

PREMIO RICERCA «CITTÀ DI FIRENZE»

– 39 –

COLLANA PREMIO RICERCA «CITTÀ DI FIRENZE»

Commissione giudicatrice, anno 2013

Giampiero Nigro (Coordinatore)

Maria Teresa Bartoli

Maria Boddi

Roberto Casalbuoni

Cristiano Ciappei

Riccardo Del Punta

Anna Dolfi

Valeria Fargion

Siro Ferrone

Marcello Garzaniti

Patrizia Guarnieri

Alessandro Mariani

Mauro Marini

Andrea Novelli

Marcello Verga

Andrea Zorzi

Giulio Stolfi

# **Dall'amministrare all'amministrazione**

Le aziende nell'organizzazione statale del Regno di Sardegna  
(1717-1853)

Firenze University Press  
2014

Dall'amministrare all'amministrazione : le aziende nell'organizzazione statale del Regno di Sardegna (1717-1853) / Giulio Stolfi. – Firenze : Firenze University Press, 2014. (Premio Ricerca «Città di Firenze»; 39)

<http://digital.casalini.it/9788866557142>

ISBN 978-88-6655-713-5 (print)  
ISBN 978-88-6655-714-2 (online)

Progetto grafico di copertina Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc Figurini per le divise degli impiegati delle Aziende (all. al Regio Brevetto 1 maggio 1824 , n. 1655, in *Raccolta degli atti del Governo di S.M. il Re di Sardegna dall'anno 1814 a tutto il 1832*). Per gentile concessione della Biblioteca del Senato "Giovanni Spadolini".

#### *Certificazione scientifica delle Opere*

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice ([www.fupress.com](http://www.fupress.com)).

#### *Consiglio editoriale Firenze University Press*

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M. Verga, A. Zorzi.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0): <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**CC** 2014 Firenze University Press  
Università degli Studi di Firenze  
Firenze University Press  
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy  
[www.fupress.com](http://www.fupress.com)  
*Printed in Italy*

*Mariae quae sub titulo Reginae Angelorum veneratur dicatum*

*Χαίρε, φιλοσόφους ἀσόφους δεικνύουσα,  
χαίρε, τεχνολόγους ἀλόγους ἐλέγχουσα [...]*

*Χαίρε, βυθοῦ ἀγνοίας ἐξέλκουσα,  
χαίρε, πολλοὺς ἐν γνώσει φωτίζουσα. [...]*

*Χαίρε, Νύμφη ἀνύμφευτε*



# Sommario

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Premessa</b>   | <b>11</b> |
| <b>Capitolo 1</b>   |           |
| <b>Le aziende a Torino dal 1717 al 1796</b>   | <b>15</b> |
| 1. Il rinnovamento amministrativo e Vittorio Amedeo   | 15        |
| 1.1 Un processo di <i>state-building</i> fra XVII e XVIII sec.  | 15        |
| 1.2 La struttura burocratica ereditata da Vittorio Amedeo (cenni): il magistrato di Finanze                   | 17        |
| 2. Segreteria e azienda: modello (europeo) comune e soluzione (sabauda) originale                             | 20        |
| 2.1 La segreteria all'inizio del XVIII sec.   | 20        |
| 2.2 (segue) fra Napoli, Madrid e Parigi   | 21        |
| 2.3 Divaricazione nel campo amministrativo-finanziario ed economico: la variante torinese                     | 24        |
| 2.4 Le aziende: originalità di una costruzione policentrica   | 27        |
| 3. Dal 1717 al 1730: fra accentramento e policentrismo  | 32        |
| 3.1 Consiglio di Finanze e aziende in un sistema (ancora) complesso   | 32        |
| 3.2 Le aziende nelle costituzioni del 1717  | 41        |
| 3.3 1717-1730: anni di attesa   | 52        |
| 3.4 Le aziende nei regolamenti del 1730   | 60        |
| 4. Dopo il 1730: una lunga “manutenzione conservativa”  | 70        |
| 4.1 Una successione travagliata   | 70        |
| 4.2 Una macchina ben oliata   | 72        |
| 4.3 Il percorso normativo: assenza di disposizioni sovvertitrici  | 77        |
| 4.4 Le aziende e la crisi d'antico regime   | 80        |
| <b>Capitolo 2</b>   |           |
| <b>Le aziende a Torino dal 1814 al 1847</b>   | <b>83</b> |
| 1. Fra c.d. «Restaurazione» ed innovazione: tendenze di cambiamento istituzionale dopo il Congresso di Vienna | 83        |
| 1.1 Un <i>topos</i> storiografico: il ritorno di Vittorio Emanuele I  | 83        |
| 1.2 Il “ritorno all'antico”: un problema da riconsiderare   | 85        |

## Dall'amministrare all'amministrazione

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 2.  | 1814-1817: la ricostruzione dell'apparato amministrativo. Profili generali                       | 90  |
| 2.1 | Segnali di cambiamento: dall'istruzione 26 maggio 1814 alle prime istituzioni di nuove strutture | 90  |
| 2.2 | Si inaugura la svolta: il biennio "sperimentale" (1815-1816) e l'introduzione dei ministeri      | 93  |
| 3.  | Le regie patenti 31 marzo 1817 e il nuovo ruolo delle aziende                                    | 103 |
| 3.1 | Ancora una riforma da contestualizzare   | 103 |
| 3.2 | Toni minimalisti e vasta portata sostanziale   | 105 |
| 3.3 | Le innovazioni evidenti  | 107 |
| 3.4 | Le innovazioni meno evidenti: cambiamenti terminologici fra oscillazioni e spontaneità           | 117 |
| 3.5 | Il completamento della riforma (1817-1818)   | 119 |
| 4.  | Il funzionamento delle aziende "riformate"   | 121 |
| 4.1 | La protagonista: l'azienda dell'Interno ed il suo lavoro   | 121 |
| 4.2 | Autonomia formale e subordinazione sostanziale: prassi   | 126 |
| 5.  | Dopo il 1818: l'assestamento del sistema   | 145 |
| 5.1 | Gli ultimi anni di Vittorio Emanuele I (sino al 1821)  | 145 |
| 5.2 | Il regno di Carlo Felice (1821 -1831)  | 160 |
| 6.  | Carlo Alberto fra stabilità e innovazione (1831-1847)  | 178 |
| 6.1 | L'introduzione del consiglio di Stato fra Conseil d'Etat e monarchia amministrativa              | 178 |
| 6.2 | Riflessi sull'amministrazione centrale: dinamiche di sistema                                     | 181 |
| 7.  | 1831-1840: interventi strutturali sull'organizzazione amministrativa                             | 183 |
| 7.1 | Gli anni '30: semplificazione e verticalizzazione  | 183 |
| 7.2 | Gli anni '30: nuovi interventi in materia di bilancio  | 193 |
| 8.  | 1840-1847: spostamenti di tessere in attesa del movimento del mosaico                            | 197 |
| 8.1 | Correnti di riforma (stabile) nell'ordinamento...  | 197 |
| 8.2 | (segue) ... Ed effervescenze (effimere) nell'amministrazione centrale                            | 201 |

### Capitolo 3

|     |  |            |
|-----|--|------------|
|     | <b>1847-1853: la fine delle aziende, «not with a bang but a whimper»</b> | <b>211</b> |
| 1.  | 1847: si inaugura il rinnovamento costituzionale                         | 211        |
| 2.  | Lo statuto e le aziende: cronaca di una fine annunciata                  | 218        |
| 2.1 | Percorso legislativo   | 219        |
| 2.2 | Sentire politico-giuridico e percorso parlamentare                       | 230        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Capitolo 4</b>   |            |
| <b>Riflessioni conclusive. Un confronto di modelli e la sua attualità</b> | <b>237</b> |
| <b>Allegati 243</b>   |            |
| A. Corrispondenza tra il ministero e l'azienda dell'Interno (luglio 1817) | 243        |
| B. Progetto di disposizioni per riordinamento dei ministeri               | 262        |
| <b>Bibliografia 287</b>   |            |
| A. Fonti  | 287        |
| B. Opere citate   | 287        |



## Premessa

Nel 1717 fecero la prima apparizione nell'ordinamento sabauda le aziende<sup>1</sup>. All'epoca il termine non designava unitariamente un ente, ma piuttosto, come si vedrà, un complesso di strumenti, soggetti e attribuzioni.

Nel 1817 esse furono oggetto di un'ampia riorganizzazione che ne mutò competenze e posizione all'interno del sistema<sup>2</sup>. A questo punto era compiuta la trasformazione che le aveva rese qualcosa di molto simile ad un "organo" (nel senso "classico" del termine, ossia come elaborato dalla giuspublicistica fra XIX e XX sec.).

Nel 1853, divenute obsolete, furono abolite definitivamente con la l. Cavour, di riforma dell'apparato burocratico centrale dello Stato<sup>3</sup>.

In questo arco di tempo, nella mutevolezza delle proprie forme, le aziende caratterizzarono la struttura amministrativa del Regno di Sardegna.

La costante nominalistica è, come si sarà già notato, in larga misura ingannevole. Con lo stesso termine («aziende») si vennero infatti a designare (lo si è appena accennato), nel corso di un secolo e mezzo, oggetti la cui fisionomia andò mutando in

<sup>1</sup> con le *Costituzioni di Sua Maestà il re Vittorio Amedeo per il regolamento delle Regie Finanze e delle Aziende*, recanti la data dell'11 aprile 1717, che, come si vedrà più diffusamente nel prosieguo, recano la prima istituzione delle quattro aziende di Guerra, Finanza, dell'Artiglieria, della real Casa. Si coglie l'occasione per precisare che le aziende, come tutti gli altri organi, uffici ecc. (es.: segreteria, ministero, ministro), saranno indicate con lettera minuscola; con lettera maiuscola invece si contrassegnerà l'ambito *lato sensu* 'competenziale' come emerge dall'intitolazione dell'ente (es. azienda di Finanze, ministero degli Esteri), riservando però la lettera minuscola alle stesse parole quando nel contesto siano riferite solo all'ambito 'materiale' (ad es., il settore della marina, la materia delle finanze). Si segnalano fin d'ora alcune eccezioni: es. nelle dizioni straniere, che sono state riportate rispettando la grafia tradizionale (es. Conseil de Commerce); o nell'espressione «Consiglio dei ministri», dove la lettera maiuscola intende contrassegnare l'organo caratteristico della forma di governo parlamentare (come tale, differente dai vari "consigli" delle esperienze istituzionali precedenti). Nei virgolettati, infine, è stata rispettata l'originale scansione di maiuscole e minuscole.

<sup>2</sup> con regie patenti 31 marzo 1817.

<sup>3</sup> per la precisione, la sostanza 'abolitiva' della riforma Cavour (l. 23 marzo 1853) si concentra innanzitutto nell'art. 1, che recita: «*i Ministri provvederanno all'amministrazione centrale dello Stato per mezzo di Uffizii posti sotto l'immediata loro direzione*».

modo considerevole, attraverso un processo costante ed ininterrotto, benché segnato da alcune singole tappe particolarmente significative.

Per questo motivo, risulta difficile immaginare una formula definitoria preliminare che descriva esattamente cosa s'intendesse per «azienda». Ciononostante, una simile operazione si rende necessaria, se non altro per sgombrare il campo dalle confusioni semantiche che le assonanze contemporanee della parola rendono non improbabili.

In effetti, dare una tratteggiatura soddisfacente di quel che, nei vari momenti della loro vita istituzionale, siano state le aziende è forse uno dei (primi) compiti generali che ci si propone di svolgere con il presente lavoro; si tratta, pertanto, di un risultato, più che di un punto di partenza, che come tale non potrà che emergere (ci si augura) progressivamente, nel dipanarsi del discorso.

Si può, ad ogni modo, cominciare notando, in negativo, come nulla le aziende sabaude abbiano a che fare con il novecentesco omonimo – le aziende pubbliche, appunto. Queste, com'è noto, sono enti pubblici deputati alla produzione di beni e servizi di rilevanza economica, ed hanno rappresentato l'espressione principale (oggi in declino) dell'intervento pubblico nel mercato<sup>4</sup>; lasciando per un attimo da parte la prima fase di “non distinzione” del significato del termine «azienda» nel primo Settecento piemontese, gli omonimi enti consolidatisi in seguito possono invece essere, in via di primissima approssimazione, definiti innanzitutto come soggetti di amministrazione attiva.

Ciascuna azienda era deputata alla cura di uno o più interessi pubblici concreti: per quanto varia fosse la natura di essi, comunque, tutti risultavano connessi con la sfera dell'amministrazione economico-finanziaria; per essere più precisi, con la gestione dell'entrata e della spesa pubbliche.

Il progetto di fare una storia *tout court* delle aziende molto agevolmente potrebbe giungere a sovrapporsi col tentativo puro e semplice di fare una storia dell'amministrazione stessa del Regno di Sardegna, in tutta la sua complessità.

<sup>4</sup> sul ruolo delle aziende pubbliche nel sistema economico ed amministrativo italiano, e più in generale sulle forme di intervento pubblico nell'economia, di recente E. Barucci, F. Pierobon, *Stato e mercato nella seconda repubblica. Dalle privatizzazioni alla crisi finanziaria*, Il Mulino, Bologna 2010; sulle coordinate (giuridiche) di una delle più controverse fra le attuali formule organizzative (ma già datato stante la tumultuosa evoluzione normativa e giurisprudenziale), R. De Nictolis, L. Cameriero, *Le società pubbliche in house e miste*, Giuffrè, Milano 2009. Sempre utile S. Cassese, *Stato ed economia. Il problema storico*, Il Mulino, Bologna 1987; come pure S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari 2012<sup>5</sup>.

È forse per questa ottima ragione che tale studio, oltremodo rischioso, non sembra esser mai stato affrontato: troppo incerta appare, in verità, la distanza sul crinale sottile tra la difficile gestibilità e l'operazione meramente compilativa.

Si cercherà qui di operare un'analisi per modelli, al fine di provare ad osservare "sul campo", attraverso i dati salienti dell'esperienza, le dinamiche evolutive dei modi di amministrare nello snodo storico della piena maturità dello Stato moderno.

Particolare attenzione verrà riservata ad alcuni tratti della vicenda, e in primo luogo alla c.d. «Restaurazione», della quale si confermerà una complessiva riconsiderazione. Si giungerà poi alla messa a contesto dei (pur sempre) fondamentali passaggi legislativi di metà Ottocento.

Attraverso il percorso istituzionale delle aziende piemontesi si seguirà il mutevole atteggiarsi del rapporto tra struttura dello Stato e struttura dell'amministrazione.

Nel flusso che ci si propone di sottoporre ad osservazione non è, forse, del tutto irriconoscibile una direzione unitaria, che giunge fino alle soglie della più stretta contemporaneità. Le più recenti occasioni di dibattito, ad es., sulla dirigenza pubblica, traggono infatti origine ultima nello stesso, lontano eppur presente quadro che vide sorgere le aziende per volontà di Vittorio Amedeo: quello dello Stato moderno, «[...] entro cui», per usare la vivace espressione di M. Fioravanti, «in forme sempre diverse e mutevoli, continuiamo a vivere»<sup>5</sup>.

Se, però, l'unitarietà del percorso può essere (una) cifra caratterizzante del discorso, si deve preliminarmente rinunciare a prendere le mosse da un punto qualsivoglia della linea storica, individuandolo come cesura arbitraria e, al contempo, portatrice di autonomo significato.

E' necessario, al contrario, ripercorrere il cammino delle aziende sin dalla loro prima istituzione, sia pur per sommi capi.

<sup>5</sup> Maurizio Fioravanti, a cura di, *Lo Stato moderno in Europa*, Laterza, Roma-Bari 2004<sup>4</sup> (ed. orig. 2002), p. VIII



## Capitolo 1

### Le aziende a Torino dal 1717 al 1796

#### 1. Il rinnovamento amministrativo e Vittorio Amedeo

##### 1.1 Un processo di *state-building* fra XVII e XVIII sec.

Si suole legare in modo univoco il grande rinnovamento della struttura dello Stato sabauda che ebbe luogo fra il 1717 ed il 1730 alla figura di Vittorio Amedeo.

La storiografia tradizionale non esita, anzi, a definire il sovrano «principale motore ed autore della riorganizzazione dello stato impostata e avviata tra la fine della guerra per la successione spagnola e il conflitto per l’Austria»<sup>1</sup>. Questa impostazione, pur non del tutto infondata, potrebbe oggi apparire bisognevole, per certi versi, di un ridimensionamento.

Si può convenire con l’affermazione di quanti ritengono che la radicale ristrutturazione degli apparati di governo poté essere liberamente attuata dalla volontà del monarca solo perché la stessa struttura del potere pubblico era ormai ben avviata entro una fase di netto accentramento e personalizzazione, quantomeno a livello di apparati amministrativi<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> in questi termini si esprime G. Quazza, nel saggio su *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Società Tipografico-Editrice Modenese, Modena, 1957, I. Ivi, in modo ancor più esplicito: «in ogni parte dell’opera riformatrice attuata in Piemonte si ritrova evidente e costante l’impronta personale di Vittorio Amedeo...» (p. 13).

<sup>2</sup> molto diversa, invece, era la situazione per quel che concerne l’unitarietà ed univocità dell’ordinamento nel suo complesso: si era lontani dalla unificazione del quadro delle fonti e dalla piena identificazione del diritto con la legge (l’espressione è di J. Bonnetcase, che la impiega fra quelle che esprimono le caratteristiche dell’atteggiamento dell’*école de l’exégèse* nell’approccio generale al problema giuridico. Cfr. *L’école de l’exégèse en droit civil. Les traits distinctifs de sa doctrine et de ses méthodes d’après la profession de foi de ses plus illustres représentants*, Paris 1924; per una riconsiderazione critica, v. M. Xifaras, *L’école de l’exégèse était-elle historique? Le cas de Raymond-Théodore Troplong [1795-1869], lecteur de Friedrich-Karl von Savigny*, in J.-F. Kérvegan, H. Monhaupt (a cura di), *Influences et réceptions mutuelles du droit et de la philosophie en France et en Allemagne – drittes deutsch/françoisesches Symposium von 16 bis 18 September 1999 in La Boussière, Dijon*, Klostermann, Frankfurt am Main, 2001, pp. 175 ss.). Questo

Perlomeno dalla fine del XVI secolo, infatti, la macchina politico-amministrativa del ducato, insieme a quelle della maggioranza degli altri ordinamenti europei, si era mossa verso la direzione della piena modernità giuridica, con un'accentuata burocratizzazione, un riposizionamento complessivo dei plessi di governo attorno alla centrale figura del sovrano, la creazione di meccanismi di trasmissione dei comandi e del potere che fluivano e rifluivano secondo una catena almeno in via di principio gerarchica ed unitaria<sup>3</sup>.

Gerarchica ed unitaria, s'è detto: ovviamente, a patto che tali connotazioni si assumano non come oggi s'intenderebbero le medesime terminologie (ossia, come indicative di una struttura piramidale e rigidamente ordinata), ma nel (più limitato) senso che ogni distinta terminazione nervosa del corpo amministrativo faceva capo, per la potestà decisionale ultima, al sovrano, e ciò per quanto permanessero sullo sfondo intatte le contraddizioni e complessità giunte direttamente da un medioevo plurale e persistente, mai veramente "chiuso"<sup>4</sup>.

cambiamento sarà il portato finale di un processo – rivoluzionario- di recisione della legittimazione tradizionale del potere politico. Evitando di addentrarsi nella messe di problematiche che solleverebbe la considerazione men che rapsodica di questi aspetti, si rimanda, per un primo inquadramento, a P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2007 (III ed.); sempre di P. Grossi, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano 1998; nello specifico sulla costruzione della scienza civilistica tedesca nell'Ottocento, ma con evidenti riflessi generali all'altezza delle tematiche qui lambite, P. Cappelini, *Sytema iuris*, 2 voll., Giuffrè, Milano 1984-1985. Sul superamento dell'atteggiamento esegetico – e sulla conseguente "rivoluzione" metodologica nel diritto, chiamato a confrontarsi con i problemi della crisi modernista, v. M. Sabbioneti, *Democrazia sociale e diritto privato. La Terza Repubblica di Raymond Saleilles*, Giuffrè, Milano 2009.

<sup>3</sup> sulla forma del potere pubblico nella modernità giuridico-politica, per quanto riguarda la complessa e controversa categoria della sovranità, si v. D. Quaglioni, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari 2004; per quel che concerne le contraddizioni nel percorso di formazione dello Stato moderno, un rimando ancora a Maurizio Fioravanti, (a cura di), *Lo Stato...*, 2004, in special modo il cap. I (Maurizio Fioravanti), «Stato e costituzione», pp. 3-36.

<sup>4</sup> come è noto, già, sul punto, A. de Tocqueville, in *L'Antico regime e la rivoluzione (L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856), v. trad. it. Rizzoli, Milano, 2006<sup>4</sup>, coglieva per primo le problematiche ed insieme la linea evolutiva di fondo che avrebbe accompagnato l'evoluzione delle strutture della statualità. Per quanto riguarda le categorie dell'amministrare, un primo richiamo a L. Mannori e B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari 2006<sup>4</sup> (ed. orig. 2001), parte I, cap. II, «Amministrare giudicando. Le forme del comando nello Stato giurisdizionale», pp. 36-71.

## 1.2 La struttura burocratica ereditata da Vittorio Amedeo (cenni): il magistrato di Finanze

L'organizzazione amministrativa ereditata da Vittorio Amedeo dopo la c.d. «seconda reggenza», affidata alla di lui madre, Madama Reale<sup>5</sup>, consentiva, per dirla con una sola espressione, già la piena affermazione di un dominio personale<sup>6</sup>. E ciò nonostante essa rimanesse caratterizzata da una estrema complessità e parcellizzazione di organi, tanto d'entrata quanto di spesa, tra i quali le suddivisioni di competenze non erano affatto nitide (d'altronde, non si può nemmeno ravvisare, in senso propriamente giuridico, una nozione di «competenza» nell'amministrazione dell'epoca<sup>7</sup>). In linea di principio, su diverse sfere d'azione convergevano diversi organi e plessi di governo, con notevoli interferenze e sovrapposizioni: tali complica-

<sup>5</sup> Marie-Jeanne (Maria Giovanna Battista), nata Duchessa di Nemours, appartenente al ramo pienamente 'francesizzato' di Casa Savoia, esercitò in prima persona il potere sovrano a Torino dal 1675 al 1684, momento in cui il non troppo amato figlio decise di assumere, quattro anni dopo il raggiungimento della maturità (1680), le redini del governo. I rapporti fra la Duchessa e Vittorio Amedeo furono burrascosi tanto sul piano umano quanto su quello politico: la madre era fedele alleata della Francia di Luigi XIV (alla cui corte essa era cresciuta); il figlio, pur prendendo il «Re Sole» a modello della conduzione degli affari dello Stato, gli si contrappose (com'è risaputo) in tutti i modi. Per un primo inquadramento, cfr. G. Quazza, *Le riforme...*, I, 1957, cit.; A. Merlotti, *ad vocem Maria Giovanna Battista di Savoia Nemours, duchessa di Savoia*, in «Dizionario Biografico degli Italiani», (di seguito: DBI), Torino, LXX, 2007. Si v., ora, quanto dice anche A. Cont, in *Sotto tutela: il sovrano bambino in Italia (1659-1714)*, in «Rivista Storica Italiana», 2012, II, pp. 550-551: «Poiché la reggente lo teneva sotto sorveglianza in ogni sua mossa e gli appartamenti di entrambi a corte erano a poca distanza l'uno dall'altro, il giovane duca maturò un carattere introverso ed irritabile che esplodeva in scene brutali [...] le ferite morali di "Victor Amé", mai cicatrizzate, si incarnarono [...] in una vera e propria ripugnanza fisica nei confronti della madre. Ad esempio, se Madama Reale lo toccava accidentalmente sul volto nel salutarlo, il giovinetto tredicenne si congedava con le debite riverenze, ma uscendo dalla porta si sfregava disgustato la parte lesa, contaminata, "comme s'il avoit approché d'un pestiféré"».

<sup>6</sup> «un secolo di sviluppo burocratico aveva preparato il terreno a Vittorio Amedeo tramite la creazione di un fedele meccanismo di trasmissione degli ordini del sovrano, e il contemporaneo indebolimento dei vincoli istituzionali all'esercizio del potere da parte del principe. La molla principale di questo meccanismo era costituita dal duca e dal ristretto consiglio di ministri; l'indirizzo politico era determinato dal vertice. Le relazioni tra Vittorio Amedeo e coloro che ne erano al servizio [...] erano altamente personali [...]» G. Symcox, *Vittorio Amedeo II. L'assolutismo sabauda 1675 - 1730*, SEI, Torino 1985; trad.it, di S. Patriarca, di *Victor Amadeus II. Absolutism in the Savoyard state 1675 - 1730*, Thames & Hudson, London 1983.

<sup>7</sup> la nozione di competenza come sfera delimitata di attribuzioni è, difatti, strettamente legata allo sviluppo dell'idea di organo amministrativo in senso ottocentesco. Essa presuppone il passaggio tra due diverse concezioni dell'amministrare sul quale si concentrano gli snodi (forse) più critici del presente lavoro; appare opportuno, quindi, il rimando a quanto *infra* sul punto.

zioni non erano, tuttavia, vissute necessariamente come storture di sistema, ma ricomposte nella tensione verso il vertice<sup>8</sup>.

In Piemonte, per quel che concerne più direttamente l'amministrazione economico-finanziaria<sup>9</sup>, operava dal 1588 un «Consiglio, o Magistrato generale delle Finanze»<sup>10</sup>, col compito precipuo «di generalmente sovrintendere alle dette finanze, redditi ordinarii, et straordinarii, et ogni negotio concernente il dinar Nostro, et a tutti gli altri Magistrati, Ministri, Ufficiali, Tesorieri generali, et particolari, Ricevidori et contabili di ogni sorte, tanto di qua, che di là dei monti»; ma, come è agevole presupporre, la presenza di quest'organo non impedì che attorno all'amministrazione attiva ed al governo delle finanze dello Stato si affastellassero i più svariati uffici e consessi<sup>11</sup>.

Le interpretazioni sul ruolo effettivo giocato dal consiglio delle Finanze d'istituzione tardo-cinquecentesca non sono univoche. Per alcuni si trattò di un elemento istituzionale comunque in grado di garantire una certa omogeneità al centro del sistema<sup>12</sup>. Secondo una lettura più recente, al contrario, il collegio rimase in ombra «data soprattutto la prevalenza del potere del sovrano e dei suoi consiglieri più esperti»<sup>13</sup>. La stessa storiografia, comunque, è concorde nel rilevare come il principa-

<sup>8</sup> in ciò può forse leggersi una traccia dell'antica concezione del sovrano come «giudice», *fons iuris*; correlativamente alla struttura del potere come *iurisdictio*, essa assume il monarca come colui che in primo luogo dirime conflitti, insorti nell'applicazione di regole non create volontariamente, ma preesistenti. Tuttavia, se l'operazione (dirimere i conflitti pronunciando la parola ultimativa) è simile, molto differente è l'archetipo di potere che vi sta alla base: quella del sovrano-capo della macchina burocratica non è una «pronuncia», ma è già, compiutamente, un «comando». Imprescindibile il rimando a P. Costa, *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Giuffrè, Milano 1969 (ed. orig.).

<sup>9</sup> e tralasciando, quindi, le evoluzioni della struttura politica a partire dai *Decreta seu statuta* di Amedeo VIII del 17 giugno 1470, che misero capo ad un sistema basato sulla compresenza della Cancelleria, delle Segreterie (poi rinnovate da Vittorio Amedeo, come si dirà) e del Consiglio di Stato.

<sup>10</sup> r. pat. 17 ottobre 1588, in F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, editti, manifesti ecc. pubblicati dal principio dell'anno 1681 sino agli 8 di dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia*, Davico e Picco (poi Arnaldi), Torino, 1832, t. VIII, p. 450.

<sup>11</sup> la giurisdizione finanziaria era esercitata dalla Camera dei Conti (per il Piemonte) e dalla – notoriamente orgogliosa e riottosa – *Chambre des Comptes* (per la Savoia), che approvavano tutti i bilanci ed i conti dello Stato, ricevuti dal Controllore generale. La *Chambre* aveva anche attribuzioni di amministrazione attiva (ad es., in materia di strade, caserme e ponti), di diretta ascendenza medievale; a fine Seicento, tuttavia, esse erano già state devolute all'Intendenza, nuovo perno dell'amministrazione locale. Cfr. G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, p. 65.

<sup>12</sup> G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, p. 71.

<sup>13</sup> C. Narducci, *Il Consiglio di finanze degli stati sabaudi (secoli XVIII e XIX)*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 2010, p. 10. Prosegue l'A.: «poche sono infatti le carte nelle quali si fa accenno a questo organo ed alle sue deliberazioni. Si può pertanto dubitare che - in concreto - soprattutto negli

le problema pratico derivante dalla organizzazione amministrativo-finanziaria vigente fino alle riforme del 1717 fosse addebitabile alla presenza di diversi e separati organi d'entrata, accoppiata con il permanere di altrettanta poca chiarezza sul versante dell'impiego del denaro pubblico, o, per essere più precisi, dell'amministrazione attiva.

Possibilità di governo personale, attraverso la leva delle relazioni e dell'influenza e grazie al permanere sullo sfondo di un potere ultimativo<sup>14</sup>, non significava quindi affatto possibilità di funzionamento ottimale del sistema.

Vittorio Amedeo rappresentò la piena incarnazione del sovrano-stato, dell'autocrate-burocrate: egli riuscì a imporre alla struttura della monarchia sabauda il passaggio ulteriore e definitivo nel cammino della moderna statualità, creando una struttura del potere veramente omogenea, in grado di reggersi da sola<sup>15</sup>, animata dalla ferrea logica della ragion di Stato e dall'ideale del servizio alle istituzioni in quanto tali. Per quanto permangano incertezze sull'interpretazione sociologica delle riforme vittoriane<sup>16</sup>, un dato – di natura istituzionale – è certo: esse si inseriscono in un respiro comune della storia europea di quegli anni.

anni di guerra, detto Consiglio fosse convocato di frequente. Tale organo rimase comunque competente fino alla riforma operata da Vittorio Amedeo II».

<sup>14</sup> il tutto accentuato, com'è stato notato da avveduta storiografia, dal fatto che negli stati sabaudi non si fosse mai completamente affermato un sistema paragonabile alla *paulette* francese: l'ereditarietà delle cariche filtrava, invece, attraverso il più modesto meccanismo della *sopravvivenza*, che era un privilegio concesso discrezionalmente dal sovrano ed escludeva la trasmissione venale a terzi, limitando il subentro nella carica di padre in figlio. Cfr. G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, p. 73-74; E. Stumpo, voce *Giuseppe Gaetano Giacinto Carron*, in DBI, XX, 1961.

<sup>15</sup> ciò che apparve evidente all'epoca della abdicazione dello stesso Vittorio Amedeo, e del susseguente suo tentativo (dettato, più che altro, dal deteriorarsi delle condizioni di salute mentale dell'anziano re) di riprendere le redini dello Stato, ricorrendo all'arbitraggio dell'Imperatore. L'espedito giuridico, *superiore...recognoscens*, avrebbe, come è agevole intuire, vanificato tutto il pluridecennale sforzo di affermazione della piena sovranità degli stati sabaudi, al quale lo stesso Vittorio Amedeo aveva dedicato buona parte della sua vita. Fu la macchina burocratica, molto più che le resistenze del (mite) erede, a stroncare le ultime, distruttive velleità autocratiche del primo re di Sardegna, salvando lo Stato appena costruito: il ministro Ormea suggerì infatti a Carlo Emanuele l'estrema soluzione dell'arresto dell'ex-sovrano, che venne eseguito con impassibile efficienza. Cfr., nel dettaglio, G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, pp. 312 ss.

<sup>16</sup> con la divergenza di vedute sulle classi che favorirono la riforma, sulla stessa estrazione di coloro i quali la guidarono (e sul conseguente significato storico di essa): ad esempio, E. Stumpo, in *Finanza e Stato moderno nel Piemonte del Seicento*, Istituto storico italiano per l'Età moderna e contemporanea, Roma 1979, pp. 162-163, anticipa al Seicento la partecipazione del ceto borghese (e, comunque, dei non nobili) alla conduzione degli affari dello Stato, e conseguentemente legge le riforme vittoriane come punto d'arrivo di un percorso dai tempi più lunghi. Più in generale, sull'interpretazione da dare al clima sociale non solo del Piemonte, ma dell'Italia di quegli anni, si v. D. Carpanetto, G. Ricuperati, *L'Italia del Settecento. Crisi, trasformazioni, Lumi*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

Pertanto, la figura dominante del re, che ha affascinato gli storici col suo carattere cupo, irascibile, dissimulatore eppure capace di una determinazione incredibile nel perseguimento del risultato pratico dell'accrescimento del «nudo potere»<sup>17</sup>, può forse essere letta come l'«occasione», più che la «causa», di una transizione verso nuove forme di organizzazione delle strutture di governo.

## 2. Segreteria e azienda: modello (europeo) comune e soluzione (sabauda) originale

### 2.1 La segreteria all'inizio del XVIII sec.

I decenni tra la fine del XVII e l'inizio del XVIII secolo, percorsi dalla devastante guerra di successione spagnola, sono caratterizzati da una vera e propria ondata di riforme all'altezza degli apparati statuali delle principali monarchie continentali. Il modello francese, affinosi lungo l'arco di diversi secoli e divenuto egemone col regno di Luigi XIV, influenza i propri principali avversari, non meno che gli alleati ed i satelliti; il confronto bellico su scala europea<sup>18</sup> spinge le nazioni in guerra verso uno slancio di modernizzazione necessario per sostenere gli enormi costi finanziari del mantenimento di eserciti professionali lungo campagne della durata di anni<sup>19</sup>. Al contempo, la creazione di strutture statali sempre più solide ed efficienti si accompagna all'aprirsi definitivo degli orizzonti globali, con il conclusivo tramonto della fase «pionieristica» delle scoperte geografiche e l'avvio ben riconoscibile di sistematiche politiche coloniali<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> si veda G. Quazza, *Le riforme...*, cit., 1957, p. 13 ssg., (ossia, nella sua interezza il par. 1, «Vittorio Amedeo», del cap. I, dedicato agli «artefici» delle riforme medesime; come pure G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, che dedica il cap. IV («Il sovrano») nella sua interezza ad un vero e proprio 'studio psicologico'.

<sup>19</sup> cfr. C. Duffy, *The military experience in the age of Reason*, Wordsworth, Ware (Herts.) 1998, in special modo parte I («The armies of the Enlightenment»), cap. 1, «Military Europe», pp. 3-34; parte III («The military experience in context and perspective»), cap. 9 «Land war and the experience of civilian society», pp. 297-308. Sulla *escalation* militare europea fra XVII e XVIII sec., v. pure, ad es., J. A. Lynn, *The wars of Louis XIV (1667-1714)*, Pearson, London 1999. Si v. pure D.G. Chandler, *The art of warfare in the age of Marlborough*, Da Capo Press, Cambridge (Mass.) 1995 (II ed.); utile pure (ma centrato sull'esperienza inglese) R. Holmes, *Redcoat. The British soldier in the age of horse and musket*, Harper Collins, New York 2002.

<sup>20</sup> si pensi all'avvio, in questi anni, della penetrazione franco-inglese in India (ed al conseguente ripetuto scontro d'influenze in quella zona, poi degenerato in una serie di conflitti armati); al consolidarsi dei

Non solo le grandi potenze<sup>21</sup>, ma anche gli stati per così dire “minori” posero, in questo clima, mano ad un impulso di ricomposizione della struttura amministrativa. Per restare ai casi della penisola italiana, l’affermazione risalta con tutta evidenza qualora si volga lo sguardo alle due maggiori entità politiche della regione.

## 2.2 (segue) fra Napoli, Madrid e Parigi

Oltre al Piemonte sabauda, non si possono infatti tralasciare le riforme intraprese, più o meno negli stessi anni in cui Vittorio Amedeo realizzava le sue, da Carlo (comunemente noto come<sup>22</sup>) III, primo sovrano borbonico di Napoli<sup>23</sup>. Una comparazione fra i due momenti di rinnovamento svela intenti ed archetipi comuni

domini delle due medesime potenze nel continente americano; al tentativo di riorganizzazione del declinante impero spagnolo.

<sup>21</sup> non è il caso di approfondire questa affermazione se non per accenni. Basti anche solo uno sguardo a quanto accade in Inghilterra, negli anni fra il 1682 (morte di Carlo II) ed il 1714 (ascesa al trono di Giorgio I di Hannover). Questo periodo si caratterizza per l’accavallarsi di fondamentali eventi nella storia costituzionale: la Gloriosa Rivoluzione; l’Act of Union (1707); l’affermarsi del modello parlamentare settecentesco (Septennial Act, 1715); il delinearsi del sistema politico bipolare, con le opposte fazioni («whigs» e «tories»); l’emergere del ruolo del Gabinetto e l’ascesa al potere di Robert Walpole, antesignano della moderna figura costituzionale di Prime (o First) minister. In Francia, eccezion fatta per il periodo della Reggenza, la sperimentazione istituzionale fu meno spettacolare, ma dopo gli anni della *poli-synodie* si affinò il sistema accentrato di ascendenza secentesca; in Spagna, l’avvento della dinastia borbonica fu l’occasione per una vasta stagione di riforme nell’organizzazione dello Stato, sulle quali si tornerà tra breve. Gli anni successivi al 1683 (vittoriosa conclusione dell’assedio di Vienna) furono pure quelli del consolidamento e dell’estensione del potere della monarchia asburgica: cfr. J. Bérenger, *Storia dell’impero asburgico (1700-1918)*, Il Mulino, Bologna 2003

<sup>22</sup> vuoi per rimarcare la propria distanza dalle precedenti esperienze politiche, vuoi per pura e semplice incertezza su quale cronotassi considerare valida e legittima, egli finì, come si sa, con l’accedere al trono «senza numerazione specifica». Gli storici delle istituzioni napoletane non mancano di rimarcarlo: cfr. G. Galasso, *Storia del regno di Napoli*, UTET; Torino, 2007, vol. IV, p. 39.

<sup>23</sup> per vero, la ‘grande ondata’ di riforme vittoriane si situa fra il 1717 ed il 1725 (con l’eccezione dell’, importantissimo ai fini di questo discorso, *Regolamento pel governo economico delle aziende*, che è del 1730), mentre quelle napoletane si aprono con il dominio borbonico, il cui «tempo eroico» (l’espressione è di Galasso, v. *infra*) va dal 1734 al 1738: un decennio più tardi. Tuttavia, a parere di chi scrive non vi è questione di precedenza o di primogenitura: entrambi i movimenti di rinnovo degli apparati statuali del Seicento che qui si considerano si devono leggere come originati dalla stessa spinta storica, che è quella, cui s’accennava nel testo, data dalla Guerra di successione spagnola: Vittorio Amedeo cominciò la sua «grand’opra» –la terminologia è di Quazza- dopo aver ottenuto la corona regia con la Pace di Utrecht (1713), mutando solo quanto fu necessario dopo lo scambio della Sicilia con la Sardegna; gli strascichi del grande conflitto europeo, allo stesso modo, sono i medesimi che, un quindicennio più tardi, porteranno alla spedizione dell’Infante don Carlos a Napoli ed alla battaglia di Bitonto, che gli consegnò il regno. Non è peregrino, quindi, considerare i movimenti riformatori piemontese e napoletano in parallelo, come frutti della stessa esperienza storica.

e rende una prima ragione dell'asserzione, più volte già ripetuta, secondo la quale lo sforzo istituzionale vittoriano deve essere letto come declinazione locale di un movimento più vasto.

Senza pretesa di addentrarsi nella trattazione, né tantomeno di portare un contributo originale sul punto, si considerino solo i punti più qualificanti del programma riformistico borbonico. Sintetizzando, l'innovazione della struttura dello Stato ebbe il suo perno nell'abolizione, recante la data del 7 giugno 1735, del consiglio collaterale, organo portante dell'amministrazione spagnola a Napoli (l'aggettivo «collaterale», com'è intuibile, è riferito alla posizione del collegio, collocato *a latere* rispetto al Viceré): questo complesso organo consultivo, con le sue varie componenti di togati e «cavalieri», sotto il precedente regime era divenuto tributario di un potere esorbitante ed ingestibile<sup>24</sup>.

Dopo tale mossa, l'apparato burocratico venne ad impernarsi su quattro segreterie: di Stato, d'Azienda – ovvero per gli affari finanziari: si ponga mente a questa dicitura -, di Giustizia e degli Affari ecclesiastici. Al vertice della struttura amministrativa si trovava il consiglio di Stato (anche detto di Gabinetto), organo collegiale di ascendenza farnesiana che il nuovo re aveva portato con sé da Parma.

«Se mai ce ne fosse bisogno, si conferma, così, che il vero significato di quella riforma [...] era l'imposizione della superiorità del potere regio su tutti i livelli istituzionali del Regno [...]»<sup>25</sup>. Lo scopo era il medesimo, si può aggiungere, che aveva avuto in mente Vittorio Amedeo quando, a partire del 1717, secondo movenze per certi versi molto simili, dopo un energico colpo di spugna mise in piedi un'ossatura amministrativa (almeno strutturalmente) del tutto nuova, anche qui poggiante, per quel che concerneva il versante che in prima approssimazione si dirà “politico”, sulle Segreterie di stato.

Proprio sulle segreterie bisogna soffermarsi un attimo. L'osservazione della vita di questi «organi» (tali solo in accezione discorsiva) nelle monarchie settecentesche li mostra come strutture che potremmo definire “proto-ministeriali”, nel senso che (quantunque la terminologia di «ministro» e «ministero» fosse già largamente in uso) essi rappresentano un antesignano, ma non una semplice variazione lessicale rispetto alla costruzione (ministeriale, appunto) che prenderà piede lungo il corso dell'Ottocento.

<sup>24</sup> cfr., ancora, G. Galasso, *Storia...*, cit., 2007, pp. 53 ss.

<sup>25</sup> sono parole di G. Galasso, *Storia...*, cit., 2007, p. 54.

Il ministero giunse a caratterizzarsi come una architettura solida, ramificata, talora persino ipertrofica<sup>26</sup>; le segreterie, al contrario, erano enti snelli e, soprattutto, molto mobili: tale ultima caratteristica era legata all'intima connessione, quasi (talora) all'identificazione della Segreteria col suo titolare.

Accorpamenti e divisioni potevano essere, così, molto frequenti. Siamo ancora in una fase storico-istituzionale nella quale l'aspetto personale del potere, ed il legame di fiducia (in senso stretto) col sovrano giocano un ruolo importante: volendo azzardare un'espressione di sintesi, si potrebbe dire che è la segreteria ad essere definita dalla figura del «ministro» titolare, molto più di quanto non sia la titolarità di essa a definire il soggetto che ricopre la carica.

I compiti della segreteria, nelle varie legislazioni istitutive, sono sistemati in modo piuttosto elastico: più che all'amministrazione quotidiana, essi appaiono legati alla "alta" direzione della cosa pubblica; non meno importante si mostra, poi, lo stretto legame tra le segreterie ed i vari consigli regi (come appunto, quello napoletano poc'anzi ricordato, il consiglio di Stato) dove siedono *ex officio* i titolari di questi che si è voluti chiamare "proto-ministeri", accanto ad altri consiglieri, che di volta in volta vengono scelti dal re, a seconda delle ascese e delle eclissi nell'influenza delle fazioni.

Si tratta, in definitiva, di organi della transizione: essi rappresentano un (fondamentale) passaggio storico-istituzionale nel percorso che va dall' *amministrare giudicando*, in linea di principio affidato a *magistrati*<sup>27</sup> ed (apparentemente) avulso dalla determinazione e conduzione dei fini dell'attività politica – ma, in realtà, plasmato, a monte, dalla indistinzione della sfera amministrativa da quella politica – all'amministrazione pienamente burocratizzata<sup>28</sup>, che raccorda in un unico apparato organico le decisioni prese a livello di vertice politico e le singole scelte particolari (provvedimenti), attraverso una catena di trasmissione che corre lungo la gerarchia facente capo al ministro. Catena, questa, che presuppone, ad un certo punto del "percorso" del comando dell'autorità, una netta mutazione della natura di esso: realizzando, fuor di metafora, una separazione<sup>29</sup> tra la sfera politica e quella amministrativa.

<sup>26</sup> per un primo inquadramento, v. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996; F. Bonini, *Storia della Pubblica Amministrazione in Italia*, Le Monnier, Firenze, 2004.

<sup>27</sup> cfr. Mannori, Sordi, *Storia...*, cit., 2006<sup>4</sup>, pp 36 -71; parte II, cap. I, «Le dinamiche di mutamento. Guerra, denaro e pubblici apparati nell'Europa d'antico regime», pp. 75 ss..

<sup>28</sup> cfr. Mannori, Sordi, *Storia...*, cit., 2006<sup>4</sup>, parte III, cap. I, «Lo Stato a pubblica amministrazione», pp. 225-276; v. anche S. Cassese, P. Calandra, *L'amministrazione centrale dello Stato*, UTET, Torino 1987.

<sup>29</sup> netta sul piano logico-ideologico; meno percepibile dal punto di vista organico, stanti i poteri gerarchici d'avocazione ecc., facenti capo al ministro, nonché l'ultima responsabilità di questo per tutti gli atti

Nelle segreterie settecentesche questa modalità di azione non è, né può essere, ancora ben distinguibile, perché è la stessa forma del potere politico che continua a risentire degli archetipi tradizionali. Esso, infatti, si centralizza e si rafforza, ma non cambia ancora del tutto rispetto alla propria antica rappresentazione. Nel funzionamento delle segreterie, quindi, inizia ad essere compiutamente ravvisabile un atteggiarsi di ruoli che prefigura la connessione (e la distinzione) tra politica ed amministrazione del secolo successivo, ma ancora ad un livello embrionale: i titolari delle segreterie sono ancora, prima d'ogni altra cosa, i più stretti collaboratori del sovrano, e, al contempo gli apparati ai loro ordini cominciano a rappresentare la cinghia di trasmissione unitaria delle decisioni di vertice; tuttavia, questi strumenti di governo non sono ancora l'unico – o, almeno, privilegiato – canale attraverso il quale le decisioni di vertice stesse si attuano e si realizzano fino ad arrivare nel dettaglio della singola scelta operativa.

