

Dans la même collection :

- *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, Actes du colloque international de Nice P.R.I.D.A.E.S. I (29 nov.-1^{er} déc. 2007), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2010, 580 pages.
- *Commerce et communications maritimes et terrestres dans les États de Savoie*, Actes du colloque international d'Imperia P.R.I.D.A.E.S. II (9-10 janvier 2009), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2011, 284 pages.
- *Propriété individuelle et collective dans les États de Savoie*, Actes du colloque international de Turin P.R.I.D.A.E.S. III (9-10 octobre 2009), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2012, 316 pages.
- *Consentement des populations, plébiscites et changements de souveraineté*, à l'occasion du 150^e anniversaire de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France, Actes du colloque international de Nice et Chambéry P.R.I.D.A.E.S. IV (27 septembre- 1^{er} octobre 2010), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier, Michel Bottin et Bruno Berthier, 2013, 493 pages.
- *Protection et valorisation des ressources naturelles dans les États de Savoie du moyen-âge au XIX^e siècle. Contribution à une histoire du développement durable*, Actes du colloque international de Cuneo P.R.I.D.A.E.S. V (6-7 octobre 2011), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2014, 445 pages.

Intendants et Intendance en Europe et dans les États de Savoie XVII^e-XIX^e siècles

Actes du colloque international de Nice
25-27 octobre 2012

P.R.I.D.A.E.S.
*Programme de Recherche
sur les Institutions et le Droit des Anciens États de Savoie*

Préface de François MONNIER

Avant-propos de Colette BOURRIER-REYNAUD

textes réunis par
Marc ORTOLANI, Olivier VERNIER et Karine DEHARBE

composés et mis en pages par
Henri-Louis BOTTIN

SERRE EDITEUR
ASPEAM
NICE

Colloque organisé par



L'UNIVERSITÉ DE NICE
SOPHIA ANTIPOLIS



LE LABORATOIRE
ERMES



L'IREP-COME



LA RÉGION PROVENCE-
ALPES-CÔTE
D'AZUR



LE CONSEIL GÉNÉRAL
DES ALPES-MARITIMES



LA VILLE DE NICE

Actes publiés avec le soutien de



LE LABORATOIRE ERMES



LA RÉGION
PROVENCE-ALPES-CÔTE
D'AZUR



L'ASPEAM

et avec le label de

UNIVERSITÀ
FRANCO
ITALIENNE

UNIVERSITÀ
ITALO
FRANCESE

www.universite-franco-italienne.org

www.universita-italo-francese.org

MÉMOIRES ET TRAVAUX DE L'ASSOCIATION MÉDITERRANÉENNE
D'HISTOIRE ET D'ETHNOLOGIE JURIDIQUE
1^{ère} série n° 12

Le Code de la Propriété Intellectuelle n'autorisant, au terme des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les « analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées », « toute reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droits ou ayants cause, est illicite » (article L. 122-4). Cette reproduction, par quelque procédé que ce soit, y compris la photocopie ou la vidéographie, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

© 2015 by SERRE EDITEUR. Tous droits réservés pour tous pays.

ISBN SERRE EDITEUR : 97828764106210

ISBN ASPEAM : 978295230073

ISSN 0993-7374

Ouvrage composé avec L^AT_EX 2_ε

AVANT-PROPOS

CET IMPORTANT COLLOQUE INTERNATIONAL d'histoire administrative a été organisée par le laboratoire ERMES de la Faculté de droit et science politique de l'Université Nice Sophia Antipolis ; dans les actes de ce colloque aux multiples entrées et aux nombreuses contributions sur les modalités de gestion, du XVII^e au XIX^e siècle, de territoires différents et évolutifs (France, États de Savoie, mais aussi Autriche, Espagne, Royaume de Naples et même Nouvelle France), sont mises en évidence les difficultés rencontrées pour qu'un modèle administratif, celui d'un agent unique et dépendant du pouvoir central, s'applique partout de façon analogue.

Les systèmes préexistants, l'étendue du territoire, qui conditionne l'éloignement par rapport au gouvernement central, la plus ou moins grande permissivité du régime en place, mais également la qualité et l'intégrité de tous les responsables administratifs, conditionnent une inévitable disparité dans l'application d'un modèle administratif occidental qui — le lecteur pourra le constater — prendra plus de deux siècles.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les intendants devaient faire appliquer la volonté et l'autorité du souverain, mais leur éloignement de la capitale, leurs caractères propres et leur proche environnement local et administratif leur permettaient — ou les obligeaient souvent — à une « adaptation personnelle transitoire ». Ils sont ainsi restés parfois dans la mémoire collective comme « défenseurs de leurs provinces ».

L'époque napoléonienne, avec ses immenses conquêtes territoriales faisait présager l'installation, dans tous les nouveaux États sous l'influence de la France, d'un nouveau modèle unique d'administration territoriale (les préfets). Mais, à la chute de l'Empire, chacun se retrouva libre et se dota de son propre régime et de ses propres modes de gestion, avec parfois un retour de l'intendance, comme à Nice ou à Chambéry.

