamento delle debiture locali, e militari, et anco per i crediti legittimamente dovuti a terzi, per quanto potranno permettere le forze di cadauna comunità". La provincia, prima centro di giustizia sovrana e poi chiave di volta dell'organizzazione delle finanze, vera entità perenne, dal 1560, dell'ordinamento sabaudo e poi italiano, si rivela fin dagli inizi della sua storia come l'effettivo luogo dove si dibattono gli interessi locali, intesi come potenzialmente contrapposti a quelli centrali. Se si riflette poi sulla storia dei comuni piemontesi, assai differenziata e disomogenea, ci si può ancor meglio rendere conto che la dimensione provinciale era potenzialmente in grado di rappresentare, meglio di quella comunale, una certa multifunzionalità, indispensabile sia al programma riformistico sia alla tutela, pur sempre ineludibile, anche in una prospettiva di forte ridimensionamento, delle esigenze locali: queste, depurate il più possibile delle ristrettezze campanilistiche, nella provincia avrebbero potuto trovare nuove adeguate risposte, nell'accurato dosaggio delle strategie dell'assolutismo che, prima di pervenire ad un controllo capillare dell'autonomia, anche normativa, delle comunità, tentava di sovrapporre funzionari e organi centrali ai magistrati locali. Viste le premesse, è del tutto naturale che, nel quadro dell'assolutismo principesco, la provincia diventi elemento essenziale del controllo dall'alto verso il basso e prenda gradualmente forma come una creazione idonea a meglio garantire le esigenze del governo centrale, ma non è assente, beninteso con i citati limiti e astenendosi da facili ottimismo anacronistici, quella dimensione di "ente locale territoriale" che costituirà, poi, una delle due "anime" dell'ordinamento provinciale.

Lo status speciale di Torino emerge in diverse occasioni, a riprova della persistenza del particolarismo giuridico: le tradizionali autonomie vengono largamente rispettate e l'attività cittadina è, abbastanza a lungo, quasi totalmente esente da un reale controllo statale.

Non c'è dubbio che la tendenza del governo verso la uniformizzazione, l'imposizione cioè a tutte le terre di una legge comune, voleva significare la cancellazione di ogni residuo contrattualismo di tradizione medievale, e quindi la soppressione sempre più incisiva del trattamento giuridico differenziato, con l'inevitabile rialzamento della soglia del privilegio, da considerarsi come un fattore sempre più eccezionale, riservato a situazioni real-

mente speciali. Ecco allora che si può cogliere bene il “dinamismo polemico” di questo riformismo: uniformare significa assoggettare ad un regime giuridico e fiscale più pesante che vantaggioso, le motivazioni del quale sono tutte da ritrovarsi, in primo luogo, nelle esigenze dell’accentramento autoritario e le cui ricadute favorevoli potranno eventualmente avvertibili localmente solo in un secondo tempo. Uniformare significa sovvertire l’ordine giuridico medievale, implica l’eliminazione degli antichi equilibri e ha come inevitabile conseguenza la riduzione estrema delle autonomie locali.

Non è certo una novità riconoscere che il processo di accentramento, iniziato dalle monarchie aspiranti assolute, o quasi-assolute, del ’600 - ’700, lungi dall’essere ripudiato dalla Rivoluzione francese, verrà da questa condotto a compimento con spietata determinazione e con gli inevitabili insprimenti conseguenti all’abbassamento egualitario, che per forza di cose farà uso della rigorosa pialla livellatrice.

Il ’700 sabauda è contrassegnato dalla fondamentale riforma operata con il “Regolamento per l’amministrazione de’ Pubblici nelle città, borghi e luoghi de’ Regj Stati” del 6 giugno 1775: con questa importante consolidazione il modello amministrativo sabauda perviene ad un elevato livello di razionalità, riuscendo a coordinare una serie di situazioni disparate attraverso l’uso di strumenti collaudati; in dodici titoli si stabiliscono le regole concernenti l’attività del comune e si fissano con minuzia i compiti degli Intendenti: il tutto in un’ottica di aperta lotta alla diversità e all’autonomia, per le finalità superiori del controllo dall’alto; si cerca invero di spiegare ai destinatari che essi riceveranno da un sistema amministrativo più razionale molti vantaggi, ma stride con questa premessa il fatto che quando si vuole favorire una località le si concede di essere almeno in parte esente dalle norme uniformatrici.

Durante il periodo francese Torino perde il privilegio di essere “diversa” e diventa il capoluogo del Dipartimento dell’Eridano: in un primo tempo, con un apparato amministrativo composto di cinque membri e un commissario; successivamente si instaura l’Amministrazione generale del Piemonte con quattro membri e, dopo la breve restaurazione degli Intendenti con gli Austro - Russi, si perviene alle Prefetture: senza entrare nei particolari, è indubbiamente presente un serio tentativo, seppur attuato con metodi coattivi, di razionalizzare la gestione del territorio, ma il programma è in qualche misura, se non vanificato, certamente indebolito nella sua credibilità dall’orizzonte annessionistico, proprio del periodo: va però ancora detto che i sei prefetti nominati nel 1801 saranno tutti piemontesi, nominandosi dei francesi solo dopo il 1805, e che, se si analizzano le figure dei loro collaboratori, si nota comunque una sostanziale continuità con la burocrazia sabauda d’antico regime.

È importante poi sottolineare che, con la caduta di Napoleone ed il ritorno alle istituzioni della tradizione, si manterrà tutto sommato la favorevole

memoria della (nuova) concezione di una circoscrizione amministrativa molto più ampia di quella provinciale sabauda, meglio funzionante e decisamente potenziata nelle sue funzioni.

Il periodo della Restaurazione si presenta assai complesso, per una serie di ragioni: il cruciale aspetto della distribuzione del “potere di imperio” sul territorio viene trattato con una buona dose di velleitarismo, presente indubbiamente in chi vuol rifiutare l’eredità dell’esperienza napoleonica, che ha profondamente arricchito l’ideologia dell’amministrazione orientandola verso esigenze di completezza fino a quel momento impensabili.