### **2.3 Divaricazione nel campo amministrativo-finanziario ed economico: la variante torinese**

Allo stesso tempo, permane infatti una inorganicità<sup>30</sup> di fondo. Essa si rivela in modo evidente nella struttura ancora plurivoca dell'amministrazione finanziaria. Lo Stato non è ancora, volendo semplificare all'estremo, un organismo monolitico<sup>31</sup>, con un bilancio unitario, centri di spesa univoci, una determinazione centralizzata dell'entrata.

A tal proposito si può, forse, sostenere che la complessità delle strutture dell'amministrazione finanziaria settecentesca riflettesse immediatamente proprio il quadro frastagliato delle fonti d'entrata.

Tornando agli Stati sardi, qui, com'è risaputo, permaneva un complesso di leve fiscali stratificato: accanto all'imporsi della tassazione di diretta derivazione regia (in Piemonte, all'inizio del Settecento, essa consisteva principalmente della taglia e del

del ministero. È proprio questa *complexio oppositorum* tra separazione della sfera politica da quella amministrativa, e proiezione unitaria di tutto l'apparato burocratico sul ministro, che come parte del Governo ne assume la responsabilità politica, a rappresentare il punto centrale e distintivo dell'amministrazione ottocentesca (e primo-novecentesca).

<sup>30</sup> l'aggettivo «inorganico» non è da intendere con connotazione dispregiativa: si intende solo marcare la differenza (la non-organicità, appunto) rispetto ad una caratterizzazione di tipo «organicistico». Le segreterie, per farla breve, *non* erano organi secondo l'accezione che questa parola possiede da quando è stata fissata dalla scienza giuridica pubblica tardo-ottocentesca.

<sup>31</sup> nell'articolazione pratica; non, invece, a livello teorico-rappresentativo, dove l'unitarietà dello Stato si è ben distintamente affacciata: cfr. W. Reinhard, *Storia dello Stato moderno*, Il Mulino, Bologna 2010 (trad. it. di *Geschichte des modernen Staates*, Beck, Muenchen, 2007), pp. 31 ss.

tasso, entrambe imposte fondiari), sussistevano tributi risalenti ai tempi dei meccanismi consensuali (levati, cioè, dagli antichi «Stati», le assemblee cetuali-territoriali di origine medievale); vi erano inoltre varie imposte destinate a finalità specifiche, che col tempo si erano consolidate (come, per es., il sussidio militare ed il c.d. «quartiere d'inverno», istituiti originariamente per il mantenimento delle truppe in campagna *una tantum*), come anche tributi indiretti (dazi doganali, gabella del sale); il tutto era ulteriormente complicato dalla sussistenza di aree di esenzione e privilegio, come quello ecclesiastico, che notoriamente rappresentarono ovunque, lungo il secolo giurisdizionalista, uno dei terreni privilegiati di scontro (ideologico non meno che pratico) tra la monarchia ed il clero<sup>32</sup>.

Gli anni di regno di Vittorio Amedeo videro un forte dinamismo anche per quanto riguardava il sistema tributario. Tuttavia, l'opera riformatrice in questo campo si concentrò sui metodi di riscossione e sulla razionalizzazione delle funzionalità del sistema, più che sulla radicale ristrutturazione della leva fiscale.

L'opera maggiormente significativa fu, in tale ambito, la monumentale revisione del catasto, il cui frutto più maturo è l'editto di perequazione dei beni del Piemonte (5 maggio 1731), e che rappresentò un momento molto significativo della lotta alle immunità di radice premoderna di cui godevano i vecchi ceti dominanti<sup>33</sup>.

Per quel che concerne, invece, l'unificazione vera e propria, sul piano normativo e strutturale, della leva fiscale, i capisaldi del sistema rimasero in larga misura invariati, se si eccettua l'abolizione di alcuni tributi "minori" (*rectius*, «tributi ordinari particolari»)<sup>34</sup>.

È stata notata, per vero, un'accentuazione dell'importanza del tasso di Piemonte: quest'imposta cinquecentesca, tuttavia, ripartita tra le varie comunità (e quindi non ragguagliabile ad una moderna «patrimoniale») era da tempo la misura di calcolo di tutte le altre imposte, e pertanto era logico che fosse «chiave di volta di tutto il sistema»<sup>35</sup>. La leva impositiva faceva bensì perno su quest'imposta, ma essa stessa era fi-

<sup>32</sup> per una compiuta ed approfondita disamina delle problematiche qui fugacemente accennate è ancora valido il rimando a L. Einaudi, *La finanza sabauda all'aprirsi del secolo XVIII e durante la guerra di successione spagnola*, UTET, Torino, 1908. Si vedano pure, per un quadro più sintetico: G. Quazza, *Le riforme...*, cit., 1957, I, pp. 125 ss. (che però rimanda ad Einaudi, *La finanza...*, cit., 1908, per la parte più strettamente tecnico-finanziaria); come pure G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, pp. 67 ss.

<sup>33</sup> v. G. Quazza, *Le riforme...*, cit., 1985, I, pp. 144 ss.

<sup>34</sup> «già il 31 luglio 1713 si sopprimono il gioco del lotto, il quartiere d'inverno, la diaria; il comparto dei grani viene abolito con l'editto del 29 giugno 1720; lo "imposto delle 1.308.000 sulle Comunità del Piemonte" e l'introggio sono eliminati il 16 gennaio 1730. Ma non si vede una volontà chiara e decisa di sopprimere la varietà dei carichi per rinnovare in modo radicale tutto il sistema» G. Quazza, *Le riforme...*, cit., 1957, I, p. 133.

<sup>35</sup> come nota sempre G. Quazza, *Le riforme...*, cit., 1957, I, p. 134

glia del sistema: un sistema ancora a mezza via fra la tradizione ed i meccanismi della (alta) modernità<sup>36</sup>.

Orbene, fronte di un simile quadro, le strutture deputate alla gestione dell'entrata e della spesa pubblica restavano a loro volta maggiormente legate a paradigmi plurivoci d'azione dei pubblici poteri.

Guardando però oltre i confini del Piemonte in un'ottica comparativa si osserva come, sia pur in un panorama di fondo nel quale le coordinate restavano sempre più o meno le medesime, l'azione riformatrice desse luogo a soluzioni differenziate a seconda degli ordinamenti.

A tal proposito, si rinviene proprio nell'amministrazione finanziaria la differenza più significativa che sia dato rintracciare tra l'architettura risultante dalla riforma carolina a Napoli e quella sfrondata da Vittorio Amedeo nell'esperienza sabauda.

La monarchia borbonica preferì consolidare il coacervo delle competenze di spesa e di bilancio in un unico organo che, secondo le coordinate europee, rispondeva anch'esso ad un tipo proto-ministeriale: nacque così la segreteria d'Azienda.

Nell'impossibilità (anche qui) di rivoluzionare radicalmente la struttura della leva fiscale, la nuova organizzazione amministrativa divenne, nelle menti dei suoi artefici, un primo e fondamentale elemento di razionalizzazione, al quale seguì, con ritardo rispetto al Piemonte e sull'esempio di questo, la istituzione del «*Catasto generale*», cui si pervenne nel 1741<sup>37</sup>.

Il "modello" della segreteria d'Azienda derivava perfettamente (ed era stato direttamente approvato) da Madrid, dove in quegli stessi anni<sup>38</sup> - lungo un arco di tempo più lungo, cominciato con l'ascesa al trono di Filippo, duca d'Angiò, e proseguito negli anni a cavallo della guerra di successione - si era dato corso ad importanti innovazioni nella struttura burocratica centrale, anche qui incardinando il nuovo vertice dell'amministrazione sulle segreterie.

Quando anche Vittorio Amedeo ed i suoi ministri avevano ritenuto di dover riorganizzare le competenze e le strutture finanziarie-amministrative, oltreché gli organi deputati alla conduzione politico-amministrativa, la spinta razionalizzatrice

<sup>36</sup> d'altronde la *taille*, analoga al tasso e perfettamente omologa alla «taglia» di Savoia, ha rappresentato uno dei principali strumenti di affermazione e consolidamento del potere regio a partire dal basso Medioevo in Francia. Quest'imposta, originariamente straordinaria, levata per le spese di guerra e per la prima volta a prescindere dal consenso degli Stati, è uno dei meccanismi al cuore della costruzione delle monarchie moderne e ne spiega, in certa misura, anche i limiti. Cfr., per una panoramica di testi e problemi, G. Adam, A. Mezzacane (a cura di), *Le origini dell'assolutismo in Francia*, D'Anna, Messina-Firenze, 1974.

<sup>37</sup> G. Galasso, *Storia...*, cit., 2007, vol. IV, pp. 102 -104.

<sup>38</sup> cfr. *supra*, in nota 24.

era stata la stessa; il *leitmotiv* istituzionale, del tutto paragonabile; ma, se da un lato anche gli esiti furono perfettamente speculari a quelli napoletani, e prima ancora spagnoli, con la creazione delle segreterie<sup>39</sup>, dal versante finanziario si diede vita ad una macchina originale, che ricomprendeva in sé elementi dell'antico sistema<sup>40</sup>, affiancandoli però a soluzioni peculiari, dal ben riconoscibile volto "moderno".

#### 2.4 Le aziende: originalità di una costruzione policentrica

Anziché dar vita ad un unico organo che assommasse tutte le funzioni di finanza pubblica, il 1717 vide il perpetuarsi di un sistema policentrico, al centro del quale venne posto il consiglio di Finanza, elemento unificatore di una macchina che aveva diverse articolazioni. Esse erano, appunto, le aziende.

La terminologia è la stessa che s'è appena osservata nell'area ispano-napoletana, ed è, per esser più precisi, di diretta ascendenza spagnola. La parola *hacienda* rimanda, infatti, né più né meno che all'amministrazione finanziaria, o, se si vuole, alla finanza *tout court* (ed ancora oggi il ministero delle Finanze nei paesi di lingua spagnola è denominato, lo si ricorderà, *ministerio de Hacienda*).

Portando a diretta conclusione il ragionamento che sin qui s'è condotto con riguardo alla dimensione europea della riforma vittoriana, e quindi al contesto complessivo nel quale dev'esser letta la istituzione delle aziende, risulta ora evidente come l'ordinamento che influenza in modo più immediato le riforme d'area italiana, perlomeno a livello di terminologie e di fisionomie generali degli organi, è quello della spagna borbonica<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> come si vedrà più diffusamente tra breve.

<sup>40</sup> si allude al consiglio di Finanza, non per negarne la novità, ma per sottolineare la continuità col passato rappresentata dalla scelta di innovare prevedendo un organo collegiale anziché monocratico.

<sup>41</sup> non sembra dello stesso avviso (pur pertinendo il discorso, per la verità, maggiormente a una sorta di 'percorso di evoluzione del diritto' in senso amplissimo, non mancano però rapidi accenni all'evoluzione del diritto pubblico e costituzionale) C. Ghisalberti, nel suo *Per un raffronto tra la storia giuridica d'Italia e quella di Spagna*, in «Studi Sassaesi», VIII, 1981, pp. 427 – 438. Egli ritiene, all'opposto di quanto nel testo, che le somiglianze tra i due ambienti si vadano diradando con l'avanzare della modernità: «[...] un discorso sull'età del tardo diritto comune, o meglio, sul momento della emanazione delle più mature consolidazioni principesche nei diversi Stati italiani e delle ultime *recopilaciones* monarchiche in Spagna deve necessariamente tener conto ancora una volta delle peculiari e differenti situazioni ambientali dei due paesi e del diverso ruolo esercitato in essi dalla tradizione giuridica [...]», p. 434-435; «Ma è con l'Illuminismo e la Rivoluzione che il parallelo tra l'Italia e la Spagna dal punto di vista delle fonti del diritto e della disciplina istituzionale del vivere civile si fa ancora più difficile, rendendo assai problematico allo storico il confronto tra due situazioni tanto diverse e tra due atteggiamenti così distanti [...]», p. 436. Per quanto concerne la struttura amministrativa (oggetto immediato del presente discorso), non è dato

L'osservazione rasenta l'ovvietà per quanto riguarda il regno di Napoli post-1734 (dove, anzi la corte di Madrid non solo ispirava, ma s'ingeriva e ratificava le decisioni adottate a Napoli<sup>42</sup>); però, essa deve essere riconosciuta valida anche per quanto attiene al regno sabauda nel decennio precedente.

È possibile dare sostanza a tale affermazione, sol che si veda per sommi capi il percorso delle riforme intraprese a Madrid sul principio del secolo XVIII.

La nuova dinastia borbonica impose, in primo luogo, un'unificazione ordinamentale, sopprimendo le antiche autonomie dei territori aragonesi e la storica distinzione delle istituzioni loro proprie, con l'unificazione della struttura amministrativa sul modello di quella castigliana<sup>43</sup>. In seguito, fra il 1705 ed il 1716, la stessa amministrazione del regno di Castiglia, ormai divenuta struttura unica per tutti i domini della Corona, venne profondamente rinnovata. Furono istituite dapprima due segreterie, una con compiti finanziari e l'altra –potremmo dire- di amministrazione generale, competente per tutto il rimanente.

In un secondo momento (1714) le segreterie vennero portate a cinque. Una di queste era quella di Finanza (*de Hacienda*), le altre, invece, erano quella di Stato, degli Affari ecclesiastici, di Giustizia, di Guerra e delle Indie. A partire dal 1716, infine, le strutture vennero ridotte a tre, e la Finanza si trovò accorpata con la Giustizia e le Indie.

Si osservi, ora, la riforma di Vittorio Amedeo del 1717. Da un lato si ritrova l'istituzione di segreterie, dall'altro la presenza di un consiglio di Finanze – che parrebbe avere diversi tratti in comune con quello esistente fino a poco tempo prima nell'amministrazione spagnola e, prima ancora, castigliana<sup>44</sup>.

È nel tentativo di riaffermazione del protagonismo europeo della Spagna di Filippo V che, senz'altro, va collocato questo suo ultimo offrirsì come fonte di ascendenze (ovvero sia, se si vuole, come modello), non solo per gli ordinamenti ad esso direttamente legati, ma anche per Stati, come il Piemonte, ancora sottoposti, in una

trovare alcuna specifica menzione. Invece, per un raffronto serrato fra le istituzioni delle due monarchie borboniche, cfr., a titolo di completezza, il vivace e polemico *pamphlet* di G. Custodero, *Napoli come Spagna: profili di storia mediterranea*, Capone, Lecce, 2001.

<sup>42</sup> e ciò nonostante la percezione, comune e condivisa, della nuova dinastia e del nuovo re, Carlo, come di soggetti propriamente «nazionali», non mere promanazioni di potenze estere. In tema, v. A. Spagnoletti, *Storia del regno delle Due Sicilie*, Il Mulino, Bologna 2011 (I ed. 1997), pp. 70 ss.

<sup>43</sup> dovendo di necessità limitare il discorso a scarni accenni, strettamente inerenti a quel che concerne l'amministrazione finanziaria, si può osservare come nei secoli XVI-XVII essa fosse organizzata, per la corona di Castiglia, intorno al *Consejo de Hacienda* (creato nel 1523 e riformato nel 1658), alla *Contaduría Major de Cuentas* (ist. 1476) ed alla *Superintendencia General de Hacienda* (più recente: 1687), con a capo un Sovrintendente. La corona di Aragona aveva, dal canto suo, il *Baile General* ed il *Maestre Racional de la Corte*, di ascendenza medioevale, come svelano le terminologie.

<sup>44</sup> «*Consejo de Hacienda*», cfr. nota prec.

certa misura, alla sua influenza (seppure, chiaramente, non più al suo dominio od al suo controllo). Ma, a questo punto, è necessario avventurarsi su un ulteriore passaggio.

Deve dirsi infatti che lo stesso influsso spagnolo non rappresenta forse, propriamente, che un altro livello intermedio nel complicato gioco di riflessi della storia istituzionale europea di quegli anni.

Il dinamismo del dominio borbonico madrileno, in verità, si spiega esso stesso con la spinta originatasi dal cambio di regime politico e con il passaggio da Casa d'Austria al nipote del Re Sole. Portando a termine il ragionamento, si potrebbe affermare che, per tal via, tutto il (vertiginoso) giro di riforme centralizzatrici che si è appena tratteggiato ritrova il proprio autentico ed originario fondamento nella prima, "classica" scaturigine della costruzione dello Stato accentrato moderno: la Francia.

Si ha conferma di ciò nell'osservazione della struttura francese dell'amministrazione economica e finanziaria, dove, chiudendo infine l'intricato percorso dei modelli della riforma piemontese del 1717, si ritrova (com'è risaputo), ancora una volta, un consiglio di Finanza.

Si tratta del *Conseil royal des Finances*, istituito nel 1661<sup>45</sup>. Per primo Alexis de Tocqueville ne esaminò analiticamente attribuzioni ed attività in una prospettiva storica<sup>46</sup>, scorgendovi il vero asse portante del centralismo della monarchia francese

<sup>45</sup> si v. M. Antoine, *Le Conseil royal des finances au XVIII siècle et le registre E3659 des Archives d'Etat*, Droz, Genève, 1973.

<sup>46</sup> ne *L'Ancien Régime et la Révolution*, trad. it. *L'Antico regime e la Rivoluzione*, a cura di G. Candeloro, Rizzoli, Milano, 2006<sup>5</sup>, pp. 72 ss. Val la pena riportare un passo nella sua interezza, per le formidabili suggestioni rispetto ai temi qui trattati: «nel centro del regno, vicino al trono, si è formato a poco a poco un corpo amministrativo di singolare potenza [...] la sua origine è antica, ma le sue funzioni, per la maggior parte, sono di data recente. Come Consiglio superiore amministrativo, tocca ad esso di stabilire regole generali che devono guidare gli agenti del governo; decide anche di tutti gli affari importanti e sorveglia i poteri secondari. Ogni cosa finisce col far capo ad esso, e da esso parte il movimento che si comunica a tutto. Ciò nondimeno, esso non ha giurisdizione propria; il re solo decide, anche quando sembra che sia il Consiglio a pronunciarsi. E il Consiglio, per quanto abbia l'apparenza di render giustizia, è composto di semplici *datori di pareri*, come dice il Parlamento in una delle sue rimostranze. Questo Consiglio non è composto di grandi signori, ma di gente di mediocre o bassa nascita [...] Per solito agisce con discrezione e senza alcun chiasso, mostrando sempre pretese minori del suo potere. Così, non ha di per sé alcuno splendore; o piuttosto, si perde nello splendore del trono a cui è vicino; tanto potente che nulla gli sfugge, e nello stesso tempo così oscuro che a stento la storia lo nota». Bisogna tuttavia puntualizzare che Tocqueville discute, a stretto rigore, di *Conseil du Roi*, considerandolo come un tutt'unico. Si può a tal proposito affermare, con G. Candeloro, che il quadro dell'ordinamento amministrativo d'antico regime dato dall'illustre pensatore ne *L'Ancien régime et la Révolution* è «sostanzialmente esatto», ma, cionondimeno, fortemente semplificato: nell'immagine del *Conseil du Roi* confluiscono, infatti, i profili di più colleghi che di tempo in tempo, a partire dall'opera centralizzatrice del Cardinale Richelieu,

fino alla fine del regime tradizionale<sup>47</sup>. Se a ciò si aggiunge che l'ordinamento dell'amministrazione regia era anche oltralpe fondato sulle Segreterie<sup>48</sup>, si vede chiaramente come, per via di diversi, ma ben definiti cerchi concentrici, la ristrutturazione della burocrazia sabauda si presti ad essere interpretata come una precisa manifestazione del diffondersi di un comune, vasto modello.

Così, da ultimo Vittorio Amedeo, emancipandosi dalla tutela di Parigi, non poté che ripercorrere paradossalmente i passi del detestato modello della monarchia d'oltralpe, incarnata soprattutto nella figura dell'"arcinemico", Luigi XIV<sup>49</sup>. Quella era, infatti, né più né meno che la via maestra del rafforzamento dello Stato.

nei secc. XVII-XVIII vennero ad occupare, accanto al re, il vertice dell'apparato burocratico: il Grande Consiglio (dalle attribuzioni giurisdizionali), il Consiglio segreto o *Conseil d'en haut*, il *Conseil des parties* o Consiglio privato, il Consiglio dei dispacci, il Consiglio di commercio, ed infine il Consiglio di finanze (questi due ultimi furono unificati nel 1787). Vero è, pure, che fra questi vari collegi le distinzioni erano piuttosto fluide. Cfr. *L'Antico regime...*, 2006, cit., p. 322 n.; cfr., pure, R. Mousnier, *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, PUF, Paris, 1970. Per quanto riguarda il rapporto fra istituzioni centrali ed intendenti, terminazioni essenziali del potere centrale secondo Tocqueville, v. anche R. Doucet, *Les institutions de la France au XVIIe siècle*, I, A. et J. Picard, Paris, 1948, pp. 431-435.

<sup>47</sup> in questa sede si sta ragionando per ascendenze, archetipi ed influenze, e non con l'idea di trovare 'organi-fotocopia' in diversi ordinamenti. Conviene quindi puntualizzare, con C. Narducci, *Il Consiglio...*, cit., 2010, pp. 11 - 12, che fra il Consiglio delle Finanze francese e quello creato nel 1717 in Piemonte vi sono notevoli differenze, prima fra tutte la presenza ordinaria del re in Consiglio in Francia, a fronte della situazione opposta in Piemonte, che connota l'organo collegiale in senso più nettamente preparatorio e consultivo, laddove il *Conseil* ha soprattutto funzioni di amministrazione attiva e di risoluzione del contenzioso (tanto che l'A. appena citata si spinge ad affermare che «il Consiglio <francese, ndr> rappresentava sovente una finzione, che mascherava l'attività degli uffici ministeriali, non avendo quindi alcun potere proprio», p. 12. A margine, si deve però notare che nella monarchia di stampo moderno (c.d. «assoluta»), ogni potestà decisionale ultima è comunque deferita al re: lo stesso accadeva anche in Piemonte, dove (comunque) il sovrano aveva la parola definitiva sulle determinazioni del Consiglio di Finanze. Le variazioni nella caratura degli organi collegiali, se pur non possono ridursi a 'sfumature', possono quindi ricondursi comunque ad un modello unitario.

<sup>48</sup> le assonanze non si fermano qui: si pensi, pure, al controllore generale delle finanze (su cui, v. *infra*): un organo omonimo e parzialmente omologo (e, sempre per richiamarsi alla seminale ricostruzione di Tocqueville, assolutamente centrale) esisteva anche in Francia. Le figure 'ministeriali' nella storia francese del XVII sec. sono assolutamente centrali e la letteratura (anche con centratura storico-istituzionale) su di esse è sterminata. Per un esempio di compenetrazione tra sguardo biografico, posizione all'interno dell'ordinamento, contesto sociale può citarsi - per quel che riguarda il primo ed il più influente di questi ministri, il Richelieu - l'opera ultima di R. Mousnier, *L'homme rouge. Vie du cardinal de Richelieu*, Laffont, Paris, 2009 (ed. orig. 1995).

<sup>49</sup> solo apparente è la contraddizione tra la natura centralistica e 'monocratica', se così si può dire, che caratterizza (pur con la presenza di organi collegiali, facenti però capo al potere regio) tutte le riforme sin qui toccate, e l'esperimento di polisindia che caratterizzò la Reggenza in Francia. Si trattò, a ben vedere, non di un passo indietro nella centralizzazione dello Stato, ma dell'esasperazione di un aspetto che era da lungo tempo presente nella pratica e nella dottrina politica: la preoccupazione per il «dispotismo ministeriale», combinato ad una reazione - se è lecito impiegare tale espressione - all'onnipervasivo e via via

Vero è che le soluzioni istituzionali adottate a Torino sono tutt'altro che una scialbata copia di riforme altrove ideate. In questa sede, certo non si vuol meccanicamente ricondurre ad un archetipo spagnolo e, prima ancora, francese tutto il lavoro di rinnovamento della struttura amministrativa compiuto dalla monarchia sabauda.

Quel che si è cercato di dire lungo il corso delle pagine precedenti non è un tentativo di sminuire il significato e la portata degli interventi messi in opera da Vittorio Amedeo, ma è, piuttosto, l'espressione di una convinzione: quella secondo cui, per la retta comprensione del fenomeno, è indispensabile osservarlo in un intreccio di piani e di influssi, sia pur ricomposti entro direttrici unitarie, o "linee di fuga" riconoscibili.

Solo così si dà ragione della apparizione storica delle aziende, che, riconosciute nella loro collocazione entro un ampio movimento di ridefinizione dello spazio amministrativo, assumono nuovo, e forse più convincente, significato, rendendo ragione, ad un tempo, di una loro particolarità: la compresenza di una certa carica innovativa e della persistenza di elementi tradizionali – elemento, quest'ultimo, che pure è chiaramente riconoscibile<sup>50, 51</sup>.

L'osservazione del contesto storico-istituzionale europeo, pare di poter dire, consente di raggiungere il punto di equilibrio sul quale può sciogliersi un'apparente contraddizione, che una considerazione atomistica dell'opera legislativa di Vittorio Amedeo rende, al contrario, (quasi) irrisolvibile. Si trattò di un rinnovamento o di un semplice miglioramento? Né l'una né l'altra cosa: fu innanzitutto una fase di un cammino di evoluzione del potere pubblico, un cammino osservabile a livello europeo.

più accentuato (dopo la morte del Gran Colbert) personalismo nell'esercizio del potere da parte del defunto sovrano. Quindi, ancora una volta si trattò di una (singolare) via imboccata dal potere centrale per garantire la propria prevalenza. Che essa fosse destinata a rappresentare una parentesi lo dimostra il ritorno alla struttura burocratica per segreterie nel corso del sec. XVIII. V., per gli aspetti generali della storia istituzionale dello Stato «assoluto» in Francia, ancora un riferimento a R. Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1789*, PUF, Paris, 2005 (ed. orig. 1974); ora v. anche, sempre del medesimo A., *La costituzione dello Stato assoluto. Diritto, società, istituzioni in Francia dal Cinquecento al Settecento*, a cura di F. Di Donato, ESI, Napoli, 2002.

<sup>50</sup> si veda, ad esempio, quanto detto precedentemente sulla presenza di un Consiglio o Magistrato di Finanza fin dal 1588; v., pure, quanto a breve si dirà più compiutamente con riguardo agli immediati antecedenti delle aziende nelle sfere d'azione amministrativa che esse andarono ad occupare.

<sup>51</sup> cfr., per una tale lettura, E. Stumpo, *Finanza....*, 1979, cit., p. 173.

### 3. Dal 1717 al 1730: fra accentramento e policentrismo

#### 3.1 Consiglio di Finanze e aziende in un sistema (ancora) complesso

##### 3.1.1 Una riforma graduale. Il versante politico: le segreterie

Lo sforzo progettuale di Vittorio Amedeo II e dei suoi collaboratori<sup>52</sup> sul versante della macchina burocratica non si condensò in un unico momento creativo, ma procedette progressivamente, lungo diversi stadi.

Il 17 febbraio, con editto, si riformò (radicalmente) un versante dell'amministrazione centrale, quello che – attualizzando- si sarebbe sempre tentati di definire *tout court* «politico» ma che, forse con più appropriatezza, si potrebbe chiamare degli organi “di diretta collaborazione” col sovrano. Per tali si intendono quelli che prendevano e trasmettevano le decisioni più vicine ai fini “alti” e “liberi” della conduzione dello Stato.

Vennero create tre segreterie di Stato: per gli Affari esteri, per quelli Interni e per la Guerra. Si ritornava così a tracciare una divisione, almeno in linea di principio chiara, fra sfere di attribuzioni materiali<sup>53</sup>, dopo che per lungo tempo la segreteria di Stato, nata con la suddivisione tra affari esteri ed interni, era stata riunificata nella persona dei titolari. Erano costoro gli esponenti della famiglia Carron di S. Tommaso, che si erano succeduti (grazie alla *sopravvivenza*<sup>54</sup>) nel più alto ufficio ministeriale.

Fu introdotto inoltre da Vittorio Amedeo un nuovo consiglio di Stato<sup>55</sup>, destinato ad essere la sede istituzionale nella quale il re, nel determinare gli indirizzi politici fondamentali, avrebbe dovuto consultare (insieme ad altri consiglieri da lui nominati) i tre segretari di Stato.

<sup>52</sup> fra i quali rilevanza primaria assume il Gropello, cfr. G. Quazza, *Le riforme...*, cit., 1957; L. Einaudi, *La finanza...*, cit., 1908.

<sup>53</sup> bisogna, però, evitare - lo si ripeterà a costo di una certa ripetitività - di confondere questa «suddivisione di compiti» che distingue fra grandi coacervi materiali, fra «problemi dell'amministrare» in linea generale differenziati, e la moderna nozione di «competenza». In questo senso, il termine «sfera di attribuzioni», utilizzato nel testo per necessità di immediatezza, è fuorviante. Volendo proporre una lettura 'attualizzante' (a soli fini descrittivi), si potrebbe forse meglio parlare di «serie di operazioni amministrative diversificate per materia». Cfr. anche *infra* per quanto concerne la nozione di competenza e il suo progressivo affacciarsi nell'ord. subalpino.

<sup>54</sup> cfr. *supra*, p. 18 n.

<sup>55</sup> il cui immediato precedente è concordemente rinvenuto nel Consiglio di reggenza operante negli anni di minorità dello stesso Vittorio Amedeo.

Nell'analizzare la struttura delle segreterie si deve tenere sempre a bada la tentazione di darne una lettura *sic et simpliciter* attualizzante, trattandole come se fossero dei moderni ministeri<sup>56</sup>. Si trattò, certamente, di una razionalizzazione di grande innovatività, ma le nuove entità uscite dalla riforma vittoriana erano molto differenti dai loro discendenti di un secolo dopo.

### 3.1.2 Il versante amministrativo: le aziende

Si procedette poi alla riforma del versante «economico» – questa è la terminologia dell'epoca, ma, per miglior comprensione, in realtà oggi lo si potrebbe anche dire anche più semplicemente versante «amministrativo»<sup>57</sup> - della macchina statale.

Accanto alle segreterie, vennero istituite, a partire da poco più di un mese e mezzo dopo<sup>58</sup>, quattro aziende: di Finanza, di Guerra, dell'Artiglieria, della Real casa. Insieme ad esse, fu creato un consiglio di Finanze per sovrintendere all'attività delle aziende stesse e fornire un perno unificante delle varie azioni settoriali. Il nuovo profilo dell'apparato amministrativo non si delineò completamente, tuttavia, fino al 1730<sup>59</sup>.

Inizialmente, infatti, sia pur entro il quadro di dinamiche ed assetti rinnovati<sup>60</sup>, le aziende, come meglio si dirà in seguito, continuarono a mostrare soprattutto profili di decisa continuità con la precedente conformazione amministrativa.

Un'attenta lettura delle costituzioni del 1717 svela che, per strano che possa sembrare, la nuova terminologia legata all'utilizzo della parola «azienda» per indicare un ramo dell'amministrazione non equivalse alla immediata individuazione di enti completamente nuovi. Le vecchie strutture vennero per così dire inglobate nella nuova cornice: l'operazione rese necessaria la successiva emanazione di nuovi regolamenti per ciascun ramo d'amministrazione<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> come pare che, almeno in parte, faccia lo storico anglosassone G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, p. 263.

<sup>57</sup> i due termini devono essere letti come sinonimi (per quanto ciò appaia stridente, se guardato con categorie contemporanee), come riferiti a tutto il complesso dell'attività dei poteri pubblici non legata alla determinazioni degli indirizzi fondamentali e 'liberi' dell'azione dello Stato.

<sup>58</sup> come già detto, l'11 aprile 1717, cfr. *supra*, premessa, n.1

<sup>59</sup> anno dell'introduzione dei *Regolamenti pel governo economico delle aziende* (recanti la data del 28 giugno).

<sup>60</sup> spicca la riorganizzazione del sistema per rami di attività (piuttosto) nettamente delineati, composti entro un quadro unitario, e la presenza del consiglio di Finanze al centro dell'apparato.

<sup>61</sup> v. *amplius infra*, parr. I.3.2 a I.3.4.

### 3.1.3 «Azienda»: uno *shift* semantico ed un processo più che decennale

Tuttavia, il termine «azienda» nella sistematica delle prime costituzioni del '17 sembra significare soprattutto un nuovo modo di considerare enti e attribuzioni già esistenti, più che indicare singole strutture create *ex novo*. Solo tredici anni dopo la prima tratteggiatura delle aziende, la parola, per così dire, si “solidificò” - assumendo un più deciso significato, ormai (quasi) definitivamente indicativo di un organo amministrativo. «Organo» cioè, questa volta, in un'accezione simile a quella a cui è abituato il pubblicista contemporaneo.

Il graduale *shift* semantico si accompagnò ad un parallelo movimento istituzionale: le attribuzioni delle aziende vennero precisate e si recisero i collegamenti residui con l'amministrazione secentesca<sup>62</sup>. La prima grande transizione dell'apparato amministrativo sabauda poteva così dirsi completata: il sistema era a regime.

a) *aziende e consiglio di Finanze: il giudizio tradizionale (da rivedere)*

«Questa era dunque la macchina del governo economico centrale. Il re ordinava sovraneamente su tutto. Il Consiglio di finanze esaminava e riferiva al re; tre segretari di stato ne trasmettevano gli ordini e li contrassegnavano. Le quattro aziende eseguivano.»

Con queste espressioni secche e vivaci D. Carutti, nella più che datata *Storia di Vittorio Amedeo II* (1897)<sup>63</sup>, tratteggia uno schizzo dell'amministrazione sabauda (come uscita dallo sforzo di riforma cominciato nel 1717), delineando un'immagine persistente, al punto che ancor oggi essa è ben presente alla mente di taluni fra coloro i quali si sono occupati del tema<sup>64</sup>.

A loro volta, le frasi appena citate riecheggiano quelle, di poco più di un decennio precedenti, della *Storia della Monarchia Piemontese* di N. Bianchi (1880): «questi erano gli ordinamenti primari del governo del regno. Il re imperava, e come gli talentava assegnava le cariche dello Stato. Le segreterie di Stato riferivano al re sugli affari pubblici, ne ricevevano gli ordini, che in parte sbrigliavano direttamente, in parte trasmettevano, contrassegnandoli, a quattro Aziende per farli eseguire<sup>65</sup>».

<sup>62</sup> ad esempio, potenziando la figura dell'intendente generale a discapito delle competenze dei “consigli” di settore, v. *infra.*, parr. I.3.2 a I.3.4.

<sup>63</sup> D. Carutti, *Storia di Vittorio Amedeo II*, Torino, 1897, p. 446

<sup>64</sup> cfr. C. Narducci, *il Consiglio...*, cit., 2010, p. 12, *ad litteram* «è sempre valida l'affermazione fatta a suo tempo dal Carutti [...]».

<sup>65</sup> N. Bianchi, *Storia della Monarchia Piemontese*, F.lli Bocca, Roma, 1880, vol. I, p. 178

Buona parte della storiografia si è trovata concorde con questo “modellino”, riservando alle aziende una considerazione, se non marginale, senz’altro secondaria: esse «eseguivano».

«Organi puramente esecutivi, alla cui attività presiede il consiglio di Finanze»<sup>66</sup>, secondo C. Narducci, anche nella pennellatura del Quazza<sup>67</sup> si mette in risalto soprattutto la centralità del consiglio di Finanze, sottolineando la dipendenza da questo delle aziende. Esse non possono assumere alcuna decisione di spesa di una qualche rilevanza senza che essa venga ratificata dal consesso che, così visto, diviene davvero il «nucleo motore di tutta l’amministrazione»<sup>68</sup>. Del pari, i bilanci preventivi delle singole aziende<sup>69</sup> vengono trasmessi al consiglio, che ne elabora un consolidato generale e lo trasmette al sovrano, proponendo le necessarie modifiche rispetto alla bozza preparatoria che giunge dagli organi sottordinati.

Indubbiamente, nella nuova organizzazione dell’amministrazione finanziaria disposta da Vittorio Amedeo il consiglio di Finanze svetta molto più di quanto non faccia il (pure rinnovato) consiglio di Stato, idealmente destinato ad esserne il *pendant* per quel che riguardava ciò che potrebbe definirsi l’ “amministrazione politica” o, se si preferisce, per evitare l’apparente stridore dell’endiadi, l’attività di indirizzo generale degli affari dello Stato<sup>70</sup>. Qui, anziché l’organo collegiale, ad assumere un ruolo di primo piano furono soprattutto le Segreterie: secondo quanto si è già detto,

<sup>66</sup> C. Narducci, *Il Consiglio...*, cit., 2010, p. 11

<sup>67</sup> G. Quazza, *Le riforme...*, cit., 1957, I, pp. 60 ssg.

<sup>68</sup> G. Quazza, *Le riforme...*, cit., 1957, I, p. 62. Pure per G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, p. 263, il Consiglio fu il «fulcro [...] dell’amministrazione finanziaria».

<sup>69</sup> per gli aspetti finanziari e di bilancio, v. *amplius infra*, parr. I.3.2 a I.3.4 e spec. I.3.4.3, *sub a*)

<sup>70</sup> è necessario richiamare l’attenzione sul fatto che in questa fase storica dell’evoluzione dell’apparato statale non può propriamente parlarsi di suddivisione tra «politica» ed «amministrazione». A men che, per scopi più che altro dimostrativi, non si riduca l’agire politico alle sole sfere della «*Grosspolitik*» (guerra, diplomazia, e – al limite - politiche religiose e di cittadinanza), per riservare il termine “amministrazione” a tutto il coacervo delle rimanenti funzioni dei poteri pubblici. Sebbene – forse – funzionale allo svolgimento di un discorso schematico sulla suddivisione dei ruoli tra aziende e segreterie, pare però che questa prospettiva sia troppo semplificata. Bisogna allora conservare il quadro, certo più frastagliato, che dell’evoluzione istituzionale e costituzionale nei secc. XVII – XVIII ha dato la dottrina più recente. Sulle categorie del «*Policeystaat*», un rimando è d’obbligo a L. Mannori, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, I, Giuffrè, Milano, 1994, (si v., in particolare, per la distinzione fra «economia» e *iurisdictio*, pp. 425-463); B. Sordi, *L’amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Giuffrè, Milano, 1991; P. Schiera, *Stato di polizia*, in N. Bobbio – N. Matteucci – G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, UTET, Torino 1983, pp. 1141 ss.

in esse si rivelava pienamente l'aspetto della vicinanza del sovrano ai suoi collaboratori più stretti.

Le decisioni di vertice venivano quindi prese e trasmesse direttamente tra il re ed i suoi ministri<sup>71</sup>, mentre l'organo consultivo non affiancò, nella pratica, l'esercizio decisionale quotidiano al livello più alto. La funzione principale del consiglio di Stato sembra, piuttosto, essere stata quella (onorifica) di definire il profilo dei propri componenti, «distinguendo i ministri dagli altri ufficiali e consiglieri che occupavano una posizione centrale negli affari di stato»<sup>72</sup>.

Al contrario, negli affari finanziari la centralità del consiglio di Finanza appare l'elemento veramente caratterizzante della struttura, tanto che, di primo acchitto, non si comprende quasi quali potessero essere, di preciso, le residue attribuzioni delle aziende, e si eccettuano quelle preparatorie ed "ancillari" rispetto all'attività del collegio maggiore.

Uno scandaglio appena più profondo svela, però, l'esistenza di un quadro maggiormente complesso. Vero è che le aziende non sono mai state la sede delle più elevate operazioni decisionali. Vero è pure, però, che la loro importanza sta, si potrebbe dire, proprio in questo. Tali organi finivano, infatti, per assorbire la maggior parte del peso del concreto operare quotidiano dell'amministrazione, caratterizzandosi per il fatto che ad esse incombeva, sì, la "sola" esecuzione, ma anche, è il caso di affermare, "tutta" l'esecuzione degli indirizzi delle politiche pubbliche.

I compiti delle aziende non si esaurivano, quindi, in una funzione finanziaria-contabile in senso stretto; al contrario, il loro agire toccava tutti i campi di quel che, nell'accezione dell'epoca, veniva denominata come si è già ricordato attività «economica»: ossia, non solo quanto afferiva alla rendicontazione della spesa ed alla previsione degli impegni, ma anche, nella sua interezza, il versante della cura concreta del particolare settore affidato in gestione. Per dirla con Tocqueville: «tutti gli affari che provochino questioni di denaro, vale a dire, quasi tutta l'amministrazione pubblica»<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> secondo la miglior tradizione della monarchia moderna (solitamente, in ossequio ad una tradizione storiografica oggi non più attuale, chiamata «assoluta»), in sostanza, le decisioni principali venivano elaborate in un 'rapporto a due' tra il ministro ed il sovrano. Anche Vittorio Amedeo aveva l'abitudine di consultare separatamente i propri ministri: cfr. G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, p. 262.

<sup>72</sup> G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1985, p. 262.

<sup>73</sup> A. de Tocqueville, *L'Antico regime...*, a cura di G. Candeloro, cit., 2006, p. 73.

b) *aziende e consiglio di Finanze: la centralità delle aziende*

Le riforme settecentesche diedero vita, riassumendo all'estremo, ad una macchina amministrativa che agiva innanzitutto come sistema articolato.

Per comprenderne i meccanismi, le stesse attività e posizione del consiglio di Finanze debbono quindi essere viste in profonda penetrazione rispetto a quelle delle aziende. Immediata conferma di queste interferenze la dà la composizione del consiglio. In esso siedono, come opportunamente sottolinea recente dottrina, «i più alti dirigenti della cosa pubblica»<sup>74</sup>, e cioè il primo presidente della Camera dei Conti (che funge anche da presidente del consesso finanziario), il controllore generale, il generale delle Finanze, il contadore generale ed il segretario di Guerra. I regolamenti del 1730 stabiliscono inoltre che, qualora si verta in materie di competenza delle rispettive aziende, possano partecipare alle sedute del consiglio gli intendenti generali d'Artiglieria e della real Casa. Nel caso di impedimento dei membri ordinari (che hanno il titolo di «consiglieri di Finanza»), si prevede la supplenza del secondo presidente della Camera dei Conti (o comunque del magistrato che esercita *pro tempore* le funzioni di presidente della Camera stessa), e dei «primi ufficiali»<sup>75</sup> delle aziende<sup>76</sup>.

Dall'osservazione di questa composizione si possono trarre alcune notazioni. In primo luogo, si vede come il consiglio non abbia un profilo soggettivo autonomo, tale da renderlo “terzo” rispetto agli organi alla cui attività deve sovrintendere. A ben vedere, eccezion fatta per l'alto magistrato chiamato a presiedere il collegio, i rimanenti componenti altri non sono se non i titolari medesimi degli organi di amministrazione economica attiva, ossia, fuor di metafora, i capi delle aziende.

Difatti, il controllore generale ed il generale delle finanze sono i due principali ufficiali dell'amministrazione finanziaria; il contadore generale, invece, è il capo dell'«ufficio generale del Soldo», che evolve, con le riforme del 1717, in azienda di Guerra. Restano fuori solo i reggenti dell'artiglieria e della real Casa, ma, come si è appena visto, dopo poco più di un decennio di “rodaggio” anch'essi rientreranno nel consiglio di Finanze: e non è un caso che ciò avvenga con il regolamento che mette a punto il complessivo funzionamento delle aziende – e, insieme, dunque, il complessivo funzionamento dell'intero nuovo sistema.

A parte il segretario di Guerra, il cui ingresso in consiglio è ben comprensibile per gli immediati intrecci che legano gli aspetti “politici” del mantenimento di

<sup>74</sup> C. Narducci, *Il Consiglio...*, 2010, cit., p. 14.

<sup>75</sup> in via di prima approssimazione, si può definire il primo ufficiale come il funzionario immediatamente sottordinato al capo d'azienda (e al segretario di Stato, giacché questa carica si trova anche nelle segreterie).

<sup>76</sup> si avrà modo di ritornare, *infra*, sulle articolazioni interne delle aziende.

un'armata stabile alle concrete necessità del suo sostentamento, i "grandi esclusi" sono, naturalmente, i segretari cosiddetti «di Stato»: quello degli Esteri e quello degli Interni. Teoricamente, il loro collegio di pertinenza dovrebbe essere quello, per l'appunto, di «Stato»: ma il profilo evanescente di questa istituzione rende ancor più chiaro il vero ruolo dei segretari. Essi sono i più stretti collaboratori del sovrano per le decisioni "libere" della conduzione degli affari dello Stato: non soggetti pre-ministeriali, ma piuttosto *proto-ministeriali*. Si tratta di veri e propri consiglieri, che lavorano con il re *intuitu personae*, e che, pertanto, sono in linea di principio esclusi dal quotidiano andamento del plesso amministrativo.

Non è attraverso i loro (piccoli) uffici che fluisce il denaro pubblico: essi assistono il monarca, vertice dell'intero apparato, nel determinare gli impulsi fondamentali della macchina; non presiedono al funzionamento di essa. Quel che potrebbe sembrare un paradosso, se letto con le odierne categorie ministeriali – l'assenza dei "ministri più importanti" dalla sede generale della conduzione economica delle politiche pubbliche – è in realtà espressione di uno dei puntelli di un sistema governato, ad un tempo, da spinte verso l'accentramento amministrativo e da ciò che si sarebbe tentati di chiamare una *forma mentis* ancora complessa e policentrica.

Per tornare ai soggetti che, invece, nel collegio finanziario hanno parte, si osserva come siano i "controllati" a comporre, in definitiva, il consiglio di controllo. Gli indirizzi di finanza pubblica e d'amministrazione economica non vengono, quindi, presi da un soggetto estraneo all'esecuzione. Al contrario, sono i rami attivi che, nel confronto tra i loro vertici, elaborano le linee generali dell'azione dei plessi burocratici di entrata e di spesa. Profilo peculiare rivestono il controllore generale ed il generale delle Finanze, assieme con l'azienda di Finanza. Essi, infatti, costituiscono un autonomo livello d'intermediazione: le loro competenze, a carattere generale, si pongono come ulteriori tramiti tra il consiglio e le aziende di settore.

Ciò è reso evidente nel complesso meccanismo di preparazione dei bilanci e di gestione della tesoreria.

È proprio questo tema a rappresentare uno degli snodi di maggior interesse nella intera storia delle aziende. Dalla pluralità di casse e di organi di entrata e di spesa ereditata dall'antico Stato sabauda, l'amministrazione finanziaria vittoriana emerge<sup>77</sup> con un quadro innovato, ma ancora lontano dalla granitica monoliticità della leva fiscale dello Stato tardo-ottocentesco. Le aziende sono il segno di questo cammino progressivo. Difatti, se la tesoreria viene unificata, ed il grosso delle competenze sull'entrata è affidato all'azienda di Finanza, lo stesso non avviene per quanto riguarda il versante della spesa.