De nos jours, les institutions d'une Europe préoccupée à s'élargir et s'élargir encore, font leur possible, avec des résultats variables, pour harmoniser les lois sur

Table des matières

DR COLETTE BOURRIER-REYNAUD, Avant-propos	I
FRANÇOIS MONNIER, Préface — La souplesse remarquable de l'intendance	III
Table des auteurs	XI
I. La matrice française (XVII^e-XVIII^e siècles)	1
1. Fondation et organisation	1
CAROLINE MAILLET-RAO, L'institutionnalisation de l'intendance en France dans la grande ordonnance réformatrice de janvier 1629 (code Michau) de Michel de Marillac : intendance et absolutisme	3
STÉPHANE DURAND, Intendants et modèles politiques provinciaux dans la France méridionale : les cas du Languedoc et de la Provence (XVII ^e -XVIII ^e siècles)	15
RENÉ GREVET, Les hôtels d'intendance : la marque monumentale du pouvoir d'État dans l'espace urbain (France, seconde moitié du XVIII ^e siècle)	29
SOPHIE SÉDILLOT, Bruno d'Agay et Auget de Montyon, deux exemples de mutation-disgrâce, dans la seconde moitié du XVIII ^e siècle	43
2. Une diversité d'attributions	59
JEAN-FRANÇOIS BRÉGI, L'intendant premier Président : L'exemple du parlement de Provence	61
SÉBASTIEN ÉVRARD, Les compétences de l'intendant en matière contentieuse : heurs et malheurs d'un modèle contesté au crépuscule de l'Ancien Régime	77

JEAN-PIERRE GUTTON, Un intendant entre un puissant gouverneur et un influent Consulat	95
KARINE DEHARBE, Intendant et Bureau des Finances dans la généralité de Lyon — Entre guerre et paix (XVII ^e - XVIII ^e siècles)	103
JÉRÔME PIGEON, Les attributions fiscales des intendants en pays d'élections : l'exemple de la Normandie	121
CHRISTOPHE JUHEL, Les réalisations de l'intendance éclairée au XVIII ^e siècle dans la province de Roussillon	141
OLIVIER RYCKEBUSCH, La tutelle des intendants sur les hôpitaux généraux septentrionaux au XVIII ^e siècle	161
II. Prolongement de l'institution et diffusion du modèle	179
1. Le prolongement de l'institution en France	179
ANNE-SOPHIE CONDETTE-MARCANT, Les subdélégués généraux au siècle des Lumières — Bilan de la recherche	181
FRANÇOISE MOREIL, Le subdélégué, la Principauté d'Orange et la révocation	199
OLIVIER VERNIER, L'intendance des Menus-Plaisirs sous la Restauration des Bourbons : entre culture et politique (1814-1830)	215
2. La diffusion du modèle au-delà des frontières	229
ANNE DUBET, Les premiers intendants des provinces en Espagne (1711-1724). Une réforme conflictuelle	231
CÉDRIC GLINEUR, Joseph II et les intendants : la réforme de 1787 dans les Pays-Bas autrichiens	251
MARIE-PIERRE LACOSTE, Les intendants de la vice-royauté de Nouvelle Espagne. Bilan historiographique et cas de figure	265
SÉBASTIEN DIDIER, Deux modèles d'adaptation locale de l'administration de l'intendance : les subdélégués de Nouvelle-France et de Bretagne (1675-1763 et 1689-1790)	279
SALVATORE SANTUCCIO, La Sicile administrée — Intendants et intendances dans la première moitié du XIX ^e siècle	295

III. Intendants et Intendance dans les États de Savoie	307
1. L'intendance installée	307
LAURENT PERRILLAT, Les débuts de l'intendance en Savoie (1686-1690)	309
HENRI COSTAMAGNA, L'Intendance dans les États de la maison de Savoie à l'époque moderne	321
DONATELLA BALANI, Intendenti piemontesi al governo delle comunità : tra resistenze e interventi di riforma (XVIII secolo)	329
DAVIDE DE FRANCO, L'opera dell'intendenza nella politica frontaliera dello Stato sabaudo	343
FRANCESCO AIMERITO, Il "modo di procedere" dell'Intendente	355
RÉMY VERDO, Les intendances sardes de Savoie au XVIII ^e siècle : état des sources et des connaissances à partir du fonds nouvellement classé de l'intendance du Faucigny	365
NICOLETTA ROLLA, Le Vicariat de Turin à l'exemple de la Lieutenance générale de Paris au XVIII ^e siècle	383
2. L'intendance « restaurée »	397
SIMONETTA TOMBACCINI VILLEFRANQUE, L'Intendance générale de Nice et ses intendants à travers ses archives, de la Restauration à l'Annexion	399
MARC ORTOLANI, La Restauration de l'intendance niçoise. L'œuvre politique et administrative de l'intendant Fighiera — 1814-1816	413
MARCO CARASSI, Le gouverneur de Nice à la Restauration : une concurrence pour l'intendant ?	433
ENRICO GENTA, L' "Istruzione Pralormo" del 1838	449
PAOLA CASANA, Un Intendant du Royaume de Sardaigne sous la Restauration : Carlo Ilarione Petitti de Roreto. Restauration et administration locales	459
CHRISTIAN SORREL, De la Sardaigne à la France, de l'intendance à la préfecture : en Savoie, 1859-1860	471
Table des matières	481

La tentative de limiter autant que possible les dépenses de l'État, porte l'intendant à ne pas adhérer à la demande du gouverneur qui voudrait qu'il pourvoie comme avant la guerre aux locaux destinés aux corps de garde aux portes de la ville, du côté de la mer et du côté du pont, requête que l'intendant transmet à la commune, elle aussi d'ailleurs en difficulté financière¹²⁷. En réalité, sous l'Ancien Régime, les locaux de garde près la porte marine étaient loués sur les finances royales, tandis que les locaux près du pont étaient à la charge de la commune ; entre temps, la commune a commencé la reconstruction des locaux démolis sous l'Empire près la porte marine, mais le gouverneur a fait arrêter ces travaux, afin d'éviter de restreindre la place publique : l'intendant propose simplement de revenir à la situation d'avant la guerre, avec partage des charges entre État et commune¹²⁸.