Si è già fatto cenno agli indubbi profili di continuità tra l’Antico Regime e l’impostazione napoleonica, ma l’ampiezza del quadro che abbiamo di fronte non esclude che, in qualche caso, la novità delle realizzazioni francesi abbia, in realtà, sconvolto, più che perfezionato, il modello riformistico settecentesco: anche per l’amministrazione, in sostanza, si può riproporre la valutazione espressa, nel campo del diritto civile, sulla conflittualità tra gli elementi decisamente innovativi e quelli tradizionali contenuti nel *Code Napoléon*. Il vecchio sistema di creare per via induttiva istituti generali si rivela inadatto rispetto al modello di potere centrale ormai affermatosi, che deve, con la Restaurazione, affrontare altresì problemi di legittimazione ignoti all’*Ancien Régime*.

C’è però (come già più volte sostenuto in altre sedi) nella Restaurazione qualche cosa di più del banale rifiuto dell’ideologia rivoluzionaria: c’è la ricerca di prospettive nuove, c’è una forte aspirazione alla concreta, organica, funzionale autonomia dell’ente territoriale elementare per eccellenza, il comune, o, meglio, la comunità. Sviluppare però fino in fondo il concetto di autonomia istituzionale doveva significare la possibilità per il comune di darsi un ordinamento giuridico, il che urtava con la nozione di sovranità, traghettata dall’Antico Regime alla Restaurazione attraverso l’ordinamento napoleonico e utilitaristicamente conservata dai sovrani legittimi. In un quadro quindi complesso si deve collocare la nuova visione che si ha della provincia.

Si deve premettere che l’obiettivo fondamentale dell’autorità centrale durante la Restaurazione è la *governabilità*: il desiderio da parte dell’élite di governo di Torino di mantenere il sistema accentrato francese è abbastanza evidente, anche se questo programma cerca di accompagnarsi a provvedimenti in qualche misura rispettosi della “base” locale e di qualche sua autonomia. La normativa del 1817 e del 1818 intende sperimentare metodologie di amministrazione e di controllo le quali, pur orientandosi verso un potenziamento degli organi centrali e dunque in adesione inconfessata al modello napoleonico, non sembrano il risultato di un’imitazione servile, ma piuttosto il frutto di una prima concreta ricerca di ammodernamento della monarchia restaurata: in questa prospettiva, se il comune riassume, almeno in parte, il ruolo di ente primario, la provincia rafforza invece la sua dimen-

sione di circoscrizione periferica dell'amministrazione statale. Mentre le Regie Patenti del 31 marzo 1817 riorganizzano il Ministero delle finanze, quelle del 29 maggio stabiliscono un nuovo regolamento per i ponti e per le strade, prevedendo il coinvolgimento dei notabili ("alcune persone scelte tra le più ricche in beni stabili della *provincia*"). Il Regio Editto del 10 novembre 1818 rivede sotto il profilo politico e geografico la struttura dell'amministrazione del regno, mentre le Regie Patenti dell'11 novembre 1818 ripartiscono le competenze del Ministero dell'interno e di quello delle finanze; le fondamentali Istruzioni agli Intendenti, di cui al Regio Biglietto del 3 dicembre 1818, preso atto della nuova struttura comunale, mandamentale, provinciale, divisionale, assegnano agli Intendenti diverse funzioni e dipendenze rispetto ai due ministeri suddetti: nel senso che la riscossione di imposte e le esazioni varie devono essere sottoposte alla Direzione delle finanze, mentre per la vera e propria amministrazione dei pubblici il pluricollocato Intendente dovrà essere subordinato esclusivamente al Primo Segretario per gli Affari interni. La legislazione sabauda della Restaurazione, in sostanza, concludendo il ritorno all'antico ed escludendo ogni riferimento all'ordinamento napoleonico (a differenza di quanto avvenne nel Regno Lombardo-Veneto e in quello delle Due Sicilie), mostrando di rifarsi alla normativa prerivoluzionaria e specialmente all'Editto del 3 settembre 1749 che aveva suddiviso gli Stati in venticinque province, non sfuggiva in realtà al modello napoleonico con l'Editto 10 novembre 1818 e la successiva organizzazione delle Intendenze con le Lettere Patenti del 14 dicembre 1818; questi provvedimenti sono il "risultamento della comparativa considerazione degli ordini dell'antico Stato e delle organizzazioni dell'Impero francese", come si leggerà nel (sincero) preambolo di un progetto di legge del 1° giugno 1852: i cantoni risorgono infatti col nome di mandamenti, le divisioni si rifanno ai dipartimenti e le province sembrano essere soltanto una parte della divisione.

Ciò nonostante, proseguendo su un cammino non privo di contraddizioni, con altre Istruzioni approvate il 3 dicembre 1818 vengono attribuite all'Intendente della provincia molte funzioni che ne integrano e ne rafforzano perfettamente l'immagine di titolare autorevole dell'"azione amministrativa", riservando all'Intendente generale una mera attività ispettiva, che in pratica presto viene addirittura a cessare.

In buona sostanza, e a differenza di quanto andava accadendo in altri settori in cui si rifiutava ufficialmente l'adozione del modello francese per recepirlo poi nella sostanza, nel campo amministrativo era avvenuto l'inverso: il legislatore della Restaurazione, anche se con l'uso di denominazioni diverse, mostrava di apprezzare istituzioni provinciali simili a quelle dell'Impero francese, per poi smentire platealmente se stesso, autorizzando la formazione e la esaltazione di interessi locali all'interno della provincia, secondo logiche e dimensioni da Antico Regime. La conflittualità tra la divi-

sione e la provincia costituirà una costante nel dibattito teorico e nelle emergenze della prassi, nei decenni successivi.

Di qualche interesse è la previsione nelle Patenti del 29 maggio 1817 di sottoporre i progetti per le strade provinciali anche "ad alcune persone scelte tra le più ricche in beni stabili della Provincia", una sorta di anticipazione di assemblea consultiva a livello provinciale, sia pure ristretta al limitato (ma importante) campo della viabilità. Il problema del sistema viario risalta con tutta evidenza anche nell'Istruzione Pralormo del 1838: questa, che trae il nome dal ministro di Carlo Alberto conte Carlo Beraudo di Pralormo, è la più ampia delle consolidazioni di diritto amministrativo e comprende due parti; la prima, composta di 478 articoli, ripartiti in nove capitoli; la seconda, costituita da quarantadue moduli, cui gli articoli spesso rimandano e che hanno la funzione pratica di consentire agli amministratori destinatari dell'Istruzione di orientarsi all'interno del labirintico mondo della gestione dei pubblici. Nell'introduzione, motivando gli obiettivi della consolidazione realizzata, ci si richiama al Regolamento dei Pubblici del 6 giugno 1775 (per il Piemonte, al Regolamento del 15 settembre 1738 per la Savoia e a quello del 7 ottobre 1783 per il Ducato d'Aosta) che figura ancora come il principale riferimento da considerare: in realtà, il Corredo all'Istruzione contiene un ampio e utile riepilogo delle numerose leggi e regolamenti e delle circolari concernenti l'amministrazione. La praticità e la concretezza stanno alla base dell'Istruzione, ed è evidente fin dall'inizio lo spirito che pervade questa importante consolidazione carloalbertina; si prende innanzitutto atto che i tempi sono cambiati e che si è verificato un incremento delle attività economiche del regno, dal che deriva la necessità – anche per le province – di imprimere all'attività amministrativa nuovi ritmi e più celeri impulsi.