<sup>77</sup> cfr. *supra*, parr. I.1.1 e I.2.6.

Ogni ramo d'amministrazione conserva una sua distinta parte «economica» (la cui "proiezione istituzionale" è rappresentata proprio dall'azienda di settore), alla quale corrisponde un bilancio separato. Le procedure per la gestione annuale di questi bilanci, per l'assegnazione delle risorse e la rendicontazione ed il discarico dei residui sono (comprensibilmente) lunghe e piuttosto tortuose.

Nel corso degli anni, i meccanismi di bilancio saranno manomessi normativamente più di una volta, con interventi che si faranno più incisivi a mano a mano che ci si addentra nel XIX secolo. Il percorso verso il bilancio unico, offerto al controllo ed all'approvazione del Parlamento, sarà lungo. Ma, come si vedrà nel dettaglio, all'atto della promulgazione dello statuto (ed ancor più, alla data della riforma Cavour), la fisionomia del bilancio dello Stato sarà già stata da tempo stata completamente stravolta (e con essa, il ruolo delle aziende) rispetto a quanto è dato osservare negli anni fondativi, 1717-1730.

Orbene, tornando al tratto iniziale del percorso: come si è detto, nel quadro rinvenibile nelle riforme di primo settecento il controllore generale e l'azienda di Finanza hanno un ruolo unificatore. Tengono insieme le complesse fila del bilancio dello Stato, rappresentando il collegamento fra le singole aziende ed il consiglio. Prima del termine dell'anno solare, ciascuna azienda prepara il proprio (progetto di) bilancio preventivo e lo trasmette al controllore, che a sua volta lo esamina<sup>78</sup>. Solo dopo i bilanci vengono portati in consiglio, e qui discussi.

È evidente, in questo momento, il ruolo del controllore generale, come soggetto che ha il quadro complessivo di tutti i bilanci delle aziende, e quindi, in un certo senso, agisce come vero punto di riferimento nella disamina collegiale dei singoli documenti di spesa. Su di essi, il consiglio di Finanze può formulare pareri e osservazioni<sup>79</sup>: coerentemente con quanto detto sulla composizione dell'organo, non si dovrà qui immaginare un esame simile a quello che oggi svolgono, per quanto di propria competenza, il consiglio di Stato e la Corte dei Conti, che sono organi per natura terzi.

Ancora una volta, le categorie amministrativistiche attuali possono risultare fuorvianti. Quello fornito dal consiglio di Finanze non è un «parere» nell'accezione tecnica contemporanea: al contrario, si tratta di un processo che si sarebbe tentati di definire maggiormente di tipo "emendativo" (in senso lato).

<sup>78</sup> cfr. *Regolamenti di Sua Maestà pel governo economico delle aziende (1730), Regolamento per il consiglio di Finanze*, capo V, art. 2, e *amplius infra*, par. I.3.4.

<sup>79</sup> cfr. *Regolamenti di Sua Maestà pel governo economico delle aziende (1730), Regolamento per il consiglio di Finanze*, capo V, art. 2, e *amplius infra*, par. I.3.4.

Sono gli stessi protagonisti della fase di formazione dei primi progetti che, ora, nella sede collegiale, li giustappongono in un unico contesto e li migliorano in un confronto dialettico che si sviluppa a partire dalle esigenze dei singoli rami d'amministrazione. Il controllore generale fornisce la visione d'insieme e presiede (tale è infatti il suo ruolo specifico, normativamente definito) alla complessiva tenuta finanziaria del sistema. Dopo il passaggio in consiglio, i bilanci approdano al re<sup>80</sup>. Sarà lui a sanzionarli definitivamente: la clausola decisoria ultima si riporta sempre al sovrano.

Dopo l'approvazione dei bilanci preventivi, non cessa il ruolo di supervisione del consiglio sugli andamenti contabili: ogni mese va fatta comunicazione dei conti di ciascuna azienda relativi al mese precedente; trimestralmente, inoltre, le aziende stilano un rendiconto *in itinere*, nel quale va evidenziato il residuo di cassa. L'iter successivo è simile a quello visto per i bilanci preventivi: il controllore generale prende in visione e relazione, in un secondo momento, al consiglio.

Alla fine del primo trimestre di ogni anno, il consiglio di Finanze interviene, infine, anche nella fase di chiusura del ciclo finanziario, sovrintendendo all'operazione di versamento dei residui della gestione precedente, che vengono fatti afferire alla tesoreria unica (organo dipendente dall'azienda di Finanze). Da qui, insieme con i nuovi fondi, essi saranno re-distribuiti per l'anno successivo.

Le competenze del consiglio non si fermavano a quelle finanziarie, fin qui esposte. Si possono enucleare due ulteriori gruppi di attribuzioni, entrambi strettamente connessi con la vita delle aziende. In primo luogo, il consiglio approvava le nomine proposte dai capi d'azienda per le vacanze in organico<sup>81</sup>. In secondo luogo, erano altresì sottoposti all'assenso del consiglio i contratti la cui stipula competeva alle aziende.

Si vede bene già da questi addentellati normativi (e lo studio dell'attività concreta dell'organo lo ha confermato<sup>82</sup>) come l'attività del consiglio di Finanze andasse al

<sup>80</sup> cfr. *Regolamenti di Sua Maestà pel governo economico delle aziende (1730), Regolamento per il consiglio di Finanze*, capo V, art. 3, e *amplius infra*, par. 1.3.4.

<sup>81</sup> cfr. *Regolamenti di Sua Maestà pel governo economico delle aziende (1730), Regolamento per il consiglio di Finanze*, capo I, art. 8. La citata procedura riveste profili d'interesse, perché nella discussione sull'idoneità del candidato il proponente capo d'azienda ha l'obbligo di astenersi. Da un lato, questa disposizione rispecchia la comprensibile preoccupazione di evitare troppo scoperti traffici d'influenze. Dall'altro, rappresenta una conferma *a contrariis* della peculiarità dei profili soggettivi del consiglio di Finanze, scoprendo l'identità fra controllanti e controllati di cui si discuteva più innanzi nel testo. Per una disamina più approfondita dei profili relativi alle competenze del consiglio, si rimanda a C. Narducci, *il Consiglio...*, 2010, cit., pp. 10 ss.

<sup>82</sup> cfr. C. Narducci, *il Consiglio...*, cit., 2010, p. 32 «si è potuto constatare come il consiglio di Finanze abbia svolto un ruolo principale non solo nelle materie prettamente economiche, per le analisi delle quali

di là dei compiti di natura squisitamente contabile. Il ruolo del collegio, inoltre, era bensì centrale all'interno del sistema, ma non a discapito del rilievo di altri organi (segnatamente, le aziende). Al contrario, la centralità del consiglio deve essere vista come il riflesso stesso del suo stretto legame (in funzione unificante) con l'attività delle aziende, attività, questa, che a sua volta comprendeva la quasi totalità dell'amministrazione attiva.

### **3.2 Le aziende nelle costituzioni del 1717**

#### **3.2.1 Fra unità e pluralità**

Le aziende, pur rappresentando una soluzione istituzionale innovativa per gli stati sabaudi, compendiano, come si è detto, aspetti di una tensione verso l'accentramento amministrativo a schemi operativi più risalenti.

In esse si osservano, ad un tempo, unità e pluralità: unità, perché per la prima volta sfere omogenee di interessi pubblici vengono affidate alla cura di organi (in linea di principio e a partire da un certo momento<sup>83</sup>) monocratici, ordinati secondo una struttura che, se è ancora lontana dalle rappresentazioni ottocentesche del principio di gerarchia, prevede tuttavia una catena di trasmissione di comandi univoca; pluralità, perché rimane intatto un sistema policentrico, nel quale la presenza di una tesoreria unica non impedisce che vi siano tanti bilanci quanti enti preposti alla spesa nei vari settori, una cassa per ogni azienda, e di conseguenza tante gestioni economiche separate quante sono le aree dell'azione amministrativa dello Stato.

Il miglior segno di questa dialettica profonda fra unità e pluralità sta nella peculiarità (già accennata) per cui la completa emersione delle aziende come nuove strutture non fu istantanea. Essa si realizzò in un arco di tempo che va dal 1717 al 1730.

A tal proposito, l'osservazione, sia pur sommaria, del sistema amministrativo previgente alla riforma del 1717 mostra, ad un tempo, quanto sia stata consistente

si era voluto espressamente creare ad hoc quest'organo, ma anche nelle questioni di una certa rilevanza, ad esso di volta in volta demandate»; e ancora, p. 34 «si evince quindi chiaramente come il consiglio di Finanze abbia avuto un'importanza primaria nel sistema amministrativo del tempo [...]».

<sup>83</sup> si deve considerare, secondo quanto si specificherà in seguito, che il capo d'azienda continuava ad essere affiancato da consigli di settore. Tali consigli altro non sono se non il residuo dei vecchi organi amministrativi collegiali, ora inglobati nella nuova struttura e progressivamente ridefiniti fino a rappresentarne solo una delle articolazioni interne.

l'operazione innovatrice posta in essere a partire da quell'anno e quale fosse il peso delle radici, ancora chiaramente visibili, nelle quali affondava il nuovo assetto<sup>84</sup>.

### 3.2.2 L'eredità barocca e l'individuazione delle "aree" delle aziende

Il profilo dell'amministrazione piemontese sul finire del sec. XVI e poi nel XVII è quantomeno magmatico<sup>85</sup>. Rinunciando al tentativo di restituirne un quadro unitario, si può però notare come siano immediatamente riconoscibili gli antecedenti sulle cui ceneri nascono le quattro aziende originarie, frutto della riforma del 1717.

I settori presidiati da organi distinti furono, come si sa, individuati in quattro aree di non eguale ampiezza (Finanza, Guerra, Fabbriche e fortificazioni - quelle che oggi si direbbero le opere di "difesa statica" dello Stato- e real Casa).

Nell'elenco si rispecchia una rappresentazione consolidata, se non addirittura arcaicizzante<sup>86</sup>, delle priorità dello Stato. Innanzitutto, viene in rilievo la leva fiscale; strettamente legata ad essa, la forza bellica (le architetture pubbliche con funzione prevalentemente "civile" appaiono unificate, a livello gestionale, con quelle militari). Infine, la corte, che ancora occupa una figura considerevole nel quadro complessivo della spesa pubblica (l'*entourage* del sovrano, e con esso la rappresentazione della regalità, è al centro di tutta la macchina del potere statale). Può colpire, assieme alla mancanza di un'articolazione istituzionale più complessa per quel che riguarda gli interessi legati alla vita economica del Paese<sup>87</sup>, l'autonomo rilievo dell'amministrazione delle fortificazioni rispetto al generale settore della guerra.

Ma nessuna di queste scelte fu arbitraria. Al contrario, essa si pose in diretta continuità rispetto alle attribuzioni di organi precedentemente esistenti.

<sup>84</sup> lo notava, seppur parzialmente, già F. A. Duboin, in *Raccolta...*, 1832, cit., t. VIII, tit. IX, p. 403, osservando come «le cariche principali che stanno in capo, anche oggi al governo delle aziende economiche furono istituite nel secolo decimosesto».

<sup>85</sup> per quel che riguarda un periodo ancora più 'alto', ed in generale per lo sviluppo del soggetto politico sabaudo a partire dalla prima modernità, si v. pure G.S. Pene Vidari, *Profili delle istituzioni sabaude da Amedeo VIII a Carlo Emanuele III*, in «Bollettino della società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo», 89/1983, pp. 27-39

<sup>86</sup> secondo buona parte della storiografia che si è occupata della nascita dello Stato moderno, come si è avuto anche in precedenza modo di ricordare a proposito della *taille* e del regno di Francia, questa forma storico-politica sorge proprio dall'azione congiunta della necessità militare e della leva fiscale, iniziando un movimento di ridefinizione del potere pubblico imperniato sulla centralità figura del re e sulla presenza di un apparato burocratico centralizzato. In generale, v. N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, Il Mulino, Bologna 1997.

<sup>87</sup> mancano, ad esempio, organi deputati all'amministrazione della materia commerciale. In Francia, per limitarsi ad un esempio paradigmatico, esistette fino al 1787 il (già citato) *Conseil du Commerce*.

a) *l'azienda di Finanze*

Già si è detto del Magistrato generale di finanze<sup>88</sup>. Come si è visto *supra*, tale organo è noto anche come «consiglio di Finanze», ma, rispetto al quasi omonimo organo di creazione vittoriana, le similitudini si fermano al nome ed alla natura collegiale. Il paragone fra il “primo” consiglio di Finanze ed il “secondo” risulta, quindi, straniante: l'importanza del secondo nel tessuto del sistema amministrativo si riflette sul giudizio che si dà del primo, di cui viene messa in risalto la marginalità<sup>89</sup>.

Ma, forse, si potrebbe notare innanzitutto come la concreta funzione dei due organi fosse diversa. Uno sguardo alla struttura amministrativa precedente al 1717 mostra infatti la presenza di organi di settore, spesso collegiali, distinti per ogni ramo dell'amministrazione. Accanto al consiglio di Finanze, di volta in volta troviamo, ad es., il consiglio sopra gli occorrenti di Guerra e l'ufficio generale del Soldo (per l'amministrazione militare), il consiglio delle Fabbriche e fortificazioni, il consiglio della real Casa<sup>90</sup>.

I compiti del Magistrato tardo-cinquecentesco erano quindi maggiormente settoriali rispetto a quelli, “generali”, del suo successore settecentesco, e molto più simili a quelli che saranno attribuiti all'azienda di Finanza<sup>91</sup>. Qui, poi, in un nuovo plesso organico, finì per fondersi il coacervo di uffici e cariche preesistenti con competenza contabile, finanziaria e tributaria. Con tale azienda, faceva ingresso nell'ordinamento piemontese il principio della tesoreria unica, sia pur nei termini che già sono stati anticipati: tesoreria unica, ma bilanci separati e casse distinte per rami di amministrazione.

Per quanto riguarda le altre aziende, balza all'occhio una continuità forse ancor più evidente rispetto ai consigli ed agli organi di settore ai quali si è accennato e la cui complicata storia normativa si snoda lungo tutto il sec. XVII.

b) *l'azienda di Guerra*

Nell'azienda di Guerra proseguiva il ruolo dell' «*ufficio generale del Soldo*», preposto, come dice il nome stesso, alla cura degli aspetti economici legati al manteni-

<sup>88</sup> il collegio istituito nel 1588. v. *supra*, par. I.1.2.

<sup>89</sup> cfr. *supra*, par. I.1.2

<sup>90</sup> su tutti gli organi appena citati, si v. *infra*, par. I.3.2 sub a), b).

<sup>91</sup> ciò dà ragione dell'affermazione per cui vero ruolo unificante avevano il controllore generale e gli altri «stretti collaboratori» del sovrano, per cui v. p. 17, n.

mento dell'esercito, e guidato dal contadore generale. Non solo tale titolo sarà conservato dal capo dell'azienda di Guerra<sup>92</sup>, ma anche il termine di ufficio generale del Soldo continuerà ad essere utilizzato dopo il 1717. L'ordinamento sabauda aveva poi conosciuto anche il consiglio sopra gli occorrenti di Guerra, organo unificato nel 1640<sup>93</sup> dopo che tre anni prima, soppressi due fra i tre previgenti omologhi consigli locali (segnatamente, quelli di Asti e Vercelli), tutti i loro compiti erano stati attribuiti a quello di Torino<sup>94</sup>.

Al consiglio sopra gli occorrenti erano conferite (anche) attribuzioni di tipo amministrativo («*con carico di provvedere a tutte quelle cose, che concerneranno il fatto della guerra, essa durante*», come si esprime la normativa istitutiva). L'«istruzione» data dalla duchessa reggente il 20 dicembre 1640 specifica quali fossero tali compiti. L'immagine che da quest'atto viene restituita è quella di un organo provvisorio, deputato al governo immediato delle necessità della guerra<sup>95</sup>, dall'acquartieramento delle truppe alla disciplina delle requisizioni, al controllo sulle artiglierie, i munizionamenti e le fortificazioni, fino al «*compellire le Comunità al pagamento del denaro destinato per la soldatesca, et per le spese che si dovranno fare in sostenimento della guerra*». Accanto a tali competenze ve ne erano altre di tipo giurisdizionale, configurandosi, per quanto attiene ad esse, il consiglio come un vero e proprio tribunale speciale. Il collegio non ebbe vita lunga: fu soppresso nel 1652 e tutti gli affari giudiziari di sua pertinenza (delineati, peraltro, in modo piuttosto confusionario<sup>96</sup> dagli atti istitutivi) passarono, o piuttosto tornarono, alla cognizione del Senato.

c) *l'azienda di Artiglieria, fabbriche e fortificazioni e la real Casa*

Si è già affermato che la presenza di consigli di settore, parimenti dotati di attribuzioni amministrative e giurisdizionali, caratterizzava anche l'amministrazione

<sup>92</sup> il 1 maggio 1560, il duca Emanuele Filiberto, con lettere patenti, istituì l'ufficio del «*contador generale della gente da guerra*», «*per tener buon conto, et la ragione, che si conviene del soldo, che s'havrà da sborsar, et altre spese, che haveranno secondo le occorrenze da farsi*», in Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., t. VIII, tit. IX, p. 411.

<sup>93</sup> con «*Patenti di Madama Reale*» (Cristina di Borbone, all'epoca Reggente) del 6 dicembre.

<sup>94</sup> cfr. Duboin, 1826 cit., t. III, p. II, pp. 927 ss.

<sup>95</sup> la guerra è, ovviamente, quella dei Trent'anni. L'ultima fase del conflitto, dopo l'ingresso della Francia, vide, come è noto, un pesante impegno militare del ducato di Savoia. A più riprese i territori sabaudi furono teatro delle operazioni.

<sup>96</sup> ecco quanto affermano le Pat. 6 dicembre 1640: «*[...] e di sommariamente conoscere, giudicare e terminare civilmente e criminalmente, senza formalità di processo, havuto riguardo alla sola verità del fatto, di fare ordini provvisionali, e delegare, sì e come richiederà il servitio di S.A.R. [...]*».

dell'Artiglieria, fabbriche e fortificazioni e quella della real Casa. Rispetto al consiglio sopra gli occorrenti di guerra, il consiglio d'Artiglieria, fabbriche e fortificazioni<sup>97</sup> ebbe (relativamente) vita più stabile, pur passando fra diverse soppressioni ed accorpamenti lungo i decenni che vanno dal 1630 al 1710.

Il consiglio della real Casa fu invece stabilito da Vittorio Amedeo II nel 1698, frutto precoce della sua vasta opera di riorganizzazione dello Stato<sup>98</sup>, e consapevolmente in essa inserito, come rende palese il preambolo dell'«istruzione» istitutiva, datata 12 novembre di quell'anno. «*Habbiamo risolto di dare una regola accertata per il buon maneggio degli ufficii delle nostre finanze, et aziende, affinché ogn'uno nelli loro rispettivi esercitii vi si conformi, e sappia quanto gli appartiene; onde cominciando da quello della nostra casa siamo venuti al stabilimento delle cose seguenti [...]*». Il passo appena citato riveste interesse anche perché costituisce esempio del progressivo scivolamento semantico del termine «azienda»: qui il termine si riferisce all'attività amministrativa (economico-finanziaria), ma ancora non indica un ben determinato organo.

Per inciso, un impiego consimile della parola «azienda» si ritrova anche negli atti con i quali, qualche anno prima delle costituzioni del 1717, vennero apportati ritocchi, prima della “grande” riforma, al consiglio delle Fabbriche e fortificazioni ed all'ufficio generale del Soldo<sup>99, 100</sup>. Una simile iniziativa di precisazione e riordino del-

<sup>97</sup> L'«artiglieria» appare e scompare nell'intitolazione del collegio, con dicitura mutevole, non di rado, da un atto a quello successivo. Cfr. Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., t. VIII, tit. IX.

<sup>98</sup> segnatamente, il consiglio delle Fabbriche e fortificazioni fu istituito nel 1635 da Vittorio Amedeo I (e la sua erezione fu confermata dalla duchessa reggente, Cristina di Borbone, nel 1637). Traeva origine da una «Delegazione sopra le fabbriche della fortificazione di Torino», creata nel 1633, della quale ereditò le attribuzioni, estese però ad un livello più generale. Il collegio fu accorpato dal duca Carlo Emanuele nel 1666 al consiglio di Finanze (o Magistrato di Finanze, da non confondersi con il consiglio di Finanze istituito nel 1717). Nel 1678, durante la seconda reggenza, il consiglio delle Fabbriche e fortificazioni recuperò un profilo autonomo. Cfr. gli atti normativi, in Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., t. VIII, tit. IX, pp. 472 ss.

<sup>99</sup> con regolamento del 21 giugno 1709 venne riformato l'ufficio generale del Soldo. Con un atto del medesimo tipo («Regolamento, o sia nuova Costituzione») datato 17 marzo 1711 si provvide per quel che concerneva il consiglio d'Artiglieria, fabbriche e fortificazioni.

<sup>100</sup> sull'impiego della terminologia «aziende» si veda, per un esempio davvero chiarificatore, l'«istruzione» del 28 marzo 1711, che specifica ed integra il regolamento del 17 marzo in materia di artiglieria, fabbriche e fortificazioni (cfr. nota prec.). Essa esordisce «*Riflettendo Noi che oltre alle regole prescrittevi colla nostra Costituzione delli 17 del corrente, può esservi necessaria la notizia di varie altre cose, che per degni riguardi non abbiamo stimato inserire nella medema, e per altro non puonno, se non influire a maggiormente accertare il servizio nostro nella direzione delle aziende dell'artiglieria, fabbriche e fortificazioni [...] dovendo l'intendente generale internarsi nella cognitione, e direzione di tutti gli affari riguardanti le suddette aziende [...]*»: qui la parola «aziende» non si riferisce ad un preciso organo, come si diceva nel testo, né, d'altronde, allude solo ad un concetto astratto (finanze, governo economico, amministra-

le attribuzioni degli organi già esistenti era stata effettuata anche per quel che riguardava l'amministrazione finanziaria, sul principio del medesimo decennio. Di ciò danno testimonianza le «dichiarazioni» sovrane che accompagnano le patenti di nomina del Comotto (28 luglio 1700) a controllore generale delle finanze, e le «istruzioni» dell'anno successivo, sempre a lui indirizzate<sup>101</sup>, che fanno il punto sulle attribuzioni connesse alla carica e sulle operazioni amministrative da compiersi da parte degli uffici subordinati.

### 3.2.3 La riforma del 1717: aspetti generali

Nel suo «periodo di rodaggio» (1717 – 1730), il nuovo sistema, costruito attorno alla dialettica aziende – segreterie – consiglio di Finanze, continuò a recuperare le previsioni delle *reformattes* degli anni '10: esse, infatti, transitarono spesso quasi invariate nelle costituzioni del '17. Anche per questa via, il funzionamento ed i tratti caratterizzanti dell'amministrazione rinnovata continuarono a risultare molto simili a quelli del vecchio sistema, almeno fin quando il passaggio al nuovo ordinamento non fu compiuto, e cioè attorno al 1730.

I consigli di settore continuarono ad operare nel nuovo quadro ordinato per aziende, ma si accentuò una dinamica che, pure, non era sconosciuta sotto il sistema precedente al 1717<sup>102</sup>: quella per cui il collegio sarebbe dovuto intervenire, concretamente, soprattutto in materia contenziosa, mentre il disimpegno dell'attività di amministrazione attiva sarebbe ricaduto più che altro sulla figura dell'Intendente. Il fatto, poi, che questo funzionario fosse divenuto capo d'azienda, farà progredire notevolmente il processo di costruzione del profilo organico dell'azienda stessa attorno al nucleo delle competenze in materia di spesa.

Nel 1717 è ancora piuttosto indistinto il confine tra il profilo del «consiglio» e quello dell' «azienda», che in alcuni luoghi del testo normativo sembrano sovrapporsi (realizzando così un ritorno all'antico, quando, appunto, l'azienda non era riconoscibile come entità organica autonoma, a differenza del consiglio, che però non pre-

zione). «le aziende», in quest'atto, sono un'idea in transizione, a metà fra l'indicare il complesso delle operazioni amministrative su una data materia *insieme* agli organi che se ne occupano, ed il riferirsi all'organo deputato alla cura delle operazioni amministrative sulla medesima, data materia (sarà, questo, il significato progressivamente assunto dalla parola all'indomani della riforma del 1717, e consolidato con il regolamento del 1730). Duboin, *Raccolta...*, 1832 cit., t. VIII, tit. IX, p. 559.

<sup>101</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., t. VIII, tit. IX, pp. 528 – 535.

<sup>102</sup> come rende palese la normativa, laddove descrive per meri accenni la competenza del Consiglio di settore (ciò è in special modo evidente per quel che concerne il Consiglio delle fabbriche e fortificazioni) in materia di amministrazione attiva, dandone una caratura più che altro consultiva, e invece si sofferma sull'enucleazione delle competenze contenziose di esso.

sidiava un netto settore di azione amministrativa). Nel 1730, invece, prende corpo una rappresentazione notevolmente più unitaria e semplificata: il «consiglio» vive ormai sostanzialmente *all'interno* dell'azienda, quale organo collegiale in essa deputato alla gestione del contenzioso.

È opportuno, a questo punto, chiarire come non si sia trattato, nel complesso, di un processo di semplice sostituzione, nel quale l'azienda succede al consiglio (o all'organo monocratico) precedente. Al contrario, si può parlare di una vasta ridefinizione delle categorie dell'amministrare, nella quale si fece strada l'idea che a ciascun distinto campo di azione dei poteri pubblici dovesse corrispondere un riconoscibile plesso di organi.

Discorrendo delle costituzioni del 1717, allora, si deve ribadire come, per quanto riguarda il versante economico-amministrativa, la loro novità non sia consistita tanto nella radicale implementazione di un nuovo complesso organico<sup>103</sup>, quanto piuttosto nell'avvio di una rappresentazione di sistema, di un' "idea" completamente rinnovata.

La macchina amministrativa rimane complessa, ma diventa unitaria; comincia a prendere piede l'identificazione organica tra azienda e versante esecutivo-finanziario dell'azione dei pubblici poteri.

Traccia della "pluralità nell'unità" che caratterizza le costituzioni dell'11 aprile 1717 si rinviene persino nella struttura del testo normativo. Esso è infatti, entro un'unica cornice (declinata al plurale: «costituzioni»), riporta per parti separate altrettante «costituzioni» (questa volta, però, ciascuna indicata al singolare) settoriali: per prima, quella del consiglio delle Finanze; poi, quella relativa al controllore generale ed al suo ufficio; ancora, quella sul generale delle finanze e relativo ufficio. Esaurita la corposa parte dedicata alla amministrazione finanziaria centrale, seguono le costituzioni sul contadore generale e l'ufficio<sup>104</sup> generale del Soldo – nucleo dell'azienda di Guerra, come si sa -, sul consiglio della Real casa e, infine, su quello dell'Artiglieria, fabbriche e fortificazioni.

<sup>103</sup> lo stesso non è, invece, a dirsi per il versante dell' «alta amministrazione», dove il riordino delle segreterie recò immediatamente riconoscibili tratti di novità strutturale (lo stesso «recupero» delle due segreterie distinte non fu un semplice ritorno a moduli operativi già noti: ma, su questo punto, v. *amplius* G. Ricuperati, *Gli strumenti dell'assolutismo sabaudo. Segreterie di Stato e Consiglio delle finanze nel secolo XVIII*, in G. Ricuperati et al., *Dal trono all'albero della libertà. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del regno di Sardegna dall'antico regime all'età rivoluzionaria*, I, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 1990).

<sup>104</sup> questa è la grafia che si rinviene nell'atto, al posto di quella («uffizio») usata più comunemente in precedenza. Di qui in avanti non si darà conto puntuale di simili varianti lessicali, conformandosi, nel testo, alla lezione oggi più corrente (quindi «ufficiali» e non «uffiziali», ecc.). Nel citare i testi d'epoca, si manterrà, invece, la terminologia lì adoperata.

Non ci si soffermerà, in questa sede, sulla puntuale analisi del materiale normativo, che oggi riveste un interesse perlopiù antiquario. Le disposizioni sono, talora, di grande dettaglio: molta attenzione, per quanto riguarda, ad esempio, l'amministrazione militare, è dedicata agli aspetti quotidiani della vita dell'esercito, come le distribuzioni di paglia, fieno, pane, la tenuta dei «rolli» (ossia, i ruolini di ciascun corpo militare), il giorno di paga – con disposizioni differenziate per ufficiali e truppa, per fanteria e cavalleria - e così via dicendo. Altrettanto minuziosamente sono regolate tutte le operazioni di cassa e di tenuta contabile, per quel che, invece, concerne l'amministrazione finanziaria. L'elencazione potrebbe proseguire per ciascun settore.

Il legislatore, in modo forse in fondo non dissimile da quanto vuole fare con le consolidazioni più o meno coeve<sup>105</sup>, insegue una (impossibile) regolamentazione esaustiva di ogni evenienza ipotizzabile nella vita degli istituti regolati. Si scorgono già i tratti (ma si preciseranno lungo il corso del secolo XVIII) del «sovrano tutore<sup>106</sup>», che presiede e regola l'onnipervasiva macchina della felicità pubblica<sup>107</sup>. Ma nelle costituzioni sulle aziende di Vittorio Amedeo, per la verità, la macchina è ancora quasi esclusivamente quella del puro e semplice *potere* pubblico, e considerazioni esplicitamente eudemonistico – pedagogiche hanno uno spazio ancora marginale.

Per restare a quel che concerne il controllore ed il generale delle Finanze ed i rispettivi uffici, nel testo di legge la preoccupazione per l'«ordinato maneggio» delle finanze del sovrano ricorre con ben maggiore intensità di quella riservata al benessere ed alla felicità dei sudditi, che pure, però, trova menzione in qualche significativa espressione<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> quelle passate alla nostrana tradizione storico-giuridica, semplicemente, come le «Costituzioni di S.M. il Re di Sardegna», senz'altra specificazione. Si tratta di un tema ampiamente investigato, sul quale conviene tacere. Un rimando è d'obbligo, quantomeno, alla classica opera di M. Viora, *Le costituzioni piemontesi (leggi e costituzioni di S.M. il Re di Sardegna, 1723 -1729-1770)*, Bocca, Torino 1927, v. ora la ristampa anastatica, L'Artistica saviglianese, Savigliano 1986.

<sup>106</sup> si riprende l'espressione che dà il titolo al già citato, importante lavoro di L. Mannori. In tema, si v. in particolar modo i capp. 5 («L'invenzione della tutela amministrativa») e 6 (in special modo par. 2, «“Potestas paterna”: il contributo della giurisprudenza alla definizione del rapporto tutorio») L. Mannori, *Il sovrano...*, cit., 1994, pp. 137-188 e 205-210.

<sup>107</sup> e, d'altronde, «l'attenzione e vigilanza del prencipe dee sovrastare a qualunque attenzione de' suoi soggetti ch' habbia necessità di correzione, o riforma», art. 1, *Costituzione appartenente al Consiglio della nostra Casa*, 11 aprile 1717. Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., vol. VIII, tit. IX, p. 593.

<sup>108</sup> cfr. art. 1, *Costituzione del Consiglio delle finanze*, 11 aprile 1717: «Siccome il Prencipe è stato dalla Divina Provvidenza stabilito affinché li popoli alla sua cura commessi quasi parti di un corpo ben ordinato prendessero all'intendimento del Capo la regola delle comuni attioni [...] ne avviene perciò che il Prencipe ricetta dalli stessi suoi popoli quel sovvenimento per mezzo dei tributi, e sussidj, perché possa non tanto provvedere al decoroso, e conveniente sostentamento di sé medesimo, quanto a difesa e regolamento dei

I regolamenti del 1730 rappresentano un secondo, importante momento riformativo. Sotto un certo aspetto tuttavia, essi mostreranno anche quanto la rincorsa alla disciplina onnicomprensiva fosse, in realtà, chimerica. Il tentativo di produrre un tessuto normativo che quasi “caricasse” la molla del meccanismo statale come quella di un orologio (immagine cara al razionalismo del tempo), determinandone *a priori* ogni movimento, si risolveva, almeno parzialmente, in una sovrapposizione di disposizioni di dettaglio, che talora si aggiungono e talora si contraddicono le une con le altre.

La risoluzione delle antinomie, dal canto suo, veniva lasciata a meccanismi ancora “aperti”: il legislatore ora affermava di voler derogare alle disposizioni precedenti, ora statuiva l'esatto contrario; altre volte, infine, le formule impiegate, con la presenza della terminologia «innovare, innovando», sembravano alludere ad un meccanismo più propriamente abrogativo.

Sarebbe, però, vano cercare una corrispondenza con categorie che presuppongono l'acquisizione di un quadro delle fonti altamente formalizzato.

Testimonianza della fluidità del quadro appena descritto è data da documenti come quello che attesta le difficoltà applicative sorte sulle prescrizioni delle costituzioni del 1717 in materia di tenuta delle casse (separate) delle aziende. Il regio biglietto del 30 gennaio 1724 serba traccia di una dialettica a tal proposito fra l'amministrazione, il sovrano e la Camera dei Conti. Il legislatore risolve di acquisire tre relazioni distinte: una prima, contenente l'esposizione delle perplessità applicative sollevate; una seconda, nella quale «*saranno esposti i motivi che si fanno per la passata osservanza*», ed una terza, dedicata ad una proposta emendativa della disciplina vigente. Viene ordinata la trasmissione di tali documenti alla Camera perché «*ove stimiate più facile, e più chiaro qualche altro metodo, benché diverso dalle Costituzioni predette, quello dobbiate suggerirci, poiché in tal caso non avremo difficoltà di prescriverne l'osservanza, e di derogare, in questa parte, alle Costituzioni preaccennate. Tanto eseguite, e Dio vi guardi*»<sup>109</sup>.

All'esatto opposto di quanto accadrebbe in un sistema costruito sui postulati tardo-ottocenteschi, ed a testimonianza di un cammino tutt'altro che meccanico verso di essi, il detentore della decisione legislativa abdica alla facoltà di interpretazione autentica, tornando a ricorrere alla mediazione ermeneutica dell'ordine giudiziario.

Dovranno trascorrere altri decenni, insomma, perché la costruzione della «mitologia» della legge sia compiuta (a livello europeo). Allora la tecnica normativa, abbandonate le velleità di coprire ogni caso particolare, si ancorerà alle formule gene-

*Sudditi, a pro dei quali deve ritornare quell'utile che da essi al Principe si tramanda [...]*, Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., vol. VIII, tit. IX, p. 567.

<sup>109</sup> regio biglietto 30 gennaio 1724, Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., vol. VIII, tit. IX, p. 609.

rali, affidandosi, per arginare lo spazio dell'interprete e dell'applicatore, alla ideologia del giudice (e del funzionario) *bouches de la loi*<sup>110</sup>.

### 3.2.4 la riforma del 1717: dinamiche di fondo

Tornando al regolamento sulle aziende, conviene ricapitolare le dinamiche di fondo che in esso si possono cogliere.

- a) In primo luogo, si può verificare ancora una volta quanto già ampiamente sottolineato sul *significato del termine «azienda»*. Per il riformatore del 1717, infatti, non esistono ancora con precisione degli organi denominati «aziende», ma piuttosto vari plessi di uffici e competenze (in senso lato) su determinate aree di amministrazione (legata alla sfera economica), i quali prendono, nel loro complesso, il nome di azienda: delle Finanze, di Guerra, dell'Artiglieria, fabbriche e fortificazioni, della real Casa. Così, non si rinviene la «costituzione sull'azienda di Finanza», ma (come si è detto) quella sul controllore generale, sul generale di Finanza e sui loro uffici, e così via. La parola azienda, però, indica molto più chiaramente che in precedenza – quando pure, come si è dato conto, essa veniva utilizzata – un complesso *organico*. Ciò è testimoniato dall'utilizzo stabile dell'espressione «capo d'azienda»<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> su questi temi, v. P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007<sup>3</sup>; A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti ed il pensiero giuridico*, Giuffrè, Milano, 2005 v. II, pp. 566-568.

<sup>111</sup> cfr., nel testo, *ex multis*: cost. del Consiglio di finanze, art. 2 «*Stabiliamo che detto Consiglio sia composto [...] e delli Capi delle altre tre aziende [...]*»; art. 3 «*[...] i Sostituti habbiano tra loro la precedenza secondo il rispettivo grado dei loro principali, sedendo in assenza di essi nella linea dei Capi d'azienda, e dopo di loro*» (p. 568); art. 16 «*li Capi delle aziende economiche proporranno al Consiglio le persone che saranno necessarie per riempire gli uffizj vacanti, e che verranno a vacare nelle rispettive loro aziende*» (questo passo è particolarmente importante per il netto sentore che la parola «azienda» si identifichi con la struttura amministrativa: vacanze di posti nelle aziende) (p. 570); cost. del controllore generale e del suo ufficio, art. 3: «*Fatta la distribuzione del conto dal primo Presidente <della Camera dei Conti ndr> o da chi reggerà la Camera alli Mastri Auditori, i medesimi lo comunicaranno alli rispettivi Capi d'azienda per farvi le loro annotazioni, et detti Capi d'azienda daranno attestato della detta comunicazione.*» (p. 574); cost. del generale delle Finanze e del suo ufficio, art. 14 «*accadendo che li Capi delle aziende habbino bisogno di far pagare danari nelle provincie, il Generale delle finanze dovrà osservare se nel mensuale vi sarà fondo capace del richiesto pagamento, acciò le quitanze che li Tesorieri particolari spediranno a favor del Tesoriero generale, e quelle che il Tesorier generale spedirà a favor dei Tesorieri provinciali sortiscano il loro effetto, et esecuzione.*» (p. 579).

- b) Si conferma come sia *parzialmente da riconsiderare il giudizio tradizionale sulla riforma del 1717*. Le costituzioni primaverili sulle aziende non creano in primo luogo nuovi *organi*, ma innovano profondamente il *sistema*<sup>112</sup>; esse, si sarebbe tentati di dire, cambiano la “rappresentazione” dell’amministrazione. Quello che viene delineato è un quadro plurale e sfaccettato, ma unitario. È il fatto stesso che le principali aree dell’amministrazione economica vengano ricomposte in un’unica cornice, nella quale il consiglio di Finanze agisce come catalizzatore e controllore unitario, che permette il consolidamento della struttura – azienda. Se si volesse tentare una definizione di sintesi, si potrebbe avventurarsi a dire che l’organo nasce a partire dalla distinzione di un settore di attività, e che la distinzione è resa possibile dall’individuazione di un quadro di fondo nel quale l’agire economico-amministrativo dello Stato riceve una considerazione (in senso lato) unitaria.
- c) Si deve, tuttavia, avvertire come la ricostruzione appena tratteggiata non possa essere assunta con assoluta certezza, ma debba essere vista (solo) come uno *spunto interpretativo*. Infatti, sul piano della ricostruzione storico-fattuale il modello deve essere complicato. Permangono una serie di sovrapposizioni ed interferenze tra i vari organi, ed all’interno della struttura delineata dalle costituzioni del 1717 uffici e attribuzioni sono poste a livelli differenziati. Le aziende non sono fra di loro in rapporto di (definita) equiordinazione, sottoposte su un piede di parità al controllo del consiglio di Finanze. Ciò è reso particolarmente evidente dalla disamina dei compiti d’afferenza dell’azienda di Finanze: il controllore generale esercita un ruolo di vigilanza su tutti i risvolti della contabilità generale (con interferenze anche sulla contabilità delle altre aziende, come si è visto scorrendo del consiglio di Finanze<sup>113</sup>); il generale delle Finanze, invece, ha un ruolo maggiormente legato a quella che oggi si potrebbe definire – appunto- la finanza pubblica: fra le altre cose, esercita il controllo sulla tesoreria centrale e su quelle provinciali dello Stato, ma *non su quelle particolari delle aziende*. Il senso di complessità permane anche nell’analisi del rapporto fra le segreterie e l’amministrazione economico-finanziaria. Ancora una volta, a fare da *trait d’union* è l’azienda di Finanza. Il fatto che le autorizzazioni di spesa delle segreterie debbano sempre

<sup>112</sup> lo stesso potrebbe dirsi per la «creazione» delle segreterie, laddove è noto che la «segreteria di Stato» aveva una presenza tradizionale e consolidata nell’ordinamento sabauda.

<sup>113</sup> cfr. *supra*, par. I.3.1

passare per il controllore generale conferma l'impressione per cui esse, più che "decidere" od "ordinare"<sup>114</sup>, anzitutto "consigliavano".

Per compendiare quanto fin qui detto in una formula, si potrebbe conclusivamente dire che l'amministrazione sabauda del 1717 rispecchia un ordinamento pienamente immerso in una modernità "complessa". In esso si persegue l'accentramento del potere -nelle categorie della statualità- non secondo una traiettoria univoca, che contempla punti d'approdo definitivi e necessitati, ma secondo percorsi (anche) tortuosi e (soprattutto) aperti.

### 3.3 1717-1730: anni di attesa

#### 3.3.1 Scansioni normative intermedie: il 1726

Dopo il 1717 e prima del 1730 - anno in cui fu emanato il più volte citato regolamento destinato a stabilizzare il sistema varato con le costituzioni del '17 - l'amministrazione sabauda non andò immune da interventi normativi.

Spicca quello, datato 1726, col quale si intervenne sul settore delle artiglierie, fabbriche e fortificazioni<sup>115</sup>, «*rivocando, ed annullando in questa parte le precedenti nostre Costituzioni delli 11 aprile 1717*»<sup>116</sup>. Questa norma riveste una certa importanza in quanto rappresenta un passaggio intermedio, quand'anche non, piuttosto, un vero e proprio preannuncio, della vasta operazione di riconsiderazione dell'impianto amministrativo operata quattro anni più tardi. Sia pur con riferimento ad un solo particolare settore, si vedono già in azione le direttrici fondamentali del nuovo corso normativo. In primo luogo, le attribuzioni del consiglio delle Artiglierie, fabbriche e fortificazioni<sup>117</sup> - in quanto organo collegiale -

<sup>114</sup> come nell'ipotesi di lavoro tradizionale, che vedeva le segreterie come diretta anticipazione dell'idea ministeriale; e come certe ricostruzioni «attualizzanti», che come altrove si accennava impiegano in modo flessibile le categorie ministeriali, a fini descrittivi.

<sup>115</sup> *Leggi, e Costituzioni di S.M. pel regolamento, delle aziende d'artiglieria, fabbriche e fortificazioni*, 10 maggio 1726, Duboin, *Raccolta...*, vol. VIII, tit. IX, p. 609.

<sup>116</sup> preambolo, Duboin p. 609. Si è voluto riportare il passo per sottolineare l'indistinzione delle categorie riferentisi alla successione di leggi nel tempo, a riprova di quanto si andava dicendo *supra* sulla non ravvisabilità del fenomeno abrogativo.

<sup>117</sup> il collegio era composto dal gran mastro d'Artiglieria, che lo presiedeva; dall'auditore generale di guerra e dall'intendente generale; dal colonnello e luogotenente colonnello d'artiglieria (negli eserciti settecenteschi spesso l'artiglieria veniva raggruppata sotto un unico reggimento, ed aveva un'amministrazione separata rispetto a quella degli altri corpi armati: il caso più eclatante è quello dell'Inghilterra, dove fino alle riforme successive alla guerra di Crimea il *Royal Regiment of Artillery* dipendeva dal *Master general of Ordnance* e non dalle *horse guards* di Whitehall (gli uffici doveva aveva

vengono precisate e ricondotte quasi esclusivamente alla sfera del contenzioso<sup>118</sup>. Peraltro, la competenza dell'organo appare limitata. Verso l'alto, essa si arresta per far spazio a quella della Camera dei Conti e dell'uditore generale di Guerra, che decidono con l'intervento dell'intendente generale dell'azienda<sup>119, 120</sup>; verso il basso, invece, essa incontra la presenza del solo intendente generale, che decide in ipotesi di modico valore della controversia o in

sede l'amministrazione dell'esercito prendevano, per metonimia, il nome dalla vicina caserma delle guardie a cavallo). Nella monarchia asburgica la situazione era ancor più complessa. Fino alle riforme dell'arciduca Carlo (1805-1809), l'artiglieria contava, sì, su un corpo militare (esso, però, comprendeva solo il personale destinato al maneggio dei pezzi), ma il treno era di volta in volta gestito da appaltatori civili, come anche le salmerie dell'armata. Non è difficile intuire che questo sistema poteva (forse) ancora andar bene per le *guerres en forme* (la terminologia, come noto, è di Carl Schmitt, ad es. *Nomos der Erde* [1950], trad. it. *Il Nomos della terra*, Adelphi, Milano 1991) settecentesche, che prevedevano campagne brevi, condotte da eserciti professionali, con lunghe pause durante l'inverno nelle fortezze e negli acquarteramenti: ma il risultato fu disastroso quando ci si trovò alla prova dell'esperienza della guerra «nazionale» e «totale» rivoluzionaria e poi napoleonica (secondo la definizione di Clausewitz, *Vom Kriege*, v. trad. it. *Della guerra*, versione ridotta a cura di G. E. Rusconi, Einaudi, Torino 2000; versione integrale, ma con apparato critico più scarno e traduzione più datata, Mondadori, Milano 1997). Per quanto concerne lo specifico della situazione militare sabauda negli anni di Vittorio Amedeo, si v. P. Bianchi, *Guerra e politica nello Stato sabauda (1684-1730). Le riforme militari di Vittorio Amedeo fra istituzioni, reclutamento e organizzazione territoriale*, tesi di dottorato di ricerca in Storia della società europea presso l'Università di Torino – VII ciclo (1997). Per l'organizzazione nelle potenze europee, invece, utili approfondimenti in K.F. Kiley, *Artillery of the Napoleonic wars, 1792-1815*, Greenhill, Barnsley (South Yorks.) 2004; P.J. Haythornthwaite, *The Napoleonic source book*, Arms & Armour, London 1990.