À son tour, le gouverneur paraît réticent lorsque l'intendant lui demande des militaires pour escorter une somme considérable, et conseille de s'adresser aux carabiniers dont l'escorte ordinaire est gratuite, mais l'intendant, qui la considère faible, devra payer pour la faire renforcer, ce qui paraît nécessaire en raison de « plusieurs assauts [ayant déjà eu lieu] dans les montagnes du Comté »¹²⁹.

Les indications qui parviennent de Turin au gouverneur et à l'intendant sont souvent de nature propre à ne pas favoriser l'entente quotidienne des deux destinataires, qui se voient, chacun pour sa part, chargés de responsabilités sans moyens suffisants pour y faire face convenablement.

L'optimisme du bureau de la guerre n'est pas très convaincant lorsqu'il écrit, en juillet 1814, au gouverneur que les désordres trouvés dans les différentes branches des administrations sont sans doute la conséquence des longues années de domination française, mais — ajoute-t-il — « on est assez sûr que vous réussirez à rétablir toutes les choses, tout en maintenant une très bonne entente avec les autorités civiles et locales »¹³⁰. Mais le secrétaire d'État à la guerre ajoute quelques jours après, d'un ton cette fois plus humain, qu'il sait que « la famille du comté de Nice est tout le temps soumise au contraste entre la faim et l'honnêteté [...]. Il serait donc souhaitable que l'État puisse au plus tôt y rétablir les arts et le commerce... »¹³¹, compétences qui d'ailleurs ne relèvent pas du gouverneur mais de l'intendant.

127. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 30 août 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

128. *Ibidem*.

129. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 28 octobre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

130. ASTo, LG, reg. 109, p. 45, lettre du 4 juillet 1814 au commandant d'Osasco.

131. ASTo, LG, reg. 109, p. 400, lettre du 12 septembre 1814 au commandant d'Osasco.

L' "ISTRUZIONE PRALORMO" DEL 1838

ENRICO GENTA

Università de Turin

NEL 1838, RÈ CARLO ALBERTO ha già portato avanti in modo consistente il suo modello di governo, correntemente definito come monarchia consultiva¹. È significativo infatti che il suo primo vero atto d'imperio, nel 1831, sia stata la creazione del Consiglio di Stato, ed è soprattutto illuminante la, seppur tormentata, accettazione del modello codicistico di chiara derivazione napoleonica : dal 1° gennaio 1838 anche il regno di Sardegna ha un Codice civile.

È noto che il giudizio degli storici sulle politiche seguite da Carlo Alberto è diversamente articolato, risultando, soprattutto per il passato, non di rado viziato da impostazioni anacronistiche, che tendono ad evidenziare quel che il re avrebbe dovuto fare, piuttosto che quel che egli fece : così ragionando, spesso si sorvola sulle enormi difficoltà, di natura interna e internazionale, che il re dovette fronteggiare nell'arco di pochi anni, per lasciarsi alle spalle un modello di governo che aveva secoli di vita, e che, tra l'altro, era riuscito rafforzato dopo le esperienze costituzionali del periodo francese, considerate da molti sostanzialmente deludenti².

Peraltro, con le Regie Patenti dell'11 ottobre 1818, nel campo dell'amministrazione di comuni e province, si era sostanzialmente recepito il sistema francese della centralizzazione : questo, com'è noto, aveva stabilito che ogni *Departement* comprendesse da 140 a 200 municipi, e che ne fosse a capo il Prefetto ; ogni dipartimento era suddiviso in *Arrondissements*, ognuno composto da 40-50 comuni e retto

1. N. Nada, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Storia del regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, Torino 1980 ; R. Romeo, *Dal Piemonte sabauo all'Italia liberale*, Bari 1974.

2. Sulla tormentata adesione al modello codicistico, G. S. Pene Vidari, *Studi sulla codificazione in Piemonte*, Torino 2007 ; per un inquadramento politico-giuridico, I. Soffietti, *I tempi dello Statuto Albertino. Studi e fonti*, Torino 2004. Sulle diverse teorie pubblicistiche nella Restaurazione sabauda, M. A. Benedetto, *Aspetti del movimento per le costituzioni in Piemonte durante il Risorgimento*, Torino 1951. Ampia AA. VV., *Il Piemonte alle soglie del 1848*, a cura di U. Levra, Roma 1999.

da un Sotto-prefetto. Il Prefetto e il Sotto-prefetto erano coadiuvati da un'efficiente burocrazia alquanto numerosa, ed erano altresì a capo dell'autorità di polizia nel loro distretto.