Tra i numerosi aspetti, prendiamo in esame il problema del sistema viario. Com'è noto, questo viene durante il regno di Carlo Alberto fortemente sviluppato, con la costruzione di molte "strade regie e provinciali"; anche le strade di spettanza comunale costituivano una preziosa rete di collegamento, mantenuta in efficienza sostanzialmente col sistema delle "comandate", da organizzare se necessario anche con consorzi intercomunali. L'Istruzione distingue le opere occorrenti alle strade tra quelle che implicano "lavori d'arte" e quelle di natura più manuale (concernenti i movimenti di terra, il trasporto di materiali, ecc.); le seconde specialmente sono attuate attraverso le comandate, e cioè assegnandone gli oneri sia ai proprietari dei fondi, sia in generale a tutti coloro che "professano un'arte, un mestiere od un traffico", escludendo solo i nullatenenti. L'Istruzione è molto attenta nel raccomandare agli amministratori criteri di assoluta imparzialità, necessari in una materia che si era rivelata alquanto spinosa. Si ribadisce espressamente la possibilità di assolvere al tributo in natura, col proprio lavoro manuale e i Consigli comunali devono, per formare il "ruolo delle Comandate" stabilire

anche i criteri di valutazione della giornata di lavoro d'una donna e di un ragazzo, e la quantificazione delle prestazioni effettuate con bestie da tiro e da soma, e con carri, sempre forniti dai privati. La illustrazione di questo sistema, gestito con criteri a metà medievali e a metà moderni, consente di cogliere l'atmosfera e la mentalità che stanno intorno all'Istruzione: tipica riforma carloalbertina pre-liberale, essa è l'eco dei tempi andati che si vogliono conservare e sui quali si spalma una vernice di efficientismo ottocentesco.

L'Istruzione, testo unico aggiornato, non fa però cessare il travaglio riformatore: negli anni '40 si susseguono infatti numerosi provvedimenti, ispirati non specialmente da diffidenza nei confronti degli amministratori comunali e provinciali, quanto dal tentativo di meglio padroneggiare le complesse realtà provinciali, razionalizzando, una volta per tutte, l'apparato amministrativo locale: per fare questo, si parte dal centro, per arrivare al centro.

Innanzitutto, con le Regie Patenti del 26 agosto 1841 si unificano i Dicasteri centrali degli interni e delle finanze, al fine di fornire ai "molteplici bisogni" delle amministrazioni locali "più abbondanti mezzi di speciale tecnica istruzione", incoraggiando "lavori pubblici di ogni maniera": si può a questo punto osservare che vi è la convinzione che a livello locale si sia carenti dal punto di vista tecnico e che, diventando sempre più impellente la realizzazione di opere pubbliche, sia necessario studiare forme e dimensioni nuove, in realtà già sperimentate nel riformismo carloalbertino: basti pensare al Consiglio di Stato.

Le "autorità locali e le persone le più distinte per lumi e per ricchezze", cui già spettava la discussione delle proposte per ponti e strade provinciali (artt. 5 e 44 del Regolamento primo per i ponti e le strade emanato con le Lettere Patenti del 29 maggio 1817) vengono direttamente coinvolte nel programma, che prevede l'obbligatorietà del loro parere sul bilancio provinciale. Il Controllo generale, cui compete di "soprintendere alle operazioni di tutti gli ufficiali che amministrano il nostro Erario", estende le sue competenze alla "vigilanza dell'amministrazione provinciale". Il R. Editto del 10 novembre e le R. Patenti del 14 dicembre 1818 stabilivano che Torino fosse sede di Intendenza generale di prima classe (con Chambéry e Genova). Si collegano a questi provvedimenti le riforme realizzate con le Regie Patenti del 25 agosto 1842, con cui si potenziano le Intendenze generali e si stabilisce che "un solo bilancio sarà formato per le province dipendenti da ogni Intendenza generale, ed un sol conto sarà renduto". Questo significa negare autonomia patrimoniale alle province, reputate troppo esigue per far fronte alle nuove esigenze, pur non stabilendosi la loro esplicita riforma né, tantomeno, la loro soppressione. Inoltre, quelle persone distinte per capacità o censo, fatte oggetto delle Patenti del 1841, partecipano ora ad un organo nuovo, che è il Congresso provinciale presso ogni Intendenza gene-

rale. Un'assemblea sovraprovinciale, dunque, vocata ad esprimere opinioni e voti per programmi indubbiamente più vasti e probabilmente più audaci: ma sempre, in sostanza, all'interno della cornice che chiamiamo della monarchia consultiva.

Così, le Patenti del 31 agosto 1843 chiariscono che i "personaggi più ragguardevoli e distinti per nascita, lumi e per esperienza delle cose amministrative, onde esaminare ed occuparsi degli interessi e dei bisogni della Provincia" facciano parte dei consigli provinciali e dei congressi provinciali. Le Patenti insistono soprattutto sulle strade, da sempre oggetto principale dei lavori pubblici, ma contemplano anche "qualunque altro oggetto di amministrazione cui provvede l'erario provinciale". La convocazione di questi notabili, dopo una scelta effettuata dal re all'interno di liste predisposte ed aggiornate, avverrà ogni anno. (In realtà, fino al 1866 le strade non verranno amministrate direttamente dalla Provincia, pur avendo essa dei compiti di intervento, direzione e sussidio della viabilità).