<sup>118</sup> cfr. art. 4: «conferiamo al Consiglio l'autorità di conoscere, provveder, e giudicare sovra ogni emergenza, ed affare civile di dette aziende, suoi annessi, connessi e dipendenti, ogniqualvolta si tratterà di punti meramente economici, e di fatto, [...]» (p. 610)

<sup>119</sup> l'uditore o auditore generale di Guerra era un magistrato speciale, presente da lungo tempo nell'ordinamento sabauda, con giurisdizione nelle materie militari. Secondo il Duboin «la più antica notizia che abbiasi di Auditore generale di guerra deputato dei nostri Principi, la ricaviamo dalle Patenti 16 novembre 1559, di nomina del Dottore in leggi G. Jacomo Solfo a Presidente nella Camera de' conti, colle quali si narra essere stato il medesimo negli otto anni precedenti Auditor generale e Giudice supremo degli eserciti posti dal Re di Spagna sotto gli ordini di Emanuel Filiberto», *Raccolta...*, 1826, cit., lib. III, t. I, tit. VI, p. 876; pp. 875 ss. . Si può ancora v., pure, per un inquadramento generale, il pur risalente lavoro di C. Dionisiotti, *Magistratura piemontese*, Roux e Favale, Torino, 1881, vol. I, cap. VII. v. anche E. Genta Ternavasio, *Senato e senatori del Piemonte nel secolo XVIII*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino 1983.

<sup>120</sup> sempre, v. art. 4: «ed ove abbia a discutersi qualche articolo di ragione, ne spetterà la decisione all'Auditore generale di guerra <v. nota prec., ndr>, ed all'Intendente generale solamente, coll'intervento però di uno de' Collaterali della Camera nostra de' conti, quando la somma ecceda scuti 100 d'oro, e procederanno sempre senza ministero di Procuratori, ed Avvocati sommariamente senza strepito, o figura di giudizio, e formalità di processo, rimossa l'appellazione, e salvo solamente il ricorso a noi, senza che frattanto si sospenda l'esecuzione del giudicato, mediante l'opportuna cauzione» (p. 610)

caso d'urgenza, *sine strepitu et figura iudicii*, salvo però l'appello al Consiglio (solo per il caso di urgenza: si potrebbe dire che qui l'Intendente ha quasi una competenza cautelare)<sup>121</sup>.

Il ridimensionamento del consiglio di settore va di pari passo con l'accentuazione della figura dell'intendente generale, capo d'azienda, dal quale dipendono direttamente gli impiegati dell'ufficio dell'intendenza<sup>122</sup>. A quest'ufficio ed al suo titolare viene ora affidata la totalità degli aspetti legati all'amministrazione attiva<sup>123</sup>, oltre a tutta la parte contabile-finanziaria (che già loro spettava, a mente delle costituzioni del '17). È ormai ben riconoscibile l'autonomia del profilo organico dell'azienda come plesso amministrativo: esecutivo, economico e finanziario. Su questa linea, di lì a poco sarà condotta a fondo la revisione complessiva di tutto l'impianto il cui primo varo risaliva al 1717.

### 3.3.2 I “perché” dell'attesa: il contesto politico-economico

Potrebbe, in verità, sorgere un interrogativo sul perché di uno spazio di tempo quindicennale fra l'inaugurazione di un rinnovato sistema burocratico e la sistemazione delle sue membra in coerenza con i *trend* introdotti a livello generale. La domanda può, forse, trovare risposta con un richiamo all'evoluzione della situazione istituzionale, internazionale ed economica dei domini sabaudi in quegli anni.

#### a) *la politica interna: la grande riforma del catasto*

Il periodo di effervescenza riformatrice di Vittorio Amedeo II era prossimo ad esaurirsi, e con esso anche la parabola politica del sovrano<sup>124</sup>, ma, d'altro canto, forse solo adesso i tempi potevano dirsi veramente maturi per il completamento della

<sup>121</sup> «quando poi la somma non fosse maggiore di 10 scuti d'oro, potrà l'Intendente provvedervi sul campo, rimossa ogni appellazione, e potrà parimente egli solo provvedervi quando si trattasse di cause, le quali non ammettessero dilazione; ma se queste eccederanno la somma di detti scuti dieci d'oro, sarà salva ragione a chi si pretendesse gravato, di ricorrer al Consiglio per la riparazione dell'ordinanza, della quale nemmeno si ritarderà l'esecuzione, mediante la suddetta cauzione» (art. 4) (p. 610).

<sup>122</sup> che, infatti, prestano giuramento nelle sue mani, mentre gli altri impiegati dell'azienda nel suo complesso (principalmente quelli, cioè, che dipendono direttamente dal corpo dell'artiglieria) lo prestano innanzi al consiglio: cfr. art 30, p. 615.

<sup>123</sup> cfr., ad es., art. 16: «dovrà l'intendente generale internarsi nella cognizione, e direzione di tutti gli affari riguardanti le predette aziende», p. 612.

<sup>124</sup> il quale abdicò, notoriamente, proprio alla fine del 1730. G. Ricuperati, *Un dramma d'antico regime alla corte dei Savoia: la fine di Vittorio Amedeo II*, in U. Levra, V. Tranfaglia (a cura di), *Dal Piemonte all'Italia, studi in onore di Narciso Nada nel suo settantesimo compleanno*, Istituto per la storia del risorgimento italiano-Torino 1995, pp. 1-11. Anche (genericamente) A. Merlotti, *Vittorio Amedeo II. Il Savoia che divenne re*, Paravia, Torino 1998.

riorganizzazione burocratica dello Stato: e ciò, sia dal punto di vista della situazione interna, sia di quella estera. Sotto il primo profilo era in via di completamento la vasta opera preparatoria alla revisione del catasto: essa, a sua volta, avrebbe necessariamente rappresentato il principale presupposto di ogni serio tentativo di razionalizzazione fiscale, e dunque di riordinamento finanziario generale. Questa prima fase del lavoro sarebbe giunta a compimento, come s'è detto in precedenza, nel 1731, con l'editto di perequazione dei beni del Piemonte<sup>125</sup>. Tale atto, sia pur imponente<sup>126</sup>, non avrebbe, tuttavia, di per sé solo segnato la conclusione dell'intero iter di riforma fondiaria: mancava, infatti, la revisione catastale della Savoia, che sarebbe stata portata a termine solo nel 1738<sup>127</sup>.

Non è di poco conto il rilievo istituzionale della grande revisione fondiaria vittoriana. Il suo frutto principale ed immediato fu l'eliminazione di una vastissima congerie di esenzioni fiscali (nobiliari ed ecclesiastiche), che si perpetravano *ab immemorabili* senza che se ne potesse fornire una pezza d'appoggio scritta. L'incidenza di

<sup>125</sup> che fu firmato il 5 maggio 1731 dal nuovo re, Carlo Emanuele III, dopo l'abdicazione del padre.

<sup>126</sup> la storiografia sottolinea concordemente il fatto che l'opera di riforma catastale sabauda, apertasi sul principio del regno di Vittorio Amedeo II, non ebbe pari, per incisività e organicità, nel panorama europeo del tempo (almeno fino a quando il governo austriaco non pose mano ad un'operazione simile per la Lombardia iniziata, tuttavia, solo nel 1717). Si è già fatto cenno, *supra*, al tentativo napoletano degli anni '30, destinato però a rimanere senza esito compiuto. Cfr. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, 1983 cit., p. 274: «per completezza e meticolosità il catasto sabauda sarebbe rimasto un monumento all'energia del sovrano che ne ordinò la compilazione e alla diligenza degli agrimensori e dei burocrati che lo realizzarono».

<sup>127</sup> sono del 15 settembre di quell'anno le istruzioni che lo rendono operativo. Nel caso della Savoia, la perequazione dei beni si accompagnò ad un tentativo di riforma economica ancor più radicale: mentre in Piemonte ci si era limitati a censire meticolosamente le esenzioni e i privilegi, depennando quelli abusivi, in Savoia si optò per un meccanismo di 'ghigliottina' automatica: sarebbero andati esenti da tributi solo i feudi di concessione anteriore al 1584 (anno in cui il duca Carlo Emanuele I «Testa di fuoco» aveva dichiarato soggette a tassazione le nuove concessioni). Orbene, la politica nobiliare sabauda, con i suoi frequenti «consegnamenti d'arme» e sempre ricca di rinnovi, oltreché di concessioni *ex novo*, faceva sì che pochi fossero i feudi effettivamente risalenti con certezza a prima della fine del XVI secolo. Oltre a ciò, Vittorio Amedeo II ordinò un'inchiesta generale sui diritti feudali: le veementi proteste del patriziato savoiano portarono il suo successore ad abbandonare quest'ultimo progetto. Ed in questa piccola battuta d'arresto si legge, forse, conferma di una grande dinamica storico-giuridica: quella per cui lo sforzo accentratore della monarchia non poteva spingersi alle sue estreme conseguenze, cioè alla negazione assoluta degli altri poteri di origine tradizionale, perché con essi condivideva le fonti di legittimazione. Su quest'ultimo profilo, fra gli innumerevoli contributi, ad es. v. N. Matteucci, *Lo Stato*, Il Mulino, Bologna 2005, spec. il cap. 5 («Rappresentanza: antica e moderna»), pp. 55 ss. Sui «consegnamenti d'arme» piemontesi si rimanda, estensivamente, ad E. Genta Ternavasio (*et al.*), *I consegnamenti d'arme piemontesi*, Vivant, Torino, 2000.

questa perdita di privilegi nel solo Piemonte è stata calcolata nel 35% del totale delle esenzioni godute dalla nobiltà e, addirittura, nel 65% di quelle del clero<sup>128</sup>.

Non sfugge come questa battaglia alle immunità, che erano un caposaldo del pluralismo istituzionale d'origine medioevale, sia stata combattuta non solo e non tanto in nome di un programma "antinobiliare" o "giurisdizionalista" (per quanto toccava la Chiesa) in senso sociologico e culturale<sup>129</sup>, ma soprattutto come momento di affermazione della preminenza dell'autorità sovrana centrale sugli antichi poteri autonomi, periferici e diffusi<sup>130</sup>. Si comprende, allora, come il «*cadastro generale*» e il completamento del riordino amministrativo siano legati a filo doppio. In un certo senso, ci si può spingere ad affermare che il secondo dovesse "attendere" il primo, se ci si passa l'espressione.

*b) la politica estera: dalla Sicilia alla Sardegna*

Non meno ragionevole, poi, sembra essere il collegamento fra la decisa accelerazione imposta al rinnovo della struttura centrale dello Stato dai regolamenti del 1730, e la stabilizzazione definitiva della situazione esterna della monarchia sabauda.

Nel 1717, alla data dell'emanazione delle prime costituzioni sulle aziende, la partita a lungo giocata da Vittorio Amedeo sui tavoli della diplomazia europea ed alle lotterie militari era tutt'altro che chiusa.

La pace di Utrecht gli aveva assegnato ormai da quasi quattro anni (grazie al decisivo ruolo di mediazione dell'Inghilterra<sup>131</sup>) la corona siciliana, ma la situazione

<sup>128</sup> cfr. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1983 p. 274, che riprende però da Einaudi, *La finanza...*, cit., 1908, pp. 154-155.

<sup>129</sup> d'altronde, per restare al ruolo della nobiltà, l'orientamento storiografico più recente tende a problematizzare la visione tradizionale (fra gli altri, fatta propria dal Quazza) secondo cui le riforme vittoriane furono riforme di «*homines novi*» contro le classi patrizie: l'indagine sullo status e sulla vicenda storica dell'aristocrazia sabauda enfatizza, invece, il permanere della preminenza della «nobiltà di servizio» ai vertici della vita dello Stato, ben dentro (ed anche oltre) il Settecento. Tale anche la tesi di Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1983.

<sup>130</sup> per una lettura istituzionale delle leve fiscali, come direttrice fondamentale all'interno del processo formazione dello Stato moderno, si v. da ultimo la sintesi di W. Reinhard, *Storia...*, cit., 2010, pp. 67 ss. («Strumenti di potere»).

<sup>131</sup> la proposta di assegnare la Sicilia a Vittorio Amedeo venne direttamente dal governo della regina Anna; lo stesso duca di Savoia ne fu informato solo a cose fatte, quando il piano britannico aveva ormai già ricevuto il via libera di Luigi XIV e, di riflesso, della Spagna (Filippo V ancora deteneva *de iure* il dominio sull'isola, perché gli imperiali, non disponendo di una flotta sufficiente, non l'avevano invasa, come avevano invece fatto per la parte continentale napoletana; *de facto*, però, la Sicilia era una pedina nelle mani dell'Inghilterra, perché la squadra mediterranea della *Royal Navy* la teneva sotto controllo). Quando i negoziati di pace si erano aperti, l'idea di Vittorio Amedeo era quella di ottenere il ducato di Milano,

internazionale era ancora molto fluida: le sorti della diplomazia sabauda, anzi, volgevano al peggio.

Già nel 1714, meno di un anno dopo la solenne incoronazione a Palermo di Vittorio Amedeo (che vi era giunto trasportato dalla *Royal Navy*)<sup>132</sup>, l'acquisto siciliano cominciò a mostrarsi più che pericolante. La soluzione della successione inglese, con la salita al trono di Giorgio I di Hannover, aveva riaffermato il predominio dei *whigs*, i quali, a loro volta, riavvicinarono l'asse della politica estera britannica all'Impero, l'alleato tradizionale. Carlo VI d'Austria, dal canto suo, non aveva mai riconosciuto la legittimità di Vittorio Amedeo quale re di Sicilia, ed ambiva a ristabilire l'integrità della monarchia meridionale sotto il controllo imperiale.

Per ristabilire definitivamente l'equilibrio europeo, senza d'altronde rinunciare alla supremazia navale sul Mediterraneo, gli inglesi erano ben disposti a sacrificare la pedina savoiarda.

Negli anni successivi, mentre si delineavano i tratti di un nuovo e più duraturo accordo fra le grandi potenze, a tutto discapito di Vittorio Amedeo, la diplomazia sabauda cercò freneticamente di consolidare gli acquisti fin lì realizzati. Proprio quando pareva che, nonostante tutto, il duca di Savoia dovesse rassegnarsi a perdere l'isola, a precipitare la soluzione della crisi intervenne una mossa a sorpresa della Spagna: nel 1718, truppe inviate dal cardinale Alberoni sbarcarono a Palermo. Le forze piemontesi a presidio della Sicilia vennero presto sconfitte; la popolazione e (soprattutto) i ceti dominanti dell'isola non opposero significative resistenze al ritorno degli spagnoli. L'affidamento dei ruoli chiave del governo a funzionari provenienti dai ranghi della burocrazia sabauda, e con esso il presagio dell'applicazione alla Sicilia delle stesse politiche accentratrici che Vittorio Amedeo conduceva nei suoi Stati storici, avevano reso estremamente diffidenti le *élites* locali, frustrate nelle

perseguito così la politica tradizionale di espansione nella penisola che anche i suoi predecessori avevano adottato. Per una dettagliata ricostruzione dell'intricato *tourbillon* diplomatico e bellico in esito al quale si decise le sorti dell'equilibrio europeo – e quelle dello Stato sabauda – si v. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, 1983, cit., pp. 214 ss. Per quel che concerne il ruolo dell'Inghilterra, L'a. appena citato si spinge ad affermare che «l'accordo anglo-francese gli <a Vittorio Amedeo ndr> avrebbe impedito di disporre liberamente dell'isola o di scambiarla con altri territori, il che dimostrava che vi era stato insediato non con piena sovranità, ma come custode degli interessi britannici, secondo il volere degli inglesi» (p. 220). Per uno sguardo più vasto, è ancora essenziale un richiamo all'opera dell'ultimo grande *whig historian*, G. M. Trevelyan, *England under Queen Anne*, 3 voll., Longmans, Green & Co., London 1930 – 1934.

<sup>132</sup> l'evento ebbe luogo il 24 dicembre 1713. L'entusiasmo dei siciliani per il nuovo governo non dovette essere molto più duraturo dei festoni e delle quinte scenografiche approntate per la festa. Vent'anni dopo, Palermo accolse un nuovo re: Carlo di Borbone. Anche in quell'occasione, ci furono le rituali scene di giubilo (gli ingressi dei successivi monarchi nella capitale del regno siciliano sono vividamente descritti in A. Spagnoletti, *Storia...*, cit., 1997, pp. 71-72.).

loro attese autonomistiche e nella speranza di un nuovo protagonismo politico dopo la lunghissima esperienza vicereale.

La monarchia sabauda dovette presto rassegnarsi a considerare la perdita della Sicilia un *fait accompli*, mentre gli attori tradizionali – gli Absburgo ed i Borbone – tornavano a disputarsi il predominio sulla parte inferiore della Penisola<sup>133</sup>. Vero è che Vittorio Amedeo non era stato a suo tempo eccessivamente entusiasta della soluzione trovata per lui ad Utrecht, convinto com'era che l'acquisto dell'isola, così lontana dai suoi domini di terraferma, posizionata in modo (pericolosamente) strategico al centro del Mediterraneo e con una storia istituzionale e politica tanto ingombrante, gli avrebbe causato più problemi che vantaggi<sup>134</sup>. Tuttavia, ora era forte il rischio di gran lunga peggiore che il Savoia, tagliato fuori dalla nuova fase di politica estera che si andava delineando, potesse ritrovarsi addirittura al punto di partenza, ristretto nei suoi territori ereditari o poco più.

Alla fine, il concerto europeo, mentre si avviava a stabilizzarsi (sia pur per poco) con una nuova, più durevole *balance of power*, decise per la conservazione della dignità regia a favore del duca di Savoia – che così, almeno formalmente, non avrebbe visto rimpicciolire la propria statura diplomatica –, attribuendogli la Sardegna (fino ad allora in mano spagnola, perché parte integrante della corona di Aragona)<sup>135</sup>.

La presa di possesso sabauda di questa nuova e definitiva appendice insulare avvenne nel 1720. L'acquisto non era stato certo dei più pingui: spopolata (contava circa 300.000 abitanti), poverissima e priva di città e scali portuali degni di questo nome tranne Cagliari, nell'opinione corrente la Sardegna aveva per il suo nuovo sovrano «il principale beneficio di conservargli il titolo di re», come ebbe ad osservare un diplomatico britannico<sup>136</sup>.

Sia come sia, ai fini del presente discorso importa rilevare come la stabilizzazione, in termini di territorio non meno che di “identità soggettiva internazionale”, degli stati subalpini fosse un passaggio necessario per il completamento degli interventi d'ingegneria istituzionale. Finché fosse durato un turno di anni fibrillanti dal punto

<sup>133</sup> come è noto, il colpo di mano spagnolo si risolse, da ultimo, in un grave insuccesso, aprendo la strada alla temporanea riunificazione dell'antico *regnum Siciliae* sotto Casa d'Austria. Questo scacco segnò, inoltre, la caduta dell'Alberoni e la fine della sua aggressiva politica estera.

<sup>134</sup> secondo il diplomatico britannico Peterborough, «niente può esprimere l'inquietudine del Duca di Savoia dopo che ebbe ricevuto queste offerte <quelle relative alla corona siciliana ndr>», in R. Walpole, *A report from the Committee of Secrecy appointed to the House of Commons to examine several books and papers...relating to the late Negotiations of Peace and Commerce*, s. ed., London 1715, p. 26, cit. in G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, 1983, cit., p. 220.

<sup>135</sup> l'isola, com'è risaputo, era stata eretta in regno («*Regnum Sardiniae et Corsicae*») da Bonifacio VIII in favore di Giacomo II «il Giusto» d'Aragona, con il trattato di Anagni (1295).

<sup>136</sup> cfr. G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1983, pp. 214 ss.

di vista della politica estera, sarebbe stato oltremodo difficile ipotizzare una riforma burocratica veramente incisiva, oltrech  d'ampio respiro.

L'annessione della Sardegna, poi, influ  sotto il profilo dell'architettura dello stato anche sotto un altro profilo. L'acquisto della Sicilia avrebbe, infatti, comportato anche il dover fare i conti con un sistema giuridico, politico ed economico oltremodo stratificato e complesso. Non sarebbe stato facile, per i subalpini, venire a capo dell'intricato viluppo di autonomie ecclesiastiche, cetuali, baronali e giudiziarie che da secoli avevano affermato il proprio potere sull'isola. Un innesto del sistema della monarchia di Savoia *sic et simpliciter* era, in prima battuta, da escludere: e difatti, nel breve lasso di tempo in cui conserv  il governo della Sicilia, Vittorio Amedeo si limit  ad inviarvi un proprio rappresentante, realizzando un unico spostamento nell'asse istituzionale, con un intervento che forse avrebbe voluto rappresentare il preludio a cambiamenti pi  radicali, ma che non ebbe alcun seguito<sup>137</sup>.

La Sardegna, al contrario, per quanto non certo priva di una propria alta ed antica tradizione ordinamentale, per le obiettive condizioni sociali ed economiche in cui versava nel XVIII secolo poteva (sfortunatamente per la sua autonomia) essere governata con metodi e strutture che ci si potrebbe azzardare a chiamare quasi "coloniali": la creazione di una segreteria per gli affari dell'isola e l'insediamento di un vicer , con l'impianto di una amministrazione autonoma in sedicesimo, in tal senso furono reputate bastevoli a risolvere il problema (si discorre, com'  agevole comprendere, per linee generalissime) per pi  di un secolo.

La separazione dell'amministrazione sarda da quella centrale dur  fino al 1847: l'abolizione della segreteria "dedicata" rappresent  un significativo atto del rinnovamento istituzionale che, come messo in luce da recente dottrina, precedette la concessione dello statuto, rappresentandone sfondo e contesto<sup>138</sup>.

Il consolidamento dell'acquisto sardo consenti quindi, in certo senso, alla spinta riformatrice di Vittorio Amedeo di concentrarsi e proseguire sui binari, prettamente "sabaudi" (ossia legati alla trasformazione delle istituzioni storiche della monarchia), nei quali era cominciata.

  cos  che si pot , dunque, arrivare al 1730, anno (come anticipato) della definitiva inaugurazione del nuovo sistema burocratico.

<sup>137</sup> cfr. G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., 1983, pp. 229 ss.

<sup>138</sup> si rimanda, per questo tema -ampiamente - a R. Ferrari Zumbini, *Tra idealit  e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna tra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Giappichelli, Torino, 2008.

### 3.4 Le aziende nei regolamenti del 1730

#### 3.4.1 Aspetti generali: l'architettura normativa

I regolamenti del '30, secondo quanto si è già detto e si vedrà meglio di seguito, ridisegnano e precisano in modo considerevole i tratti della struttura abbozzata nel 1717. Lungo il corposo intervento normativo sono ben riconoscibili *due direttrici principali* d'azione riformatrice. In primo luogo, si opera per la semplificazione del quadro vigente, insistendo sulla miglior definizione dell'unitarietà del complesso amministrativo e sulla semplificazione delle procedure, che, sia pur non stravolte rispetto alle costituzioni di tredici anni prima, vengono rese più lineari e coerenti. In secondo luogo, vi è il processo di ridisegno del profilo delle aziende, del quale più volte si è avuto modo di dire: esse assumono dei tratti decisamente organici, divengono cioè delle strutture "solide", dei veri e propri apparati amministrativi.

È il caso di dare ora ragione di tali affermazioni confrontandole con le evidenze provenienti dal testo normativo. Liminariamente, è necessario notare come l'impressione "architettonica" generale sia concepita per porsi in riconoscibile continuità rispetto alla struttura delineata nel 1717, ma non senza piccole, e tuttavia indicative innovazioni. I regolamenti sono infatti ordinati per materia secondo la medesima *ratio* delle costituzioni<sup>139</sup>.

In apertura, si trova la disciplina relativa al consiglio di Finanze, che congloba anche la parte più sostanziosa delle procedure generali di bilancio (ivi incluse non solo le operazioni demandate al controllo generale, ma anche quelle di spettanza delle tesorerie delle singole aziende). Dopo questa prima *tranche* normativa trova spazio la definizione della figura del controllore generale. Segue il regolamento dedicato al settore finanziario, con le statuizioni concernenti le attribuzioni del generale delle Finanze. Quindi, si trovano – sempre nel medesimo ordine del 1717 – i regolamenti settoriali per la Guerra, le Fabbriche e fortificazioni e la real Casa.

La maggiore novità rispetto alle precedenti costituzioni non è tanto nella "collocazione" delle materie, quanto nella suddivisione. I regolamenti, difatti, si moltiplicano rispetto alle costituzioni. Così, al controllore generale è dedicato un regolamento autonomo; lo stesso accade per la direzione delle Gabelle, che pure fa parte dell'azienda di Finanze e dipende dal generale di esse<sup>140</sup>. Rispetto all'assetto previ-

<sup>139</sup> si noti, pure, come permanga la formale distinzione tra atti normativi, per cui a ciascun organo o settore corrisponde un singolo «regolamento». Ciò è confermato, tra le altre cose, anche dalla numerazione degli articoli, che riprende daccapo per ogni regolamento.

<sup>140</sup> v. *amplius infra*, par. I.3.4.3, *sub* a), b), c)

gente le *sedes* normative autonome sembrano segnare una sempre maggiore e più netta distinzione fra gli apparati amministrativi.

Ciò appare in modo particolarmente evidente per quanto concerne il rapporto tra l'ufficio del controllo generale ed il resto dell'amministrazione finanziaria: la disciplina per regolamenti separati, qui, indica chiaramente come il controllore generale sia una figura di rilievo distinto, posta in posizione peculiare nella struttura amministrativa, con stretto legame rispetto al consiglio di Finanze e compiti di rilievo generale per tutti i rami d'amministrazione; l'azienda di Finanze, dal canto suo, si lega sempre più strettamente al solo ufficio del generale di Finanza, che ne diviene chiaramente il capo. Si delinea così una struttura più lineare, che corrobora (assieme agli altri elementi di cui si dirà più distesamente) l'impressione di una decisa virata verso una rappresentazione «organica» dei plessi burocratici – è, questa, la tendenza nella quale si è voluto compendiare il secondo dei punti salienti della riforma del 1730.

### 3.4.2 Primo profilo di riforma: maggiore linearità dell'azione amministrativa

Per quanto riguarda il primo degli evidenziati profili di riforma, quello cioè concernente la razionalizzazione e semplificazione delle operazioni amministrative, l'esempio più lampante è dato dalla riscrittura della disciplina della formazione del bilancio (o, per meglio dire, “dei” bilanci, dato che, seppur i flussi di denaro pubblico risultino unificati al vertice grazie all'attività del Consiglio e del controllore generale, le casse e le gestioni rimangono separate).

Il principio base di funzionamento delle entrate ed uscite dello Stato rimane, tutto sommato, invariato rispetto alla precedente stesura; è il tratteggio del meccanismo ad essere notevolmente perfezionato. Il capo VIII<sup>141</sup> del regolamento sul consiglio di Finanze compendia le linee essenziali della disciplina. Tutte le entrate dello Stato affluiscono di volta in volta alla cassa della tesoreria generale di Piemonte, che si trova presso l'ufficio del generale di Finanze (ed a tutti gli effetti dipende da esso)<sup>142</sup>. Da

<sup>141</sup> rubricato «Delle casse, de' libri di casse e di categorie».

<sup>142</sup> può essere interessante ricordare la posizione ‘fisica’ dell'ufficio, che come tutti i principali organi dell'amministrazione sabauda (*in primis*, le segreterie) aveva sede a Torino negli edifici annessi al Palazzo reale, in piazza Castello (anche i ministeri post- statutari saranno allocati nel medesimo luogo: cfr., su questo, R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità...*, cit., 2008. La burocrazia era quindi, in una sorta di simbolica immagine del divisato “assolutismo” governativo, fisicamente vicinissima al re: anche qui si nota l'influenza del ‘modello-Versailles’, con le ali dedicate agli uffici amministrativi collocate nel secondo (e più ampio) dei cortili interni, non lontano dagli appartamenti di rappresentanza dove si svolgeva la complicata e quotidiana rappresentazione della monarchia francese.

qui le somme assegnate alle aziende vengono distribuite alle singole casse di ciascuna di esse<sup>143</sup>. Difatti, ogni azienda continua a disporre di una cassa separata, «*a comodo degli Uffizi*»<sup>144</sup>. Ogni azienda ha un proprio tesoriere, che dipende direttamente dal capo d'azienda; ma le casse delle singole aziende sono controllate anche da un funzionario dipendente dal controllo generale. Si tratta di una sorveglianza non esclusivamente metaforica perché, com'è agevole comprendere, in questo apparato settecentesco la materialità del denaro è ancora viva e presente nei nervi della conduzione della cosa pubblica. «Cassa» non è dunque solo un traslato, ma il luogo fisico dove si ripone l'oro riscosso dall'erario ed assegnato al singolo ramo d'amministrazione. E di questa cassa esistono due chiavi, l'una delle quali a disposizione dell'azienda, l'altra, invece, tenuta dal subalterno del controllore generale, che per conto di esso esercita la vigilanza sui flussi contabili<sup>145</sup>.

Il regolamento definisce anche la disciplina relativa ai libri contabili sui quali vengono registrati i flussi di cassa. Un primo registro è tenuto presso la tesoreria generale e funge da "libro mastro" dell'erario statale. Qui è annotata in primo luogo, in modo sistematico, l'entrata (accanto alle cifre deve trovarsi l'indicazione «*da chi riscosse, e per qual cagione, il tutto con ordine di data*»<sup>146</sup>); all'inizio del libro, poi, si trova uno spazio lasciato libero per annotare le somme in uscita verso le aziende. Qui si può cogliere un primo baluginio della distinzione fra competenza e cassa, poiché da un lato vengono segnate le cifre da assegnare a ciascuna azienda, e dall'altro

<sup>143</sup> cfr. capo VIII, art. 1: «*tutti i fondi, che compongono l'erario delle nostre finanze, di qualsivoglia qualità si sieno, e da dovunque procedano, a misura che si vanno riscuotendo, entreranno nella cassa della tesoreria nostra generale di Piemonte, da cui si somministreranno a cadauna delle casse delle aziende le somme bilanciate per esse*». reg. consiglio di finanze, *Regolamenti pel Consiglio di Finanze e le Aziende*, Torino, nell'Accademia reale, MDCCXXX, presso Gio. Battista Chais Stampatore di S.S.R.M., 28 giugno 1730, p. 14.

<sup>144</sup> cfr. capo VIII, art. 4, reg. onsiglio di Finanze., cit., Torino, 1730, p.15.

<sup>145</sup> cfr. sempre art. 4: «*tutti i Capi d'Azienda avranno una cassa particolare, che si terrà a comodo degli Uffizi, per riporvi le somme che, tempo per tempo, riscuoteranno dalla Tesoreria generale, come sopra. Assisterà alle suddette rispettive casse un Controllore subalterno del Controllo generale con doppia chiave di ciascuna di esse*». reg. consiglio di Finanze, cit., Torino, 1730, p. 15

<sup>146</sup> cfr. art. 2, capo VIII, reg. consiglio di Finanze, cit., Torino 1730, p. 14.

quelle effettivamente riscosse<sup>147</sup>. Libri di cassa modellati su quello “principale” della tesoreria generale sono poi tenuti dalle singole aziende<sup>148</sup>.

Si noti come ad ogni ramo d’amministrazione corrisponda una separata gestione contabile: l’azienda di Artiglieria, fabbriche e fortificazioni, suddivisa in tre rami, ha anche tre casse autonome<sup>149</sup>.

Un simile stato di cose aiuta anche a dar ragione di come potessero avvenire, lungo tutto il corso del Settecento (ed anche oltre) numerosi accorpamenti e nuove separazioni a livello di quest’azienda<sup>150</sup>: con una certa disinvoltura si sperimenteranno soluzioni che di volta in volta vedono l’artiglieria raggiungere uno status d’azienda autonoma, perderlo, e ancora riguadagnarla. Il fatto che l’organizzazione interna di questi rami amministrativi, pur accorpati in un’unica azienda, fosse già separata per rami con gestione autonoma nel 1730 spiega come la convenienza del momento potesse poi, in seguito, a piacimento disporre di questa “casella” nell’amministrazione dello Stato: le strutture sottostanti erano, infatti, per così dire già pronte.

Identica notazione si può fare per quanto riguarda l’amministrazione tributaria. Alle Gabelle è dedicato un regolamento autonomo, che statuisce come tale ramo d’amministrazione componga una direzione a sé stante, distinta rispetto al resto della burocrazia finanziaria. La direzione delle Gabelle dipende pur sempre dal generale di Finanze, ma ad essa sono assegnati impiegati appositi e, cosa ben più significativa, un primo ufficiale, diverso da quello applicato al resto dell’azienda<sup>151</sup>. Anche questi uffici, quindi, in certi periodi, potranno essere agevolmente distaccati dal *corpus* dell’azienda di Finanze, per formare un’azienda autonoma, quella delle Gabelle, appunto<sup>152</sup>.

Per certi versi simile è, pure, la sorte dell’amministrazione della marina da guerra, che inizia a delinarsi proprio con il regno di Vittorio Amedeo II. Gli anni dell’acquisto siciliano avevano posto, infatti, per la prima volta in termini veramente

<sup>147</sup> cfr. art. 3, capo VIII, reg. consiglio di Finanze, cit., Torino 1730, p. 15: «*nel principio di detto libro si lasceranno quattro, o cinque fogli, ne’ quali si descriveranno le somme bilanciate, da pagarsi separatamente a cadauna Azienda; ed al di sotto, in colonna in dentro, con ordine di data, le somme, che si saranno pagate dalla Tesoreria Generale a cadauna delle medesime.*»

<sup>148</sup> cfr. art. 5, capo VIII, reg. consiglio di Finanze, cit., Torino 1730, p. 15: «*e perché ognuno de’ Capi d’Azienda possa aver pronta la notizia dello stato delle rispettive Casse, con distinzione di ciò sarà stato ordinato pagarsi, da quello, che effettivamente si sarà pagato, darà tenere un libro di cassa [...]*».

<sup>149</sup> cfr. capo VIII, art. 12, reg. consiglio di Finanze, cit., Torino 1730, pp. 17-18.

<sup>150</sup> sul punto, v. *amplius infra*, par. I.4.3.

<sup>151</sup> cfr. art. 4, reg. direzione delle Gabelle, cit., Torino 1730, pp. 41-42.

<sup>152</sup> come si avrà modo di osservare, questa soluzione si consoliderà dopo la c.d. «Restaurazione».

impegnativi il problema del mantenimento di una flotta stabile<sup>153</sup> (e non solo a livello di ridefinizione strategica, ma anche in un senso strettamente pratico, dato l'acquisto della squadra navale sicula): fra il XVII ed il XVIII secolo, peraltro, quello del potenziamento navale era un tema di vivissima attualità per qualsiasi entità statale che ambisse ad un ruolo di autentico protagonismo nel contesto europeo, decisamente avviato a divenire il contesto globale<sup>154</sup>.

Dopo la perdita della prima isola e l'acquisto di un'altra, la Sardegna, che non aveva nemmeno lontanamente la stessa importanza strategica della precedente, la questione navale per la monarchia sabauda si ridimensionò drasticamente, ma non scomparve del tutto: il Regno continuò ad armare una (piccola) flotta, che, anzi, durante i lunghi anni di occupazione francese dei domini continentali rappresentò forse la manifestazione maggiormente vitale della continuità dello Stato<sup>155</sup>. È comunque da dire che solo con le determinazioni del Congresso di Vienna e l'assegnazione dei territori già appartenenti alla Repubblica di Genova il regno sabauda si troverà nuovamente a dover fare propriamente i conti con una vera, vasta politica marittima.

Nel 1730, assestatosi lo Stato nella sua dimensione (e nella sua proiezione politica) definitiva, le esigenze derivanti dall'amministrazione della marina poterono essere risolte semplicemente affidandone le competenze all'azienda di Guerra<sup>156</sup>. Tuttavia una struttura, seppur piccola (si identificava, sostanzialmente, con la squadra delle galee) esisteva già: essa costituirà l'embrione della futura azienda di marina, di cui

<sup>153</sup> sulla marineria sabauda, per quanto strano possa forse apparire data la rilevanza non proprio cruciale del soggetto per la gran parte della propria storia, esiste una copiosa letteratura storico-militare (ma questa tradizione d'interesse storiografico, a ben vedere, si spiega con i legami istituzionali fra la marina sarda e quella italiana). Non altrettanto è a dirsi, però, per quanto riguarda i primordi dell'amministrazione della marina stessa, argomento per il quale ci si è mossi; ad ogni modo, v. F. Corridore, *Storia documentata della marina sarda dal dominio spagnolo al savoino*, Zanichelli, Bologna 1900; M. Alfano, *Marina sabauda-sarda: dal Conte Rosso all'Unità d'Italia* (ill.), Ananke, Torino, 2011.

<sup>154</sup> sul punto, v. G. Symcox, *The crisis of the French sea power 1688-1697. From the Guerre d'Escadre to the Guerre de Course*, Nijhof, Den Haag 1974; sull'affascinante intreccio tra dominio del mare, rappresentazione del potere statale, rappresentazione del diritto, si v. da ultimo F. Ruschi, *Questioni di spazio. La terra, il mare, il diritto secondo Carl Schmitt*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>155</sup> il naviglio sabauda intraprese infatti una coraggiosa guerra di corsa contro i Francesi e partecipò ad alcune azioni congiunte con la squadra mediterranea della *Royal Navy*.

<sup>156</sup> cfr. art. 53, reg. azienda di Guerra, cit., Torino 1730, p. 73: «Il Direttore della Squadra delle Galee, e della Marina, il Commessario, ed Ufficiale del Soldo nel Regno Nostro di Sardegna, saranno subordinati al Contadore Generale, e dovranno puntualmente eseguire, e fare eseguire, quanto abbiamo stabilito per l'Ufficio generale del Soldo [...]».

si trova traccia autonoma per la prima volta nel 1796, quando, in pieno clima di guerra con la Francia, essa sarà affidata all'ordine mauriziano<sup>157</sup>.

Dopo questo excursus sui rami amministrativi che, se ci si passa il termine, si potrebbe chiamare "impliciti", il cui apparire e scomparire segna come un fenomeno carsico la storia normativa dell'amministrazione sabauda, è il caso di spendere ancora qualche parola sul ciclo della spesa pubblica.

Importanti disposizioni sul tema si trovano nel regolamento dedicato alla figura del controllore generale, del quale già s'è detto come assuma una posizione di vero e proprio *trait d'union* tra il consiglio di Finanze ed i vari rami dell'amministrazione finanziaria, in primo luogo l'azienda di Finanze, ma anche, di riflesso, le altre branche specialistiche.

Conferma di tale impressione si ricava in primo luogo dall'art. 1 del regolamento citato: è compito del controllore «*soprintendere alle operazioni di tutti gli ufficiali, che amministrano il nostro <del re, ndr> patrimonio, e di riconoscere tutto ciò, che da loro si dispone, o si eseguisce in dipendenza degli obblighi a cadauno di essi rispettivamente ingiunti*»<sup>158</sup>. La centralità della figura del controllore generale risalta con particolare evidenza in due momenti del ciclo di spesa pubblica, fra di loro intimamente connessi: la formazione del «*ristretto del bilancio universale di tutte le aziende*», che il controllore generale prepara, insieme col generale di Finanze, «*nel terminare di cadaun anno*»<sup>159</sup>, portandolo poi in consiglio<sup>160</sup>; e nel momento della rendicontazione generale delle spese delle aziende, che vengono presentate dai tesorieri particolari e dal tesoriere generale (il funzionario, cioè, incardinato nell'ufficio del generale di Finanze ed incaricato di tenere il libro "mastro" di cassa, del quale si è detto).

L'autonomia di spesa delle aziende è piuttosto vasta, confermando l'impressione di un'ampia area di libertà (giacché non si può usare il termine, troppo connotato in senso "moderno", *discrezionalità*) nelle scelte operative: ad esempio, i contratti vengono stipulati direttamente presso le aziende, e precisamente dai capi di esse; solo l'appalto delle gabelle, com'è comprensibile per la sua immediata importanza a livello sistematico generale, si fa in consiglio di Finanze (e non è demandato all'azienda di settore ed al suo capo, il generale di Finanze, alle dipendenze del quale è invece incardinata la direzione delle Gabelle)<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> cfr. *amplius infra*, par. I.4.4.

<sup>158</sup> cfr. art. 1, reg. per l'ufficio del controllo generale, cit., Torino, 1730, p. 25.

<sup>159</sup> cfr. art. 12, reg. per l'ufficio del controllo generale, cit., Torino, 1730, p. 30.

<sup>160</sup> cfr. *supra*, par. I.3.1.

<sup>161</sup> cfr. capo X («*De' contratti delle Aziende*»), reg. consiglio di Finanze, cit., Torino, 1730, pp. 23 ss.

L'art. 9 delle «regole da osservarsi nel rendimento dei conti», sistemate all'interno del regolamento dell'ufficio del controllore generale, offre, infine, uno scorcio sul funzionamento interno delle aziende per quanto riguarda la rendicontazione finanziaria-contabile delle operazioni amministrative gestite a livello dei singoli rami d'amministrazione. Val la pena riportarlo per intero: «*tutti quelli, a' quali sarà dalle Aziende appoggiato un qualche partito, anche ad economia, dovranno render, e saldare i loro conti avanti al capo delle rispettive aziende: ed ove, col sentimento del consiglio di finanze, si credesse necessario farli saldar in Camera, saranno prima i loro conti verificati dal Capo d'Azienda, a cui spetta, e dal Controllore Generale, come si pratica per li Conti de' Tesorieri; e rispetto a questi, la Camera procederà al detto arresto nella stessa forma, con cui dovrebbe procedersi avanti al Capo d'Azienda*»<sup>162</sup>.

L'immagine che si ricava dalla lettura della norma è quella di un'amministrazione finanziaria che progressivamente abbandona la policentricità dell'agire amministrativo in favore della costruzione di una "linea unica" lungo la quale le operazioni vengono ricondotte e ricomposte in una tensione verticistica. Vero è pure che, ancora, questa linea non ha tanto l'aspetto una catena diretta ordinata in senso gerarchico, quanto di una serie (se ci si consente l'immagine) di cerchi concentrici non ancora privi di sovrapposizioni: le singole aziende, l'azienda di Finanze, ed infine il consiglio di Finanze.

### 3.4.3 Secondo profilo di riforma: «azienda» sinonimo di «uffizio»

Assieme con la semplificazione della struttura dell'agire amministrativo, procede di pari passo – come si è ripetutamente affermato – il cammino verso la rappresentazione organica della struttura burocratica. I regolamenti del 1730 sono davvero disseminati di segni in tal senso: rimane da leggerli ed evidenziarli.

In primo luogo, il passaggio semantico del termine azienda, da «amministrazione finanziaria» ad «organo»<sup>163</sup> è testimoniato dal fatto che la parola «azienda» viene trattata come sinonimo di «uffizio», ed entrambi i termini stanno ad indicare la struttura burocratica.

<sup>162</sup> cfr. art. 9, «*Regole da osservarsi nel Rendimento de' Conti*», reg. per l'ufficio del controllo generale, cit., Torino 1730, p. 35.

<sup>163</sup> si ritiene opportuno sottolineare ancora una volta che la parola «organo» è usata nel testo a fini discorsivi, ma senza dimenticare che la terminologia «organo, organico ecc.» rimanda all'universo concettuale dell'amministrazione ottocentesca, dal quale il contesto in analisi è molto lontano.

- a) si veda, come primo esempio, il regolamento dedicato al *ramo finanziario* dell'amministrazione. Esso è significativamente intitolato all' «*uffizio delle finanze*» (le Costituzioni, al contrario, “conoscevano” solo il consiglio di Finanze, il controllore generale e il generale di Finanze). L'equazione *uffizio delle Finanze – azienda delle Finanze* è evidente all'art. 2: «< il generale di Finanze, ndr> avrà un Primo Ufficiale, e quel numero de' subalterni, che sarà da Noi stabilito. E perché detto primo Ufficiale possa essere in istato di ben dirigere l'Azienda delle Finanze, in caso d'assenza, o d'altro legittimo impedimento del Generale; dovrà il medesimo renderlo pratico di tutti gli affari, che la concernono, con dargli quelle informazioni, che saranno più necessarie»<sup>164</sup>.
- b) Nella disciplina dell'*amministrazione militare*, è pure riconoscibile una direzione di omogeneizzazione di tutti i rami burocratici. Essi passano dalle antiche strutture “monadiche”, ciascuna espressione di una propria storia ed inserita in un gioco spesso tortuoso rispetto alle altre, ad un sistema unitario, dove ciascuna branca è organizzata come «azienda» e ciascuna azienda ha, tendenzialmente, un'architettura simile, con un paio di varianti significative (ad es., la presenza o meno di un consiglio di settore, che peraltro progressivamente si marginalizza o viene addirittura abolito<sup>165</sup>). Nello specifico, per l'apparato deputato alla cura dell'armata (di terra e di mare) rimane l'intitolazione «*uffizio generale del Soldo*»<sup>166</sup>. Il capo di quest'ufficio continua, d'altro canto, ad avere l'antico appellativo di «*contadore generale*»<sup>167</sup>. Ma nel testo di legge ricorre l'intercambiabilità della dicitura «*uffizio del Soldo*» rispetto al termine «azienda», come, ad es., nell'art. 3, che recita: «*l'Ufficio generale del Soldo risiederà nella Casa delle Finanze. Si terrà ivi la Cassa particolare di quest'Azienda, nella quale si riceveranno i fondi, che ogni anno saranno bilanciati per essa [...]*»<sup>168</sup>. Si può parlare, dunque, di un riconoscibile movimento di transizione dall' «*uffizio del Soldo*», del quale rimane l'etichetta ma non la natura, all' «azienda di Guerra», inserita pienamente nel nuovo organismo dell'amministrazione centrale.

<sup>164</sup> cfr. art. 2, reg. per l'uffizio delle Finanze, cit., Torino, 1730, p. 36.

<sup>165</sup> v. *amplius infra* in questo stesso par.

<sup>166</sup> recata, d'altronde, nell'intestazione dello stesso regolamento «per l'uffizio generale del Soldo».

<sup>167</sup> cfr. reg. uffizio generale del Soldo, cit., Torino, 1730, p. 49, art. 1: «*La direzione dell'uffizio generale del soldo, e degli Affari economici, che vi si trattano, apparterrà al Contadore generale. E perché da una ben esatta amministrazione di essi dipende singolarmente la sussistenza delle nostre Armate, e da esse la conservazione, difesa de' nostri Stati; perciò dovrà egli impiegarvi ogni sollecitudine, pari all'importanza di un maneggio di tanta conseguenza*».

<sup>168</sup> cfr. art. 3, reg. per l'uffizio del Soldo, cit., Torino, 1730, p. 49.