Nel regno di Sardegna, le province erano tra di loro molto differenziate: alcune comprendevano da 27 a 40 comuni (con una popolazione da 30 a 50.000 abitanti), oltre ad un numero di opere pie variabile da 5 a 15; altre, più ampie, erano composte da 40 a 80 comunità (da 50.000 a 100.000 abitanti) e da 15 - 40 opere pie; le più grandi, la cui popolazione andava dai 100.000 ai 260.000 abitanti, comprendevano da 80 a 160 comunità, con opere pie variabili tra 40 e 170. Ogni provincia era amministrata da un Intendente, dal Settecento vero *deus ex machina* dell'amministrazione sabauda³ con uno *staff* composto da 6 a 10 impiegati, che venivano promossi e trasferiti da una provincia all'altra direttamente dal Ministero, senza menomamente consultare gli Intendenti: questi erano tutti uguali tra di loro per la somma dei loro doveri e delle loro attribuzioni.

L'Intendente di una grande provincia "ha un vasto circolo che l'occhio suo deve percorrere mentalmente tutti i giorni": da 200 a 300 amministrazioni municipali e caritative; da 1.500 a 2.000 strade comunali; da 30 a 50 fiumi e torrenti; da 3.000 a 4.000 amministratori municipali e caritativi, segretari, sostituti catastari, maestri di scuola, medici e chirurghi condotti, messi, serventi, campari, guardaboschi; da 25 a 50 esattori di regi tributi, da 100 a 150 tesoriere di istituti di carità⁴!

Nonostante tutte queste attività incombassero sull'Intendente, i mezzi a sua disposizione erano irrisori; se l'Intendente si lagnava di ciò gli si rispondeva: "L'Intendente è responsabile della retta amministrazione di sua provincia, vada sui luoghi, esami, provveda, e punisca"; il che significava affermare precetti non realizzabili in concreto, come veniva rimarcato da molti burocrati competenti. Questi ritenevano che la centralizzazione potesse essere un modo di governare anche accettabile, purchè le si fossero garantiti adeguati mezzi: "Si volle un fine senza dare i mezzi per conseguirlo, e si ridusse questo fine ad una quasi utopia ingannevole". Si poteva notare come, quasi sempre, la politica comunale fosse totalmente nelle mani del segretario, il "dominatore locale", in grado di trasmettere all'ufficio d'Intendenza dei dati difficilmente verificabili, a causa degli scarsi "mezzi d'agenzia intermedi"; a sua volta, quindi, l'Intendente finiva per trasmettere al dicastero dati e programmi spesso inesatti o alterati, pacificamente accettati dall'autorità centrale: il sistema consisteva, in fondo, in un centralismo fasullo.

Questo, in estrema sintesi, il modello di rapporti tra "centro" e "periferia" che Carlo Alberto si trovò di fronte, ancora sostanzialmente vigente: si aggiunga che la mancanza totale di "democraticità" nella scelta dei consiglieri comunali, tradizionalmente cooptati e nominati, implicava un sempre maggior sentimento di

3. E. Genta, *Una rivoluzione liberale mancata. Il progetto Cavour-Santarosa sull'amministrazione comunale e provinciale (1858)*, Torino 2000, p. 145 et s.

4. *Relazione dell'Intendente Pietro Domenico Bianchi di Lavagna al re Carlo Alberto sulla riforma dell'amministrazione comunale e provinciale degli Stati di terraferma del regno di Sardegna-1846*, Ministero degli Affari Esteri, Roma, Carte di S.M. il re Carlo Alberto; E. Genta, *Una rivoluzione liberale mancata...*, op. cit., p. 159 et s.

insofferenza, o quanto meno di disaffezione e distacco, non solo da parte del notabilato locale, che si considerava trascurato se non ignorato, ma anche, e in misura crescente, da quei ceti basso-medi che cominciavano a farsi avanti e che potevano costituire un problema per la "governabilità dei pubblici".

E' evidente che il tema delle riforme carloalbertine in generale e, in particolare, del modello amministrativo prescelto richiede approfondimenti più ampi di quelli possibili in questa sede: rinviando quindi all'abbondante letteratura in materia e permettendomi di citare alcune mie conclusioni tratte in merito e presentate in lavori più ampi da me svolti, mi limiterò a ricordare alcuni punti salienti dell'attività riformistica, che mi sembrano attinenti all'argomento di questa relazione.

Durante la Restaurazione, pur con incertezze e contraddizioni, le cui cause possono essere trovate non soltanto nel pur forte intento reazionario, certamente ideologicamente rilevante, ma anche nel riesame obiettivo di pregi e difetti degli ordinamenti napoleonici, si erano comunque fatte alcune aperture, in materia di amministrazione degli enti locali, nei confronti del notabilato anche borghese, soprattutto nei territori dell'ex-repubblica di Genova; le stesse Patenti del 31 dicembre 1815 avevano optato per soluzioni funzionalistiche, sviluppando il ruolo del sindaco; le Patenti del 31 marzo 1817 avevano riorganizzato il ministero delle finanze, mentre il 29 maggio dello stesso anno si erano stabilite nuove regole per i ponti e le strade, prevedendo il coinvolgimento di "alcune persone scelte tra le più ricche in beni stabili della provincia"; le Patenti dell'11 novembre 1818 riquilibravano le competenze del ministero dell'interno e di quello delle finanze; le Istruzioni agli Intendenti previste dal Regio biglietto del 3 dicembre 1818 avevano assegnato loro diverse funzioni, ripartite tra i due ministeri suddetti⁵.