A conclusione dell'esame delle riforme del 1841, 1842, 1843, si può osservare che il legislatore cerca di risolvere l'incertezza giuridica riguardante la provincia ed il patrimonio dalla stessa amministrato; la provincia non era in precedenza definita come un "corpo morale" ma un "essere amministrativo": si inizia, invero cautamente, quella che sarà più tardi la "fusione" degli interessi delle province in un'associazione più vasta, conferendo ad un'amministrazione unica la gestione di interessi provinciali. L'Intendente generale diventa il coordinatore e il programmatore, che deve però fare i conti con un personale alquanto ridotto nell'organico e, ancor più con la forte presenza degli Intendenti, a lui subordinati ma tradizionalmente radicati nel tessuto degli interessi locali. Permane quindi l'equivoco, non essendoci in realtà la fusione di preesistenti corpi morali, ma solo un'aggregazione che non tocca la circoscrizione provinciale. Ne consegue che gli interessi che avrebbero dovuto essere soddisfatti insieme "lottarono come emuli invece di confondersi come identici", come dirà il preambolo della legge 1° giugno 1852.

L'opera riformatrice pre-statutaria di Carlo Alberto culmina con il R. Editto del 27 novembre 1847 sull'Amministrazione dei comuni e delle province, già preannunziato il 29 ottobre.

Come s'è visto, durante la Restaurazione si era attuato un programma mirante alla centralizzazione, riordinando il territorio in divisioni, province, mandamenti e comuni, insistendo sull'obiettivo della concreta governabilità, senza scosse e senza aperture verso i campanilismi. Negli anni che vanno dal 1831, inizio del regno di Carlo Alberto, al 1842 si mantiene ferma la tesi che la centralizzazione sia indispensabile, purché essa venga perfezionata sotto il profilo della razionalità. Nel 1847 la riforma degli enti locali voleva tendenzialmente attribuire maggiori autonomie al comune, ribadendo però la necessità di una "tutelare vigilanza" dall'alto. L'Editto del 1847,

noto anche come legge Giovanetti dall'avvocato Giacomo Giovanetti che ne fu il principale autore, introdusse, come principale novità, l'elezione del consiglio comunale dal basso, mentre in precedenza i consigli si rinnovavano da soli, cooptando i consiglieri nuovi in sostituzione di quelli in scadenza per anzianità; si introdusse così, seppure in modo limitato, il principio rappresentativo che si conciliava, a livello provinciale, col principio autoritario: i consiglieri provinciali venivano infatti scelti dall'alto tra i sindaci, per un terzo, e per il rimanente tra i candidati proposti dai consigli comunali. Più province costituivano la divisione, retta da un Intendente generale, rappresentante del governo centrale, e da un consiglio divisionale, composto di membri eletti dai consiglieri provinciali; proseguendo verso l'alto, tra i consiglieri divisionali ne venivano scelti due da parte del re; questi ultimi diventavano consiglieri di stato straordinari.

Si introduceva in sostanza un meccanismo di organi consultivi ascendente dai comuni alle Province, alle divisioni ed al consiglio di Stato, in conformità piena dei requisiti della monarchia consultiva.

L'Editto del 1847 non divenne operativo, in quanto non più "consentaneo cogli ordini costituzionali in vigore", e cioè con lo Statuto del marzo 1848.

Attraverso l'utilizzo dei pieni poteri conferiti al governo con la legge 2 agosto 1848 si arrivò ad un insieme di disposizioni espresse nella legge 7 ottobre 1848, destinata a rimanere in vigore per undici anni, fino alla legge Rattazzi del 1859.

La legge del '48 dà vita alla divisione amministrativa di Torino, comprendente le province di Torino, Pinerolo e Susa. Se la legge Giovanetti aveva consentito di scegliersi i propri amministratori al livello più basso, quello comunale, la legge del '48, pur sulla base in un suffragio rigorosamente ristretto e mantenendo un certo regime delle incapacità, estende a tutti i corpi deliberanti il principio elettivo. Si può ancora notare che la riforma Giovanetti, avendo come obiettivo quello di rinnovare i rapporti tra governo e territorio, al fine di evitare di concedere una Costituzione, non poteva non essere alquanto aperta; invece, la legge del '48 – ora che la Costituzione è stata concessa – ribadendo un sistema di controlli dall'alto minuziosi, si permette di essere assai cauta: l'idea alla base è che se il nuovo regime costituzionale, appena nato, potrà portare a scompensi con la possibile emersione di quelle faziosità politiche che la Restaurazione e lo stesso Carlo Alberto avevano tanto temuto, almeno l'ordinamento burocratico e amministrativo comunale e provinciale dovrà restare saldamente imperniato sui principi tradizionali e collaudati del dirigismo gerarchico e centralistico sabauda. Ricostruendo quella dimensione piramidale che la legge Giovanetti aveva disegnato come una figura armoniosa, la legge del '48 riserva la condizione di corpi morali (patrimonialmente dotati) alle sole divisioni che constano di più province; la qualità di corpo morale spettava nel '47 anche alle province. L'Intendente generale è a capo della divisione e delle provin-

ce che la costituiscono ed è dipendente dal potere esecutivo: è evidente il rafforzamento centralistico di tutta l'operazione. Ma la legge del '48 non considera che ormai vi è un Parlamento in cui siedono i rappresentanti di quegli interessi locali che la legge ha in buona misura inteso sacrificare.

Conseguentemente, il contrasto tra la provincia e la divisione costituisce l'aspetto più costante e problematico degli anni successivi, in cui si snodano molti progetti di riforma, il cui tema essenziale è spesso proprio l'ente provinciale, menomato dalla divisione, vista con un generale astio da parte dei presentatori dei progetti. Il progetto di Matteo Pescatore vuole abolire le divisioni, quello di Giovanni Filippo Galvagno ha lo scopo di diminuire la centralizzazione amministrativa, colpevole di "trasportare gli affari dal luogo dove possono essere più facilmente conosciuti a fondo, là dove si compiono necessariamente con una meno perfetta cognizione di causa"; si deve ripristinare l'amministrazione provinciale creata "dalla natura, o quanto meno dalle abitudini di lunghi anni"; le divisioni risultano composte da province "tra loro ben soventi troppo disparate". Anche nella relazione esposta dal Bon Compagni le province tornano ad essere corpi morali. Il progetto Rattazzi del 1854 abolisce la divisione amministrativa, la provincia ottiene la personalità morale e un'amministrazione propria. Ma nel '56 Rattazzi comunicò alla Commissione parlamentare una "proposta" da cui emerge la consapevolezza che la abolizione delle più vaste circoscrizioni amministrative (così auspicata dai deputati) è piuttosto pericolosa per la compattezza dello Stato: si dovrà arrivare a ridurre il numero delle province perché in uno Stato di cinque milioni di abitanti mantenere cinquanta province significa moltiplicare le spese e "favorire lo spunto di egoismo e di separatismo". Dunque nel '56 Rattazzi, pur limitandosi a suggerire un "temperamento", anticipa soluzioni future, proponendo l'aumento delle divisioni da quattordici a venti-ventidue, così volendo "l'unione di quelle province che hanno fra loro identità d'interessi e disgiungere quelle i cui interessi si trovano bene spesso in conflitto"; contemporaneamente auspica l'abolizione dei Consigli provinciali; in sostanza prevede una ventina di grosse circoscrizioni che, non potendosi ridurre il numero eccessivo delle province a causa dei "molti e vivi reclami dei parlamentari", di fatto, e un po' tortuosamente, finisce per esautorarle. È un'operazione tipica di un consumato politico che, facendo mostra di recepire idee e proposte avanzate da altri, intende portare a compimento il suo programma. È interessante notare – a riprova di quanto acceso fosse il dibattito allorché si discuteva della provincia – che la risposta della Commissione della Camera nella relazione del 3 maggio 1856 suona del tutto contrapposta, decisamente richiedendo la abolizione delle divisioni ("il sistema divisionale è morto") e la costituzione delle province, ridotte di numero, in enti morali.