- c) *l'amministrazione di Corte* va incontro, nell'intervento del 1730, ad una serie di profonde innovazioni, che ne mutano significativamente la fisionomia rispetto a quella del 1717. I cambiamenti più evidenti sono a livello strutturale: nel sistema precedente il soggetto principale era senz'altro il consiglio della Casa. In esso, accanto alle cariche tradizionali della Corte, non ancora solo onorifiche<sup>169</sup>, sedeva l'intendente<sup>170</sup> – incaricato della gestione quotidiana, ma privo di significativi spazi di autonomia rispetto al collegio: tutti «i partiti», cioè le decisioni di spesa (contratti, ecc.) venivano proposti in consiglio, che poi deliberava su di essi<sup>171</sup>. Con i nuovi regolamenti l'intendente guadagna notevole spazio<sup>172</sup>, distaccandosi, assieme ai propri uffici, dal consiglio della Casa, del quale non fa nemmeno più parte<sup>173</sup>. Così, da un lato prende corpo quella che sarà poi chiamata, semplicemente, l'azienda della real Casa; dall'altro, il consiglio si avvia ad esercitare un ruolo perlopiù onorifico e cerimoniale. Diversamente che nel passato, la competenza per la stipula dei contratti e per l'adozione delle decisioni di spesa è ora in prima battuta direttamente dell'intendente; il consiglio si limita ad una sanzione successiva (in quella che oggi si definirebbe «fase integrativa dell'efficacia»); il «biglietto d'approvazione» formato nella sede collegiale e contrassegnato da chi presiede il consiglio viene, infine, presentato al re per un *visto* definitivo<sup>174</sup>. Le modifiche strutturali che si sono appena passate rapidamente in rassegna appaiono, di per sé, abbastanza eloquenti come manifestazione di quel-

<sup>169</sup> ciambellano, elemosiniere, scudiere e gran mastro della Casa.

<sup>170</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, cit., vol. VIII, p. 593.

<sup>171</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, cit., vol. VIII, p. 593.

<sup>172</sup> esplicitamente si afferma che l'«economico della Casa» è «appoggiato» a questa figura, cfr. art. 1, capo V, reg. consiglio della Casa, cit., Torino 1730, p. 84: «*l'intendente, cui appoggiamo l'economico della nostra Casa, sarà egualmente sollecito nell'evitare le spese soverchie, che pronto, e risoluto nel fare le necessarie, e convenevoli; per provvedere con quel decoro, che si richiede, a tutto ciò, che ricercasi per un ben compito Servizio della medesima.*»

<sup>173</sup> cfr. reg. consiglio della Casa, cit., Torino 1730, capo I, art. 1, p. 74: «*il consiglio ndr> Sarà composto da' quattro Grandi della Nostra Corona, cioè, dal Grandelemosiniere, dal Granciamberlano, dal Grammastro di Casa, e dal Grandescudiere*», art. 2 «*Interverranno pure nel medesimo, in qualità di Consiglieri, il primo Maggiordomo, l'Auditore Generale di Corte, il Maggiordomo di Quartiere, l'Intendente Generale, ed un Collaterale di Camera, che verrà da Noi deputato.*»

<sup>174</sup> «*tutti i Partiti e le Provvisioni della Casa, de' Guardamobili, e della Scuderia, si praticeranno dall'Intendente generale, tanto separatamente, che unitamente, con la partecipazione del Consiglio, al quale si dovranno da esso riferire i Contratti, e Deliberamenti, che si stipuleranno da uno de' Segretari dell'Intendenza; e trovandogli il Consiglio convenienti, farà stendere Biglietto d'approvazione, il quale, letto che sarà nel Consiglio, e contrassegnato da quello, che vi presiederà, Ci sarà presentato dal Primo Segretario di Guerra, per essere firmato da Noi, quando ci piaccia approvarli*», art. 10, capo I, reg. consiglio della Casa, cit., Torino 1730, p. 76.

la tendenza verso la riaggregazione amministrativa intorno alle aziende (concepite come soggetti organici) di cui si è più volte parlato; dalla disciplina dedicata alla gestione di Casa reale vengono però anche ulteriori, interessanti conferme a livello semantico: è quanto traspare dalla lettura dell'art. 22 del capo dedicato all'intendente: «Dovrà finalmente osservare con puntualità, e far osservare da' suoi subordinati i predetti Regolamenti; come anche il disposto da quelli, che abbiamo stabiliti pel Consiglio delle Finanze, e in tutto ciò, che può in qualche modo riguardare l'economica amministrazione della sua Azienda»<sup>175</sup>. Non sfugge come, in questo contesto, l'«economica amministrazione» non è più sinonimo di azienda: l'azienda, al contrario, designa la struttura, l'apparato burocratico; è una evoluzione irreversibile, che si consoliderà nei successivi decenni.

- d) Alcune fra le novità più significative dei regolamenti del '730 vengono dal settore delle artiglierie, fabbriche e fortificazioni, che si conferma una sorta di campo d'applicazione "sperimentale" delle soluzioni istituzionali più avanzate. La prima innovazione è macroscopica: viene abolito il consiglio d'Artiglieria, fabbriche e fortificazioni e, di conseguenza, rimane in piedi solo l'intendenza (si evidenzia uno slittamento: dall'amministrazione per collegi si va verso una struttura più "solida", che articolata di preferenza per uffici monocratici)<sup>176</sup>. Le attribuzioni contenziose già proprie del collegio vengono redistribuite con una soluzione che non può mancare di destare interesse per chi si eserciti a ricostruire i percorsi della giustizia nell'amministrazione. La funzione giurisdizionale è infatti nettamente ripartita per valore: al di sotto dei venti scudi d'oro provvede l'intendente; contro le sue decisioni, però, è ammesso ricorso all'auditore generale di Guerra<sup>177</sup>, che giudica con l'intervento di due collaterali (ossia di due magistrati della Camera dei Conti). Le controversie di valore superiore ai venti scudi sono devolute alla cognizione di un collegio composito, costituito *ad hoc* e composto dall'intendente generale, dall'auditore di guerra e da un collaterale della Camera dei Conti. Questo collegio decide con procedimento *de plano et sine strepitu et figura iudicii* ed appello riservato esclusivamente al sovrano<sup>178</sup>. Tornando all'evoluzione della

<sup>175</sup> cfr. reg. per il consiglio della Casa, cit., Torino 1730, Capo V, art. 22, p. 89.

<sup>176</sup> cfr. reg. per l'intendenza generale dell'Artiglieria, fabbriche e fortificazioni, art. 1, p. 90: «l'Azienda economica dell'Artiglieria, delle Fabbriche, delle Fortificazioni, e delle Munizioni da Guerra, sarà regolata dall'intendente generale, che verrà da Noi deputato [...]».

<sup>177</sup> su questa figura dell'ordine giudiziario si rimanda ai brevi accenni che già se ne sono fatti *supra*, lasciando una disamina approfondita alle opere più specialmente centrate sulla storia delle magistrature piemontesi.

<sup>178</sup> cfr. reg. intendenza delle Artiglierie, fabbriche e fortificazioni, cit., Torino 1730, art. 36, p.100: «le Controversie Civili per affari economici di quest'Azienda si decideranno dall'Auditore generale di guerra, dall'Intendente generale, e da uno de' collaterali della Camera Nostra de' Conti, sentite sommariamente, e senza formalità di Processo, le Parti medesime, od i loro legittimi Procuratori, li quali non dovranno essere

struttura amministrativa in senso stretto<sup>179</sup>, la nuova organizzazione delle Artiglierie, fabbriche e fortificazioni sollecita soprattutto una (sorta di) riflessione conclusiva, che, muovendo da un singolo ramo d'amministrazione, può tuttavia essere posta a chiusura del discorso sui regolamenti del 1730: appare, qui, chiaro come l'intendente ed il suo ufficio coincidano ormai perfettamente con l'organo-azienda. Una prova evidente di ciò è data dal tenore dell'art. 38, il quale discorre di «[...] *Persone non militari, e non impiegate, né stipendiate al Servizio di dette Aziende*»<sup>180</sup>. Il passaggio è chiaro: i funzionari sono al servizio delle aziende, e le aziende sono la struttura amministrativa.

## 4 Dopo il 1730: una lunga “manutenzione conservativa”

### 4.1 Una successione travagliata

Già si è avuto occasione di dire come i regolamenti del 1730, e dunque il compimento della riforma dell'amministrazione centrale, siano stati l'ultimo grande

*Curiali, nella stessa guisa prescritta dalle Nostre Costituzioni Generali al Consolato. Da' loro Giudicati non si darà verun appello, ma solamente il ricorso a Noi, non ritardatane intanto l'esecuzione, mediante cauzione, da prestarsi da' Particolari, a favore de' quali saranno seguiti. Accordiamo però all'intendente Generale suddetto la facoltà di provvedervi da sé solo, quando si tratterà di somma non eccedente Scudi venti d'oro; ma dalle di lui Ordinanze potrà ricorrersi, per ottenerne la riparazione, all'Auditore Generale di Guerra, il quale deciderà con intervento di due Collaterali: ed intanto si eseguiranno, mediante sicurtà, come sopra.»*

<sup>179</sup> per la verità, la disamina del regolamento per l'azienda d'Artiglieria, fabbriche e fortificazioni offre numerosi spunti interessanti, che qui non si possono prendere in considerazione non solo per non correre il rischio di divagare troppo dal tema, ma anche per la portata che talora è ben al di là della misura e delle forze del presente discorso. Pare però opportuno segnalare, quantomeno, l'art. 11: «*quando per servizio, delle Nostre fabbriche, e Fortificazioni fosse necessario occupare beni di terzi, <l'intendente, ndr.> ne farà, con l'intervento de' medesimi, seguire prima la misura, e la estimazione da que' Periti, che comunemente si eleggeranno, acciocché sia loro data la dovuta indennità: il che dovrà eseguire fra due mesi, al più tardi.*» (p. 92). Questa disciplina delle espropriazioni apre uno scorcio su una tematica amplissima: quella della consistenza stessa del potere pubblico, nell'ambito della quale l'analisi dei poteri ablatori è da sempre campo di osservazione privilegiato. Si vede, alla disamina del testo, come – secondo le metodologie d'intervento proprie della statualità pre-novecentesca – l'indennizzo corrisponda per intero al valore del bene, come accertato da periti; i quali (si badi) debbono essere nominati di comune accordo tra la parte pubblica e quella privata. L'autorità pubblica ha un potere di supremazia ben definito, quello di spogliare il terzo della sua proprietà *in rem*; ma non può spingere tale potere di supremazia fino a svuotare il diritto, che deve essere indennizzato per equivalente. Esso quindi ha una consistenza *precedente e resistente* all'azione dello Stato. Conviene arrestarsi a tali elementari considerazioni, demandando un'analisi efficace alle sedi più opportune.

<sup>180</sup> cfr. art. 38, reg. intendenza delle Artiglierie, fabbriche e fortificazioni, cit., Torino 1730, p.100.

sforzo nel cammino di costruzione del potere centrale intrapreso dall'energica e complessa personalità di Vittorio Amedeo.

La mente del sovrano aveva a quell'epoca perduto lo smalto (sia pur vagamente sulfureo) che gli aveva guadagnato, nelle cancellerie europee, l'epiteto di «*volpe savoiarda*»<sup>181</sup>. Egli stesso ne era consapevole: si sentiva affaticato e non più in grado di reggere al pesante stress dell'autorità di vertice. Reputò, quindi, giunto il momento di porre in atto il proprio piano di ritiro dagli affari di Stato, abdicando in favore del figlio e dirigendosi verso il *buen retiro* che aveva immaginato per sé e per la sua consorte morganatica.

Ma i rapporti tra il vecchio re e il suo erede, Carlo Emanuele, non erano dei più rosei. La storiografia ha messo in luce come Vittorio Amedeo avesse riposto le sue maggiori speranze nel primogenito premortogli, e considerasse invece il superstita poco adatto al compito che lo attendeva<sup>182</sup>. Dal canto suo, Carlo Emanuele non aveva certo una personalità eccezionalmente brillante e vigorosa, e doveva considerarsi in qualche modo oppresso dal dominante carattere paterno. Cionondimeno, coadiuvato dai burocrati che il padre gli aveva lasciato al fianco, il nuovo re si dimostrò capace di reggere la macchina statale, facendola procedere ordinatamente lungo la rotta tracciata dal grande sforzo riformatore dei decenni precedenti. Cosa forse ancor più importante, questa medesima macchina si dimostrò più forte del suo stesso creatore e della sua volontà: fu infatti l'energia – ormai pienamente *moderna* ed impersonale – dell'autorità pubblica, preoccupata della propria continuità vitale molto più che degli antichi vincoli di fedeltà personale, a respingere l'estremo tentativo di golpe senile di Vittorio Amedeo<sup>183</sup>.

Come la storiografia ha sottolineato, la prova migliore della riuscita dell'impegno riformatore di primo Settecento stette proprio nella sconfitta della persona del suo artefice<sup>184</sup>. La paradossalità della vicenda ha efficacemente fatto parlare di un vero «dramma barocco»<sup>185</sup>: in essa, Vittorio Amedeo si rese protagonista di un

<sup>181</sup> il soprannome è d'uso antico e comune (insieme alla variante francese «*Renard*»), e ricorre spesso in storiografia così come nelle biografie del sovrano.

<sup>182</sup> cfr. G. Ricuperati, *Un dramma...*, cit., 1995, pp. 1-11; id., *Lo Stato sabauda nel Settecento. Dal trionfo delle burocrazie alla crisi d'antico regime*, UTET, Torino 2001, pp. 5 ss.

<sup>183</sup> ma, d'altronde, prima del suo drammatico ripensamento, era stato lo stesso vecchio re ad immaginare che la macchina potesse andare avanti da sola. Ed il nuovo sovrano non tardò a rinforzare il proprio carattere, scoprendo «il dovere della regalità» e «un inflessibile senso del dovere», cfr. G. Ricuperati, *Lo Stato sabauda...*, cit., 2001, pp. 6-7. Sul principale collaboratore del nuovo re, nonché protagonista di quella leva burocratica, il ministro Bogino, v. in *primis* G. Quazza, alla voce *G.B. Bogino*, in DBI, XI, 1969.

<sup>184</sup> cfr. G. Symcox, *Vittorio Amedeo...*, cit., Torino 1983, p. 317.

<sup>185</sup> cfr., appunto, il titolo dell'opera di G. Ricuperati, *Un dramma...*, cit., 1995.

tentativo sovvertitore che avrebbe messo in discussione tutto il difficile risultato di affermazione di un'architettura statale avviata verso la modernità.

In particolare, si è già accennato come il progetto, ideato dal sovrano abdicatario, di rimettere all'arbitrato dell'imperatore la questione dinastica e la decisione sulla validità della rinuncia al trono, avrebbe comportato rilevantissime conseguenze sul piano costituzionale, sottendendo una sorta di implicita affermazione di *suzeraineté*<sup>186</sup>, che avrebbe rimesso in campo rappresentazioni risalenti del potere del singolo sovrano rispetto all'autorità imperiale, a tutto vantaggio di quest'ultima. Anche dal punto di vista della politica immediata il gesto non sarebbe rimasto privo di conseguenze. In quei decenni, la monarchia absburgica si andava sempre più affermando quale grande protagonista della scena continentale<sup>187</sup>, e certo la mossa di Vittorio Amedeo avrebbe giovato alle ambizioni austriache di egemonia sulla penisola italiana.

L'arresto di Vittorio Amedeo, prontamente consigliato a Carlo Emanuele dal ministro Ferrero d'Ormea, pose, com'è noto, fine alle fibrillazioni del passaggio di consegne, aprendo la strada ad un lungo periodo nel quale il meccanismo statale sabauda proseguì una marcia quieta e stabile.

#### 4.2 Una macchina ben oliata

Gli anni di regno di Carlo Emanuele III sono stati considerati da avveduta storiografia<sup>188</sup> come un campo d'osservazione privilegiato delle dinamiche proprie della forma c.d. monarchico-assoluta (o, volendo abbandonare l'impreciso e sorpassato aggettivo, monarchico-burocratica moderna) di organizzazione del potere – e non è

<sup>186</sup> per la distinzione dei concetti di *suzeraineté* e *souveraineté* la letteratura storico-giuridica è oltremodo cospicua. A titolo di esempio, e più in generale sulle rappresentazioni della sovranità - o meglio: sull'elaborazione della categoria giuridica di potere sovrano e sull'avvicinarsi di rappresentazioni del potere pubblico di vertice, è d'obbligo ancora un rimando a D. Quagliani, *La sovranità*, cit., 2004. Per quel che concerne la progressiva transizione nelle rappresentazioni del potere sovrano (e la nascita della «sovranità») in ambito imperiale, utile il recente lavoro di B. Kannowski, *Die Rechtsgrundlagen von Koenigtum und Herrschaft in der Gegenueberstellung von «Sachsenspiegel» und «Buch'scher Glosse»* (Il fondamento giuridico dei concetti di regalità e sovranità in un confronto fra «Specchio sassone» e «Glossa di Buch»), in G. Dilcher – D. Quagliani (a cura di), *Gli inizi del diritto pubblico, 3: verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e modernità (Die Anfaenge des oeffentlichen Rechts, 3: auf dem Wege zur Etablierung des oeffentlichen Rechts zwischen Mittelalter und Moderne)*, atti del III colloquio italo-tedesco, Il Mulino, Bologna- Duncker & Humboldt, Berlino, 2011, pp. 89-110.

<sup>187</sup> cfr. J. Bérenger, *Storia...*, cit., 2003.

<sup>188</sup> il riferimento obbligato è all'importante opera di G. Ricuperati, *Lo Stato sabauda nel Settecento. dal trionfo delle burocrazie alla crisi d'antico regime*, UTET, Torino, 2000.

un caso che tale storiografia abbia voluto sottolineare con forza il “trionfo” delle strutture amministrative.

Senza radicali innovazioni, l'apparato dello Stato procedette come una macchina ben oliata, che se non poteva certo fare a meno del collante dato dalla figura del re, la ridimensionava però ad un decisore ultimo largamente implicito. Si definiva così una certa ambivalenza: il sovrano era ben presente nel quotidiano andamento degli affari di Stato, ma (in un certo senso) sommessamente, come parte di un sistema nel quale non era strettamente richiesto che le effettive decisioni promanassero da lui; d'altro canto, però, il monarca era pur sempre il soggetto la cui *pleine puissance* garantiva, a livello teorico, la tenuta dell'ordinamento.

Siamo, parrebbe, ben lontani dagli esperimenti consapevolmente eudemonistici del «*policeystaat*» d'area tedesca<sup>189</sup>, ed ancor meno da quelli dell'assolutismo illuminato: si direbbe che l'immagine dello Stato sabauda conservasse soprattutto un carattere pragmatico, spoglio di ben caratterizzate efflorescenze ideologiche: il che, d'altronde, garantisce all'osservatore retrospettivo uno sguardo particolarmente limpido sulle strutture fondamentali del rapporto fra autorità e soggetti dell'ordinamento in quella particolare forma di organizzazione del potere che è la monarchia burocratica moderna, consegnandocene una sorta di modellino ideale, colto nel punto in cui essa era giunta al suo ultimo stadio di “perfezionamento”<sup>190</sup> prima delle rivoluzioni.

Particolarmente significative di questo clima istituzionale lontano da autorappresentazioni in toni eccessivamente “forti” sono le «*Considerazioni sopra il governo degli Stati di Sua Maestà, scritte in principio del regno di Vittorio Amedeo II*», manoscritto ad opera di Pietro Antonio Canova, alto funzionario, collaboratore del ministro Bogino, paradigmatico esponente della classe burocratica sabauda di metà Settecento.

Il manoscritto è da datare intorno agli anni 1777 – 1778 ma, in realtà, come messo in luce da G. Ricuperati, esso costituisce un «documento di insolita ricchezza sulle teorie politiche, economiche e sulle pratiche amministrative e, più in generale, sull'ideologia che i funzionari formati col Bogino portavano all'attività di gover-

<sup>189</sup> sulla formazione dell'idea di *Policey* in area tedesco-moderna v., ora, K. Haerter, *Die Bedeutung der «guten Policey» un vormodernen Ordnungsgesetzgebung fuer die Ausformung del oeffentlichen Rechts im spaeten Mittelalter und in der Fruehen Neuzeit (il ruolo della «gute Policey» e della legislazione sull'ordine pubblico nella formazione del diritto pubblico fra tardo medioevo ed età moderna)*, in G. Dilcher – D. Quaglioni (a cura di), *Gli inizi...*, cit., 2011, pp. 449-482.

<sup>190</sup> il termine è impiegato esclusivamente a fini descrittivi, laddove il virgolettato intende sottolineare una presa di distanza dall'idea che l'evoluzione di una determinata forma di organizzazione del potere politico sia un progressivo cammino verso approdi ‘finali’ e per ciò stesso ‘perfetti’.

no»<sup>191</sup>. Nonostante la tarda epoca di redazione, dunque, in queste «*Considerazioni*» trova spazio non solo, com'era nelle intenzioni dell'autore, una proposta riformistica in salsa burocratica subalpina, pensata per rispondere alla oramai incombente crisi del regime tradizionale, ma anche e soprattutto la ricapitolazione di un universo di idee ed immagini radicate e riferibili alla temperie culturale di anni precedenti, quelli del regno di Carlo Emanuele.

Per quanto riguarda più da vicino l'organizzazione dell'amministrazione dello Stato, colpisce la visione "mediana" che nell'opera di Canova si trova espressa, alla ricerca di un compromesso d'equilibrio fra centralismo e complessità degli apparati di governo. Secondo il collaboratore del Bogino, solo le grandi entità statuali hanno bisogno di un forte potere accentrato, che imprima la propria caratterizzazione verticistica a tutti i rami del potere pubblico; negli Stati più piccoli, come il Piemonte, la soluzione migliore è quella per cui il sovrano si serve di una serie di collaboratori (siano essi inseriti in organi monocratici o collegiali), ciascuno dei quali esprime la voce di un ramo dell'autorità statale<sup>192</sup>. Le articolazioni dell'autorità sovrana non sono solo, quindi, i ministri ed i loro uffici (le segreterie, nella realtà subalpina), come invece accade nella ortodossia assolutistica. Nel circuito del potere pubblico, invece, trovano ancora spazio, come articolazioni paritarie, anche le magistrature, le intendenze ed i governatorati – questi ultimi, proiezione locale e non mera propaggine periferica di un potere unitario.

Si potrebbe aggiungere che pure gli organi di amministrazione attiva economico-finanziaria, ossia le aziende ed il consiglio di Finanze, conservano qui un ruolo d'autonomo rilievo. Si tratta di una «risposta politica complessa»<sup>193</sup>, nella quale si leggono forti le tracce di una rappresentazione ancora policentrica del potere e della sua articolazione istituzionale, confermando l'impressione di un sistema che, appunto *pragmaticamente*, prosegue lungo la via tracciata all'aprirsi del secolo, guardando ancora a modelli barocchi.

Ovviamente le affermazioni appena avanzate non possono pretendere di avere alcuna validità, fuorché quella riferita ad una impressione generale sugli assetti fondamentali dell'organizzazione istituzionale. Bisogna certamente riconoscere come ben più variegato sia il quadro reso da quanti hanno indagato le varie vicende delle tendenze politiche e sociali in quelli che si sbaglierebbe a considerare in tutto e per tutto lunghi decenni di "stasi". Ancora una volta è possibile far ricorso alle sugge-

<sup>191</sup> G. Ricuperati, *Lo Stato sabauda...*, cit., 2001, p. 203.

<sup>192</sup> G. Ricuperati, *Lo Stato sabauda...*, cit., 2001, pp. 203-204.

<sup>193</sup> G. Ricuperati, *Lo Stato sabauda...*, cit., 2001, p. 204.

stioni che vengono dalla miglior storiografia, per ricordare come uno «Stato ben amministrato» non andasse per ciò stesso immune da «avventure»<sup>194</sup>.

Eppure, per quanto concerne più specificamente le aziende e l'organizzazione amministrativa, sembra davvero che – fino al tracollo del regime tradizionale – si debba tener ferma, in primo piano, la categoria della continuità<sup>195</sup>. Riportandosi, infatti, sotto un angolo di prospettiva eminentemente giuridico-istituzionale, non ci si può non avvedere di come i cambiamenti apportati al disegno architettonico venutosi a formare tra il 1717 e (soprattutto) il 1730 siano stati, per tutto il resto del XVIII secolo, davvero minimi.

Le «*Considerazioni*» del burocrate Canova, con la loro immagine dei poteri pubblici, riflettono, dunque, con esattezza questo persistente panorama istituzionale.

Senza voler necessariamente contraddire l'affermazione di chi autorevolmente ha scritto come le segreterie sabaude dopo Vittorio Amedeo funzionassero ormai puramente e semplicemente «come ministeri»<sup>196</sup>, pare quindi opportuno smorzarne

<sup>194</sup> il riferimento è, ancora, al titolo di un'opera di G. Ricuperati, *Le avventure di uno Stato ben amministrato, rappresentazione e realtà nello spazio sabaudo tra Ancien Régime e rivoluzione*, Tirrenia, Torino 1994.

<sup>195</sup> ma, pur senza voler sconfinare in ambiti dai quali occorre tenersi (se ci si consente l'espressione) 'a distanza di sicurezza', si può – sempre sul *leitmotiv* delle continuità giuridiche – ricordare, almeno, quanto affermato, su tutti, da I. Soffietti «nel 1789, quando scoppia il moto rivoluzionario in Francia, nel Regno di Sardegna sono in vigore, le *Leggi e Costituzioni di S.M.*, le cosiddette “Costituzioni Piemontesi”, emanate da Carlo Emanuele III nel 1770. Esse non erano che una versione, in piccola parte rimodernata, delle precedenti *Leggi e Costituzioni di S.M.* del 1729, emanate da Vittorio Amedeo II che, a loro volta, avevano sostituito quelle del 1723, del medesimo sovrano.», in *Dall'Antico regime all'annessione del Piemonte alla Francia: le fonti del diritto*, in AA.VV., *Dal trono...*, cit., 1991, t. I, p. 145.

<sup>196</sup> G. Ricuperati, *Gli strumenti dell'assolutismo sabaudo...*, cit., in G. Ricuperati et al., *Dal trono...*, cit., 1991, t. I, pp. 37 ss.; si v., per un raffronto rispetto a quanto si andava articolando nelle pagine precedenti, specialmente, le nette affermazioni a p. 43: «ciò che Vittorio Amedeo organizzava con questo editto <quello del 1717 ndr> era una prima precisa individuazione di funzioni, competenze, gerarchie», e, ancora, parlando delle costituzioni del 1717, «l'editto (...) era destinato a riorganizzare in modo coerente ed unitario tutte le Aziende» (ove si dà per scontato che le «Aziende» già nel 1717 avessero una ben precisa fisionomia organica); id., *Lo Stato sabaudo...*, 2001, cit., che riprende le tesi dispiegate in modo più ampio nello scritto precedentemente citato. Nel primo dei lavori o ora menzionati, l' A. si concentra su una esaustiva analisi degli uomini e delle tendenze politiche avvicinandosi negli anni di Carlo Emanuele III e Vittorio Amedeo III, dando degli organismi in senso tecnico-istituzionale una panoramica piuttosto rapida ed aderente ai capisaldi interpretativi proposti da Quazza (invece, sull'interpretazione storiografica del periodo e delle tendenze 'lunghe' della politica e della società sabaude le vedute dei due storici divergono sensibilmente). In ciò, Ricuperati, lungi dal peccare di approssimazione, non fa altro che rimanere fedele al proprio programma («una storia dei meccanismi centrali del potere di uno stato non si risolve – ce lo ha insegnato, fra gli altri, Roland Mousnier – nella pura descrizione delle istituzioni, anche se non è possibile prescindere da queste. In realtà in una società d'Antico regime come quella sabauda vale naturalmente quanto Denis Richet insegnava per la Francia moderna: nella definizione di un ufficio

il tono, forse troppo secco: se per «ministero» intendiamo, genericamente, l'organo di trasmissione delle decisioni politiche in un ordinamento a potere (più o meno) accentrato, allora, sicuramente, si dovrà concordare con la definizione.

Ed infatti, nel Settecento piemontese è difficile non vedere nelle segreterie gli apparati che, per la loro vicinanza strutturale alla sede decisionale più alta, funzionano come “cinghia di trasmissione” privilegiata degli indirizzi generali delle politiche pubbliche.

Ma se, invece, conferiamo alla parola «ministero» tutto il peso derivante dalla costruzione concettuale tardo-ottocentesca, la trasferibilità della categoria all'ambiente sabauda settecentesco deve essere decisamente riveduta.

In questo tratto di storia dell'ordinamento, infatti, continuano ad essere valide le impressioni che già si sono maturate riguardo alla struttura statale sotto Vittorio Amedeo. Da un lato gli apparati amministrativi si orientano nettamente verso una fisionomia «organica», sono cioè strutture “solide”, all'interno delle quali un complesso di uffici e funzionari lavora su determinate aree *lato sensu* “competenziali”. D'altro canto, però, non si ravvisa ancora la peculiare monoliticità e univocità delle burocrazie d'epoca più tarda, transitate poi nelle prassi dei poteri pubblici fino a tempi a noi molto vicini. Il segretario non è un ministro in senso contemporaneo

è difficile prescindere dall'uomo che lo occupa», *Gli strumenti...*, 1991, cit, pp. 37-38). Per la precisa ricostruzione della storia degli «uomini» al vertice degli «uffici» (nello specifico delle segreterie), dunque, sia consentito rimandare alle opere qui citate, concentrandosi, invece, il presente lavoro sull'osservazione degli apparati. In conclusione, non si vuole dimenticare il monito per cui «ogni descrizione della macchina dello stato rischia di essere astratta o prigioniera degli stereotipi spesso contraddittori delle leggi istitutive o esplicative, che tendevano ad assegnare competenze spesso fatalmente sovrappontendosi e comunque mai facilmente definibili per settori, se non si guarda in pratica poi agli uomini che diedero corpo e senso a tali istituzioni» (è sempre G. Ricuperati che parla, in *Il Settecento*, in *Il Piemonte sabauda. Stato e territori in età moderna* (vol. I), in *Storia d'Italia* (diretta da G. Galasso), VIII, I-II, UTET, Torino, 1994, pp. 453-454). Tuttavia, fra storia delle istituzioni, storia dell'amministrazione, storia del diritto amministrativo, ci si trova davanti ad un poliedro dalle molteplici sfaccettature. Una di esse è indubbiamente rappresentata dall'analisi dei *modelli giuridici* dell'amministrare. La scelta metodologica non può, con tutta evidenza, essere forzata in una semplice alternativa schematica norma/fatto o rappresentazione giuridica/realtà, ma in essa vanno tenute presenti le interazioni fra i diversi piani, mirando a costruire un meccanismo interpretativo complesso. Anche la disamina del discorso normativo – o, comunque, del materiale giuridico-formale- contribuisce in modo essenziale (se sia avveduta del contesto, degli uomini, dei tempi) ad una miglior ricostruzione del fenomeno storicamente determinato nella sua interezza. Ritornando al discorso di Ricuperati appena citato, ad esempio, è necessario dar ragione delle (più che giustamente sottolineate) sovrapposizioni e contraddizioni normative, non solo risolvendole nell'osservazione del concreto agire dell'istituzione, ma anche ridefinendo la rappresentazione giuridica dell'istituzione stessa, nei termini più adeguati al proprio contesto, e quindi – ad esempio – abbandonando lessici e categorie che appartengono solo al presente (o meglio: al recente passato) dell'esperienza giuridica, come, appunto, il concetto di competenza, per cercare di riposizionare la rappresentazione sotto l'angolo di prospettiva del proprio reale vissuto.

perché non è responsabile di tutta la catena del comando pubblico, dalla sua fase «politica» fino a quella amministrativa ed infine, meramente esecutiva; le segreterie non sono ministeri perché non hanno competenze in senso proprio, ossia sfere di attribuzioni ben determinate che escludano l'azione di altri e consimili organi. Infine, le aziende non sono affatto propaggini esecutive dei ministeri perché conservano un'ampia sfera di autonomia, garantita più che limitata dalla presenza e dal ruolo del consiglio di Finanze, che continua<sup>197</sup> ad essere la stanza di compensazione principale delle decisioni di spesa e, quindi, di tutto il versante dell'esecuzione affidato alle stesse aziende.

Se si volesse, in conclusione di quest'analisi, parafrasare la frase di D. Carutti<sup>198</sup> già citata a suo tempo, si potrebbe dire che il re ordina – e funziona da elemento ordinante – «sovranamente su tutto»; le segreterie elaborano le linee generali dell'azione dello Stato e trasmettono i comandi alle varie articolazioni dell'autorità pubblica; il consiglio di Finanze traduce le linee fondamentali d'azione «politica» in decisioni di spesa; le aziende mettono in opera, basandosi su queste decisioni, le operazioni amministrative attive; infine, di nuovo il consiglio di Finanze garantisce la chiusura contabile del ciclo di spesa pubblica.

#### 4.3 Il percorso normativo: assenza di disposizioni sovvertitrici

Il quadro di continuità e stabilità fin qui dipinto necessita di essere corroborato con le evidenze dell'esperienza storica. Una rapida rassegna dei più significativi provvedimenti in materia di organizzazione amministrativa (e, nello specifico, in tema di aziende) può fornire, si spera, una sufficiente conferma.

Pare necessario lasciare da parte, per il loro carattere strutturalmente emergenziale, i «*regolamenti economici per le aziende in tempo di guerra*», che portano la data del 13 ottobre 1733.

Da un lato, è senz'altro possibile guardare a queste norme inquadrando nella contingenza storica (il 28 ottobre 1733 Carlo Emanuele aprì le ostilità contro l'Austria marciando su Milano, nell'ambito della guerra di successione polacca); d'altronde, però, è forse ancor più fondato leggere i «regolamenti per il tempo di guerra» come un vero e proprio completamento “postumo” della riforma del 1730,

<sup>197</sup> è opportuno richiamare ancora una volta gli esiti del «carotaggio» di ricerca sul campo effettuato, anche per il secondo Settecento, sugli atti del collegio da C. Narducci, *Il Consiglio...*, cit., 2010, v. spec. *Il Consiglio di Finanze del Regno di Sardegna con particolare riguardo alla seconda metà del secolo XVIII*, pp. 37-78.

<sup>198</sup> in *Storia...*, cit., 1897, p. 446.

già cantierizzato indipendentemente da una particolare situazione internazionale e destinato a fornire un modello d'azione amministrativa valido per ogni situazione di conflitto armato. Che non si trattasse di un provvedimento *ad hoc* è, peraltro, suggerito anche dall'assenza di una regolamentazione comparabile, emanata appositamente in occasione dell'ingresso del Piemonte nella guerra di successione austriaca, questa volta al fianco di Maria Teresa, pochi anni più tardi (1741). L' "onda lunga" della riforma del 1730 è leggibile, del resto, anche nelle sovrane «*determinazioni sopra alcuni dubbi eccitati circa i regolamenti economici delle aziende*», del 1731<sup>199</sup>.

Scorrendo, invece, gli atti normativi concernenti le aziende che possano dirsi dotati d'impulso autonomo (ovvero, che non siano direttamente dipendenti dal medesimo movimento di riforma del 1730), sotto i regni di Carlo Emanuele III e del suo successore Vittorio Amedeo III si nota in primo luogo l'assenza di provvedimenti che ridefiniscano i connotati essenziali del sistema burocratico.

Quasi tutti i cambiamenti riguardano accorpamenti e nuove suddivisioni nell'ambito di aziende già esistenti: di volta in volta viene dato o tolto rilievo autonomo ad alcuno dei rami amministrativi. Tali modifiche, però, non comportano innovazioni o ridefinizioni all'interno dell'apparato, perché le gemmazioni di nuove aziende autonome vengono sempre condotte con riferimento a strutture già dotate di una propria individualità, seppur unificate ad altre all'interno di un'unica azienda; anche gli accorpamenti, per converso, implicano soltanto una perdita d'individualità esterna, ma non una vera e propria fusione con altri organismi: gli uffici sopravvivono, pur venendosi a trovare alle dipendenze di una più ampia macro-struttura.

Gli unici episodi di intervento normativo che possono essere ricondotti al genere della creazione *ex novo* sono quelli che riguardano le cosiddette «aziende particolari», nello specifico quella per la gestione del patrimonio della soppressa compagnia di Gesù<sup>200</sup> e quella delle miniere. La prima non verrà ricostituita dopo la c.d. «Restaurazione»; la seconda, istituita il 24 marzo 1753<sup>201</sup>, dopo il 1814 andrà incontro, come si vedrà, ad alterne vicende, venendosi però in ultima analisi a configurare come un ufficio dipendente dall'amministrazione finanziaria.

In merito a queste «aziende particolari» bisogna fare qualche precisazione. Esse, infatti, non sono paragonabili a quelle, per così dire, "maggiori": non entrano, cioè, a

<sup>199</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., t. VIII, p. 679.

<sup>200</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., *passim*; utile, sul punto, B. Signorelli, *L'ultima collaborazione fra lo Stato Sabauda e la Compagnia di Gesù in epoca di antico regime: la creazione degli ospizi e delle congregazioni di carità*, in B. Signorelli, P. Uscello (a cura di), *La Compagnia di Gesù nella Provincia di Torino dagli anni di Emanuele Filiberto a quelli di Carlo Alberto*, Società piemontese di archeologia e belle arti, Torino, 1998, pp. 221 ss.

<sup>201</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, 1832, cit., t. VIII, p. 728.

far parte stabile della struttura dello Stato, ma si configurano piuttosto quali veri e propri “uffici di scopo”, assumendo nel sistema una posizione eccentrica, ma subordinata a quella delle «aziende» senz’altra specificazione: tant’è vero che a capo di questi uffici non viene posto un intendente generale e per essi non viene modificata la composizione del consiglio di Finanze<sup>202</sup>.

Per quanto concerne l’azienda per la gestione dei beni gesuitici, anzi, si verifica un significativo (ancorché circoscritto) fenomeno di “ritorno” ad una concezione più arcaica e sfumata del termine «azienda», che sembra nuovamente porsi al confine fra l’indicare una struttura organica e il significare un’attività gestionale.

Oltre a ciò, come anticipato poc’anzi, la vicenda delle aziende fino al 1796 si può ridurre (schematizzando) ad un elenco -tutto sommato, peraltro, piuttosto breve- di aggregazioni e disaggregazioni, le quali riguardano in particolare due rami d’amministrazione: le Artiglierie e le Gabelle<sup>203</sup>.

Discorrendo della “fase formativa” delle aziende (1717 – 1730), si è avuto modo di chiarire come l’ufficio delle Gabelle avesse rilievo autonomo all’interno dell’azienda di Finanza; allo stesso modo, si è visto come l’amministrazione dell’Artiglieria fosse unificata solo “al vertice” (cioè, nel capo d’azienda) con quella delle Fabbriche e fortificazioni, disponendo anche di una tesoreria e di una cassa separate<sup>204</sup>.

Si comprende, allora, come a livello di sistema fosse tutt’altro che traumatica, se ci si passa l’espressione, la divisione (7 settembre 1733<sup>205</sup>) delle Artiglierie dalle Fabbriche e fortificazioni.

La vicenda delle Gabelle è più tortuosa: una prima separazione di esse dalle Finanze ha luogo il 13 marzo 1742<sup>206</sup>. Il 28 giugno 1758, si rinviene l’atto di nomina di Scipione Ferri a primo ufficiale delle Finanze applicato alle Gabelle<sup>207</sup>: *de facto*, cessa l’autonoma esistenza delle Gabelle in quanto azienda.

Questo provvedimento assume un’importanza illuminante nella verifica del discorso che si è appena fatto sulla virtuale non incidenza degli accorpamenti o di-

<sup>202</sup> in modo tale da farvi sedere il proprio capo, come accadeva, invece – notoriamente – per le aziende ‘maggiori’.

<sup>203</sup> si coglie l’occasione per ripetere come nel testo sia omessa la trattazione concernente l’altro ‘versante’ dell’amministrazione centrale: le segreterie. Discorrendo di provvedimenti è quanto meno opportuno avere contezza del regolamento del 1742 che ridefiniva le attribuzioni delle segreterie «*di Stato, e di guerra*».

<sup>204</sup> v. *supra*, diffusamente, parr. I.3.1 a I.3.4.

<sup>205</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, cit., 1832, t. VIII, p. 698.

<sup>206</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, cit., 1832, t. VIII, p. 705.

<sup>207</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, cit., 1832, t. VIII, p. 734.

sgiunzioni di questi uffici rispetto alla permanenza dei connotati di base dell'apparato amministrativo; la vicenda della nomina del Ferri dimostra, infatti, come per creare o rimuovere l'autonomia delle Gabelle, "promuovendole" ad azienda o, viceversa, "retrocedendole" a mero ufficio, bastasse cambiare la qualifica del funzionario di vertice. Solo nel 1776 (precisamente, il 13 marzo<sup>208</sup>) Vittorio Amedeo III<sup>209</sup> avverte il bisogno di confermare con un atto formale la riunificazione delle Gabelle all'azienda di Finanza. Già nel 1779, però (12 ottobre<sup>210</sup>), le Gabelle vengono nuovamente separate dalle Finanze: queste oscillazioni ravvicinate nel tempo riflettono, forse, in una certa misura, i sussulti della politica sabauda di quegli stessi anni, nei quali gli uomini di fiducia del defunto Carlo Emanuele (ed in special modo Bogino ed i «boginiani») vennero allontanati dalle posizioni chiave di governo per far spazio alla nuova cordata dell'Aigueblanche<sup>211</sup>.

#### 4.4 Le aziende e la crisi d'antico regime

Con l'avanzare del regno di Vittorio Amedeo III, si approfondisce la crisi d'antico regime, alla quale l'ordinamento sabauda (come gli altri ordinamenti tradizionali) non è in grado di dare risposte risolutive.

Anche l'osservazione della struttura amministrativa, col diradersi dei provvedimenti innovativi, mostra una progressiva stanchezza (se non proprio una sclerotizzazione) del sistema.

Il precipitare degli eventi rivoluzionari in Francia sembra quasi far rimanere lo Stato subalpino con il fiato sospeso: l'epilogo della vicenda è ben noto. L'inevitabile guerra con la repubblica francese si concluse, nella primavera del 1796, con la disfatta sabauda e la firma dell'armistizio di Cherasco (28 aprile). Successivamente, il Trattato di Parigi (15 maggio) segnò non solo la fine dell'integrità territoriale dello Stato sabauda con la perdita di Nizza, della Savoia, del territorio fino ad Alessandria e delle fortezze di Tenda, Cuneo e Ceva (veri e propri capisaldi del sistema di difesa subalpino), ma, oltre a ciò, impose termini gravissimi per la sovranità dello Stato (neutralità forzata ecc.). Da lì in avanti, tra le alterne vicende belliche, progredì la dissoluzione dell'ordinamento piemontese, fino all'incorporazione alla Francia di tutti i ter-

<sup>208</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, cit., 1832, t. VIII, p. 736.

<sup>209</sup> il quale era asceso al trono nel 1773.

<sup>210</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, cit., 1832, t. VIII, p. 747.

<sup>211</sup> su tali aspetti, si preferisce rimandare alla storiografia generale che se n'è occupata con maggiore cognizione di causa: v., ancora, G. Ricuperati, *Lo Stato sabauda...*, cit., 2001, pp. 89 ss.

ritori continentali della monarchia, dopo l'ultima e definitiva invasione guidata da Napoleone, durante la guerra della Seconda Coalizione<sup>212</sup>.

In questo quadro, che non mostra significativi spunti d'interesse per l'analisi dell'evoluzione della struttura burocratica<sup>213</sup>, l'ultimo provvedimento che mette conto segnalare – o, piuttosto, segnalare nuovamente, dato che se ne è già accennato<sup>214</sup> – è quello con il quale, l'8 dicembre 1796, l'amministrazione della marina viene trasferita dall'azienda di guerra all'ordine mauriziano<sup>215</sup>. Si tratta di un segno evidente, a parere di chi scrive, di un rapido decadimento delle funzioni sovrane dello Stato. In modo dimesso e connotato da provvisorietà, nelle ristrettezze della sconfitta vengono rispolverate vecchie soluzioni organizzative, ormai prive, però, di un qualsivoglia radicamento nelle rappresentazioni del presente.

<sup>212</sup> seguita, com'è risaputo, dalla pace di Lunéville (9 febbraio 1801).

<sup>213</sup> il presente lavoro tralascia di proposito l'analisi degli ordinamenti repubblicani affacciatisi nei territori subalpini. La precisazione «*per l'analisi dell'evoluzione della struttura burocratica*» è necessaria, perché in altri campi dell'ordinamento sabauda, invece, l'osservazione del periodo di transizione tra l'antico regime e la statualità post-rivoluzionaria non ha mancato di mostrarsi feconda di stimoli: si v., esemplarmente, I. Soffietti, *Dall'Antico regime...*, cit., in I. Soffietti *et al.*, *Dal trono...*, cit., 1991, v. I, pp.145 ss.

<sup>214</sup> v. *supra*, par. 1.3.4.

<sup>215</sup> cfr. Duboin, *Raccolta...*, 1832 cit., t. VIII, pp. 761-762. È risaputo che fra i compiti connessi all'antica natura «militare» del Mauriziano uno dei più importanti era quello relativo all'armamento ed al maneggio di una piccola squadra di galee che incrociavano sul Mediterraneo per contrastare la minaccia della pirateria barbaresca.



## Capitolo 2

### Le aziende a Torino dal 1814 al 1847

#### 1. Fra c.d. «Restaurazione» ed innovazione: tendenze di cambiamento istituzionale dopo il Congresso di Vienna

##### 1.1 Un *topos* storiografico: il ritorno di Vittorio Emanuele I

Non è raro imbattersi in veri e propri *topoi* storiografici dalla particolare persistenza, anche iconografica. Nello studio della c.d. «Restaurazione» in Piemonte, uno di questi *topoi* è diventato, di richiamo in richiamo, quasi ineludibile: il riferimento è all'immagine del ritorno di Vittorio Emanuele I nella propria capitale, Torino, dopo un'assenza della dinastia durata quasi un quindicennio.

Il contrasto stridente fra i costumi tardo-settecenteschi della corte tornata dall'esilio (parrucche incipriate e *culottes* al ginocchio, sempre uguali a sé stesse) e quelli del resto della popolazione, così come la sensazione stranianti che questo tuffo nel passato dovette produrre sul pubblico subalpino, hanno esercitato una indubbia suggestione d'effetto sugli storici; quasi insensibilmente l'episodio ha finito col caricarsi di significati simbolici.