Carlo Alberto, prima di dare inizio a riforme nel settore propriamente amministrativo, stabilì una riorganizzazione delle strutture economico-finanziarie: nel 1834 decise una forte riduzione del dazio sulle importazioni del grano, da 9 a 3 £ il quintale; nel 1835 si abbattono i vincoli protezionistici contro l'esportazione delle sete gregge e poi i dazi sull'importazione delle sete lavorate: quest'ultimo aspetto implicò una forte ispirazione da parte di Giacomo Giovanetti, che poi ritroveremo, nel 1847, come il principale redattore dell'Editto sull'amministrazione comunale e provinciale.

Si tratta di riforme che segnano un'apertura verso modelli economici di stampo liberistico, da cui, vedremo in quale misura, comunque anche l'*Istruzione Pralormo* sarà influenzata; è il "graduato allargamento dei vecchi orizzonti mentali e politici"⁶ che segna l'ultimo decennio di regno del sovrano.

In particolare, nel febbraio 1837, Carlo Alberto affida all'Intendente generale Bianchi il compito di preparare una relazione sull'"amministrazione interna" di comuni e province: "L'Augusto monarca vuol sapere da' suoi servitori la verità, tutta la verità".

5. E. Genta, "Un progetto e una legge mai applicata: Giacomo Giovanetti e la riforma degli ordinamenti amministrativi del 1847", in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXX (1997), p. 143 et s.

6. R. Romeo, op. cit., p. 91.

Va detto che questa relazione, come del resto anche altre⁷, si snoda nell'arco di più anni, il che conferma che le decisioni finali sul modello da seguire permangono ancora incerte; tra cautela e spirito innovativo si procede a tentoni: l'oscillazione tra il richiamo settecentesco al "diritto patrio" e la fascinazione napoleonica⁸ è caratteristica di questo periodo.

L'*Istruzione per l'amministrazione dei comuni* del 1° aprile 1838 è dovuta (anche se non totalmente, com'è ovvio, dovendosi considerare l'apporto di tutto l'ufficio ministeriale) al ministro degli interni Carlo Beraudo conte di Pralormo, personaggio di spicco del governo carloalbertino, esponente del gruppo conservatore⁹, ma che, visti i tempi mutati, per l'occasione ritiene indispensabile indossare la veste del riformista. L'anno è significativo, in quanto, come si è detto, è quello dell'entrata in vigore del codice civile. L'*Istruzione* si pone come la più ampia consolidazione di diritto amministrativo realizzata dopo il *Regolamento dei Pubblici* del 1775 e comprende due parti: la prima, costituita da 478 articoli, ripartiti in 9 capitoli, e la seconda, costituita da 42 moduli, cui gli articoli spesso rimandano: questi moduli hanno essenzialmente un valore pratico e consentono ai destinatari della norma di orientarsi all'interno del complesso insieme di disposizioni riguardanti la materia dell'amministrazione comunale. Che l'*Istruzione*, almeno formalmente, non intenda essere una rottura col passato, è dimostrato dall'Introduzione, che dichiara di volersi indefettibilmente riferire al citato *Regolamento*¹⁰; il *Corredo* al-

7. È interessante il Progetto riguardante "l'amministrazione dei pubblici", di datazione incerta, ma sicuramente anteriore all'*Istruzione*, che ha come modello di riferimento il *Regolamento dei Pubblici* del 1775: si occupa esclusivamente dei comuni e del sindaco, già qualificato — come sarà nel 1838 — presidente del consiglio ordinario, e diretto dipendente delle autorità centrali; soprattutto rilevante è il problema delle spese dei comuni, rigorosamente subordinate all'approvazione dell'Intendente. Si tratta di un progetto ispirato più alla prudenza che all'innovazione; il benessere economico comunale è raggiungibile contenendo le spese: risparmio più che investimenti per ottimizzare le condizioni economiche dei comuni (Archivio di Stato di Torino, *Corte, Paesi in genere in generale*, mazzo 7, fasc. 7; E. Genta, *Una rivoluzione liberale...*, op. cit., p. 147 et s.).

8. G.S. Pene Vidari, *Lezioni e documenti su Costituzioni e Codici*, Torino 2007, p. 116 et s.

9. Carlo Beraudo di Pralormo (1784-1855), figlio maggiore del conte Filippo Domenico e di Tomasina Perrone di San Martino, fu con la Restaurazione ministro plenipotenziario a Vienna, dove divenne amico del principe di Metternich e dei principali esponenti della diplomazia europea, mantenendo naturalmente la propria totale fedeltà alla corona sabauda, per la cui affermazione e piena indipendenza lavorò a lungo. Tornato a Torino divenne ministro delle finanze di Carlo Alberto che poi lo trasferì agli Interni. Va ricordato l'importante ruolo che Pralormo ebbe dopo la sconfitta di Novara, quando fu inviato a trattare con i vittoriosi Austriaci le condizioni dell'armistizio, riuscendo a ottenere notevoli alleggerimenti dei pesi imposti al regno di Sardegna. Pralormo terminò la carriera come ambasciatore a Parigi. Rappresentante del gruppo dei conservatori nel governo carloalbertino, fu peraltro intelligentemente attento alle novità sia sotto il profilo giuridico sia sotto quello sociale ed economico.