Nel 1857 un nuovo progetto che, accompagnato da un'ampia relazione che anticipa la futura legge del 1859, prevede il potenziamento delle divi-

sioni e delle province che permangono entrambe, la diminuzione dei controlli locali, il decentramento realizzato in modo da esercitare un'efficiente tutela sugli affari più importanti. Nuova aperta ostilità della Commissione parlamentare, che propone la soppressione delle divisioni, "accozzaglia informe di interessi disparati senza nesso tra loro" e la contestuale attribuzione alla provincia della qualità di corpo morale: questa Relazione costituisce la testimonianza più interessante per capire le intenzioni del Parlamento sui problemi dell'amministrazione locale. Ricordiamone ancora i principali punti: estremo apprezzamento dell'ente provinciale, storicamente fondato e tuttora idoneo a svolgere essenziali funzioni, vista la "consociazione d'interessi omogenei" che esso incarna; riflessione critica sul fatto che il progetto ammette che in ogni piccolo borgo si debbano disimpegnare le "funzioni comunali più intricate, difficili, importanti" e poi nega agli abitanti della provincia "d'intendere e saper provvedere ai bisogni della medesima"; mendacia del progetto che nega l'aspirazione delle province all'autonomia; necessità, al contrario, che queste esistano come corpi morali, con piena facoltà di amministrare i propri interessi; la creazione delle divisioni vista come opera di "centralizzazione e quindi di amministrativo regresso". Già nel 1850 i Consigli divisionali di Alessandria, Cuneo, Genova, Novara, Sassari, Savona, come anche di Ivrea, Vercelli, Nizza, avevano auspicato lo scioglimento della divisione (e cioè la propria auto-eliminazione) e l'autonomia delle province: in tale occasione il Consiglio divisionale di Torino, come quelli di Cagliari, Nuoro, Annecy, non si pronunciò.

Compare in questo contesto l'importante progetto "cavouriano", ad opera di Teodoro di Santarosa: esso toglie alla divisione la qualità di corpo morale e la considera circoscrizione politica, restituendo alle province la personalità giuridica, il patrimonio e l'amministrazione e agli Intendenti il controllo di legittimità e di merito. Scompare il Consiglio divisionale e il Consiglio provinciale è elettivo, si riunisce due volte l'anno e delibera sulle materie in precedenza attribuite al Consiglio divisionale. Torino è una delle nove divisioni governative e comprende le province di Torino, Aosta, Biella, Ivrea, Pinerolo, Susa, Vercelli. Il progetto prevede la possibilità per "chiunque" di presentare ricorso contro un provvedimento dell'Intendente, in via amministrativa al Governatore, capo della divisione, che rimane sul piano amministrativo come organo di decentramento statale, ovvero al Ministro dell'interno contro un provvedimento del Governatore, mentre la legge del '48 - in modo più restrittivo - ammetteva per il cittadino il ricorso relativo alla formazione delle liste elettorali e sulle operazioni di voto, consentendo al Consiglio delegato di richiedere l'intervento dell'Intendente generale per la mancata osservanza da parte del Consiglio comunale di sue deliberazioni. Raffrontando ulteriormente il progetto Cavour-Santarosa con le proposte di riforma del decennio, possiamo evidenziare come esso si allinei con i progetti di Pescatore, Galvagno, Bon Compagni, Pernati, Ponza di

San Martino, nonché con il Consiglio di stato, per trasformare le divisioni e ripristinare le province nella loro integrità patrimoniale ed amministrativa. Comunque Santarosa, da classico funzionario sabauda, rimane legato al ruolo tradizionale e prevalente dell'Intendente.

Pochi mesi intercorrono tra la presentazione del progetto voluto da Cavour e l'emanazione della legge Rattazzi, il 23 ottobre 1859: essa, concepita per uniformare l'amministrazione delle province piemontesi con quelle lombarde, annesse con la seconda Guerra d'indipendenza, verrà ricalcata dalla legge unitaria del 20 marzo 1865.

Va sottolineato che la legge Rattazzi del '59, come la precedente del 7 ottobre 1848, venne emanata dall'esecutivo in forza dei pieni poteri ricevuti per la guerra, dopo un "decennio di dissensi" tra Parlamento e Governo; non è possibile vedere dettagliatamente se e quanto la legge Rattazzi sia debitrice nei confronti del progetto Santarosa, essendoci comunque, almeno in parte, un'evidente "somiglianza" tra i due testi.

Abbiamo già premesso che, stando a quanto più volte sostenuto dai contemporanei, il politico alessandrino sarebbe stato nel complesso un abile presentatore dei suoi propositi che, dietro una superficiale facciata liberale, avrebbero celato strategie pienamente accentratrici. Dall'esame dei suoi progetti e della sua legge si può trarre la convinzione che Rattazzi, da abile politico qual è, stia molto attento agli umori delle Camere, cercando di non fronteggiarle troppo apertamente, ma che egli vada avanti dritto per la sua strada, perseguendo quell'obiettivo che già aveva enunciato almeno dal '54: creare un sistema di efficaci controlli dall'alto e al contempo dare una parvenza di autonomia, ricollegandosi così a quelle strategie bonapartiste che certo non erano ignote all'ideologia giacobina, fatta propria almeno in parte dalla sinistra liberale.