Tale considerazione non vale solo per le narrazioni di carattere maggiormente divulgativo<sup>1</sup>, ma anche per le più specialistiche trattazioni di carattere storico-giuridico: ad esempio, è quel che si nota nelle pagine che A. Aquarone e G. Astuti hanno dedicato all'argomento<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> un esempio su tutti può essere rappresentato dalle pagine che la (ancora recente) biografia (di taglio divulgativo) di M. Ruggieri su Carlo Alberto (*L'eredità di Carlo Alberto*, Rusconi, Milano 1995) dedica al ritorno di Vittorio Emanuele I, restituendone un'immagine di grottesco 'fondamentalismo *biedermeier*' (se è lecito esprimersi in questi termini).

<sup>2</sup> cfr. A. Aquarone, *La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in «Bollettino Storico Bibliografico Subalpino», LVII, 1959, pp. 28-44. Come messo in luce da G.S. Pene Vidari (*Studi e prospettive recenti di storia giuridica sul Piemonte della Restaurazione*, in «Studi piemontesi», novembre 1983, vol. XII, fasc. 2, pp. 416-422), Aquarone nella propria disamina è tributario di F. Sclopis (cui «mostra di ispirarsi pedissequamente, accentuandone anzi le valutazioni», p. 417 n.), *Storia della legislazione*

In esse, gli abiti d'*ancien régime* sfoggiati dal re e dal suo seguito divengono insieme preannuncio e conferma di un programma di governo improntato al più rigido ritorno al passato.

Ciò concorda perfettamente con la visione per cui, tradizionalmente, si considera il tentativo restauratore compiuto negli stati sabaudi come uno fra i più radicalmente reazionari della penisola<sup>3</sup>, fortemente connotato dall'emblematico provvedimento di politica del diritto con il quale si sancì la cancellazione totale di tutta l'esperienza francese ed il ritorno integrale in vigore dell'ordinamento previgente<sup>4</sup> (regio editto 21 maggio 1814<sup>5</sup>).

È stato notato come la lettura "a tinte forti" (quantomeno) dei primi anni successivi al ritorno al potere dei Savoia si rivela, nella sua originaria formulazione, indubbiamente funzionale ad uno schema d'esaltazione della monarchia risorgimentale.

In questa prospettiva andavano messi il più possibile in luce i "progressi" compiuti a partire dal regno di Carlo Alberto, a loro volta inseriti nel più ampio sfondo dello sforzo di unificazione nazionale<sup>6</sup>. Ponendosi in tale traccia interpretativa, dunque, gli anni fino al 1830 non potevano non caricarsi di un tratteggio negativo, caratterizzandosi come il tempo di un ordinamento retto dalle baionette austriache e dall'impossibile vagheggiamento di un arresto permanente (anzi, di un indietro) dell'orologio storico.

Per la verità, un ripensamento di questi sorpassati schemi storiografici è in atto da diverso tempo ed ha portato ad un significativo risultato di riconsiderazione di quell'esperienza.

*italiana*, v. III, t. I, Unione Tipografico – Editrice, Torino 1864, pp. 202 -229. Cfr., pure, per la stessa lettura tralaticia, G. Astuti, *Gli ordinamenti giuridici degli Stati sabaudi*, in *Storia del Piemonte*, I, Casanova, Torino 1960, p. 543; P. Del Giudice, *Storia del diritto italiano*, II, Hoepli, Milano 1923, pp. 208-222.

<sup>3</sup> «i primi anni della Restaurazione, quelli normalmente considerati i più 'codini', persino ridicoli per l'antistorico sogno di Vittorio Emanuele I di riprendere la vita come se il periodo rivoluzionario e francese non ci fosse stato», G.S. Pene Vidari, *Studi e prospettive...*, cit., 1983, p. 416.

<sup>4</sup> «anacronistico colpo di spugna» lo definisce G.S. Pene Vidari, in *L'attesa dei codici nello Stato sabaudo della Restaurazione*, in G.S. Pene Vidari et al., *Ombre e luci della Restaurazione*, I, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997, pp. 108 ss.

<sup>5</sup> cfr. *Raccolta di regi editti, proclami, manifesti ed altre provvidenze d'è magistrati ed uffizi*, Stamperia Davico e Picco, Torino 1814, p. 20.

<sup>6</sup> cfr., in tal senso, G.S. Pene Vidari, *Studi e prospettive...*, cit., 1983, p. 417 n., il quale attribuisce la paternità di quest'indirizzo a F. Sclopis.

## 1.2 Il “ritorno all’antico”: un problema da riconsiderare

### 1.2.1 L’editto di maggio 1814: la cifra del pragmatismo

Dal punto di vista storico-giuridico, sullo sfondo di una generale ripresa d’interesse per la c.d. «Restaurazione» in Italia, circa l’ordinamento piemontese si evidenziano approdi interpretativi diversificati.

Senza pretesa di voler ricapitolare con esaustività il punto raggiunto dagli studi<sup>7</sup>, basti in questa sede accennare a noti lavori quali quelli di G.S. Pene Vidari ed I. Soffietti, che hanno messo in luce come, dal punto di vista delle fonti del diritto, la situazione si rivelasse «assai più complessa» di quanto l’editto del 21 maggio, a sé considerato, poteva lasciar intendere<sup>8</sup>. Più in generale, l’ideologia della reazione e della conservazione viene ormai inquadrata come uno dei momenti ispiratori, molto più che l’unico principio informatore, di un approccio alle problematiche giuridico-istituzionali che con felice espressione è stato definito «eclettico»<sup>9</sup>.

Perfino nel preambolo del famigerato editto vittoriano del maggio 1814 è dato scorgere una primissima, e proprio per questo tanto più significativa, apertura in direzione quest’eclettismo, laddove si afferma che *«abbiamo abbiamo a quest’oggetto considerato, che il sistema già stabilito da’ Reali nostri predecessori nelle pubbliche Amministrazioni, e ne’ Dicasteri sì politici e militari, che economici e giuridici si è quello che l’esperienza delle cose nel corso di più secoli ha dimostrato il più proprio, e confacente alla costituzione del Paese, ai costumi, ed alle consuetudini degli abitanti,*

<sup>7</sup> una prima, ancora utilissima ‘bussola’ ragionata sulle direttrici di ricerca centrate sull’esperienza sabauda è fornita da G.S. Pene Vidari, *Studi e prospettive...*, 1983, cit.; per una panoramica a spettro più ampio conviene rimandare, *ex multis*, a P. Casana Testore, N. Nada (a cura di), *L’età della Restaurazione: reazione e rivoluzione in Europa 1814-1830*, Loescher, Torino, 1981. Il frutto più recente delle ricerche dedicate alla riconsiderazione della «Restaurazione» piemontese è senz’altro di E. Genta Ternavasio, *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>8</sup> si riprende l’espressione da I. Soffietti, *Dalla pluralità all’unità: gli ordinamenti giuridici nell’età della Restaurazione, in Ombre...*, I, cit., 1997, p. 167: «la realtà fu, però, assai più complessa: se il lungo periodo di dominazione non poteva essere cancellato con un provvedimento normativo detestato dall’opinione pubblica, una nuova realtà si era verificata, destinata a costruire un importante punto di riferimento per chi intendeva modificare la situazione». Ma si v., del medesimo A., pure (ed, anzi, in primo luogo) *Sulla storia dei principi dell’oralità, del contraddittorio e della pubblicità nel procedimento penale. Il periodo della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», XLIV-XLV (1971 – 1972), pp. 125- 241. Di G.S. Pene Vidari, invece, esemplificativamente, oltre a *L’attesa...*, cit., 1997, cfr. *Ricerche sulla giurisdizione commerciale negli Stati sabaudi (1814 -1830)*, in «Bollettino Storico Bibliografico Subalpino», LXXVI (1978), pp. 435 – 566.

<sup>9</sup> la definizione è di E. Genta Ternavasio, *Eclettismo giuridico della Restaurazione*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», LX (1987), pp. 285 – 309.

*ed al bene generale dello Stato, abbiamo perciò determinato di tosto ristabilirlo sul piede intanto, in cui era prima dell'epoca della rivoluzione, e riservandoci poi di farvi quelle variazioni, che dopo un più maturo esame Ci risulteranno adattate ai tempi, ed alle circostanze»<sup>10</sup>.*

I toni del legislatore, come si vede, paiono soprattutto pragmatici; non manca perfino un accenno alla «*costituzione*» del Paese: certo, senza forzare il testo e confondere il significato della parola con quello di «*carta costituzionale*», il riferimento potrebbe essere interpretato, insieme al tenore della rimanente dichiarazione, come una concessione alle istanze storicistiche provenienti dall'ambiente culturale inglese<sup>11</sup>.

Ma, anche senza voler azzardare un simile collegamento, risalta comunque il contrasto quasi frontale dei concetti del proclama rispetto alle frasi, ben più aspre e «massimaliste», pronunciate da de Maistre cinque anni più tardi nella sede del «congresso ministeriale di legislazione»<sup>12</sup> creato da Vittorio Emanuele I per esaminare i progetti di riforma dell'ordinamento giudiziario: «*troppi pericoli accompagnare nella presente condizione del mondo politico ogni senso di variazione di leggi. Recenti e terribili essere gli esempi de' mali che tengono dietro ai sovvertiti ordini antichi, e tanto più secondo che dal popolo generalmente oggidì si fanno sinonime le voci Codice e Costituzione, e troppo universalmente si confondono le leggi civili e giudiziali con gli ordini e le forme politiche*»<sup>13</sup>.

Nelle parole del massimo pensatore *ultra* si rintraccia una nettissima presa di posizione a sfavore di qualsivoglia cambiamento di una qualche importanza nel complesso della legislazione (il discorso prosegue scoraggiando ogni innovazione che non sia una mera messa a punto dell'esistente), in nome del timore, d'altronde non privo di fondamento e giustificazione<sup>14</sup>, che la codificazione finisse con il rappresentare l'anticamera del costituzionalismo, e quindi il primo, surrettizio ingresso nell'ordinamento dei perniciosi influssi rivoluzionari.

<sup>10</sup> cfr. *Raccolta...*, cit., 1814, p. 20 – 21.

<sup>11</sup> senza dimenticare, però, che il richiamo alla storia, e quindi alla durata come fattore di validità e legittimazione, è anche uno dei cardini del pensiero tradizionalista, fatto proprio dalla Santa Alleanza e dalla fazione reazionaria, cfr. R. Rémond, *Introduzione alla storia contemporanea. Il XIX secolo*, Rizzoli, Milano 1976 (ed. orig.), cap. I «L'Europa nel 1815».

<sup>12</sup> intervento conservato in *Atti del Congresso ministeriale di legislazione*, ASTO, Archivio di Corte, Materie giuridiche, progetti della Giunta superiore di legislazione in Piemonte, 1820; edito da I. Soffietti, in *Sulla storia dei principi...*, cit., 1971-'72, p. 186.

<sup>13</sup> i verbi sono all'infinito perché le frasi sono rette dalla costruzione in terza persona del verbalizzante, Cesare Saluzzo.

<sup>14</sup> sul significato sistemico generale della codificazione nel mutamento degli ordinamenti giuridici, v. sempre P. Grossi, *Mitologie giuridiche...*, cit., 2007<sup>3</sup>

Di certo, la c.d. «Restaurazione» sabauda spicca, rispetto ad altre esperienze della Penisola, per una maggiore cautela e gradualità nella inaugurazione di un programma di riforme, e per una – almeno a prima vista – ben più incisiva opera di rimessa in esercizio del vecchio armamentario giuridico-istituzionale pre-rivoluzionario. Si consideri, a paragone, quanto avvenne nel Regno delle due Sicilie (“nuova” creazione esso stesso, peraltro, sotto questa forma, del Congresso di Vienna).

Qui, la monarchia borbonica confermò le innovazioni giuridiche ed istituzionali del c.d. «decennio francese», fra cui il nuovo ordinamento amministrativo e l’eversione della feudalità; prese, inoltre, avvio un’opera riformatrice dei vertici amministrativi dello Stato e si pose ben presto mano al lavoro mirato all’introduzione di una codificazione autoctona (condotta, comunque, sui modelli francesi)<sup>15</sup>.

Per il regno sardo-piemontese, invece, la (dianzi ricordata) storiografia giuridica che si è occupata delle fonti, pur dando conto di una vivacità ben maggiore di quanto si pensasse nel passato, preferisce tener ferma una periodizzazione che considera tre momenti distinti, ciascuno caratterizzato da un atteggiamento differente.

### **1.2.2 L’ormai classica scansione in fasi della c.d. «Restaurazione» sabauda: sua validità e parziale necessità di revisione (per la struttura amministrativa)**

Innanzitutto si osserva un’iniziale fase “statica”, corrispondente al primo periodo successivo al ritorno di Vittorio Emanuele I (1814/15 – 1819); poi, dopo graduali movimenti iniziali, si delinea una fase “riformistica”, dominata dalla personalità di Prospero Balbo e dalla sua attività al vertice della segreteria (ora denominata anche «dicastero», v. *amplius infra*) degli Interni (1819 - 1820/21). Questo periodo risulta connotato dal tentativo di applicare agli stati sabaudi i principi di funzionamento della «monarchia amministrativa»<sup>16</sup>, sull’esempio di quanto stava avvenendo proprio a Napoli. Secondo quanto ne dice Pene Vidari:

<sup>15</sup> sulla c.d. «Restaurazione» a Napoli, si v., per un inquadramento generale, A. Spagnoletti, *Storia...*, cit., 1997, cui si fa rimando anche per la bibliografia.

<sup>16</sup> sulla tormentata categoria storiografica della monarchia amministrativa si sono esercitate diverse ipotesi storiografiche. Per quanto concerne l’inquadramento generale del periodo è necessario ricordare la presentazione di sintesi offerta da C. Ghisalberti in *Dall’antico regime al 1848*, Laterza, Roma – Bari 1978, come pure la più recente panoramica di M. Meriggi, *Gli Stati italiani prima dell’unità. Una storia istituzionale*, Il Mulino, Bologna 2002 (n. ed. 2011). Sulla storiografia più aggiornata in tema di monarchia amministrativa si v. pure la bibliografia presente in A. Spagnoletti, *Storia...*, 1997, cit., specie quella relativa al cap. 3, che offre un’ampia panoramica delle problematiche connesse alla categoria (sebbene con una comprensibile centratura sul Regno delle Due Sicilie, che, d’altronde, resta nella penisola italiana l’esempio maggiore di applicazione della m.a.).

«[...] su quest'attività di aggiornamento legislativo coordinata da Prospero Balbo la critica storica ha perlopiù sorvolato. Solo ultimamente Narciso Nada è stato propenso a dare ad essa un suo significato particolare. A mio giudizio essa merita una speciale attenzione, perché può essere indicativa dell'aspirazione del Balbo ad inserire lo Stato sabauda – con tutte le dovute cautele – in quel moderato processo di rinnovamento legislativo ed amministrativo che dopo il Congresso di Vienna altrove era stato avviato, per tentare un non facile punto d'incontro fra restaurazione monarchica ed aggiornato funzionamento dell'impalcatura statale [...]»<sup>17</sup>.

La fase di moderato riformismo viene, sempre secondo la periodizzazione che qui si illustra, bruscamente interrotta dai moti del '21, la cui conclusione induce un'ulteriore, lunga fase di immobilismo, coincidente con il regno di Carlo Felice e destinata a durare fino all'avvento al trono di Carlo Alberto (1821- 1830).

Questa ricostruzione, articolata (volendola semplificare all'estremo) in tre periodi, è stata precisata e parzialmente riconsiderata nel corso degli anni più recenti, ad esempio gettando nuova luce sull'epoca di Carlo Felice, della quale, pur mantenendo sulle proprie basi l'interpretazione generale, sono stati sottolineati gli elementi di cauta innovazione<sup>18</sup>.

Se, in materia di fonti del diritto (in senso per così dire "stretto"), si può senz'altro tener fermo l'inquadramento storiografico di massima del periodo 1815 - 1830 nei termini che fin qui si sono andati riassumendo, si può forse precisare che il versante della struttura amministrativa si mostrò fin dal principio più "reattivo" alle innovazioni introdotte durante il ventennio rivoluzionario e poi napoleonico.

L'affermazione, ricorrente fin dalle intuizioni di Tocqueville<sup>19</sup>, per cui il passaggio della ventata di cambiamento aveva condizionato ormai irreversibilmente il processo di evoluzione delle strutture dello Stato, trova conferme nella disamina di quanto accadde nell'ordinamento sabauda fin dai primissimi anni della c.d. «Restaurazione». Discorrendo di apparati burocratici, la fase dell' "immobilismo" vittoriano

<sup>17</sup> cfr. G.S. Pene Vidari, *Studi e prospettive...*, 1983, cit., p. 417.

<sup>18</sup> v., da ultimo, L. Sinisi, *La legislazione marittima del Regno di Sardegna nell'età della Restaurazione: gli editti e regolamenti feliciani*, in L. Sinisi et al., *Commerce et communications maritimes et terrestres dans les Etats de Savoie. Actes du colloque International d'Imperia, 9-10 Janvier 2009*, Serre, Nice, 2011.

<sup>19</sup> sul tema, S. Cassese, *Tocqueville e il diritto amministrativo*, in «Le carte e la storia», 1997 -III, n. 2; id., *Il diritto amministrativo. Storia e prospettive*, Giuffrè, Milano 2010, pp. 22-24; L. Mannori, *Tocqueville critico di Macarel*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 18 - 1989. Il grande pensatore politico francese, discorrendo (1846) dinanzi all'Accademia di scienze morali sul *Cours* di Macarel, svolse un concetto che poi sarà espresso anche ne *l'Ancien Régime et la Révolution* (1856), ossia che «il nuovo regime ha cacciato l'amministrazione dalla sfera della giustizia, ma non impedisce l'intervento dell'amministrazione nella giustizia»; e tuttavia, in quella medesima sede affermò pure che il diritto amministrativo è «une des formes de l'Etat nouveau du monde».

appare decisamente più sfumata, e se non altro più breve di quanto considerato nel canone classico della storiografia giuridica.

Già P. Caroli, a suo tempo, ha evidenziato come «[...] durante il regno di Vittorio Emanuele I, soprattutto fra il 1816 ed il 1818, l'amministrazione finanziaria sabauda fu profondamente riformata, con notevoli ripercussioni su altri organi e uffici dello Stato, in particolare sul dicastero degli interni [...]».<sup>20</sup> Tale affermazione, di per sé giustissima, merita di essere ampliata ed approfondita, poiché, in realtà, nonostante il pluricitato “colpo di spugna” del 1814, ben presto tutta la struttura amministrativa piemontese andò incontro ad un processo di vasta riorganizzazione.

In realtà, forse si dovrebbe dire che il governo “restaurato”, in certo senso, non fece altro che tener fede al proprio proposito di considerare un aggiornamento della macchina statale alle esigenze dei tempi, secondo quanto era già espresso nel preambolo del regio editto del 21 maggio in un passaggio (sopra citato) probabilmente non ancora completamente valorizzato.

Pare corretto dire che tra il 1815 ed il 1817 cambiò nel profondo, e definitivamente, la rappresentazione stessa delle strutture dello Stato: tale cambiamento fu, dal punto di vista operativo, imperniato sulla ridefinizione del ruolo e della posizione delle aziende nel sistema, che procedette unitamente alla messa a punto di una nuova fisionomia delle antiche segreterie.

Il “recupero” dell'eredità napoleonica a partire dal 1819 – identificato da Narciso Nada come uno dei tratti programmatici dell'esperienza di governo di Prospero Balbo<sup>21</sup> – andrebbe quindi riconsiderato, perlomeno discorrendo di struttura amministrativa: in certo senso, non si dovrebbe parlare tanto di un “ritorno” o di un'azione di “remissione in pristino”, successiva di qualche anno al reinsediamento del regime sabauda a Torino, quanto di una vera e propria (sia pur non sbandierata, anzi sottaciuta) continuità, evidente fin dai primissimi tempi della c.d. «Restaurazione».

Il Piemonte sabauda in ciò si allineò alle tendenze generali del cambiamento istituzionale europeo, allestendo una struttura amministrativa nella quale, come si vedrà, poteva dirsi ormai evidente il passaggio ad organi di tipo ministeriale in senso contemporaneo. Fu dunque nei primi anni successivi al Congresso di Vienna che, in

<sup>20</sup> P. Caroli, *La Segreteria di Stato di Finanze e il suo primo segretario Gian Carlo Brignole durante il regno di Vittorio Emanuele I, in Ombre e luci...*, I, cit., 1997, pp. 81 ss.

<sup>21</sup> «La nomina di Prospero Balbo alla carica di ministro degli Interni nel 1819 (dopo che già, nel 1818, al ritorno da Madrid, aveva riottenuto il posto di presidente del “Magistrato della Riforma”, ossia la superiore direzione degli studi), parve finalmente concedere ai napoleonici la palma della vittoria. E subito il Balbo si mise al lavoro per una vasta riforma legislativa, amministrativa e finanziaria, mirante a ripristinare, < corsivi aggiunti ndr > in linea di massima, le istituzioni dell'epoca napoleonica». N. Nada, in *Storia del Regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, UTET, Torino 1980, p. 29.

ultima analisi, si posero le basi del sistema burocratico che sarebbe approdato alle soglie dell'ordinamento costituzionale.

## 2. 1814 – 1817: la ricostruzione dell'apparato amministrativo. Profili generali

### 2.1 Segnali di cambiamento: dall'istruzione 26 maggio 1814 alle prime istituzioni di nuove strutture

Che il programma rigidamente legitimista della restaurata monarchia sabauda fosse destinato a rimanere soprattutto un catalogo d'intenti è reso evidente fin dai primi provvedimenti che si occuparono di assicurare l'operatività del sistema ripristinato (in teoria) dall'editto del 21 maggio 1814.

Il 26 maggio un'istruzione dell'ufficio generale di Finanze<sup>22</sup> dettò le disposizioni necessarie a riavviare l'attività degli organi amministrativi periferici. L'*incipit* programmatico, consonante con l'editto del 21 dello stesso mese<sup>23</sup>, veniva subito smentito dall'affermazione per cui «<l'intendente, ndr> S'uniformerà a questo oggetto a quanto, in ordine all'esercizio del suo impiego, è stabilito dalle Regie Costituzioni, dal generale regolamento de' pubblici, e dalle particolari istruzioni degl'Intendenti; a queste si aggiungono alcune avvertenze o variazioni rese nelle circostanze indispensabili, e che si osserveranno provvisionalmente sinché piaccia a S.M. di determinare altrimenti»<sup>24</sup>. In verità, queste disposizioni transitorie «indispensabili» rappresentano il vero corpo del provvedimento.

Non era ipotizzabile rimettere in esercizio un sistema fiscale ed amministrativo formalmente defunto da 15 anni (ma che aveva in realtà cessato di funzionare in modo ordinario nel 1796) e bisognava fare i conti con l'eredità della burocrazia francese. Molto venne modificato, redistribuendo le competenze (prima inesistenti o di-

<sup>22</sup> Istruzione dell'Ufficio Generale delle Regie Finanze agl'Intendenti, n. 11 del 26 maggio 1814, in *Raccolta degli atti del Governo di S.M. il Re di Sardegna dall'anno 1814 a tutto il 1832*, Pignetti e Carena, poi Ferrero, Vertamy e comp., Torino 1842-1848, anno 1814, pp. 18 ss. (la pubblicazione di quest'opera cominciò a ritroso a partire dall'anno più lontano fino ad arrivare a quello più vicino all'avvio dell'iniziativa editoriale. Il volume relativo al 1814 fu, pertanto, stampato nel 1842. Di seguito si omette la data di stampa del volume ed il tomo per riferirsi solo all'annata della legislazione).

<sup>23</sup> il preambolo recita «togliere si deve ogni traccia del sistema ultimamente vegliante e richiamare quello che fondato sulle antiche Sovrane leggi e provvedimenti si osservava prima del generale occorso disordine», *Istruzione...*, cit., in *Raccolta...*, cit., 1814, p. 19.

<sup>24</sup> *Istruzione...*, cit., in *Raccolta...*, cit., 1814, p. 19.

segnate in modo molto differente) degli organi aboliti fra quelli ripristinati<sup>25</sup> e dettando norme per l'esazione dei tributi arretrati e di quelli ancora in riscossione. A tal fine venne organizzato un sistema facente perno su di una unica cassa provinciale, destinata ricevere «*tutte le imposte e rendite*»<sup>26</sup>. Altre disposizioni vennero dedicate alla riorganizzazione delle amministrazioni locali e comunali.

Se, per quanto riguarda il sistema tributario, le novità dell'istruzione del 26 maggio potrebbero farsi rientrare nella fisiologia di una fase di transizione<sup>27</sup>, l'osservazione dell'andamento della produzione normativa evidenzia, per quel che concerne le strutture amministrative, una quasi immediata virata verso la pura e semplice innovazione.

Già il medesimo provvedimento provvisorio del 26 maggio, ad uno sguardo attento, denuncia un cambiamento – anche se solo terminologico - negli equilibri del sistema burocratico centrale.

Rispetto alle denominazioni settecentesche, infatti, risalta una novità: quella (evidente sin dalle prime righe dell'istruzione) nella denominazione della «*Generale Azienda delle Regie Finanze*». In passato, il riferimento più comune era, come si è avuto occasione di vedere, all'«*Azienda di Finanze*». Il cambiamento potrebbe parere meramente esornativo, concernendo semplicemente un'aggettivazione prima non utilizzata.

Senza sopravvalutare il dato, è il caso di anticipare come nelle riforme del 1817 l'intitolazione si universalizzerà e stabilizzerà: le antiche aziende (e le nuove che ad esse si affiancheranno con un profilo simile) diverranno «*generali aziende*». In opposizione ad esse, si troveranno le «*aziende particolari*», in posizione subordinata e destinate al servizio di uno specifico settore amministrativo, con risvolti economici<sup>28</sup>. Dal punto di vista della concezione strutturale, la variazione terminologica conferma una posizione ed una concezione ben precisa delle aziende *generali* all'interno dell'architettura burocratica: si tratta di uffici con un rilievo strutturale nel sistema; non è più possibile alcuna oscillazione rispetto ad una rappresentazione organica ben consolidata.

<sup>25</sup> ad esempio, le funzioni contenziose dei disciolti consigli di prefettura non venivano semplicemente soppresse, ma attribuite all'intendente, che nei casi dubbi avrebbe dovuto rivolgersi alla *Generale Azienda delle Regie Finanze*, art. 4, *Istruzione...*, cit., in *Raccolta...*, cit., 1814, p. 22.

<sup>26</sup> *Istruzione...*, cit., in *Raccolta...*, cit., 1814, p. 19.

<sup>27</sup> ed infatti alla fine di settembre vennero ripristinate, con alcune nuove aggiunte (gabella sulla birra), le vecchie gabelle su carni, corame e foglietta, acquavite. Cfr. P. Caroli, *La Segreteria...*, cit., in *Ombre...*, cit., 1997, p. 82.

<sup>28</sup> come quella delle cave e miniere, v. *infra*.

Comunque, a parte questo lieve (ma forse non del tutto irrilevante) slittamento lessicale, è dopo il 26 maggio che si mette in moto un processo di innovazioni burocratiche ben più considerevoli.

Nel luglio 1814 l'intendenza generale delle Gabelle venne riunita ancora una volta all'azienda generale delle Finanze (il ripristino totale dell'ordinamento pre-rivoluzionario aveva significato, tra le altre cose, il richiamo in vita della situazione d'autonomia delle Gabelle dalle Finanze, instaurata a partire dal 12 ottobre 1779<sup>29</sup>).

Nello stesso mese, e precisamente con regie patenti del 12 luglio, oltre ad essere ristabilito l'ufficio di perequazione dell'alto e basso Monferrato, venne istituita un'intendenza generale per Boschi e selve, strade e ponti: come si vedrà, questa struttura formerà di lì a poco la base della nuova azienda dell'Interno.

Il giorno dopo (13 luglio) viene istituita, sempre con regie patenti, la direzione generale del Buon governo<sup>30</sup>, primo organo nella storia dell'ordinamento sabauda che fosse attributario di competenze generali in materia di polizia, intesa in senso moderno quale «apparato repressivo, struttura deputata alla cura dell'ordine pubblico». In precedenza, come ha acutamente osservato chi si è occupato in modo disteso e specifico della tematica, esistevano piuttosto «[...] un'attività di polizia ed organi che annoveravano tra le proprie competenze anche quelle di polizia [...]»<sup>31</sup>.

Illustre dottrina ha messo in luce come il nuovo modello organico fosse d'importazione francese, ricalcando le strutture che – dopo primi, significativi esperimenti settecenteschi – erano state perfezionate in epoca napoleonica, soprattutto in ragione dell'opera del ministro Fouché<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> cfr. *supra.*, par. 1.4.

<sup>30</sup> r. pat. 13 luglio 1814, in *Raccolta...*, cit., 1814, pp. 140 ss.

<sup>31</sup> E. Mongiano, *La Segreteria degli Interni e la polizia*, in *Ombre e luci...*, I, 1997, cit., pp. 105 ss., al quale si rimanda per una puntuale ricostruzione delle vicende di questo ramo d'amministrazione. Per le opere di inquadramento generale sulla storia dell'amministrazione di polizia, si rinvia pure alla bibliografia ivi riportata, p. 105, n.; sulla polizia, v. pure P. Napoli, *Naissance de la police moderne: pouvoir, normes, société*, La Découverte, Paris 2003. Per un approccio non esclusivamente 'istituzionale' al tema, necessario il rimando a G. Campesi, *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Ombre Corte, Verona 2009, che traccia un percorso nel quale «pubblica sicurezza» non indica solo (come nella terminologia corrente) una «dimensione puramente difensiva e conservativa delle funzioni svolte dalle istituzioni politiche moderne» (p. 11), ma, viceversa, si allarga a coprire un significato vasto, ove l'esercizio («ambiguo», secondo l'A.) del potere – e della violenza – polizieschi assume un ruolo nella costruzione stessa di quelle istituzioni politiche, specialmente nella modernità, laddove la «nascita del dispositivo poliziesco» (la terminologia è di diretta derivazione foucaultiana) diviene «[...] un capitolo della nascita delle tecnologie politiche chiamate a governare gli sconvolgimenti sociali causati dallo strutturarsi della moderna società capitalistica» (p. 12).

<sup>32</sup> M. Sbriccoli, *ad vocem Polizia (diritto intermedio)*, in *Enc. Dir.*, v. XXIV, Giuffrè, Milano 1985, pp. 111 ss. «gli Stati italiani si mostrano sensibili al modello francese almeno fin dal XVII secolo, che è il secolo

La direzione del Buon governo venne posta alle dipendenze della (ancora così univocamente denominata) segreteria degli Interni; in seguito (1816), la Polizia divenne ministero autonomo<sup>33</sup> (ci si limita per ora a segnalare il mutamento, nel frattempo verificatosi, di denominazioni, con l'introduzione accanto al termine «segreteria» di quello «ministeri». Sul punto si tornerà più diffusamente). La situazione rimase stabile fino al 1821, l'anno dei moti. Proprio la «cattiva prova» data dalle strutture repressive in questa occasione portò alla loro perdita d'autonomia ed all'assorbimento della Polizia nel ministero dell'Interno, nell'ambito del quale tali competenze, come è risaputo, permasero – salve alcune oscillazioni- rimanendovi infine in via definitiva (praticamente, fino ai giorni nostri).

## **2.2 Si inaugura la svolta: il biennio “sperimentale” (1815-1816) e l'introduzione dei ministeri**

### **2.2.1 nascita del ministero della Marina (senza azienda)**

Dopo l'introduzione delle due strutture amministrative deputate a Polizia e Boschi e strade – organi nuovi, ma comunque inseriti sul tronco della amministrazione settecentesca ripristinata -, le regie patenti 17 aprile 1815 sono l'atto normativo che segna una vera, decisa inaugurazione del rinnovamento degli apparati centrali dello Stato.

Con esse venne istituito il ministero della Marina. È evidente come il sorgere della necessità di una nuova struttura che prendesse in carico simili ambiti operativi, fin qui inedita, fosse collegato all'acquisizione dei territori dell'ex repubblica di Genova, cancellata dalle carte geografiche dal Congresso ed attribuita, con il suo litorale e la sua tradizione marinara, al Piemonte. Il nesso causale è talmente ovvio da essere esplicitato finanche dal preambolo del provvedimento: «[...] per lo ingrandimento del litorale delli Stati nostri di terraferma avvenuto colla riunione ai medesimi del Ducato di Genova, siamo entrati in pensiero di dare intorno a quest'importante oggetto di Sovrana, e pubblica amministrazione, quegli stabilimenti, e quelle provvidenze che saranno riconosciute più proprie [...]»<sup>34</sup>.

di Gabriel N. de la Reynie e di Nicolas Delamare, poi lo subiscono apertamente nel XIX, che è il secolo dei prefetti di Napoleone e di Joseph Fouché».

<sup>33</sup> r. pat. 15 ottobre 1816, in *Raccolta...*, cit., 1816, pp. 215 ss.

<sup>34</sup> cfr. r. pat. 17 aprile 1815, in *Raccolta...*, cit., 1815, p. 187.

Queste regie patenti meritano una particolare attenzione per una serie di motivi. Innanzitutto, viene con esse introdotta (come si anticipava in precedenza) la dizione «ministero».

Occorre precisare come il termine «ministri» non fosse di per sé del tutto sconosciuto. Esso ricorreva già nella legislazione (specialmente nelle espressioni preamboliche o conclusive: «udito il parere dei nostri ministri», e consimili). Scorrendo gli atti successivi al ritorno dei Savoia a Torino, si coglie anzi immediatamente un impiego abbastanza copioso dell'appellativo ministeriale per determinati soggetti (non di rado, esso è unito al titolo più risalente – «segretario» - nell'espressione «ministro segretario di Stato»). Tale impiego pare andare di pari passo con le menzioni, che si iniziano a fare, delle deliberazioni e dei pareri assunti in consiglio di Conferenza.

Com'è noto, con consiglio di Conferenza si indica, molto semplicemente, la sede collegiale nella quale i ministri sono riuniti presso il re, che presiede. Su quest'organo molto si è scritto ed è necessario rimandare agli studi specifici. Basti la considerazione che la presenza di un nuovo organo decisionale politico al vertice dell'apparato non è affatto neutra rispetto all'articolazione complessiva dello stesso.

Si è visto come il consiglio regio settecentesco, pur previsto sulla carta, fosse divenuto ben presto una istituzione meramente onorifica, mentre i veri perni del sistema erano il consiglio di Finanze e le segreterie, i cui capi venivano consultati di volta in volta liberamente dal sovrano<sup>35</sup>.

Un secolo ed una rivoluzione più tardi, l'asse centrale della impalcatura statale si è però ormai spostato: non vi è più una serie di nuclei, orbitanti intorno al punto unificatore rappresentato dal re; la macchina statale, al contrario, tende in modo sempre più evidente alla monoliticità: il sovrano viene inserito in una sede collegiale di deliberazione politica. Ovviamente, la legittimazione (e quindi la rappresentazione) del potere rimangono (ancora) invariate; ma la struttura della monarchia tradizionale non è affatto rimasta insensibile alla spinta semplificatrice ed, essa sì, veramente accentratrice portata con sé dall'applicazione dei nuovi principi.

Ma se i *ministri* (qualifica soggettiva) non erano dunque affatto ignoti all'ordinamento sabaudo, con la creazione di una nuova amministrazione per la marina per la prima volta è la *struttura* che viene ufficialmente denominata *ministero*: si tratta di un punto di svolta della massima importanza.

Ciò non deve, beninteso, indurre a ritenere che il passaggio dalle segreterie settecentesche al ministero del secolo XIX sia stato brusco ed immediato, compiuto in un solo atto: in effetti, anche solo dal punto di vista terminologico si osserva che la dizione «segreteria» continua a permanere nell'uso, in modo promiscuo: ad esempio,

<sup>35</sup> cfr. *amplius supra*, cap. precedente.

nelle stesse patenti istitutive del 17 aprile si fa riferimento alla nuova struttura chiamandola «segreteria di Stato per gli affari di Marina» all'art. 19; gli organi già esistenti, dal canto loro, continuano ad essere chiamati col loro appellativo tradizionale: segreteria di guerra, per l'interno, ecc.<sup>36</sup>.

Le oscillazioni nelle diciture permarranno irrisolte fino alle patenti del 31 marzo del 1817, che tenteranno di dare una soluzione di compromesso chiamando le strutture, ormai rinnovate a fondo, «dicasteri»<sup>37</sup>. Ma l'ambiguità, e con essa l'utilizzo indistinto delle parole "nuove" e di quelle "vecchie", continueranno anche oltre.

L'introduzione della nuova terminologia – «ministero» – è, però, già indicativa di un vasto cambiamento sostanziale nella natura delle strutture, che si trasformano, in modo graduale ma riconoscibile, nell'apparato unitario, politico ed insieme amministrativo, destinato ad essere assunto come paradigmatico nel modello tardo-ottocentesco di statualità.

L'affermazione potrebbe sembrare eccessivamente apodittica, ma è confermata, ancora, dalla lettura delle patenti 17 aprile 1815. Se prima di allora esisteva un'azienda di Marina (si è visto come essa fosse inglobata in quella di guerra nel sistema del 1730), ora non ve n'è più traccia. Il nuovo ministero della marina è tale, quindi, anche in senso sostanziale, oltreché nominalistico: con esso si indica un apparato che ha insieme un vertice politico e dei terminali amministrativi, i quali sono strutturalmente collegati tra loro in un'unica catena di comando.

Già il tenore delle espressioni impiegate nel preambolo del provvedimento in analisi è (sorprendentemente) chiaro in tal senso, laddove recita «[...] stabiliamo presso di Noi un Ministro della Marina, al quale intendiamo che spettino privatamente tutte le attribuzioni relative all'oggetto proposto nel modo infra specificato [...]»<sup>38</sup>. L'analisi del provvedimento chiarisce che il riferimento a «tutte le attribuzioni relative all'oggetto» non è una espressione di stile, dal momento che gli articoli successivi (fino al 16) danno il quadro di un complesso di competenze situate su tutto lo spettro dell'attività di governo, spaziando (a titolo di esempio) dalla proposta di leggi e regolamenti all'approvvigionamento attivo della flotta e dei porti, alle attribuzioni in materia di personale di marina, fino a giungere ai compiti di ispezione, supervisione e controllo.

Tirando le somme del significato sistemico delle regie patenti 17 aprile '15, si può concludere che esso rappresenti un passaggio fondamentale per intendere le successive linee evolutive dell'apparato amministrativo. In esso, infatti, vi è già una

<sup>36</sup> cfr., ad es., artt. 10, 17, r. pat. 17 aprile 1815, in *Raccolta...*, cit., 1815, pp. 187-190.

<sup>37</sup> v. *amplius infra*.

<sup>38</sup> r. pat. 17 aprile 1815, in *Raccolta...*, cit., 1815, p. 187

compiuta sperimentazione dell'abbandono della forma-azienda, mentre l'introduzione della struttura ministeriale viene già portata alle sue più profonde conseguenze. L'incompatibilità fra ministero ed azienda che si mostra nella scelta del legislatore sulla Marina del '15 introduce il vero e proprio *leitmotiv* del successivo cambiamento istituzionale.

«*administrer doit etre le fait d'un seul*»<sup>39</sup>: lo Stato come corpo unico, operante attraverso la “sua” amministrazione generale (prodotto non predeterminato<sup>40</sup>, ma irreversibile del periodo rivoluzionario) è un concetto oramai entrato nell'ordinamento piemontese.

Come mai l'occasione per una simile innovazione si rinvenga proprio nella disciplina della marina è facilmente intuibile: si è, difatti, qui al cospetto di un problema amministrativo sotto certi rispetti “nuovo”.

Per meglio dire, la necessità di fare i conti con l'acquisizione del litorale ligure, delle strutture portuali ex genovesi e delle loro implicazioni in termini militari, commerciali, economici e politici rappresentò un fatto inedito e che si produsse, se non d'improvviso, senza particolari preventivi periodi di transizione. L'assestamento ordinamentale ed il conseguente amalgama fra l'apparato giuridico-istituzionale sabaudo e quello genovese furono, per la verità, gradualmente e complessi, come hanno evidenziato coloro i quali si sono occupati di questi aspetti, e non si vuol qui dare l'impressione che il problema si limitasse solo alla marina. Ma questo settore aveva bisogno di risposte pronte ed immediate, e ad un tempo non era gravato da una tradizione istituzionale troppo ingombrante: ciò dovette senza dubbio consentire un più agile e, per taluni aspetti, coraggioso ricorso alle nuove forme d'azione dei pubblici poteri.

Non è, però, un caso che si sia parlato di *sperimentazione* delle nuove categorie ministeriali: l'asimmetria della marina rimase infatti operante nell'apparato dello Stato per meno di due anni, fino, cioè, al provvedimento di revisione generale del marzo 1817.

<sup>39</sup> L'espressione, famosa per la sua taciturna secchezza nella definizione del principio monarchico, è quella rivolta da P.-L. Roederer, giurista, uomo politico e consigliere di Stato, a Napoleone; molti anni dopo, in piena monarchia di Luglio, lo stesso Roederer nel suo *Adresse d'un Constitutionnel aux Constitutionnels* (1835) scriverà in termini ancor più chiari «*administrer doit etre le fait des ministres*».

<sup>40</sup> secondo quanto messo in luce, fra gli altri, da L. Mannori e B. Sordi, *Storia...*, cit., 2006 (IV), pp. 269 ss.

All'atto della sua istituzione, il nuovo ministro era stato affidato al segretario agli Esteri, Alessandro Valesa, «*incaricato provvisoriamente*» di reggerlo<sup>41</sup> (ci si trova di fronte ad un vero e proprio *interim*?). Dopo appena quattro mesi, il ministero venne accorpato alla segreteria di Guerra, senza però nulla prescrivere intorno alla struttura ed alle attribuzioni, che rimasero per il momento immutate<sup>42</sup>.

Venne così a crearsi una duplice asimmetria, nel senso che giunsero a dipendere dallo stesso soggetto una struttura ordinata secondo il “vecchio” sistema (segreteria di Guerra con azienda separata ed autonoma) ed un'altra che invece assommava in sé competenze d'indirizzo e competenze esecutive (ministero della Marina).

Infine, all'inizio del 1816 il settore della marina trovò una prima sistemazione compiuta, allorché vennero emanati i regolamenti per l'amministrazione della Marina militare (16 gennaio 1816)<sup>43</sup> e mercantile (9 marzo 1816)<sup>44</sup>, fatti preparare dal segretario di Guerra<sup>45</sup>. Dopo l'istituzione della struttura ministeriale l'anno precedente, torna a ricorrere nel testo delle suddette disposizioni l'espressione «azienda (di Marina)».

Tuttavia, con questi atti non si istituì un organo nuovo, ma analogo a quelli settecenteschi: al contrario, si introdusse per la prima volta una soluzione destinata ad incontrare larga fortuna e a ricevere, con i debiti aggiustamenti, applicazione generale l'anno successivo.

La conduzione generale («politica», in senso lato) degli affari di Marina fu separata da quella amministrativa, con la creazione di organi appositi.

Venne istituito un consiglio d'Ammiragliato, con compiti di alta amministrazione e di supervisione sia nel settore della marineria militare che in quello mercantile<sup>46, 47</sup>; per la marina da guerra e le sue infrastrutture, inoltre, fu inoltre creato un uf-

<sup>41</sup> cfr. regio editto 17 agosto 1815, con cui S.M. unisce il Ministero della Marina alla Segreteria di Guerra, e prescrive che il Primo Segretario di Guerra assuma il titolo di Primo Segretario di Guerra, e Marina, n. 220/1815, in *Raccolta...*, cit., 1815, pp. 648 -649.

<sup>42</sup> cfr. r. ed. 17 agosto 1815, in *Raccolta...*, cit., 1816, pp. 648 - 649.

<sup>43</sup> cfr. regie patenti 16 gennaio 1816 con cui S. M. ordina che si eseguisca il Regolamento per l'amministrazione militare ed economica della Marina Reale, in *Raccolta...*, cit., 1816, pp. 62-63.

<sup>44</sup> cfr. regie patenti 9 marzo 1816, con cui S.M. ordina che si eseguisca l'annesso regolamento per l'Amministrazione della Marina Mercantile, ponendola sotto la direzione di un Consiglio dell'Ammiragliato, e dal Presidente Capo di esso, colla dovuta dipendenza dal Primo Segretario di Guerra e Marina, in *Raccolta...*, cit., p. 323 ss.

<sup>45</sup> che era all'epoca Antonio Maria Filippo Asinari di San Marzano, già plenipotenziario piemontese a Vienna.

<sup>46</sup> esso era formato: nella composizione militare, dal comandante in capo della marina, dal capitano di vascello incaricato della direzione dei lavori, movimenti del personale e costruzioni all'arsenale, dall'intendente generale di marina e dal controllore o controllore in seconda (perché subordinato all'intendente), dal capitano di vascello con la maggiore anzianità in grado in servizio e dal segretario

ficio generale di Marina, retto da un intendente generale, al quale era affidato il disbrigo degli affari di amministrazione attiva (fra cui la stipula dei contratti e la gestione ordinaria del materiale e del personale)<sup>48</sup>.

La caratteristica maggiormente originale di questa impostazione risiedette però nel fatto che tutti questi organi conservavano una dipendenza formale dal segretario di Guerra e marina. Per la prima volta in modo strutturale «azienda» (plesso amministrativo) e «segreteria» (plesso «politico») si situavano sulla stessa linea di comando.

Questa scelta organizzativa sarebbe stata ripresa, come detto, di lì a poco; frattanto, nel biennio 1815 – 1816, in mancanza di una riforma organica dell'amministrazione, i settori più bisognosi di un rapido aggiornamento continuavano ad essere (come si è appena visto) oggetto di normative settoriali anche molto innovative; al contempo, però, in altri campi rimanevano in piedi le vecchie strutture settecentesche, richiamate in vita con l'editto della primavera 1814.

Ciò produsse una situazione di considerevoli scompensi e di preoccupante confusione nell'andamento generale della macchina burocratica: i conflitti di competenza fra le “nuove” strutture e le “antiche”, insieme con una evidente precarietà degli assetti fin lì raggiunti, quasi finirono con l'imporre una risistemazione complessiva, alla quale si pervenne, come già ripetutamente accennato, con le r.pat. 31 marzo 1817.