10. "Il progredire dei tempi, le variazioni occorse nella condizione civile dei Popoli, e l'incremento dell'agricoltura, dell'industria e del commercio resero indispensabili non poche ed essenziali mutazioni nella legislazione sull'amministrazione comunale contenuta nei Regolamenti 15 settembre 1738 per la Savoia; del 6 giugno 1775 per il Piemonte, e del 7 ottobre 1783 per il ducato di Aosta. Varie nuove leggi, ed altri provvedimenti governativi ebbero quindi luogo, i quali non sempre possono aversi dagli amministratori dei comuni presenti con quella facilità che richiede il bisogno in cui si trovano di conoscere immediatamente tutte le avvertenze, norme e discipline, secondo le quali devono condursi nell'adempimento dei loro doveri. Sua Maestà (cui nulla sfugge di quanto può condurre al progresso d'ogni parte di pubblico servizio) volle che quelle leggi e quei provvedimenti fossero compendiate in un'Istruzione Generale, affinché gli amministratori dei comuni possano avere una più sicura e meglio

legato, poi, contiene un'utile e ampia raccolta delle leggi e provvedimenti diversi, esistenti in tema di amministrazione pubblica.

Se si volesse in poche parole definire l'*Istruzione*, si potrebbe senz'altro dire che essa vuole essere uno strumento essenzialmente *pratico*: preso atto, realisticamente, che i tempi sono cambiati e che le esigenze di una buona amministrazione vanno soddisfatte anche facendo propri i nuovi modi di governo, si espongono una serie di precetti auspicabilmente volti al miglioramento, e alla semplificazione, della macchina burocratica; quanto queste regole possano essere giudicati idonee alla bisogna, lo si vedrà presto.

Poiché, come s'è accennato, gli articoli della consolidazione sono assai numerosi, mi limiterò ad evidenziare alcuni aspetti particolari, utili per comprendere lo "spirito" dell'*Istruzione*.

Questa snellisce indubbiamente le norme che regolano la composizione del consiglio comunale, permettendone l'accesso anche a coloro che, fino all'abolizione del feudo, erano titolari di beni e prerogative feudali in loco; inoltre, anche i maggiori proprietari, seppur non residenti, possono essere ammessi al consiglio: e fin qui, direi che sia possibile valutare tali novità più come un favore verso il ceto nobiliare piuttosto che nei confronti della borghesia; non c'è infatti alcun dubbio che nel Piemonte carloalbertino la preminenza della proprietà terriera spetti ancora alle famiglie appartenenti all'aristocrazia.

Anche la ribadita diffidenza nei confronti del segretario comunale si pone come la conferma di un vecchio modo di pensare.

Quali, allora, gli elementi innovativi, da qualche autore giudicati rilevanti¹¹?

Come già s'è accennato, la praticità e la concretezza stanno alla base dell'*Istruzione*; i tempi sono cambiati: questo è il messaggio abbastanza trasparente che la lettura del copioso testo comunica. Occorre incentivare le attività economiche, in senso ampio, e si individua nell'amministrazione uno strumento importante per raggiungere quest'obiettivo. In altri termini, se fino a quel momento il comune e la provincia erano visti soprattutto come organi di stabilità e di conservazione, ora li si vuole più attivi e più innovativi, li si immagina come centri propulsori per lo sviluppo. È questa la ragione per cui si è potuto parlare di apertura verso la classe borghese, anche se, a rigore, non è dato di reperire esplicite aperture in quel senso; non va sottaciuto infatti che il regime delle incompatibilità, ancora previsto nella normativa settecentesca e che aveva tenuto ai margini i ceti imprenditoriali locali per dichiarate esigenze di trasparenza, era già stato ampiamente superato nella prassi: la borghesia di provincia aveva acquisito sin dai primi tempi della Restaurazione la possibilità di accedere alla gestione comunale.

Purtuttavia, il testo di Pralormo contiene disposizioni che, senza indulgere a valutazioni eccessive, suonano come delle novità.

ordinata norma... Quindi... venne compilata la presente Istruzione, prendendo però specialmente per base il Regolamento del 6 giugno 1775 siccome quello che è più generalmente osservato".

11. Sull'importanza dell'*Istruzione* come strumento predisposto per consacrare l'ingresso della borghesia nelle amministrazioni comunali si è diffusa, A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, I, Milano 1962, p. 82 et s.

Si consideri ad esempio l'aspetto delle proprietà comunali e, in particolare, dei boschi; questi, "un ramo essenzialissimo della ricchezza comunale", come li definisce l'*Istruzione*, prosperano maggiormente se sono nelle mani dei privati che non in quelle delle amministrazioni comunali. Questo modo di impostare la questione richiama subito alla mente le diverse visioni interpretative elaborate sull'argomento e segnatamente quelle che ispirarono la politica francese del *partage* delle proprietà collettive. E' noto che la visione individualistica, incentrata sulla proprietà privata come vero e proprio diritto naturale, nell'Ottocento, dopo le fondamentali esperienze rivoluzionarie, si affermerà pienamente.