Rattazzi, sin dall'articolo 1 della legge del '59, taglia drasticamente il nodo sul quale si era incentrato il dibattito del decennio e cancella le divisioni: formalmente, in realtà, perché riforgiando a fondo le province, elimina finalmente l'antica configurazione provinciale sabauda e fa coincidere la nuova provincia con la vecchia divisione: la nuova provincia è un'entità territoriale approssimativamente corrispondente al dipartimento francese.

Tornando per un momento alla discussa possibilità che Rattazzi abbia "imitato" il progetto Cavour-Santarosa, se si considera che delle diciassette province fissate nella legge dieci coprono gli antichi possedimenti sabaudi per i quali le divisioni a suo tempo previste dal progetto erano nove, e che la divisione di Cagliari del progetto è sostituita dalle due province di Cagliari e Sassari della legge, si evidenzia una forte sovrapposibilità di legge e progetto, pur non mancando le differenze: soprattutto, va ricordato che la legge Rattazzi introduce un nuovo organo, destinato ad esercitare un'effettiva tutela sui comuni: la Deputazione provinciale presieduta dal Governatore. Si nota che la provincia diminuisce i compiti d'amministrazione attiva

proprio in relazione alla valorizzazione del suo ruolo tutorio. A detta del Rattazzi, che così si espresse alla Camera sei anni dopo l'emanazione della legge, questo avveniva perché ci si era ispirati al modello lombardo; mentre – egli disse – il sistema piemontese attribuiva alla provincia un'autonomia propria, egli aveva voluto togliere “a quest'ente una grandissima parte delle proprie e naturali sue obbligazioni”, eliminando così molti obblighi a carico della provincia, soprattutto per le strade e altre opere pubbliche (in Lombardia a carico del governo).

In sostanza, la legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859, abolite le divisioni, costituì la provincia di Torino con i cinque circondari di Torino, Ivrea, Pinerolo, Susa e Aosta; a capo della provincia si stabilì il Governatore e in ogni circoscrizione l'Intendente, le cui funzioni, nel circondario di Torino erano esercitate dal Vice-governatore. Il circondario di Torino aveva trentacinque mandamenti di cui sette nella città capoluogo, con centotrentacinque comuni. Nel censimento del 1881 la popolazione della provincia di Torino era di 1.064.233 abitanti ed il territorio copriva 10.452 chilometri quadrati.

Dunque, la nuova configurazione provinciale fa slittare l'Intendente sul circondario, che non è che una semplice circoscrizione territoriale, neppure dotata di amministrazione propria; Rattazzi consuma così ed esaurisce per sempre il ruolo plurisecolare dell'Intendente, che diventa un ufficiale alle dipendenze del Governatore (tant'è che nei circondari capoluoghi di provincia l'ufficio d'Intendente è esercitato dal Vice-governatore) e come tale può disporre da solo esclusivamente in presenza di motivi urgenti, dovendo in ogni caso riferirne immediatamente al Governatore. Questi, vero erede e successore dell'antico Intendente, riveste la qualità di ufficiale governativo e di capo-amministratore degli interessi della provincia, esercitando come tale le funzioni già attribuite all'Intendente generale.

Come s'è anticipato, la legge del 1859 attribuisce alle potestà che emanano dalla provincia la tutela dei comuni, “talché tutti i negozi comunali, salvi i ricorsi ai Consigli del Re, si compiano e finiscano entro la sfera provinciale, dove solo si può avere una cognizione adeguata della natura di simili negozi e dell'importanza vera degli interessi che ne fanno oggetto” (come espone la relazione introduttiva della legge).

Dopo la realizzazione, tumultuosa, del programma politico risorgimentale, fu la ben nota legge 20 marzo 1865 n. 2248 sull'unificazione amministrativa del regno, pur attenta alla piena salvaguardia della compattezza politica dello Stato nazionale, che cercò di attribuire maggiore autonomia alla provincia, stabilendone una struttura sufficientemente forte ed autonoma, sulla scia delle idee del Minghetti. Si introdussero a capo della provincia le figure del Prefetto, che diverrà l'effettivo centro del potere amministrativo e, a capo del circondario, del Sottoprefetto, posto alle dipendenze del Prefetto ma dotato di proprie attribuzioni, essendo entrambi – decisamente –

agenti del governo. Gli articoli 152-201 si occupano dell'amministrazione provinciale e si nota un allargamento degli interventi amministrativi; la Deputazione provinciale viene potenziata rispetto alla legge del '59 e si prevede un ampio campo di interventi, effettivamente idonei ad attuare il programma di decentramento amministrativo, generalmente apprezzato.

Liquidate senza appello le regioni (“la proposta fu scartata per ragioni politiche di altissimo ordine, cioè per non conservare il ricordo degli Stati in cui era divisa l'Italia”: Giolitti), preso atto che il tanto apprezzato *self government* si fondava sull'indipendenza del magistrato onorario, proprietario terriero, e che “per mancanza del necessario sostrato”, l'imitazione inglese appariva utopistica, dagli anni '60 si susseguirono numerose proposte di diversi modelli di decentramento, tutte caratterizzate nel loro complesso da equivoche interpretazioni del medesimo. In molti casi, in un'accezione modesta, si intendeva attraverso il decentramento proporre un puro e semplice spostamento di servizi pubblici sugli enti locali.

Permaneva comunque evidente il doppio ruolo, la “doppia anima” della provincia, attiva sia come circoscrizione periferica dell'amministrazione dello Stato, e cioè come organismo voluto dallo Stato per i suoi interessi, soprattutto per esercitare il controllo sui comuni, sia come ente locale territoriale, creato per adempiere al ruolo di erogatore di servizi e prestazioni per interessi non “superiori, distanti, statuali”, ma locali. Il dibattito sulla considerazione della provincia come “ente naturale”/“ente legale” (“fittizio”, dirà Crispi) si manterrà vivo negli anni successivi all'unificazione e vedrà come protagonisti, spesso appassionati, i massimi rappresentanti della dirigenza liberale, di destra e di sinistra, che dedicheranno sempre maggior spazio al tema del decentramento, della rappresentatività, dell'autogoverno.

Numerose le funzioni che lo statalismo liberale ottocentesco – pur nell'ottica sopra delineata – attribuì alla provincia, che traeva quasi totalmente le proprie entrate dall'imposta fondiaria.