## 2.2.2 Nascita del ministero di Finanze: un sistema “scompensato”

Oltre alla complessa vicenda della Marina ed all'elevazione della direzione del Buon governo a ministero autonomo, l'anno 1816 aveva visto infatti un'altra novità, destinata, questa, ad agire da principale fattore scatenante della risistemazione generale dell'architettura dello Stato.

dell'ufficio di marina (funzionario della segreteria di guerra e marina), cfr. reg. marina militare, art. 1, in *Raccolta...*, 1816, cit., p. 80; nella composizione civile, dal presidente (che era sempre l'ammiraglio comandante della marina), da un capitano di vascello nominato dal re, dall'intendente generale della marina, da un membro del senato di Genova, sempre di nomina regia, dal capitano del porto di Genova, da un membro della Camera di commercio scelto dal presidente della medesima, dal procuratore generale della navigazione, ed infine da due segretari e due uscieri, cfr. reg. marina mercantile, art. 3, in *Raccolta...*, cit., 1816, p. 324.

<sup>47</sup> cfr. reg. Marina mercantile, cap. II, *del Consiglio di Ammiragliato*, in *Raccolta...*, cit., 1816, pp. 321 ss.; reg. marina militare, cap. I, *Del Consiglio di Ammiragliato*, cap. II, *Delle sessioni, autorità ed incumbenze del Consiglio*, in *Raccolta...*, 1816, cit., pp. 80 ss.

<sup>48</sup> cfr. reg. Marina militare, cap. III, *Intendente generale della Marina*, in *Raccolta...*, cit., 1816, pp. 81 ss.

Con regie patenti 12 marzo 1816 veniva infatti stabilito un ministero di Finanze<sup>49</sup>.

Se fino ad allora l'introduzione delle nuove categorie amministrative aveva riguardato organi nuovi, ossia privi di precedenti nell'ordinamento, anche per sistemazione ed estensione di competenze loro attribuite (marina, polizia), ora il paradigma ministeriale irrompeva nel cuore della macchina del potere pubblico, ridisegnando i modi d'agire di una sua leva essenziale, quella economica.

L'ufficio del controllo generale divenne il perno della nuova struttura ministeriale, vedendo ampliate le proprie competenze. Allo stesso tempo, però, non venne soppresso l'ufficio generale delle Finanze (che nell'impianto dell'antica azienda di Finanze era l'organo maggiormente impegnato nell'amministrazione attiva, come si è già avuto modo di vedere<sup>50</sup>).

Parte della storiografia ha sottolineato la intrinseca «transitorietà» della riforma del '16, evidenziando come essa, dotando il controllo generale di una nuova struttura con compiti d'amministrazione attiva, senza però abolire l'ufficio generale delle Finanze, finisse col creare una situazione quantomeno ambigua, destinata ad essere risolta a partire dalle r. pat. 31 marzo '17<sup>51</sup>.

Se alla «transitorietà» della riforma si annettono considerazioni di tipo (eminente) cronologico e materiale, tale caratteristica appare difficilmente smentibile. E, però, che la situazione dipinta dalle r. pat. del '16 fosse – in questo senso - *transitoria* non implica anche che essa fosse *transeunte*. Al contrario, il ricorso alla forma ministeriale evidenzia un'apertura a nuove soluzioni e nuovi modelli d'intervento del potere pubblico destinata a prendere sempre più piede, sia pur attraverso lunghe fasi di assestamento, sino a diventare dominante ed esclusiva intorno alla metà del secolo, qualche decennio più tardi.

Che l'accrescimento dei poteri di (alcuni degli) antichi organi finanziari fosse mirato, nelle menti degli artefici, a meglio affrontare la contingenza economica è sicuramente vero, ma è altrettanto vero che le conseguenze profonde di queste scelte emergenziali si riverberarono all'altezza della ricostruzione giuridica in modo molto

<sup>49</sup> regie patenti 12 marzo 1816, *Colle quali S.M. stabilisce un Ministero di Finanze, e ne appoggia le incombenze al Controllore Generale delle medesime [...]*, n. 335/1816, in *Raccolta...*, cit., 1816, pp. 587-590.

<sup>50</sup> cfr. *supra*, par. I.3.1 a I.3.4 (e specc. quest'ultimo).

<sup>51</sup> P. Caroli, *La Segreteria...*, cit., in *Ombre...*, cit., 1997, p. 83: «In realtà, questa riforma era già negli intenti transitoria e determinata dall'esigenza di affrontare le emergenze finanziarie disponendo di un organo centrale dai poteri più forti rispetto all'Ufficio generale <di Finanze, ndr> e affidandone la direzione al controllore generale, conte Francesco Brea di Rivera. Probabilmente però, l'accentramento in un unico organo sia di funzioni di controllo, sia di funzioni più propriamente amministrative, provocò molti problemi gestionali e confusione di competenze».

più profondo e duraturo di quanto non si percepisca avendo esclusivo riguardo agli accadimenti dell'immediato<sup>52</sup>.

Inseriti in una rappresentazione di tipo ministeriale, gli apparati settecenteschi mutavano infatti la propria natura.

La riunione degli organi «di controllo» a quelli «più propriamente amministrativi» non dev'essere vista, di per sé, come un'anomalia, ma come un'ulteriore conferma dell'accelerazione verso l'anzidetta rappresentazione ministeriale: è noto come all'interno di ogni ramo burocratico, anche nella sua forma più solida e univoca, quella tardo-ottocentesca, convivessero organi di controllo ed organi di amministrazione attiva. Del resto, come affermato dalla dottrina amministrativistica classica, «controllo» e giurisdizione, pur avendo in comune - in senso lato - l'atto della valutazione, debbono essere visti come fenomeni ben distinti: il primo rientra pienamente nel paradigma dell'amministrare, il secondo ne è radicalmente al di fuori<sup>53</sup>. Questa distinzione - *gubernaculum e iurisdictio*- rappresenta uno dei cardini della modernità giuridica.

La non chiara delimitazione delle competenze, allo stesso modo, è un problema che si poneva all'epoca in modo diverso da come si sarebbe posto un secolo più tardi, ed anzi impostare il tema del riparto di attribuzioni fra strutture della prima decade dell'Ottocento in termini di «competenza» senz'altra specificazione rischia di apparire fuorviante<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> e, d'altronde, spesso le più radicali od innovative riforme, con conseguenze determinanti sul sistema giuridico, sono state introdotte per fronteggiare un'emergenza di breve periodo, per ovviare ad un limitato inconveniente pratico, o avendo in mente problematiche di natura ben diversa: si pensi alla nascita della *premiership* in Inghilterra durante il regno di Giorgio I - il sovrano non parlava l'inglese e si disinteressava delle questioni politiche quotidiane; il suo ministro Walpole, divenendo il tramite fra il governo ed il re, seppe così garantirsi un ruolo di preminenza nella conduzione politica-. Si ricordino anche le conseguenze vastissime della famosa «*nuit du 4 aout*» (1789), nella quale l'abolizione dei privilegi feudali - decisa precipitosamente quale espediente per rispondere alla tumultuosa situazione politica interna - sancì (idealmente, ma anche praticamente) la fine di una plurisecolare struttura della proprietà.

<sup>53</sup> sui percorsi della dottrina amministrativistica italiana a partire dal maturo Ottocento e fino alla fine della dittatura fascista, si v. A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Giuffrè, Milano, 2009 (e in special modo i capp. II-III, per quanto riguarda l'emersione delle coordinate essenziali del sistema 'dominante'- nella sua fisionomia più profonda- fino a qualche decennio fa).

<sup>54</sup> la competenza, come più volte ripetuto, non è un concetto neutro ma storicamente determinato, e di creazione (ovviamente) dottrinale. sul punto, non sembri scontato il rimando a due delle più classiche (ed esemplari) elaborazioni della scienza giuridica italiana tardo-novecentesca: a) A. M. Sandulli: «Di regola peraltro ciascun ente pubblico ha una propria organizzazione in seno alla quale le sue attribuzioni - vale a dire i compiti che esso è chiamato ad assolvere nei rapporti con altri soggetti (rapporti esterni) o il cui assolvimento (p. es., un parere obbligatorio) assume rilevanza rispetto a tali rapporti vengono frequentemente ripartite [...] tra una molteplicità di centri, caratterizzati dalla rispettiva competenza (vale a

È però senz'altro vero che quello del 1816 è un rinnovamento burocratico connotato da una certa frettolosità, e di conseguenza foriero di problemi applicativi.

La sensazione di trovarsi davanti una ristrutturazione eccessivamente «eclettica» è corroborata da una serie di elementi.

Già nelle denominazioni si evidenzia una ambivalenza maggiore rispetto a quanto osservato per la marina: il titolo attribuito al controllore generale non è quello di «ministro» (anche se la sua struttura si chiama «ministero»), ma di «primo segretario»<sup>55</sup>. Ma vi è di più: la legislazione del 1816 conserva tracce di una continuazione dell'uso del termine «controllore generale»<sup>56</sup>.

In secondo (e più notevole) luogo, poi, risultava problematica la non chiara articolazione strutturale del plesso finanziario creata dalla riforma.

Come si sa, nel sistema tradizionale l'azienda di Finanze aveva due «poli» principali: il controllo generale e l'ufficio generale di Finanza. Mentre il primo era soprattutto un organo di raccordo con il consiglio di Finanze e una sorta di «supervisore generale» del ciclo di spesa pubblica, al secondo erano demandati gli aspetti più «operativi» (o, per dirla con un lessico forse maggiormente preciso, «attivi») dell'amministrazione finanziaria.

La riforma del '16 sembra, rispetto a questo quadro, un po' spiazzante: si attribuisce, infatti, come accennato in precedenza, la qualifica ministeriale alla branca dell'amministrazione finanziaria facente capo al controllore generale. Porre l'accento sul vecchio organo di controllo anziché su quello maggiormente gestionale non avrebbe, in sé, rappresentato un elemento problematico (l'attività ministeriale, lo si è già detto, va al di là della sola amministrazione attiva; e il controllore generale, rispetto al generale di Finanze, ricopriva comunque la carica in certo senso più «prestigiosa»: non era innaturale, quindi, che diventasse il nuovo ministro).

Logica avrebbe però voluto che, nel passaggio dall'azienda al ministero, tutta l'amministrazione finanziaria ricadesse – mutata, certo, quanto a ruoli e compiti – nel compasso del nuovo ente; come si era verificato per la Marina, dove all'azienda

dire da quella parte di attribuzioni dell'ente, rilevanti nei rapporti esterni, che sono istituzionalmente conferiti a ciascuno di tali centri), e perciò appunto definibili come *centri di competenza*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989<sup>15</sup>, p. 215; b) M. S. Giannini: «La competenza è stata spesso definita come “misura del potere” - volendosi dire la potestà. Ed è vero che tale essa è nella specie più appariscente (p. es. quella giurisdizionale). Siccome però non tutte le pubbliche amministrazioni hanno delle potestà, meglio si direbbe *misura dell'esercizio dell'attribuzione* [...] Il riparto delle competenze (o – che è lo stesso – la distribuzione dell'attribuzione) avviene secondo criteri, detti canonici o metri. Essi sono praticamente innumerevoli [...]», *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991<sup>3</sup>, p. 241.

<sup>55</sup> cfr. art. 1, r.pat. 12 marzo 1816, in *Raccolta...*, cit., 1816, p. 388 «*Il Ministero di Finanze sarà composto del Primo Segretario [...]*»

<sup>56</sup> secondo quanto già notato pure da P. Caroli, *La Segreteria...*, 1997, cit., ma cfr. anche *Raccolta...*, cit., 1816.

era succeduto il ministero, con tutti i compiti relativi a quel ramo d'azione dello Stato, da quelli d'indirizzo (in senso ampio) politico a quelli esecutivi.

Nel caso delle Finanze, invece, il ramo "di controllo" acquista anche una sfumatura di potere "attivo" (per la verità non ben definita nel testo della legge, ma insita nella stessa logica dell'istituzione ministeriale)<sup>57,58</sup>; a ciò non si accompagna, però, l'abolizione dell'ufficio generale delle Finanze: con quali risultati d'incertezza sul piano dell'andamento amministrativo, è facile intuire.

Infine, per completare il quadro di notevole indeterminatezza, bisogna ricordare come rimanesse in vita anche il consiglio di Finanze nella sua struttura tardo-settecentesca, ed è forse proprio quest'ultimo elemento, introdotto per ultimo, a dare il punto di maggiore contraddittorietà nell'assetto dell'amministrazione pre-31 marzo 1817.

È il permanere del collegio di sintesi dell'apparato settecentesco a stridere, più ancora delle incongruenze "settoriali", nel complesso dell'universo burocratico sabauda in magmatica mutazione: concepito, come si è visto, per rappresentare il momento unificante di un sistema multipolare, assommando compiti di direzione a compiti di supervisione, il consiglio di Vittorio Amedeo II non può non entrare in contraddizione con l'introduzione della categoria ministeriale.

L'amministrazione per ministeri impone una sistemazione di organi basata su blocchi "chiusi", monocratici: ogni ramo ha un unico capo ed un'unica catena di trasmissione del comando, dalla decisione politica all'atto amministrativo; i vertici dei ministeri dialogano, semmai, in una loro sede collegiale, che è la sede delle decisioni di vertice.

Non così nel sistema "solare" della monarchia moderna pre-rivoluzionaria, dove i vari nuclei di potere, più o meno vicini al "centro" di emanazione della legittimità politica (il re), si definiscono in un sistema di relazioni complesse: esemplificando sul caso sabauda, si è visto come le segreterie assistessero il sovrano nel prendere le massime decisioni politiche, mentre le aziende, unificate e coordinate dall'attività del consiglio di Finanze, provvedessero all'amministrazione economica.

Immediatamente dopo la c.d. «Restaurazione», seppur formalmente rimanesse ancora operante il vecchio meccanismo dei "vertici policentrici", con il manteni-

<sup>57</sup> tale visione è condivisa anche da P. Caroli, *La Segreteria...*, cit., in *Ombre...*, cit., 1997, p. 83 «[...] il controllore generale assunse il titolo di primo segretario di finanze e gli furono attribuite competenze più ampie rispetto a quelle esercitate in precedenza dal suo ufficio (Controllo generale) ossia, come si diceva nel punto 4, la direzione e la vigilanza su tutta la materia economica [...]».

<sup>58</sup> cfr. art. 4, r.pat. 12 marzo 1816, in *Raccolta...*, cit., 1816, p. 388. «*il Primo Segretario avrà la superiore ispezione, e direzione, di tutto ciò che riguarda l'economico, sì nei nostri Stati di terraferma, che nel Regno di Sardegna [...]».*

mento (o meglio il ripristino) del consiglio di Finanze, in realtà assunse sempre maggiore importanza il consiglio di Conferenza, sede nella quale i soggetti di rango ministeriale (ora ancora dotati delle più svariate denominazioni), insieme col re, determinavano gli indirizzi generali delle politiche pubbliche<sup>59</sup>.

Fra il 1815 ed il 1817, in conclusione, elementi di una rappresentazione nuova vennero inoculati in un organismo che continuava ad avere una struttura di base più risalente, senza che vi fosse una riforma generale ed organica.

È proprio insieme alla mancanza di tale riforma che va letta l'assenza di particolari sforzi nell'attuare le novità più forti (come già poc'anzi notato): ci si limitò ad affiancare le nuove strutture agli antichi organi, procedendo in una sorta di "navigazione a vista". E ciò dà ragione di come nel biennio '15 - '17 apparissero strutture ministeriali compiute, che facevano già a meno dell'organo-azienda, mentre dal '17 in poi l'esigenza di risistemare tutto il sistema "normalizzerà" l'apparato, reintroducendo le aziende anche laddove erano scomparse. Si trattò di un amalgama fra l'antico ed il moderno, con scelte inevitabilmente compromissorie.

Il sistema d'amministrazione "scompensato" venutosi a creare dopo il ritorno della monarchia sabauda fu, sotto certi aspetti, smussato delle proprie punte più avanzate, ma sarebbe del tutto incongruo vedere la normativa del 31 marzo 1817 come un "passo indietro". L'impossibilità di un ritorno all'antico si era ormai mostrata in tutta la sua palmare evidenza. L'intervento normativo di riforma generale, motivato dalla necessità impellente di una riduzione a sistema della burocrazia dello Stato, rappresentò, in realtà, innanzitutto una presa d'atto della necessità dell'aggiornamento ai nuovi canoni.

### **3. Le regie patenti 31 marzo 1817 e il nuovo ruolo delle aziende**

#### **3.1 Ancora una riforma da contestualizzare**

L'inizio della primavera 1817 portò un vasto riassetto dell'amministrazione: gli equilibri ridefiniti da quel provvedimento rimasero inva-

<sup>59</sup> è il caso di ricordare ancora una volta, a titolo di vistoso esempio, come nei testi dei provvedimenti normativi cominciasse a comparire espressioni che facevano riferimento alle deliberazioni prese nel consiglio - oltre a rimandi all'esistenza stessa di un «Consiglio dei ministri»; per l'approfondimento sull'attività del consiglio di Conferenza nei primi anni della c.d. «Restaurazione» manca ancora una letteratura estesa come quella che invece concerne il periodo carlalbertino; si v., comunque, F. Salata, *Consiglio di Stato e Consiglio di Conferenza nel regno di Carlo Alberto*, CEDAM, Padova 1939; G.C. Buraggi, *Il Consiglio di conferenza secondo nuovi documenti*, in «Atti della Reale Accademia delle Scienze di Torino», vol. 74, pp. 4-41.

riati nei loro principali capisaldi (formali) fino alla riforma Cavour<sup>60</sup>. Non pare del tutto azzardato trarre un parallelismo fra l'intervento normativo del 1730 e la riforma qui in discorso; parallelismo che si potrebbe spingere fino a considerare in reciproca simmetria anche i rispettivi periodi "preparatori". All'inizio del XVIII sec. si è visto come la riforma dell'apparato amministrativo prendesse forma (senza contare gli interventi precedenti) a partire dalle costituzioni del 1717; nel XIX sec., allo stesso modo, la risistemazione del marzo '17 fu preceduta da un biennio "sperimentale" nel quale apparvero per la prima volta nell'ordinamento strutture di tipo ministeriale.

Sia la grande fase delle riforme vittoriane, sia il rimodernamento dell'apparato burocratico poco dopo la c.d. «Restaurazione» non vanno visti, lo si è già detto, come interventi isolati nel contesto italiano ed europeo: nel primo caso, l'importanza delle circostanze esogene e del momento storico ha rischiato di essere appannata da una considerazione "demiurgica" e solitaria dell'opera di Vittorio Amedeo e dei suoi ministri; nel secondo caso, permangono ancora alcuni residui di un'impostazione per cui gli anni successivi al Congresso di Vienna coincisero puramente e semplicemente con il ripristino dell'ordine precedente alla rivoluzione.

Il contraccollo più immediato, vistoso e duraturo degli eventi originatisi in Francia nel 1789 e propagatisi poi nel quindicennio successivo fu, invece, proprio la rapida accelerazione nel processo di accentramento delle strutture di governo<sup>61</sup>.

Sia pur in misura differente, tutte le monarchie "restaurate" della Penisola furono coinvolte in questo processo di accelerazione, impiegando, per così dire, come "materiali di recupero" le innovazioni dell'occupazione francese.

Così come si è fatto per le riforme dell'epoca vittoriana, non si può ignorare come il passaggio dalle segreterie settecentesche ai ministeri stesse avvenendo, negli stessi anni che nel regno di Sardegna, anche nell'altra entità statale maggiormente significativa dello scacchiere italiano.

A Napoli l'amministrazione per segreterie, creata all'epoca di Carlo III, non venne richiamata in vita, ma fu sostituita direttamente da una impalcatura ministeriale, con al vertice un rinnovato consiglio di Stato. A questo si aggiunse poi un «*Consiglio de' Ministri*» con il proprio presidente, figura quest'ultima che, se aveva ovviamente poco o nulla in comune con l'omonimo organo dei sistemi costituzionali, rappresen-

<sup>60</sup> cfr. *amplius infra*, par. 2.5.

<sup>61</sup> a definitiva smentita delle rappresentazioni monocromatiche sulla «Restaurazione», si citerà l'esempio del sistema statale ove avvenne il 'ritorno' per eccellenza: quello dei Borbone sul trono di Francia. Esso coincise con l'avvio di una esperienza costituzionale. Qui la «Restaurazione» coincise –paradossalmente– con un programma politico, quello fatto proprio dalla fazione *ultra*, condotto per sua stessa natura nelle sedi e con gli strumenti della 'nuova' (ancorché limitata) rappresentanza.

tava però un inedito nel panorama istituzionale delle monarchie tradizionali<sup>62</sup>. L'unico vestigio delle segreterie settecentesche ad essere conservato fu un omaggio nominalistico, nella intitolazione degli organi rinnovati («ministero e segreteria di Stato») ed in quella corrispondente dei loro titolari («ministro segretario di Stato»).

A Torino, si è già anticipato che il provvedimento cardine del rinnovamento istituzionale furono le r.pat. 31 marzo 1817.

### 3.2 Toni minimalisti e vasta portata sostanziale

Dopo le “fughe in avanti” del biennio precedente, delle quali ci si è occupati, questa vasta rimessa a punto sembra caratterizzata, a livello programmatico, da un certo sforzo di non apparire troppo scopertamente innovatrice.

Il preambolo del provvedimento esordisce richiamandosi alle patenti istitutive del ministero di finanze, accentuandone i passaggi che già allora annunciavano la necessità di nuove riforme; in tal modo, la risistemazione complessiva dell'amministrazione può essere fatta passare come una “fase due” rispetto a quanto già realizzato esattamente un anno prima<sup>63</sup>. Inoltre, viene enfatizzata la natura “settoriale” dell'intervento, presentandolo come circoscritto alla sfera dell'amministrazione finanziaria<sup>64</sup>: in tal modo viene sfumata la carica d'innovazione di un atto che, pur riguardando principalmente le aziende, tocca tutti gli assetti della macchina amministrativa<sup>65</sup>. Da ultimo, sempre per garantire un impatto quanto più “dolce”, si ha cura di non tralasciare l'inserimento delle consuete espressioni sulla

<sup>62</sup> la storiografia sui problemi istituzionali del regno delle Due Sicilie non è (ancora) sterminata, ma si arricchisce di anno in anno. In questa sede ci si limiterà a segnalare innanzitutto il fondamentale lavoro di G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie*, 2 voll., Giuffrè, Milano 1977; per un inquadramento generale, rigoroso ma brillante il classico di H. Acton, *The last Bourbons of Naples (1825 - 1861)*, Methuen & Co., London, 1961, trad. it. di O. Ceretti Borsini, *Gli ultimi Borboni di Napoli*, Rusconi, Milano, 1962.

<sup>63</sup> cfr. preambolo, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, 1844, cit., 1817, p. 185: «*Mentre colle patenti nostre delli 12 marzo 1816 abbiamo creato un Ministero di Finanze, ed abbiamo ordinato che venissero ordinati gli antichi regolamenti economici, Ci riserbammo di prescriverne le variazioni, e farvi le aggiunte, che la speranza Ci avrebbe fatto conoscere necessarie*».

<sup>64</sup> sotto questo aspetto l'*understatement* del legislatore sabauda tocca il suo apice nel titolo dell'atto: «*regie patenti, colle quali S.M. da' varie provvidenze intorno all'Amministrazione delle Regie Finanze*», cfr. *Raccolta...*, 1844, cit., 1817, p. 185.

<sup>65</sup> occorre comunque notare che in un passo del preambolo si fa, invece, chiaro (seppur fugace) riferimento al reale oggetto della normativa, ossia «*gli affari d'amministrazione*» senza limitazione alcuna: «*Dalle operazioni cui si dovette procedere, Ci risultò che, per mantenere l'ordine, l'esattezza, e la celerità nella spedizione degli affari d'amministrazione [...]*», *Raccolta...*, 1844, cit., 1817, p. 185.

necessità di riportare l'ordine nello Stato dopo le «*passate disastrose vicende*». Qui la retorica della c.d. «Restaurazione» si svela, appunto, per tale, definendosi come opposizione ideologica e politica rispetto alla rivoluzione, molto più che come reale riconduzione a ritroso degli ordinamenti giuridici.

Nonostante gli accenti minimalisti, dunque, la portata delle patenti del 31 marzo '17 è assai vasta. Anche la loro genesi, piuttosto strutturata per un provvedimento dell'epoca, ne conferma ulteriormente l'importanza sistemica, mostrando, perdipiù, come essa fosse ben presente innanzitutto alle menti degli artefici. La ricerca archivistica ha evidenziato come un progetto di riordinamento profondo dell'amministrazione finanziaria fosse già stato elaborato immediatamente dopo l'istituzione del ministero, nel 1816, ad opera del primo responsabile, Brea. Il suo successore nella carica, Brignole, portò avanti la riforma, che prima dell'approvazione venne esaminata da un «congresso ministeriale», ossia da una commissione *ad hoc*, composta dai titolari delle strutture interessate (ministeri e segreterie) e da alti magistrati<sup>66</sup>.

L'intenso lavoro degli apparati burocratici per innovare la struttura può sembrare stridente rispetto alla ostentata frontale opposizione rispetto ad ogni tipo di cambiamento istituzionale. E ciò in special modo se si considera che le categorie sulle quali lavorarono questi inaspettati “riformatori della Restaurazione” furono proprio quelle sulle quali si era basato il funzionamento delle nuove strutture di governo collegate all'introduzione delle forme rappresentative: ministerialità, monocraticità, solidità della macchina amministrativa.

E tuttavia i maggiori protagonisti delle riforme sabaude che qui ne occupano non erano sospettabili di simpatie né di trascorsi filo-francesi: si trattava, perlopiù, di autentici, convinti sostenitori dell'ideale legitimista. Vero è, pure, che alcuni degli alti funzionari destinati a ricoprire i posti di vertice della struttura rinnovata nel '17 provenivano dai ranghi dell'amministrazione napoleonica.

È il caso di Gaudenzio Maria Caccia di Romentino, l'intendente generale dei Boschi, strade, acque e ponti (lo si incontrerà di nuovo nel prosieguo della trattazione), protagonista di una carriera prestigiosa sotto l'amministrazione imperiale, che gli era valsa anche una serie di riconoscimenti onorifici e nobiliari<sup>67</sup>. Non si trattava di certo di un vecchio giaco-

<sup>66</sup> cfr. P. Caroli, *La Segreteria...*, 1997, cit., p. 84: «[...] al nuovo progetto si cominciò a lavorare molto presto, infatti esso risulta già predisposto, come si diceva, dal ministro delle finanze Brea che ricoprì la carica per poco tempo. Fu esaminato da un congresso appositamente convocato, composto dai ministri degli esteri, degli interni, di guerra e marina, dai primi presidenti della Camera dei conti e del Senato e dal marchese Giuseppe Massimino, futuro presidente del Consiglio di finanze <all'epoca «aveva il titolo, l'anzianità ed il grado di primo presidente», v. n., ndr>».

<sup>67</sup> cfr. A. Manno, *Il patriziato subalpino*, volumi dattiloscritti presso ASTO, vol II, p. 10.

bino, bensì di uomo “nuovo”, di convinzione moderata, «mite e fedele» secondo Melzi, suo superiore al tempo del Regno d'Italia<sup>68</sup>: un servitore delle istituzioni al di là dei regimi, il cui *background* sociale si situava in un'aristocrazia sabauda di *ennobliment* piuttosto recente, ma dalle risalenti radici nel patriziato togato.<sup>69</sup>

Lasciando alla storiografia più specializzata le opportune valutazioni sulle idealità, le convinzioni e la composizione del ceto burocratico, e tornando sotto un'ottica più propriamente giuridica, dagli elementi sopra rassegnati si trae (più semplicemente) una considerazione sulla forza intrinseca del mutamento istituzionale in atto dopo il 1815.

Esso, con un carattere di accesa spontaneità, giunse ad essere considerato necessario – e, quindi, accolto – anche negli ordinamenti e dai ceti dirigenti che, per principio, avrebbero avuto il programma di cancellare le conseguenze degli eventi che a quel medesimo mutamento avevano dato causa.

### 3.3 Le innovazioni evidenti

È ora il caso di esaminare in modo più ravvicinato e concreto i tratti qualificanti della rimeditazione dell'apparato burocratico di cui finora si è discusso in modo astratto.

Le r. pat. 31 marzo 1817 constano di 48 articoli suddivisi in 5 capi, dei quali il primo, rubricato «disposizioni generali», traccia a grandi linee il nuovo assetto amministrativo; il secondo ed il terzo (rispettivamente «del primo segretario di Finanze» e «del controllore generale») ridisegnano l'aspetto del ramo propriamente economico-finanziario dell'amministrazione; il quarto, invece, tratta del consiglio di Finanze (la cui fisionomia viene radicalmente mutata); il quinto, infine, si occupa ostensibilmente dei capi d'azienda, recando in realtà disposizioni anche sulle strutture sottostanti e sulle operazioni e competenze loro demandate.

<sup>68</sup> cfr. L. Giglio Celesti, *ad vocem Gaudenzio Maria Caccia di Romentino*, in DBI, vol. 15, 1975: «Iniziò la carriera durante il dominio napoleonico, e il Melzi d'Eril ne tesserà le lodi a Napoleone, definendolo un amministratore accorto e prudente e un uomo mite e fedele; il Melzi l'avrebbe visto volentieri come ministro degli Interni, se lo stesso C. non avesse avuto avversione per le alte cariche. Nel 1802 era nominato prefetto del Panaro; il 19 luglio 1806 era trasferito come prefetto nel dipartimento dell'Agogna, e il 12 luglio del 1909 in quello dell'Olona, dove rimase fino alla caduta dell'Impero. Era stato anche consigliere di Stato del Regno d'Italia e barone dell'Impero.

Con la restaurazione del Regno di Sardegna fu nominato intendente generale del ducato di Savoia (6 sett. 1814); successivamente, il 31 maggio 1816 divenne intendente generale dell'Azienda di ponti e strade, e l'anno dopo, il 31 giugno, intendente dell'Azienda generale degli Interni. Salito al trono Carlo Alberto, il 25 luglio 1831 fu nominato primo segretario di Stato per le Finanze».

<sup>69</sup> sul quale ancora E. Genta Ternavasio, *Senato e senatori...*, cit., 1983.

Le principali novità che emergono dal testo sono così riassumibili: 1) radicale ristrutturazione del ministero di Finanze e degli altri organi di amministrazione finanziaria; 2) radicale ristrutturazione del consiglio di Finanze; 3) radicale revisione del ruolo e della posizione delle aziende nell'ordinamento; 4) omogeneizzazione strutturale di tutti i rami dell'apparato amministrativo.

Vi sono, poi, altri elementi, a prima vista secondari per l'oggetto del presente lavoro, ma in realtà anch'essi significativi: cambiamenti a livello terminologico e precisazioni dello svolgimento del ciclo di bilancio. Soprattutto queste ultime, inaugurate quasi in sordina, apriranno la strada a mutamenti in profondità nell'agire economico dello Stato.

È opportuno cominciare l'analisi dalle innovazioni maggiormente visibili.

### 1) *radicale ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria*

Per quanto concerne il *punto 1)*, conviene innanzitutto notare come la struttura ministeriale, nel settore finanziario, venga mantenuta. È per questo che, più innanzi, si era affermato come la creazione di un ministero nel 1816 avesse, sì, carattere transitorio, ma non "transeunte", nel senso che il passaggio ad un'amministrazione per ministeri era ormai irreversibile. Rispetto alla soluzione d'emergenza dell'anno precedente, il 1817 porta una costruzione molto più intuitiva e razionale del ministero finanziario.

Difatti, in continuità con i compiti "storici" delle vecchie strutture sostituite, il ministero viene ora idealmente ristabilito a partire dall'ufficio generale delle Finanze, e non più dal controllo generale (si è visto come la scelta, opposta, del 1816 avesse creato un sistema nel quale convivevano duplicazioni e sovrapposizioni di competenze). Coerentemente, l'ufficio generale di Finanze viene abolito e tutte le funzioni del generale di Finanze vengono ora assorbite dal primo segretario di Finanze<sup>70,71</sup>. Ancora una volta, si nota una maggiore linearità rispetto all'intervento dell'anno precedente, quando il titolo di segretario (o ministro) di Finanze era stato attribuito al controllore generale, ma senza sopprimere chiaramente né il vecchio titolo né il vecchio ufficio, e lasciandovi convivere affianco l'ufficio generale di Finanze.

<sup>70</sup> ossia il ministro: per l'analisi delle problematiche terminologiche, v. *infra*, par. II.3.4.

<sup>71</sup> cfr. art. 12, r.pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, 1844, cit., 1817, p. 187: «*de facoltà ed incombenze già spettanti al Generale delle Finanze si intenderanno appartenere d'or innanzi al Primo Segretario delle medesime, in quanto non sia variato, od inconciliabile con il disposto delle presenti*»

Per quanto concerne gli organici, il posto di segretario delle Finanze continuò ad essere occupato da Brignole, che lasciò il controllo generale<sup>72</sup>.

Dalla revisione del marzo 1817 emergeva, in definitiva, un organo ministeriale chiaramente deputato ad una generalità di compiti su di una ben identificabile linea continua, che dalla decisione «politica» arrivava a quella amministrativa (attiva). Ciò si coglie chiaramente nel disposto dell'art. 9 delle patenti: «*Tuttociò, che costituisce un ramo d'entrata, di qualunque specie ed entità, si nei Nostri Stati di Terraferma, che nel Regno di Sardegna, sarà sotto l'ispezione del Primo Segretario di Finanze*»<sup>73</sup>, laddove il termine "ispezione" non rimanda tanto ad una funzione di vigilanza, quanto piuttosto definisce l'estensione di un'area d'azione.

L'intero percorso del comando statale, dal suo primo manifestarsi come linea generale d'azione pubblica sino all'esecuzione minuta, veniva quindi ricondotto alla sfera d'azione istituzionale di un solo soggetto, il ministero. La scelta di fondo e l'esecuzione di dettaglio erano, però, ancora concepite come due funzioni distinte, la seconda delle quali doveva essere affidata ad un organo autonomo, a ciò deputato: l'azienda.

E tuttavia, l'azienda, pur conservando come appena detto l'autonomia, nel quadro delle patenti del '17 avrebbe perso l'indipendenza, venendo chiaramente legata, con un vincolo di subordinazione, al ministero.

Di pari passo con la miglior definizione e l'ampliamento del ruolo del ministero di Finanze, il controllo generale veniva invece sensibilmente ridimensionato. Nel sistema del '17 esso si caratterizzava ormai come un organo *sui generis*, attributario di funzioni in un certo senso ragguagliabili a quelle di un'odierna ragioneria generale, ma con una molto più spiccata sfumatura di controllo, anche di legittimità<sup>74</sup>.

Oltre all'esame di tutti gli atti di spesa e dei movimenti finanziari sulle casse centrali, al controllo generale era demandata la formazione del bilancio annuale e del rendiconto generale (da prepararsi entro fine giugno di ogni anno)<sup>75</sup>.

A tal proposito è da notare come progredisca il processo di unificazione del bilancio dello Stato, anche solo in termini rappresentativi: seppur con una certa incertezza terminologica lungo il testo delle patenti, viene introdotto il concetto dell' «an-

<sup>72</sup> cfr. P. Caroli, *La segreteria...*, cit., in *Ombre...*, cit., 1991.

<sup>73</sup> cfr. art. 9, r.pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, 1817, p. 187.

<sup>74</sup> cfr. art. 23, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 189: «*Sarà propria e speciale incombenza del Controllore generale il vegliare, e sovrintendere all'introduzione ed estrazione de' fondi di Finanza, esaminando nelle operazioni che li riguardano l'esattezza di somma, la regolarità di modo, e la legittimità di titolo, e tenendo presso il suo Ufficio il doppio conto, che servirà di direzione alle osservazioni, ed interposizioni che gli competono, e di base agli annui bilanci*».

<sup>75</sup> cfr. artt. 25 - 26, r.pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 191.

*nuovo universale bilancio*»<sup>76</sup>. Nella sostanza, esso continua naturalmente ad essere composto di parti separate per ciascun ramo amministrativo: rispetto al Settecento, come si vedrà a breve, il cambiamento è però qui davvero profondo, chiamando in causa la natura stessa delle aziende.

Il controllo generale continuava, infine – come per l'addietro – a costituire un punto di raccordo fra il plesso amministrativo ed il consiglio di Finanze, per via del lavoro di preparazione e trasmissione del bilancio annuale. Anche in questa funzione, tuttavia, si innovò rispetto all'assetto previgente, poiché nelle relazioni tra l'amministrazione ed il consiglio si inseriva ora anche il ministero di Finanze.

La relazione sul bilancio era infatti svolta in consiglio, per quanto di rispettiva competenza, sia dal controllore generale, sia dal ministro di Finanze (quest'ultimo aveva il compito di preparare lo «stato generale dell'entrata presuntiva»<sup>77</sup>, da trasmettere poi al controllo per la formazione del bilancio vero e proprio).

Inoltre, il ministro di Finanze ed il controllore generale erano gli unici due soggetti estranei al consiglio che, qualora partecipassero alle sedute (in qualità di interventori necessari), avevano funzioni in tutto eguali a quelle dei membri effettivi del collegio<sup>78</sup>.

Quanto appena detto segnala un cambiamento molto netto nel profilo soggettivo del consiglio, un tempo composto in primo luogo dei titolari delle cariche di vertice della burocrazia sabauda. In effetti, il consiglio di Finanze venne praticamente rifondato, conservando del collegio precedente solo il nome ed un'ideale continuità con esso<sup>79</sup>.

## 2) radicale ristrutturazione del consiglio di Finanze

Per quanto concerne questo ulteriore aspetto della riforma del 1817 – punto 2) -, il consiglio di Finanze divenne un collegio di consultori puri, specializzato per le questioni finanziarie e di bilancio.

<sup>76</sup> cfr. art. 25, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 191: «*apparterrà al Controllore generale la formazione dell'annuo universale bilancio [...]*»

<sup>77</sup> cfr. art. 25, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 191.

<sup>78</sup> cfr. art. 34, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 193: «*Allorché nei casi dalle presenti determinati il Primo Segretario di Finanze, ed il Controllore generale, o a vece di essi i loro primi Uffiziali, intervengono in Consiglio, ne saranno sempre considerati come membri effettivi rispetto agli affari, pei quali vi saranno intervenuti*».

<sup>79</sup> la soluzione di continuità giuridica ed organica fra il vecchio ed il nuovo Consiglio era chiaramente rappresentata dal tenore dell'art. 28: «*il Consiglio delle Finanze, che surrogiamo <stampatello aggiunto ndr> a quello, che attualmente esiste [...]*», cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 192.

Esso era composto da sei membri, con incompatibilità assoluta fra la carica di consigliere ed ogni altra<sup>80</sup>. Alle sue funzioni sono dedicati gli artt. da 32 a 41 delle patenti. Esse possono essere così riassunte: a) esame della compatibilità finanziaria delle decisioni di spesa, inclusi contratti pubblici; b) esame del progetto di bilancio annuale preparato dal controllo generale; c) subentro nelle attribuzioni della soppressa giunta sopra l'amministrazione dei pubblici (istituita nel 1790)<sup>81</sup>.

Com'è naturale in un sistema ancorato ancora al principio monarchico, il consiglio non ha di per sé un potere di approvare il bilancio, ma solo quello di discuterlo e di emendarlo. Una volta esaurita la fase consiliare, l'approvazione definitiva è demandata al re. Qui l'unitarietà del bilancio torna ad offuscarsi in favore del rilievo autonomo attribuito alle singole sue parti. I «bilanci particolari» (art. 38) vengono infatti presentati al sovrano dal singolo ministro competente, unitamente al segretario di Finanze ed al controllore generale<sup>82</sup>.

Rispetto al sistema precedente, balza infine all'occhio la sottrazione al consiglio di Finanze di ogni competenza *diretta* riguardante i pubblici impiegati, salvo quelle direttamente connesse con il rispetto dei vincoli di bilancio (es., rimane il controllo sull'assegnazione di pensioni ed indennità in conformità con le previsioni di spesa: art. 36<sup>83</sup>).

In conformità con una riorganizzazione orientata verso i nuovi principi dell'amministrazione «per ministeri», le competenze in materia di personale vengono devolute alle strutture di appartenenza: e qui si realizza un altro significativo cambiamento rispetto al passato, perché la responsabilità sugli impiegati economici è conferita ai «capi di dicastero», e non più ai capi d'azienda<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> cfr. art. 28, c. 2, «niuno di essi potrà contemporaneamente ricoprire veruna altra carica, né amministrativa, né giuridica», r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 192.

<sup>81</sup> per la definizione dei «pubblici», si rimanda a quanto detto *supra*, par. II.2.1.

<sup>82</sup> cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., pp. 193-194: «dopo l'esame dell'universale bilancio, e la relazione che su di esso Ci avrà fatta il Presidente del Consiglio <di finanze, ndr>, sarà ciascun bilancio particolare presentato alla nostra approvazione dal rispettivo Capo supremo di dicastero coll'intervento del Primo Segretario di Finanze, e del Controllore generale, ai quali ne verranno indi spedite, e trasmesse le solite copie dallo stesso Capo supremo di Dicastero».

<sup>83</sup> «[...] osserverà però < il Consiglio, ndr > che la spesa delle Aziende su questo articolo, e quella pure d'ogni altra classe e categoria d'Impiegati, non eccedano senza formale nostra autorizzazione i rispettivi limiti del bilancio, i quali risulteranno dai paralleli, nel quale bilancio dovranno sempre venir comprese le pensioni, e le giubilazioni a ciascun Dicastero assegnate», cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 193.

<sup>84</sup> cfr. art. 36, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 193.

3) *radicale revisione del ruolo e della posizione delle aziende*

Tale considerazione introduce agevolmente l'analisi del *punto 3)* della riforma del '17, ossia il mutamento del ruolo e della posizione delle aziende nell'apparato burocratico dello Stato.

L'azione normativa corre, sul punto, lungo due linee di tendenza: la prima concerne la definitiva stabilizzazione dell'azienda come organo monocratico; la seconda, in parallelo, riguarda la sottoposizione dell'azienda al ministero competente per lo stesso ramo d'amministrazione.

Ciò significa, molto semplicemente, la fine della struttura complessa dell'amministrazione e l'inaugurazione di un apparato unitario, nel quale i centri d'imputazione per ogni ramo d'azione dei pubblici poteri sono i ministeri.

L'azienda, si è detto, conserva la propria individualità. La novità non è nel fatto che questa struttura diventi un organo meramente esecutivo (lo è sempre stato), ma nel fatto che essa ora viene inserita *direttamente* sulla stessa linea di comando che fa capo alla segreteria: per tale via, il «segretario» settecentesco, comunque lo si chiami nei testi normativi, diventa un vero e proprio «ministro»: l'arco della sua responsabilità copre tutto il raggio d'azione del potere pubblico, estendendosi anche all'esecuzione. Si tratta, è vero, pur sempre di una responsabilità dinanzi al re, e quindi profondamente differente dalla responsabilità dei sistemi rappresentativi; ma, se la si vede, invece che *dall'esterno*, come relazione politica, *dall'interno*, come proiezione dell'area di competenze in senso lato «amministrative», questa medesima responsabilità non è invece qualitativamente diversa da quella "odierna" – o meglio, da quella approdata alle soglie della più stretta contemporaneità ed oggi (di nuovo) in rapida trasformazione.

Se il soggetto può essere ora definito compiutamente come un «ministro», permangono peculiarità per quel che riguarda la struttura: infatti, la «segreteria» – che direttamente dipende dal segretario/ministro<sup>85</sup> rimane un apparato snello, deputato a compiti di diretta collaborazione sul versante «politico»: in ciò, rimane la somiglianza con l'antico ufficio settecentesco deputato a compiti di trasmissione del comando centrale e di supporto all'attività del segretario.

A tali compiti si aggiunge però tutto il versante del controllo sull'attività dell'azienda, che non è limitato ad una vaga supervisione generale, ma si estende alla preparazione dei bilanci ed alla supervisione della spesa.

Dal canto suo, l'azienda continua ad essere affidataria delle operazioni amministrative ordinarie: con la differenza, enorme rispetto al passato, che il capo di essa

<sup>85</sup> si rimanda a quanto *infra*, par. II.3.4 per un (primo) scioglimento della confusione terminologica.

risponde al primo segretario competente, e non più al consiglio di Finanze, al quale è ora demandata una più circoscritta funzione di controllo in senso stretto.

Mette conto riportare il disposto dell'art. 43 delle patenti: «ogni Capo di Dicastero sarà contabile degli ordini, che avrà dati al Capo d'Azienda da esso dipendente, mentre questo sarà contabile delle operazioni d'eseguimento, che dovranno farsi sotto la generale ispezione del Consiglio di Finanze, e colle forme dal Regolamento economico prescritte»<sup>86</sup>.

Ricordando che, etimologicamente, a «contabile» può essere sostituito «responsabile» (come nell'inglese *accountable, accountability*), si vede chiarissima la relazione che lega il ministro all'azienda.

La responsabilità del capo d'azienda nei confronti del ministro si sostanzia nel rispetto delle direttive impartite e dei vincoli del bilancio (la cui competenza, come si è detto, è ora attribuita alla struttura ministeriale). Tutti i mandati di pagamento provenienti dall'azienda devono essere sottoscritti dal capo di essa; le spese straordinarie, non bilanciate, sono invece contrassegnate dal ministro stesso, che deve indicare anche il «titolo speciale» dal quale risulti l'autorizzazione formale di spesa. D'ordinario, si tratta di un regio biglietto *ad hoc*. L'assenza di queste formalità viene segnalata dal ministero di Finanze e l'atto non può essere passato al controllo generale<sup>87</sup>.

A rendere ancor più evidente e palese la subordinazione dell'azienda al ministero è il disposto dell'art. 42, che testualmente dispone come «ciaschedun Capo d'Azienda dipenderà direttamente dal Capo supremo del Dicastero, a cui tale Azienda è applicata»<sup>88</sup>.

Tale espressione normativa sintetizza efficacemente la nuova disposizione dell'apparato amministrativo, con l'avvertenza che la costruzione giuridico-formale deve essere messa a confronto con le evidenze della prassi. Esse, nell'analisi delle interazioni quotidiane fra segreteria ed azienda, mostrano (come si vedrà in maggior dettaglio) una trama di interventi ministeriali ben più fitta di quanto sia forse ovvio attendersi dal solo disposto delle patenti del '17. Nello svolgimento quotidiano dei compiti amministrativi, l'assetto divisato sulla carta, con la sua apparente chiara separazione di compiti, viene molto più sfumato.

In teoria, le due strutture (segreteria ed azienda), pur riunificate al vertice nella figura del ministro-responsabile, avrebbero dovuto operare in reciproca autonomia: in realtà, la costruzione ministeriale sembra imporsi con la sua stessa forza rispetto

<sup>86</sup> cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 195.