Ma nel 1838 Pralormo, che, non lo si dimentichi, è un conservatore, al servizio di un sovrano che potremmo definire come un deciso riformatore a patto che si conservino gli assetti fondamentali del regno, non si può spingere fino a sacrificare le proprietà comunali proponendone l'alienazione ai privati, perché questo contrasterebbe con la rilevanza del ruolo assegnato alla comunità locale dall'organicismo della Restaurazione¹²; inoltre, non sono ignoti al legislatore sabauda i gravi inconvenienti che possono derivare da una parcellizzazione drastica di tali beni (si pensi alla probabile distruzione del patrimonio forestale, se rimesso nelle mani di avidi, o bisognosi, proprietari privati). Occorre quindi procedere in modo diverso; si individua pertanto una valida via di mezzo nell'affitto di questi beni a lungo, o lunghissimo termine, ipotizzandosi anche la concessione enfiteutica¹³.

12. *Istruzione Pralormo*: "Art.151. Il disporre per mezzo d'alienazioni non è cosa a cui possa il Governo acconsentire. Importa agli interessi del Pubblico, e ciò per rispetto ad alcune eminenti ragioni tanto sociali, quanto pecuniarie, che le Comunità siano provvedute d'una discreta quantità di beni patrimoniali: d'altronde non può essere in facoltà delle Amministrazioni ora esistenti il far distratto di quelle sostanze che formano come il retaggio del Pubblico, non essendo la generazione attuale che usufruttuaria delle medesime. Perciò la vendita de'beni comunali non può, generalmente parlando, essere approvata, eccetto nei casi rarissimi in cui la sua necessità sia pur anche avvalorata dalla considerazione di tramandare ai posteri una parte almeno dell'utile che può derivarne.

art. 152. Degno anche meno d'approvazione presentasi il modo di distribuire quei beni per via di *partaggio* tra gli abitanti, ostando a questa misura non meno gli stessi riflessi relativi alla vendita, quanto quello che la generalità delle famiglie rendendosi per tal guisa passiva d'un peso comune a tutte, mal si potrebbe coll'andare del tempo assicurare l'entrata del canone che peserebbe lor sopra; oltre di che la proprietà di que'stabili passando necessariamente in mano di nuovi possessori, più grave ancora sorgerebbe la difficoltà di guarentirne al Comune l'annualità dovuta".

13. *Istruzione Pralormo*: "art. 153. Ponderata pertanto ogni cosa, il migliore ed anzi l'unico partito a cui giova attenersi consiste: Nel separare in quei luoghi dove non si può fare diversamente una discreta quantità di terre incolte dalle altre per assegnarle al pubblico pascolo. Nell'imporre una tassa a coloro che ne vogliono approfittare, esimendone soltanto quelle poche famiglie che il raddoppiato Consiglio giustificherà presso l'Intendente essere veramente nell'assoluta impossibilità di pagarla. Nel dare in affitto a pubblica licitazione per un termine anche eccedente il novennio, però colla dovuta preventiva permissione, tutti gli altri terreni disponibili, assegnando, ove d'uopo, un premio di ricompensa o d'indennità per le migliorie che si convenissero nei contratti d'affitto. Nel cedere in enfiteusi quelle terre incolte che non fossero per ora suscettive d'essere affittate, assicurando queste cessioni con tutti li mezzi legali tendenti a guarentire al Pubblico il canone per esse dovuto; se non che la rendita fondiaria costituita in via d'enfiteusi essendo a termini dell'art.1943 del Codice Civile redimibile a volontà del debitore, come lo è pure quella a titolo d'albergamento, né potendosegli impedire di redimersene al di là di sessant'anni, perciò quando si tratti di terreni incolti da concedersi col patto di ridurli a coltura, converrà che le Comunità si appiglino preferibilmente al partito di darli in affitto, il quale può in simili casi, giusta l'art.1720 dello stesso Codice, essere esteso sino a cento anni".

Ancor più delicato ai presenta il problema dei beni incolti, tradizionalmente lasciati al godimento collettivo. Sul punto, l'*istruzione* rileva un "abusivo sistema di trascuraggine, per cui si lascia in abbandono molta parte di terreni comunali"¹⁴ sotto il pretesto di "conservare alla classe più povera il mezzo di sostentare col pascolo e coll'erba che se ne ricava la vacca, le capre o le pecore che ritiene ciascuna famiglia"; ma questo, se può avere un senso nelle zone montagnose, non è utile in pianura, dove "si osserva come l'estensione de'terreni abbandonati al pubblico pascolo sia eccessivamente sproporzionata relativamente al numero effettivo delle famiglie che ne approfittano", per cui "non si usa, ma si abusa del pascolo, lasciando il bestiame in piena libertà di vagare... senza regola alcuna, cosicchè quello spazio di terreno che potrebbe alimentarne una considerevole quantità, non basta talvolta al pascolo d'un numero di bestie anche ristrettissimo". Si dovrà pertanto imporre una, seppur modesta, tassa a chi usa di tali beni per il pascolo; riguardo alla possibile concessione enfiteutica per le terre incolte¹⁵ poichè la rendita fondiaria costituita per enfiteusi è a termini dell'art 1943 del codice civile redimibile a volontà del debitore dopo 60 anni, sarà più opportuno l'affittamento, che potrà, giusta l'art 1720 del codice, essere esteso sino a 100 anni. In tal modo il patrimonio comunale sarà salvaguardato per le generazioni future.

L'affermazione "chiave" è la seguente: la "generazione attuale" non è che *usufruttuaria* dei beni comunali.

Questa convinzione è veramente eloquente e bene corrisponde al sentire della Restaurazione, quando si ripristinano — seppur limitatamente — i fedecommissi e le primogeniture, che anch'essi sottendono un concetto di *stewardship* che implica un'idea di proprietà lontana dall'individualismo possessivo.