La provincia di Torino dovette occuparsi di viabilità: nel bilancio del 1861 si trova stanziato il concorso di un quarto di spesa per la manutenzione delle strade consortili in genere, oltre a £ 47.000 per sussidi alla costruzione di varie strade e ponti consortili e comunali. La legge del 1865 sulle opere pubbliche determinò la classe delle strade provinciali, e con provvedimenti successivi se ne ampliò la portata. Nel 1894 il consiglio provinciale stabilirà di assumere direttamente la manutenzione ordinaria di tutte le strade congiungenti il capoluogo d'un comune col capoluogo del comune limitrofo.

Anche le opere idrauliche, in un senso ampio, formeranno oggetto di diverse deliberazioni provinciali: l'arginatura di fiumi e torrenti, le opere per la derivazione di acque pubbliche, lo studio per la realizzazione di un canale navigabile da Torino a Pavia, così come la progettazione e la costruzione di ponti.

Numerose ferrovie e tramvie verranno realizzate e mantenute a cura e spese della provincia, che finanzierà numerosi concorsi e progetti (p. es. per la Torino-Savona, per la prosecuzione Cuneo-Nizza, per la Torino-Modane).

L'istruzione pubblica formerà uno dei settori principali dell'attività provinciale, che rivolgerà le sue cure non solo alla costruzione e alla manutenzione degli edifici scolastici, ma elargirà sussidi e assegni per istituzioni altamente meritevoli per lo sviluppo professionale e tecnico: si pensi al Museo industriale italiano (1862) o alla Scuola superiore di commercio.

Lo sviluppo dell'agricoltura si collega a vari interventi finalizzati al miglioramento delle tecniche colturali, per il rimboschimento e per l'insegnamento agrario (p.es. la Cattedra ambulante e la R. Scuola pratica di agricoltura in Caluso).

Un altro rilevante settore di competenza fu la "beneficenza" a tutti i livelli: non solo ricoveri di mendicanti e assistenza alla maternità (Compagnia delle puerpere povere e Opera pia del baliatico), ma segnatamente l'assistenza ai cosiddetti "maniaci poveri" (già fissata dalle Regie Patenti del 30 maggio e del 16 agosto 1837 per tre quarti a carico della Provincia e per un quarto a carico del comune d'origine o di residenza decennale del mentecatto). Con la legge 23 ottobre 1859 la spesa passò allo Stato, per poi essere nuovamente ristabilita dall'art. 174 della legge 20 marzo 1865 che riversò sulla provincia il mantenimento dei maniaci (nel 1867 363 i maniaci poveri importavano il costo annuo di £ 165.618). Successivamente, gli oneri aumentarono perché il Consiglio di Stato stabilì che tutti i maniaci poveri fossero a carico della provincia (pericolosi e non, "scandalosi" e non).

Anche il pesante carico degli "esposti" costituì una voce assai pesante nel bilancio provinciale: i cinque ospizi per trovatelli passarono nel 1865 alla cura della provincia (e dei comuni).

Oltre alle complesse spese per l'igiene pubblica, gravavano sulla provincia le spese statali riflettenti la pubblica sicurezza (i locali ed il mobilio degli uffici di questure, delle caserme dei carabinieri).

Il Testo Unico del 10 febbraio 1889, n. 5921, che incorpora il progetto elaborato da Francesco Crispi nel 1887 e la legge n. 3865 del 1888, andava sulla strada dell'attuazione del distacco della provincia (e dei comuni) dal potere centrale, valorizzandola come ente pubblico territoriale e come centro d'autarchia prevalente rispetto al suo ruolo di controllo dei comuni. Tra le innovazioni della normativa crispina va ricordata quella più radicale, il nuovo organo di tutela, la Giunta provinciale amministrativa, presieduta dal Prefetto, composta di funzionari governativi ed elettivi, voluta per porre rimedio alle insufficienze, nella sua funzione tutoria dei comuni, della Deputazione provinciale, che era stata definita come oppressore e al contempo vittima degli enti autarchici minori.

Quest'organo fu definito, per quanto governativo, "di *self government*, non di autarchia" e voleva configurarsi come una sorta di Consiglio di Sta-

to a livello locale. Non è possibile ora trattare compiutamente del riordino della giustizia amministrativa imperniata sulla Giunta provinciale amministrativa, ma non si può non ricordare che, dopo l'abolizione del contenzioso amministrativo nel 1865, molte questioni venivano risolte dall'amministrazione in segreto e senza alcuna garanzia: la G.P.A. intende quindi risolvere istituzionalmente il problema della giustizia con la creazione di un tribunale amministrativo di primo grado (legge 1° maggio 1890).

Dopo il 1888 l'ordinamento provinciale si avvia ad una stanca fase di modesto riformismo che risente della crisi più ampia dello Stato liberale e che si astiene dallo sperimentare in concreto nuovi programmi di reale autonomia, peraltro caldeggiati dai più diversi ambienti politici e culturali: forse fin troppo vivace era il dibattito, anche parlamentare, che presentando un amplissimo spettro di posizioni contrastanti finiva per risultare sterile. Gli enti locali – come dirà Vittorio Emanuele Orlando – erano come paralitici incapaci di servirsi della loro libertà.

Le successive riforme che portano alla consolidazione attuata col Testo Unico approvato con il R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, proseguiranno timidamente nel cammino iniziato; questo Testo riassumeva i diversi interventi normativi nel quadro delle diverse posizioni ideologiche e dottrinarie dell'età giolittiana, notoriamente caratterizzata da forti elementi di contraddittorietà; l'annoso problema del decentramento, accompagnato alla innovativa proposta di consorzi interprovinciali, non venne sostanzialmente trattato in modo pieno e consapevole, e la sottovalutazione del ruolo della provincia fu nel complesso diffusa, anche se Giolitti stesso in più occasioni (ad es. nel discorso di Caraglio del 7 marzo 1897), dichiarò il proprio pieno apprezzamento dell'ente, e il suo programma non solo di rispetto ma di valorizzazione, destinato però ad essere in realtà più una bandiera elettorale che un effettivo obiettivo di governo: "Gli enti che esistono da secoli hanno per ciò stesso ragione di esistere, poiché hanno creato tradizioni, bisogni e interessi che non si possono con un tratto di penna distruggere".