Un altro aspetto interessante dell'*Istruzione*, anch'esso suscettibile di qualche osservazione, riguarda le strade. Tradizionalmente queste venivano mantenute col sistema delle "comandate", che implicava una *corvée* a carico non solo dei proprietari, ma anche degli abitanti che esercitavano "un'arte, un mestiere o un traffico", restandone esclusi solo i nullatenenti. E' noto a tutti, dalla lettura di Tocqueville¹⁶, quanto il sistema della costruzione e manutenzione delle strade abbia fornito spazio alle *doléances* prerivoluzionarie in Francia.

L'*Istruzione* ribadisce la validità del vecchio sistema, ma lo colora con una vernice efficientistica tipicamente ottocentesca: gli amministratori locali dovranno essere imparzialmente scrupolosi nell'assegnare i lavori, formando il "ruolo delle comandate", stabilendo precisi criteri di valutazione della giornata di lavoro di una donna e di un ragazzo, quantificando le prestazioni da effettuare con bestie da tiro e da soma e con carri, il tutto sempre fornito dai privati. Qualora i lavori stradali siano di una certa complessità i comuni potranno assumere e pagare lavoratori giornalieri ed ottenere l'assistenza di personale tecnico. In sostanza, è abbastanza evidente che il sistema, nella riorganizzazione effettuata, si presenta, pur nella

14. Art.145, 146, 147, 148, 149 dell'*Istruzione*.

15. art. 152, 153, 154 dell'*Istruzione*.

16. A. de Tocqueville, *L'Antico Regime e la Rivoluzione* (trad.it., a cura di G. Candeloro), Milano 1981, p. 301.

modernità di certe soluzioni, ancora fortemente condizionato dai presupposti medievali.

Avviandoci alla conclusione, è utile ricordare, tra le diverse opinioni espresse a proposito della riforma attuata con l'*Istruzione* Pralormo, quella dell'intendente generale Bianchi : come già detto, questi ebbe l'incarico di occuparsi di amministrazione comunale e provinciale fin dal 1837 e protrasse la sua indagine per anni. Alla fine del suo mandato, senza mezzi termini, egli indicò nella "intimidazione, diffidenza e centralizzazione" le linee portanti del programma ministeriale attuato negli anni, fino al 1842, e si chiese se tale programma fosse o meno razionale. Bianchi, criticando fortemente l'apparato burocratico, di cui lui stesso era un importante esponente, individuò innanzitutto "nell'eredità legatoci dalla Rivoluzione francese" i difetti capitali del sistema ; ma anche l'eredità del modello sabaudo settecentesco non lo convinceva : qui, una "media burocrazia", del tutto priva di responsabilità, aveva spadroneggiato a danno dell'autorità municipale, che avrebbe dovuto invece essere lasciata "libera nell'esercizio dei proprii attributi sotto il peso di una responsabilità imprescrittibile, e sotto la diuturna solerte tutela vigilanza dell'autorità provinciale". Il suo auspicio, in fondo, era che si realizzasse quella che egli definisce una "centralizzazione razionale". Anche l'*Istruzione* aveva fallito. Essa, secondo Bianchi, "non provvide menomamente al miglior governo dei municipii, non essendo che un Dizionario delle innumerevoli vigenti forme, ed una selva di ripetute raccomandazioni ai sindaci e segretarii di far bene, ed agli uffici d'intendenza di vigilare, con rigorosa ed energica attenzione ; né si pensò di creare mezzi d'agenzia intermedia tra il regio amministratore provinciale ed i municipii".

Non mi pare peraltro che tale giudizio negativo, certamente fondato su valutazioni di prima mano, del tutto rispettabili, sia del tutto condivisibile : se non c'è dubbio che la copiosa *Istruzione* non risolvesse i problemi e non pose fine al travaglio riformatore, che anzi proprio con essa ebbe inizio, va detto che i successivi provvedimenti degli anni '40, che rivelano il graduale superamento della diffidenza nei confronti dei ceti dirigenti municipali, vennero certamente anticipati dall'atteggiamento di maggiore apertura esistente nell'*Istruzione* del 1838. Analogamente, le Regie Patenti del 26 agosto 1841 continuarono sulla strada dell'incoraggiamento dei lavori pubblici e aumentarono le competenze tecniche locali, così come le successive Patenti del 25 agosto 1842, potenziando le Intendenze generali, evidenziarono ulteriormente i difetti delle ridotte dimensioni provinciali, già presenti nelle riflessioni del Pralormo.

In sostanza, il trattamento riservato all'ente locale per eccellenza, il comune, oscilla tra le concezioni organicistiche, tipiche della Restaurazione, e un rinnovato concetto di sovranità dello Stato.

Concludendo, si può a mio parere ritenere che i provvedimenti in materia di amministrazione comunale e provinciale, che si iniziano con l'*Istruzione*, se da un lato prevedono la partecipazione di persone distinte per capacità o censo ad un

organo nuovo, il Congresso provinciale istituito presso ogni Intendenza generale, e rimangono quindi in piena sintonia con gli schemi della monarchia consultiva, dall'altro, pervasi da uno spirito nuovo, consentono di definire l'ultimo decennio di regno di Carlo Alberto come l'esperimento di una monarchia *pre-liberale*.