Il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, inaugura la legislazione del periodo fascista che aveva, in questa prima fase, l'obiettivo del decentramento burocratico (sviluppando le Sottoprefetture) e del decentramento istituzionale, conservando la provincia come "entità intermedia" tra il comune e lo Stato, da ricondurre "alla sua essenza vera di organo amministrativo più tecnico che politico", pronta a risolvere "i problemi che interessano la vita provinciale con attitudine specifica e con forma serena", come ebbe a dire Mussolini. Successivamente, con l'introduzione dell'ordinamento podestarile, esteso a tutti i comuni, il regime marciò decisamente verso la "fascistizzazione" degli enti locali; nella provincia si introdussero con la legge del 27 dicembre 1928 gli istituti del Preside, in luogo del Presidente

della Deputazione provinciale, e del Rettorato, in luogo del Consiglio provinciale. Con il Testo Unico della legge comunale e provinciale del 3 marzo 1934 si sostituì il Testo Unico del 1915, già in precedenza per più versi intaccato e disapplicato e si eliminarono gli aspetti di autogoverno e di autonomia.

Fu il “naufragio” delle istituzioni locali: autarchia non poteva significare autogoverno – questa fu l’opinione generale. Le “piccole repubblicette” dell’Italia liberale non potevano più sussistere: “Tutto allo Stato, nulla fuori, né contro lo Stato”, dirà Mussolini. Pur conservandosi per la provincia alcune parvenze di rappresentatività, si organizzò un sistema dei controlli minuzioso che, nella fondamentale impostazione gerarchica e accentratrice del regime, aveva obiettivi efficientistici, in parte e settorialmente peraltro raggiunti, ma coll’evidente e definitivo totale sacrificio del governo locale e delle sue autonomie.

Tornando, per concludere, all’Ottocento ed al dibattito sul ruolo e sulle dimensioni, territoriali e amministrative, della provincia, non si potrà non notare che, realizzatasi in fondo rapidamente se non precipitosamente l’unificazione politica della penisola italiana, ci si avviò verso l’unificazione amministrativa con molti dubbi e reticenze: indubbiamente, le scelte operate dal gruppo dirigente liberale piemontese, per quanto ideologicamente vicino ai modelli di autogoverno dell’esperienza anglosassone, finirono per allinearsi invece ai modelli dirigistici della tradizione sabauda e dell’esempio napoleonico. Si perse l’occasione di attuare una vera rivoluzione culturale che avrebbe potuto influire fortemente sulla storia politica e sociale italiana, liberalizzando la struttura interna delle istituzioni locali. Soprattutto, ci si ancorò alla rigida separazione tra centro e periferia come l’unica soluzione salvifica della nuova Italia, affermando la netta scissione tra politica e amministrazione, ritenendo tale “spaccatura” vantaggiosa sia per l’una sia per l’altra, in quanto svincolante la politica dagli impicci dell’amministrazione e garantendo a quest’ultima una parvenza di stabilità tecnica rispetto alla prima.

Scrivere la storia della Provincia di Torino (più specificamente di quanto fatto in questo breve excursus e auspicabilmente alla luce dei documenti conservati in archivio, attualmente non disponibili a causa dei necessari lavori di ricollocazione e sistemazione), cercando, in vista delle controverse prospettive dell’immediato futuro, di andare oltre le vicende meramente istituzionali dell’ordinamento, implicherà dunque l’analisi delle ragioni storiche della specificità delle funzioni esercitate dall’ente: queste si motivano e si legittimano anche attraverso l’esame delle peculiarità del territorio, conoscibile soltanto attraverso un’ampia indagine sulle valenze culturali di un ambiente, qual è quello della nostra provincia, ricco di diversità e nel contempo cementato da una profonda identità unitaria, che è il frutto maturo dei secoli della storia subalpina.

Bibliografia essenziale

- P. Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell’amministrazione locale*, Milano 2005.
- G. Astuti, *L’unificazione amministrativa del Regno d’Italia*, Atti del XL Congresso di Storia del Risorgimento italiano, Roma 1963.
- D. Balani, *Torino capitale nell’età dell’Assolutismo: le molte facce del privilegio*, in *Dal trono all’albero della libertà*, I, Roma 1991, pp. 255 ss.
- M. Carassi, *L’amministrazione prefettizia in Piemonte: organizzazione istituzionale e funzionamento*, in *All’ombra dell’aquila imperiale. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori sabaudi in età napoleonica (1802-1814)*, I, Roma 1994, pp. 44 ss.
- P. Casana Testore, *Le riforme istituzionali della Restaurazione sabauda*, in “Rivista di storia del diritto italiano”, 65 (1992), pp. 137 ss.
- A. Crosetti, *La provincia in un nuovo assetto delle autonomie locali*, Quaderno n. 15 della Federazione delle Associazioni industriali del Piemonte, Torino 1984.
- G. De Cesare, *L’ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano 1977.
- E. Genta, *Una rivoluzione liberale mancata. Il progetto Cavour-Santarosa sull’amministrazione comunale e provinciale (1858)*, Torino 2000.
- La vita amministrativa della Provincia di Torino. 1861-1911. Brevi cenni storico-statistici pubblicati a cura della Deputazione Provinciale*, Torino 1913.
- F. Mogliotti, *Urbano Rattazzi con cenni storici parlamentari dal 1848 al 1861*, Pinero 1862.
- G.S. Pene Vidari, *Profili delle istituzioni sabaude da Amedeo VIII a Carlo Emanuele III*, in “Boll. della Soc. per gli studi stor. archeol. ed artistici della Provincia di Cuneo”, 89 (1983), pp. 30 ss.
- Id., *Prospettive sulle autonomie locali dello Stato sabauda del secolo scorso*, in *Piemonte risorgimentale. Studi in onore di Carlo Pischredda nel suo settantesimo compleanno*, Torino 1988, pp. 50 ss.
- A. Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell’antico regime al chiudersi dell’età cavouriana (1770-1861)*, I, Venezia 1962.
- C. Pischredda, *Problemi dell’unificazione italiana*, Modena 1963.
- Id., *Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, Torino 1998.
- R. Rocca, *La Municipalità di Torino nell’età repubblicana*, in *Dal trono all’albero della libertà*, I, Roma 1991, pp. 285 ss.
- I. Soffietti, *Rapporti tra poteri dello Stato ai primordi dello Statuto Albertino. Considerazioni in materia di legislazione*, in “Rivista di storia del diritto italiano”, 70 (1997), pp. 18 ss.
- A. Viarengo, *La provincia dal Regno sardo all’Italia unita, in 1859. Novus Ordo. Il cammino delle province verso l’Unità d’Italia*, Torino 2008, pp. 7 ss.