<sup>87</sup> cfr. artt. 43 – 46, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 196.

<sup>88</sup> cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 195.

all'assetto originariamente voluto dal legislatore, e le ingerenze della segreteria pervadono quasi ogni aspetto dell'attività amministrativa.

4) *omogeneizzazione strutturale di tutti i rami dell'apparato amministrativo*

Restando sull'analisi della nuova architettura istituzionale del 1817, si deve passare a svolgere un altro punto significativo della riforma, il n. 4): la spinta di omogeneizzazione degli apparati burocratici.

Bisogna a tal proposito considerare come la ridefinizione dei rapporti tra ministero ed azienda (già preannunciata, come si coglie l'occasione per ricordare, nel regolamento della Marina<sup>89</sup>) spinse una riorganizzazione generale di tutte le strutture esistenti.

Il principio generale adottato dal legislatore fu quello di simmetria fra segreteria ed azienda, rispecchiando la dipendenza stabilita fra l'una e l'altra. Di conseguenza, vennero apportati alcuni cambiamenti per garantire una migliore congruenza fra le strutture. La scelta di subordinare direttamente le aziende al ministro comportò, inoltre, una corrispondenza univoca (non biunivoca) tra organo amministrativo ed organo politico. In altre parole, vi erano ministri dai quali dipendevano più aziende, ma non aziende che dipendessero da più ministri.

Entrambi i principi appena enunciati (simmetria e corrispondenza univoca) soffrivano delle eccezioni, che si analizzeranno a suo tempo.

Le aziende disegnate dalle patenti del '17 furono sei: 1) Finanze; 2) Gabelle; 3) Artiglieria, fortificazioni e fabbriche militari; 4) Guerra; 5) azienda economica dell'Interno; 6) real Casa<sup>90</sup>.

Le aziende delle Finanze e delle Gabelle dipendevano dal primo segretario di Finanze, quelle di Guerra e delle Artiglierie, fabbriche e fortificazioni dipendevano dal primo segretario di Guerra e marina; l'azienda dell'Interno dipendeva dal primo segretario del medesimo titolo e quella della real Casa, di contro, era l'unica a non dipendere da una struttura ministeriale, essendo sottoposta, gerarchicamente, al consiglio della real Casa<sup>91</sup>.

Quest'eccezione al principio della dipendenza ministeriale non fu tale da inficiare l'assetto del sistema per come lo si è ricostruito: l'amministrazione economica della Casa reale, per sua natura, si trovava in una posizione di separatezza dal resto

<sup>89</sup> cfr. *supra*, par. precedente.

<sup>90</sup> cfr. art. 2, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 186

<sup>91</sup> e per tal motivo non la si incontrerà più nel prosieguo della presente trattazione. Sul punto, cfr. art. 3, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 186.

dell'amministrazione, rispecchiando la posizione costituzionale del re. Anzi, il fatto che per questo peculiare settore si mantenesse la soluzione organizzativa settecentesca (con il consiglio in posizione sovraordinata, e la preminenza quotidiana dell'intendente generale), in un certo senso conferma la profondità del cambiamento in atto nelle strutture dello Stato, che si modernizzavano e si solidificavano, allontanandosi dalla rappresentazione tradizionale del potere pubblico, che invece continuava a caratterizzare con la sua impronta gli apparati per forza di cose intimamente legati alle forme più risalenti.

La seconda eccezione alle regolarità istituzionali disegnate con le r.pat. in analisi è quella che concerneva le strutture ministeriali alle quali non era annessa alcuna azienda.

Si trattava dei ministeri degli Esteri, di Polizia e del ministero per gli Affari di Sardegna.

Per quel che attiene al primo di essi, l'assenza di aziende dipendenti era vera solo in parte: quantunque il testo affermasse esplicitamente il concetto, il senso della disposizione sembra più correttamente riferirsi alla mancanza di una «azienda generale» (ossia deputata a svolgere la generalità dei compiti esecutivi per un ramo d'amministrazione, v. *supra*); in realtà, una struttura amministrativa alle dipendenze della segreteria degli Esteri esisteva, ed era la direzione delle Poste<sup>92</sup>. Essa formerà il nucleo dell'azienda degli Esteri, che sarà in seguito stabilita, quasi si direbbe per un'esigenza di ordine compositivo.

I ministeri privi di aziende godevano di una disciplina peculiare per la parte economica. Essa si trova esposta all'art. 47 delle patenti, che delinea la competenza dell'azienda di Finanza per la contabilità di queste tre segreterie<sup>93</sup>. Anche se, ovviamente, per tali atti era necessaria la controfirma del ministro interessato, non si può dire che l'azienda di Finanze finisse col dipendere, anche se solo per una parte dell'attività ad essa affidata, anche dai tre dicasteri senza azienda.

Il ruolo del capo della segreteria non è direttivo nei confronti dell'azienda di Finanza, discendendo dalle (ordinarie) competenze di spesa sulle strutture, legate alla gestione dei «singoli bilanci». Allo stesso modo, il rapporto dell'azienda di Finanze non è di subordinazione ai ministeri senza azienda. Più correttamente, si tratta di una competenza di mero supporto contabile, che rispecchia a sua volta la posizione

<sup>92</sup> cfr. art. 6, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 186.

<sup>93</sup> cfr. art. 47, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 196: «*Quanto alle spese di quei Dicasteri, a cui non è annessa alcuna Azienda, quali sono la Segreteria di Stato per gli affari esteri, la Segreteria di Stato per gli affari di Sardegna, ed il Ministero di Polizia, l'Azienda delle Finanze resta incaricata di spedirne i mandati, conformemente alle note, ed agli stati segnati dai Capi supremi degli stessi Dicasteri, ed a norma de' loro particolari bilanci, o altrimenti a norma di discarichi portati da formale Regio Biglietto.*»

generale della segreteria di Finanze e delle strutture ad essa collegate in materia di finanza pubblica.

L'azienda di Finanza svolge, per i ministeri senza azienda, anche compiti di cassa<sup>94</sup>. I fondi necessari per tali strutture rimangono infatti presso la tesoreria generale, introducendo *in nuce*, come scarto dalla norma, la soluzione che si imporrà di lì a qualche decennio come regola.

Per i restanti rami, in continuità con il sistema amministrativo previgente, viene invece mantenuto il principio della molteplicità delle tesorerie. Esse continuano a sussistere, con la rispettiva cassa, presso ciascuna azienda, «a comodo» degli uffici. La persistenza delle singole casse d'azienda rappresenta, idealmente, il momento forse più importante dove continua a trovare significato la (relativa) autonomia delle aziende, prevista ancora (almeno sulla carta) come caratteristica basilare della struttura burocratica. La tesoreria è, infatti, il “luogo” della disponibilità fisica di almeno una parte della decisione di spesa pubblica, quella esecutiva, e continua a segnalare la perdurante presenza dell'azienda come soggetto con rilevanza esterna nel ciclo delle politiche pubbliche.

L'unica azienda generale priva di cassa propria è quella dell'Interno: la sua tesoreria infatti è quella generale (il che darà luogo, come prevedibile, ad una fitta corrispondenza “triangolare” tra segreterie degli Interni, delle Finanze ed azienda dell'Interno<sup>95</sup>).

Rimangono, da ultimo, due osservazioni. La prima concerne l'azienda di Marina, che perde la sua autonomia contabile (i fondi destinati a tale ramo vengono infatti assegnati sul bilancio generale della Guerra), ma non quella strutturale. Si precisa, infatti, che l'azienda «*continuerà nei suoi attuali rapporti di dipendenza dal Primo Segretario di Guerra, e dal Consiglio d'Ammiragliato*», e che l'intendente generale dovrà risiedere a Genova, venendo rappresentato a Torino dal primo ufficiale della segreteria di Guerra<sup>96</sup>. Ciò segnala, ancora, un progressivo intrecciarsi di piani e di rapporti tra segreteria ed azienda, illuminando la contiguità che con una certa naturalezza continua a farsi strada fra le due strutture, concepite come parte di un'unica linea di azione amministrativa.

La seconda ed ultima delle notazioni conclusive sul ricollocamento delle aziende nel sistema amministrativo sabauda nel '17 riguarda l'azienda d'Artiglieria, fabbriche e fortificazioni. Si assiste, sul punto, ad una ulteriore innovazione rispetto al sistema del XVIII secolo. Vengono infatti separate le competenze in materia di edifici

<sup>94</sup> cfr. art. 48, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 196.

<sup>95</sup> cfr. *amplius infra*, al par. successivo.

<sup>96</sup> cfr. art. 5, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 186.

civili rispetto a quelle sulle opere militari: queste ultime sono attribuite al ministro della Guerra, mentre le prime rientrano nella sfera d'azione della segreteria di Finanze. Gli edifici di uso od abitazione del sovrano vengono invece passati sotto il controllo dell'amministrazione di Casa reale.

A questo proposito, le patenti del 31 marzo mostrano più di una singolarità. Da un lato, infatti, con la nuova ripartizione di competenze l'azienda delle fabbriche e fortificazioni (che era stata separata, come si ricorderà, dall'artiglieria nel 1733<sup>97</sup>) viene soppressa (art. 7<sup>98</sup>). Dall'altro lato, però, per l'azienda d'Artiglieria viene ripescata la vecchia denominazione vittoriana, e la si trova espressamente denominata «azienda d'Artiglieria, fortificazioni e fabbriche militari» (art. 2, punto 3<sup>99</sup>).

La notazione forse più interessante è quella per cui le «*incumbenze*» appartenenti all'azienda soppressa delle Fortificazioni e fabbriche non vengono direttamente assegnate alle aziende di Guerra e delle Finanze, ma alle segreterie: in ciò si manifesta uno snodo di transizione fondamentale, nel quale appare ormai chiaro come organo titolare di una «competenza», in senso generale, su un ramo di amministrazione sia ormai considerato il soggetto ministeriale. Si conferma per l'ennesima volta un passaggio in atto: dalla molteplicità degli organi attivi su una determinata materia alla unità della sfera operativa di ogni branca della burocrazia statale.

Sembrirebbe di poter leggere come spia in tal senso anche il disposto dell'art. 1 delle patenti, che al secondo comma non casualmente recita «*ciascuno di essi <consiglio di Finanze, segreteria di Finanze e controllo generale: senza menzione dell'azienda ndr> esercita privativamente le attribuzioni, che gli vengono colle presenti conferite*». <sup>100</sup> Quest'espressione sull' «esercizio privativo di attribuzioni», apparentemente asettica, è in realtà forse (uno dei) più significativi punti di sintesi dell'intera riforma e del suo significato.

### **3.4 Le innovazioni meno evidenti: cambiamenti terminologici fra oscillazioni e spontaneità**

Dopo aver gettato uno sguardo sulle innovazioni più evidenti recate dalle patenti del '17, occorre soffermarsi sulle correnti di cambiamento più nascoste: esse percorrono, sottotraccia ma in modo pervasivo, tutto il provvedimento normativo. Dei cambiamenti in atto nella struttura del ciclo finanziario si è dato conto: l'immagine

<sup>97</sup> cfr. *supra*, cap. precedente.

<sup>98</sup> cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 186.

<sup>99</sup> cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 186.

<sup>100</sup> r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, pp. 185-186.

che le patenti di marzo restituiscono, sotto questo profilo, è quella di una macchina ancora ibrida, ma nella quale inizia a delinarsi una unicità complessiva della sequenza d'entrata e di spesa dello Stato. Le competenze di bilancio si accentrano e si fanno più rigide, ma permane una rete di autonomie finanziarie, seppur ridotta.

Rimane da ricondurre (per quanto possibile) ad unità il variegato panorama delle terminologie impiegate per definire strutture e soggetti del plesso amministrativo.

Le patenti del 1817 introducono, accanto all'uso promiscuo già registrato dei termini «segreteria» e «ministero» / «primo segretario» e «ministro», la nuova parola «dicastero» e, correlativamente, il titolo di «capo supremo di dicastero». La plurivocità che si registra dal lato delle strutture ministeriali non è riprodotta sul versante delle aziende: il capo d'azienda è infatti, senza possibilità d'errore, l'intendente generale, come reso evidente dall'art. 4 delle patenti<sup>101</sup>.

Oltre alle aziende vi sono altre strutture «minori», le quali succedono (fisicamente) alle aziende particolari di prima della rivoluzione: è il caso della direzione delle regie Poste<sup>102</sup>.

Sul versante maggiormente «politico» della struttura, invece, si conserva una certa confusione. Le patenti del '17, sul punto, non introducono una terminologia formale unica, rimpiazzando quelle precedenti. Ciò non implica, però, che il problema terminologico non sia presente all'interno delle patenti: non si tratta, è bene chiarirlo, di una questione di natura esclusivamente formale, ma, al contrario, di una vera e propria ricerca di definizione.

All'interno di un sistema in rapido cambiamento, l'oscillazione delle titolature rappresenta cioè l'emergenza di un movimento sottostante, a livello di strutture. Di fronte a questo movimento, non ancora chiaramente leggibile, ma nel quale si avverte come la posizione dell'organo ministeriale si stia consolidando, il legislatore sabauda cerca di consentire, tramite una definizione chiara, una pronta identificazione del soggetto, pur non introducendo un «segno» universalmente valido.

La soluzione rinvenibile nelle patenti è legata all'introduzione del termine «capo di dicastero», che assume una funzione (non esclusiva, ma) descrittiva, legata ad un connotato estremamente significativo della «nuova» identità dell'organo di rango ministeriale: la presentazione del bilancio e – dunque – la responsabilità per l'intero ramo di amministrazione.

<sup>101</sup> cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 186: «Ciascheduna di queste sei Aziende viene retta da un Intendente Generale sotto gli ordini del rispettivo Capo supremo di Dicastero».

<sup>102</sup> v. *supra*. in questo stesso par.

Tanto afferma l'art. 42, comma 2, secondo il quale «*S'intenderà per Capo supremo di Dicastero che sarà autorizzato a presentare definitivamente alla nostra approvazione un bilancio, a cui un Capo d'Azienda debba conformarsi*»<sup>103</sup>.

La definizione non lascia dubbi sullo stadio avanzato di costruzione di un apparato amministrativo nel quale i postulati della burocrazia pienamente moderna<sup>104</sup>, già imposti dalle baionette rivoluzionarie e napoleoniche, tornano ora a fare un ingresso durevole, perché pacifico e spontaneo.

### 3.5 Il completamento della riforma (1817-1818)

Nel completare la disamina del movimento di cambiamento normativo culminato nel 1817, bisogna dar conto di due atti successivi alle patenti del 31 marzo.

Alla metà di aprile<sup>105</sup> venne approvato il regolamento per l'organizzazione delle aziende generali annesse alla segreteria di Finanza. In esso era principalmente contenuto un tratteggio della ripartizione del carico di lavoro e dell'organizzazione degli uffici, che si sarebbe poi dovuto completare con regolamenti d'attuazione predisposti entro il giugno successivo dagli intendenti generali<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in «Raccolta...», cit., 1817, p. 195.

<sup>104</sup> si sarebbe tentati di trovare una definizione più calzante, dato il generale equivoco fra la 'prima' modernità, la 'piena' modernità ecc.. Accantonata la possibilità di utilizzare il termine «Stato di diritto» (troppo connotato storicamente e filosoficamente, e persino troppo circoscritto, se si vuole, in senso geografico, legandosi per più versi all'area di influsso del costituzionalismo tedesco), nonché quella di denominarlo «Stato liberale, Stato liberal-borghese», fuorviante per la coloritura ideologica, si potrebbe forse (sulla scia di quanto affiora in alcune delle più importanti teorizzazioni contemporanee in argomento, da A. quali Cassese, Mannori, Sordi, ecc.) impiegare l'espressione «Stato a pubblica amministrazione», se non fosse per il fatto che, nel contesto della trattazione, spesso l'utilizzo di questa terminologia in una fase storica nella quale si descrive l'evoluzione dell'oggetto potrebbe dar luogo a forme di petizioni di principio (lo Stato è «a pubblica amministrazione» proprio come risultato della creazione di una P.A. quale quella che ne occupa).

<sup>105</sup> precisamente, con r. brevetto 14 aprile 1817, n. 560, in *Raccolta...*, cit., 1817, pp. 237 ss.

<sup>106</sup> cfr. art. 9, r. brevetto 14 aprile 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 240: «*Prima del mese prossimo di giugno, ciascuno degli Intendenti Generali presenterà al Primo Segretario il particolare regolamento da stabilirsi nel proprio Ufficio, e nelle diverse Direzioni del medesimo, unitamente allo stato di tutti gl'impiegati, che vi si dovranno applicare, fissando con precisione le loro particolari incombenze, il metodo che dovranno seguire nella direzione degli affari, e finalmente lo stipendio proporzionato, che sarà loro assegnato, il tutto per presentarsi alla Sovrana sanzione. Lo stipendio degli Intendenti generali verrà fissato nelle Regie Patenti di nomina [...]*»

Come criterio generale, ogni direzione si sarebbe occupata di uno specifico ambito materiale<sup>107</sup>. La struttura più estesa e più "affollata" era, ovviamente, l'intendenza generale delle Finanze<sup>108</sup>, ma quel che importa notare è come in questo tipo di organizzazione si fosse in presenza di veri e propri ambiti competenziali: ad ogni struttura corrispondevano delle aree di attribuzioni amministrative ben definite.

Il 15 dicembre 1817 anche l'azienda di Guerra fu dotata di un nuovo regolamento<sup>109</sup>. Si coglie, qui, l'occasione per ricordare come anche questa struttura non fosse andata esente da cambiamenti nel biennio '16-'17. Nominata nelle patenti del 31 marzo, l'azienda di Guerra come tale era stata istituita poco più di tre mesi prima, con r. pat. 19 novembre 1816. Con tale atto era stato soppresso l'ufficio generale del Soldo e la struttura aveva quindi preso, definitivamente, il nome (presente però in atti già da un secolo, come si è visto<sup>110</sup>) di «azienda di Guerra». Il suo capo sarebbe d'ora in poi stato un intendente generale e non più il «contadore» di antica memoria.

Il regolamento successivo alle patenti di marzo segnava, dunque, la fine della riorganizzazione di questo ramo amministrativo. Esso seguiva, però, nella struttura, maggiormente da presso i modelli settecenteschi, rispetto all'atto appena visto relativo alle Finanze (caratterizzato dalla snellezza e dal carattere che ben si potrebbe definire di "macro-organizzazione").

Estensivamente, l'atto regolamentare enumerava competenze, atti ed operazioni da eseguirsi da parte dell'intendenza generale e dei suoi uffici<sup>111</sup>, dedicando una specifica attenzione agli appalti ed alle forniture<sup>112</sup>. Si passava poi ad una minuta trattazione che coinvolgeva tutti gli ambiti della vita dell'armata in qualche modo attinenti all'amministrazione economica<sup>113</sup>. Ricevevano una disciplina di dettaglio le distribu-

<sup>107</sup> l'elenco dettagliato è contenuto nell'art. 1, r. brevetto cit., in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 237, al quale si rimanda.

<sup>108</sup> da essa dipendevano, infatti, 7 direzioni, con compiti svariati (dalle cartiere ai marmi ai tabacchi); all'intendenza generale delle gabelle, invece, ne erano attribuite 5; l'intendenza generale dell'erario, di contro, aveva compiti piuttosto omogenei che avrebbero dovuto essere svolti senza l'intermediazione di strutture sottordinate.

<sup>109</sup> reg. 15 dicembre 1817, n. 686, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 487 (*Regolamento per l'amministrazione della Guerra prescritto dalle Regie Patenti 19 novembre 1816, ed approvato da S.M. con Regio Viglietto in data 15 dicembre 1817*)

<sup>110</sup> cfr. *supra*, parr. I.3.1 a I.3.4.

<sup>111</sup> cfr. capitolo II, reg. 15 dicembre 1817 cit., in *Raccolta...*, cit., 1817, pp. 488 ss.

<sup>112</sup> ad essi è dedicato il cap. II del regolamento, *Dei contratti, e del modo da praticarsi nel caso d'inadempimento dei parti tanti*, in *Raccolta...*, cit., 1817, pp. 490-492.

<sup>113</sup> cfr. capp. IV, V e VI, reg. 15 dicembre 1817 cit., in *Raccolta...*, cit., 1817, pp. 492 ss.

zioni di viveri e foraggio, gli acquartieramenti, le piante organiche, le rassegne e riviste “sul terreno”, e così via enumerando.

Da ultimo, bisogna menzionare un regio brevetto del luglio 1817 che forniva una chiarificazione della disciplina delle patenti di marzo relativa alle sedute del consiglio di Finanze<sup>114</sup>. Relativamente alla partecipazione dei capi d'azienda ai lavori del collegio, si stabiliva come la presenza loro richiesta fosse limitata alle relazioni da svolgere, e per le quali avrebbero anche potuto delegare un soggetto in loro vece.

I responsabili delle strutture burocratiche operative non avrebbero, però, partecipato alle «*successive discussioni, e deliberazioni del Consiglio*», confermando così l'impressione di un organo molto diverso dal collegio settecentesco, ed ormai ben avviato verso un ruolo nettamente distinto dall'amministrazione attiva e dalla sua direzione.

## **4. Il funzionamento delle aziende “riformate”**

### **4.1 La protagonista: l'azienda dell'Interno ed il suo lavoro**

#### **4.1.1 Le attribuzioni dell'azienda ed i principali filoni di attività**

Le evidenze rinvenibili dallo spoglio degli atti della pratica amministrativa quotidiana successiva alle patenti di marzo '17 mostrano come nella vita del sistema burocratico il cammino di accentramento e solidificazione delle strutture fosse ancora più avanzato di quanto si possa supporre dalla sola disamina degli atti normativi.

Nella ricostruzione degli andamenti di fondo dell'amministrazione subalpina della c.d. «Restaurazione», non è sembrato sufficiente attenersi alla sola immagine rispecchiata dal tessuto delle fonti (che oggi si chiamerebbero) primarie.

Se è vero, in generale, che tali fonti non bastano, da sole, a restituire un quadro completo del volto di strutture che, in quanto tali, partecipano anche delle scelte e dei profili dei soggetti che le animano<sup>115</sup>, è altrettanto vero che tale inadeguatezza risalta pur mettendosi sotto un angolo di prospettiva squisitamente giuridico (lasciando da parte, quindi, la disamina “istituzionale” in senso lato). Per dare il senso complessivo del funzionamento e delle tendenze di una macchina amministrativa, è necessario scendere nei rapporti giornalieri e porsi nella corrente degli atti attraverso i quali scorre il potere pubblico.

<sup>114</sup> regio brevetto 2 luglio 1817, n. 582 in *Raccolta...*, cit., p.5, *Col quale S.M. stabilisce il modo, con cui i Capi d'Azienda faranno le loro relazioni al Consiglio di Finanze.*

<sup>115</sup> tale l'insegnamento di Roland Mousnier, già altrove (cfr. par. I.4) ricordato e (giustamente) caro agli storici delle istituzioni.

Osservatorio privilegiato per ricostruire la natura effettiva dei rapporti tra aziende e ministeri «sovraordinati» è parsa essere la corrispondenza intercorrente tra i due organi. Nello specifico, si è presa in considerazione quella (conservata presso l'archivio di Stato di Torino, sede di Piazza Castello) tra la segreteria di Stato per gli Affari interni e la “nuova” azienda economica dell'Interno, che come si è visto le patenti del 31 marzo avevano posto alle dipendenze di quel dicastero<sup>116</sup>.

Per consentire un estensivo setaccio della corrispondenza, si è preferito scandagliare un lasso di tempo circoscritto, individuandolo nel primo mese il cui epistolario sia conservato (sotto forma di registro copialettere) in archivio. Si tratta del luglio 1817, periodo significativo anche per la sua relativa prossimità rispetto alle patenti.

In realtà (come pure si è osservato) quella dell'azienda degli Interni mediante le norme del 31 marzo '17 non era affatto stata una creazione *ex nihilo*, ma piuttosto una operazione di ridenominazione di una struttura già esistente: l'intendenza generale delle Strade e ponti, acque e selve.

Anche il nucleo delle competenze della “nuova” azienda dell'Interno rimaneva grossomodo invariato, ereditando tutto il blocco preesistente e relativo alle vie di comunicazione, ai corsi d'acqua ed al patrimonio boschivo demaniale. In parziale discrepanza rispetto a quanto sia possibile inferire dalla sola lettera delle patenti, l'epistolario preso in esame consente di osservare come, nel quotidiano andamento della macchina amministrativa, l'azienda dell'Interno, in dialogo con le strutture “centrali” del dicastero, si ingerisse anche in alcuni altri ambiti.

Tali competenze -relative a particolari settori d'azione dei poteri statali, legate a materie “trasversali”, segnate dalla stratificazione normativa del vecchio universo complesso d'*ancien régime*- mostrano quanto il quadro amministrativo fosse più sfaccettato rispetto all'immagine ricavabile dal provvedimento generale del 31 marzo.

In primo luogo, spiccano a tal proposito le pratiche relative alla gestione di alcune categorie di «fabbriche» (ossia di immobili), in particolar modo le carceri (si tratta di edifici che quasi mai sono di proprietà demaniale, ma, anzi, spesso si trovano in complicate situazioni di diritto, probabilmente dovute all'avvicinarsi della legislazione rivoluzionaria e napoleonica: ad esempio, alcune case di pena sono allocate in conventi da poco restituiti ai proprietari religiosi, il che causa qualche grattacapo agli uffici incaricati di gestire la transizione<sup>117</sup>).

<sup>116</sup> cfr. art. 3, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 186.

<sup>117</sup> cfr., ad esempio, 19 luglio 1817, Sacco a Caccia, in *Corrispondenza...*, all. A: «*Sebbene possano benissimo i padri Domenicani di Finale dispensarsi dall'uso di quella porzione di Convento che inserve attualmente di carcere provvisoriale, per la ragione che il Convento è di una vastità considerevole, tuttavia non*

Secondo le patenti del 31 marzo 1817 (art. 7, comma 3), in seguito all'abolizione dell'azienda delle Fabbriche e fortificazioni, tutte le fabbriche regie «*aventi rapporto con qualche ramo di finanza, o gabella*<sup>118</sup>» sarebbero dovute ricadere sotto l'amministrazione delle Finanze. Dall'analisi del testo di legge, sembrerebbe in verità di trovarsi dinanzi ad un'indicazione residuale (si ricordi che tutti gli edifici a carattere militare venivano passati all'amministrazione della Guerra, e quelli d'uso regio all'amministrazione di Casa reale. Oltre a queste due categorie di immobili, rimane nel testo solo la competenza dell'amministrazione finanziaria, che quindi dovrebbe essere intesa come relativa a tutti i restanti fabbricati civili).

In realtà, per quel che riguarda l'amministrazione carceraria, il disposto dell'art. 7 delle patenti sulla riforma dell'amministrazione va coordinato con il regolamento (di pochissimo precedente) approvato il 18 marzo 1817, recante disposizioni sullo «*stabilimento delle Carceri, l'organizzazione delle famiglie di giustizia; ed i doveri degl'Ispettori, e de' Soldati di Giustizia*». Il regolamento fu preparato dalla stessa segreteria degli Interni ed approvato con regie patenti.

Tale atto, riformando l'amministrazione carceraria, recava una disciplina puntuale del personale (c.d. «famiglie di giustizia») definendone status e attribuzioni. All'art. 6, chiarito come nella giurisdizione di ognuno dei quattro Senati venga creata una distinta famiglia di giustizia, è esplicitamente affermata la dipendenza di esse dalle autorità giudiziarie.

Nello specifico, si precisa che le famiglie «*eserciteranno le loro funzioni sotto gli ordini immediati de' rispettivi Primi Presidenti, e degli Avvocati Fiscali generali*<sup>119</sup>». Fra le competenze dell'autorità giudiziaria, esercitate per il tramite degli ispettori carcerari, vi è anche quella relativa alla manutenzione delle carceri<sup>120</sup>; all'art. 42, di

*mi pare che possa adottarsi il progetto fattomi da V.S. Ill.ma nel cortese suo foglio degli 11 corrente per i motivi seguenti.*

*1° perché avendo S.M. accordato tutto il convento di S. Caterina ai Domenicani, questi possono a buon diritto pretendere d'occuparlo intieramente.*

*2° perché non sarebbe punto conveniente né decoroso di lasciare il carcere attiguo al Convento mentre la di lui vicinanza non può essere, che importuna per ogni verso a' religiosi [...]*»

<sup>118</sup> cfr. r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, p. 187.

<sup>119</sup> cfr. art. 6, reg. 18 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, I, p. 121: «*È stabilita nella giurisdizione di caduno de' quattro Senati una famiglia di giustizia, la quale vi farà il suo servizio nel modo stabilito dal presente Regolamento. Queste famiglie dipenderanno intieramente dalle Autorità giudiziarie, ed eserciteranno le loro funzioni sotto gli ordini immediati de' rispettivi Primi Presidenti, e degli Avvocati fiscali generali*».

<sup>120</sup> cfr. artt. 37 e 41, reg. 18 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, I: «*Eserciteranno <gli ispettori ndr> la stessa sorveglianza all'interno delle carceri <situate nelle città dove hanno sede i senati ndr.>, usando la dovuta avvertenza a tutto ciò, che può essere relativo alla maggior sicurezza delle medesime, ed insieme per farle tenere nella più possibile mondezza e pulizia, affine di preservalle dall'infezione*» (art. 37, p. 126) «*Sempreché dai Senati sarà creduto opportuno si farà dagli ispettori la visita delle carceri delle provincie,*

contro, si prevede che tutte le istruzioni date dai Senati in ordine all'amministrazione carceraria vengano spedite in copia alla segreteria per gli affari Interni<sup>121</sup>.

Queste disposizioni normative, armonizzate tra di loro, mostrano in controluce un protagonista ulteriore rispetto ai senati: il dicastero dell'Interno. Attraverso il filtro sia di disposizioni particolari (quali quella dell'art. 42, appena citato), sia di attribuzioni residuali e generali che caratterizzavano la struttura sin dalla sua prima regolamentazione organica (1717), appare evidente come la segreteria degli Interni finisse con l'essere messa a parte di tutte le principali decisioni sull'amministrazione penitenziaria, ivi inclusi tutti i provvedimenti che importassero acquisti o lavori –ed, in definitiva, spese- nelle carceri.

È naturale, ciò posto, che tutta la parte «economica» di queste competenze penitenziarie (sfumate ma pervasive) venisse a ricadere sull'azienda. L'epistolario fra questa ed il gabinetto degli Interni mostra plasticamente la maniera concreta in cui la struttura esecutiva era coinvolta nell'amministrazione carceraria, occupandosi principalmente dei lavori di manutenzione o di ristrutturazione da eseguirsi nelle strutture e degli acquisti di materiali e mobili d'uso quotidiano.

Esemplare è, a tal proposito, la lettera del 4 luglio 1817 nella quale il funzionario della segreteria chiede all'intendente generale di sollecitare in consiglio di Finanze l'approvazione di una spesa per il rinnovo degli infissi e delle grate di alcune finestre nelle carceri di Novara<sup>122</sup>. Nelle pieghe dello scritto si osserva con grande chiarezza come dicastero ed azienda si coordinassero nell'azione come un corpo unico: grazie alle sue attribuzioni generali il ministero viene a conoscenza della necessità di riparazioni nel carcere; l'intendente locale (ufficio decentrato) conferma la necessità di procedere ai lavori; la pratica viene passata all'intendente generale, capo dell'azienda, perché la porti a sua volta in consiglio di Finanze (al quale, si ricorderà, compete la «sovrintendenza di tutte le operazioni esecutive d'amministrazione economica» a norma dell'art. 31, r. pat. 31 marzo 1817).

Per tale via si può trarre un'ulteriore conferma di come il rapporto tra l'azienda e la segreteria (tale di nome, ma in sostanza divenuta ministero) sempre più andasse orientandosi come una relazione fra una struttura sovraordinata a competenza gene-

*non solamente per conoscere lo stato di esse carceri, ed il bisogno che queste avessero di riparazioni [...]»* (art. 41, p. 127.)

<sup>121</sup> cfr. art. 42, reg. 18 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, I, p. 127: «*Li Senati restano incaricati di dare quelle ulteriori istruzioni, che le circostanze potranno richiedere, agli Ispettori, facendone pervenir copia alla Segreteria nostra di Stato per gli affari interni [...]*»

<sup>122</sup> 4 luglio 1817, Demarchi a Caccia, in Allegato A.

rale ed un ufficio esecutivo, sia pur dotato di un certo margine di autonomia (*rectius* discrezionalità) nelle scelte di gestione.

Margine che, in realtà, a scorrere le corrispondenze fra gli uffici centrali degli Interni, non sembra essere più di tanto vasto. E' questo il dato che maggiormente spicca e che, per primo, merita di essere sottolineato, non solo con riferimento alle competenze "riflesse" da quelle del dicastero (come quelle relative all'amministrazione degli istituti di pena, della quale fin qui ci si è occupati), ma anche rispetto a quelle originariamente "proprie" dell'azienda – ossia: strade, acque, ponti, boschi e selve.

#### 4.1.2 Un laboratorio di "modernità" istituzionale

Prima di addentrarsi nella disamina delle evidenze epistolari, occorre un'ultima precisazione, per così dire "generale", di chiusura: il caso dell'azienda dell'Interno rappresenta un particolare "laboratorio di modernità istituzionale" (se ci si passa il termine) nell'amministrazione sabauda post-1817.

Detto in altri termini, esso porta rassomiglianze ancor più evidenti, in confronto a quelle rinvenibili in altri rami dell'apparato, con il modello amministrativo che si sarebbe consolidato dopo la metà dell'ottocento. Ciò a motivo del fatto che l'azienda dell'Interno non aveva una propria cassa.

Si ricorderà il disposto dell'art. 48 delle r.pat. del 31 marzo, a mente del quale il servizio di tesoreria era accentrato, per questo ramo d'amministrazione, presso la segreteria di Finanze<sup>123</sup>. Ciò voleva dire che i compiti dell'azienda erano ancor più visibilmente ridotti alla mera attività amministrativo-esecutiva: intendendo l'«esecuzione» non più in senso "ampio", come nel secolo precedente, ma in senso "stretto", secondo gli schemi che di lì a qualche decennio avrebbero trovato definitiva affermazione. Si annullavano (o comprimavano, se si preferisce, fin quasi a scomparire) le peculiari autonomie nella gestione della spesa che avevano caratterizzato il modello-azienda nella sua declinazione originaria. Ora essa non solo rimaneva tagliata fuori dal procedimento di decisione sul bilancio, passato come si è visto in capo alla struttura ministeriale<sup>124</sup>, ma si trovava anche a dipendere dalla tesoreria centrale per le (mere) operazioni di cassa.

<sup>123</sup> cfr. art. 48, r. pat. 31 marzo 1817, in *Raccolta...*, cit., 1817, I, p. 196: «La cassa però della Azienda economica dell'interno sarà annessa alla Tesoreria generale».

<sup>124</sup> pur continuando ad esplicitare un ruolo preparatorio. Il quale, tuttavia, nella sua essenza non differisce da quello (pur diversissimo per contenuti, atti tipici, modalità di svolgimento) che avrebbero svolto gli uffici delle amministrazioni nel sistema "verticale" di stampo otto/novecentesco.

Nella corrispondenza del luglio 1817 vi è frequente modo di osservare le “triangolazioni” fra uffici della segreteria degli Interni, azienda economica e uffici delle Finanze. Ancora una volta, l'impressione che se ne ricava è che l'azienda stia diventando in modo sempre più evidente una semplice articolazione operativa del ministero. Essa, proprio mentre raggiunge la massima chiarezza a livello di rappresentazione organica, si svuota di “contenuti” nella sostanza: le scelte di amministrazione economica si spostano, nella loro interezza, verso la segreteria. E ciò, vien fatto di dire, non “in aggiunta” alle scelte di natura maggiormente politica, ma “in conseguenza” di un percepito, mutato rapporto tra politicità ed amministrazione, che sembra postulare una rappresentazione sempre più decisamente unitaria ed univoca.

Un buon numero di esempi concreti di quanto si va affermando sulla riduzione degli spazi decisionali delle aziende può essere rinvenuto nella corrispondenza tra segreteria ed azienda dell'Interno, a cominciare dall'attività (apparentemente) più banale ed ordinaria. È il caso della lettera, datata 9 luglio 1817, con la quale la segreteria comunica all'intendente generale che il re ha concesso una pensione ad un soggetto, per gratificarlo del suo servizio come procuratore dei poveri «*non meno che per un compassionevole riguardo alle rappresentate di lui strettezze*».

Ebbene, la struttura ministeriale appare avere nelle proprie mani ogni risvolto della gestione della pratica: all'intendente dell'azienda non resta, alla fine, che «spedire il mandato» (alla tesoreria generale, v. *supra*). Gli uffici della segreteria si fanno carico di tutto il resto: non solo delle scelte sull'*an* ed il *quantum* della pensione, ma anche degli aspetti contabili, puntualizzando che «*«l'ammontare della pensione ndr> non entrando nelle spese portate pel bilancio di questa Segreteria, potrà essere collocata sulla categoria delle spese casuali»*».<sup>125</sup>

#### 4.2 Autonomia formale e subordinazione sostanziale: prassi

Fin qui si è dato sommariamente conto della principale tendenza leggibile nella corrispondenza analizzata (ossia, la perdita d'autonomia dell'azienda a fronte del sempre più marcato protagonismo della segreteria). Sul punto si tornerà più diffusamente, ma occorre ora scendere nel dettaglio dei dati rinvenibili dallo spoglio del copialettere preso in considerazione, per enucleare diversi spunti o, se si preferisce, linee interpretative particolari.

<sup>125</sup> 9 luglio 1817, Demarchi a Caccia, v. Allegato A.

Tali spunti, pur potendo essere ricondotti – in ultima analisi- alla considerazione di ordine generale già fin qui avanzata, ne rappresentano, per così dire, gli svolgimenti e, insieme, contribuiscono a meglio fondarla.

A tal proposito, lo studio della corrispondenza fra ministero ed azienda degli Interni nel mese di luglio 1817 conduce a tre diversi ordini di osservazioni:

- a) sui rapporti con gli organi centrali dello Stato;
- b) sui rapporti con gli organi decentrati e le autonomie locali; ed, infine,
- c) sul rapporto di subordinazione tra l'azienda ed il ministero.

*a) rapporti con gli organi centrali dello Stato*

La segreteria si riserva, innanzitutto, i rapporti con il re (ma questo potrebbe, per la verità, sembrare ovvio corollario della propria posizione nel sistema). In più lettere si fa menzione di udienze tenute «in conferenza particolare» su singoli problemi amministrativi: ad esempio, si prenda il carteggio del 4 luglio 1817, che val la pena riportare per intero:

*«Nell'udienza di questa mattina S.M. mi fece vivamente sentire il pericolo, cui in seguito alle opere eseguitesi attorno al torrente Langone, in caso d'escrescenza di acque trovasi attualmente soggetto il locale destinato pel mercato di Moncalieri qualora non si facciano agli opportuni siti que' ripari, che si crederanno addattati.*

*Essendo quindi intenzione della M.S. che quanto prima, e mentre la stagione lo permette, si ponga mano a tali lavori, mi fo perciò doverosa premura, di prevenirne V.S. Ill.ma, acciò si compiaccia di dare a quest'oggetto le più pronte disposizioni con rendermene inteso, onde sia in grado di rendere conto a S.M. del di lei operato in proposito. Ho l'onore di protestarmi ecc [...]*<sup>126</sup>.

Anche se la soluzione del problema amministrativo competerà interamente all'azienda, essa ne viene investita per il tramite della segreteria.

Il passaggio dalla segreteria è, pure, necessario laddove il re debba firmare delle patenti per l'approvazione di lavori pubblici, dopo la conclusione della fase prettamente negoziale (condotta dall'azienda<sup>127</sup>). È quello che si ricava dalla lettura della lettera del 23 luglio, con la quale l'ufficio centrale annuncia «[...]Nell'udienza di jeri

<sup>126</sup> 4 luglio 1817/B, Regis a Caccia, in Allegato A.

<sup>127</sup> sul primo apparire di una distinzione tra fasi dei contratti pubblici (fase formativa – fase integrativa dell'efficacia), cfr. anche *infra*, al cap. successivo.

*S.M. ha firmato le patenti portanti l'approvazione dell'atto di deliberamento seguito avanti il Signor intendente di Biella a favore di Giacomo Campagna pella formazione della strada che dalla Città di Biella tende al Comune di Gaglianico pel prezzo risultante dall'atto suddetto.*

*Ha del pari firmate quelle portanti la necessaria autorizzazione all'Azienda Generale Economica dell'Interno pell'accettazione del partito offerto da Giuseppe Riccardi col quale si obbliga di divenire alla formazione della strada di Savona e Mondovì, passando per Ceva, col prezzo e colle condizioni risultanti dal di lui atto di sottomissione delli 12 corrente asseconda del sentimento espresso nel foglio di V.S. Ill.ma delli 17 detto [...]»<sup>128</sup>.*

Anche in questo caso, è chiaro come da parte della segreteria non si sia esercitato altro ruolo che quello di pura cinghia di trasmissione fra l'azienda ed il sovrano. Di contro, pur avendo l'azienda seguita l'intera pratica (e dovendola poi portare ad esecuzione), essa non dialoga mai direttamente con il re.

Come si è detto, questo stato di cose non desta particolare stupore: d'altronde, sin dalla loro prima istituzione gli organi destinati ad affiancare il re nella sua attività di governo erano le segreterie, e non le aziende. Comincia, però, già ad essere molto più interessante l'osservazione relativa a come l'azienda (a quanto emerge dalla corrispondenza di luglio) non abbia, in linea di massima, (significativi) rapporti diretti con gli altri organi consimili e con le strutture di livello ministeriale<sup>129</sup>. Le questioni interorganiche concernenti le rispettive attribuzioni ed i passaggi amministrativi che coinvolgono più uffici sono, infatti, gestiti direttamente dal dicastero.

Ciò appare in evidente contrasto con la permanente *rilevanza esterna* dell'azienda: essa, infatti, in quanto dotata di un autonomo profilo organico, dovrebbe (almeno secondo l'accezione "moderna") essere abilitata a presidiare la propria stessa competenza nei confronti degli altri organi. Nella pratica, però, si vede come tutte le questioni attinenti alla proiezione esterna dell'attività dell'azienda vengano prese in carico dalla segreteria: essa si comporta, quindi, in modo più simile a quanto

<sup>128</sup> 23 luglio 1817/A, Regis a Caccia, in Allegato A.

<sup>129</sup> per inferire tale considerazione ci si è basati sugli spunti rinvenuti, come detto, dal registro della corrispondenza tra la segreteria dell'interno e l'azienda ad essa accoppiata. Tuttavia, il soggetto produttore è qui, ovviamente, il dicastero, ed è per tale motivo che il copialettere è conservato tra i fondi del ministero degli interni (ASTO, sez. Piazza Castello, c.d. archivio di corte). Gli atti propriamente delle aziende sono invece conservati presso la sez. distaccata di Via Indipendenza, dove, però, il materiale amministrativo in astratto rilevante ai fini della presente ricerca non è organizzato per soggetti produttori, ma per materie. Non si può, pertanto, affatto escludere che esistesse una corrispondenza tra aziende dopo il 1817. L'affermazione proposta nel testo è di tenore differente: e cioè che le relazioni amministrative fra organi riguardanti le rispettive competenze fossero gestite non direttamente dall'azienda, ma dalla segreteria, cfr. *infra*, par. II.4.2, sub b).

farebbe un ministero di tipo “classico” (ci si passi l’espressione, che è impiegata a meri fini di immediatezza espositiva). In questo tipo di struttura, infatti, l’organo a rilevanza esterna non è l’ufficio secondario (che rappresenta, invece, una mera articolazione interna), ma il ministero stesso.

In realtà, bisogna prestare attenzione a non scivolare lungo la suggestione del precorrimiento dei tempi. Non si può puramente e semplicemente affermare che, nel caso delle aziende post-1817, ci si trovi in una situazione del tutto paragonabile a quella che si è appena descritta. Al contrario, non si può dubitare del profilo autonomo dell’azienda, che ha un soggetto di vertice responsabile ed emana atti in proprio. Quel che pare più appropriato segnalare è, in conclusione, una situazione “fluida” all’interno dei rapporti amministrativi, dove ci si trova dinanzi ad un tacito ma costante “smottamento” da un modello di amministrazione verso un altro.

Fatte le debite premesse, è il caso di procedere alla ricapitolazione delle evidenze epistolari relative alla tendenza fin qui esposta. Il primo carteggio rilevante ricorre già il 1 luglio. Il funzionario ministeriale segnala al capo dell’azienda di aver trasmesso al ministro Brignole (titolare delle Finanze, come si sa) alcune carte «*concernenti i Ponti del Po’, la Stura, il Tanaro*»<sup>130</sup>. Nella sua brevità, la lettera è di notevole interesse perché accenna a materie di competenza diretta dell’azienda (i ponti). Il ruolo di trasmissione della segreteria è, dunque, esercitato non in virtù di una competenza per così dire *materiale* (ossia, per una partecipazione diretta all’operazione amministrativa), ma a motivo della *posizione stessa* del dicastero, rispecchiando così perfettamente quanto poc’anzi si diceva in astratto.

La lettera del 4 luglio, indirizzata dall’avv. Demarchi all’intendente generale Caccia, fa menzione di un conto per spese di manutenzione nel carcere di Novara, trasmesse alla segreteria dalla cessata intendenza generale delle Fabbriche e fortificazioni<sup>131</sup>. Il 9 luglio 1817, lo stesso Demarchi scrive per trasmettere «*copia della risposta data dall’Azienda Generale della guerra agli incitamenti che ella* <il destinatario delle lettere è sempre Caccia di Romentino ndr> *ha fatto con suo foglio delli 26 scorso Giugno relativamente alla rinnovazione delle imprese per la somministrazione del pane ai carcerati*». Questo passaggio è interessante, poiché da un lato appare evidente come la risposta dell’azienda di Guerra sia passata attraverso la segreteria degli Interni prima di giungere all’azienda guidata da Caccia; dall’altro lato, però, non si capisce se l’azienda di Guerra, a sua volta, abbia scritto direttamente alla segreteria degli Interni o (come parrebbe più probabile) si sia invece rivolta in prima battuta al

<sup>130</sup> 1 luglio 1817, Garneris a Caccia, cfr. Allegato A.

<sup>131</sup> 4 luglio 1817, Demarchi a Caccia, cfr. Allegato A.

ministero della Guerra, il quale avrebbe poi provveduto a trasmettere gli atti agli uffici dell'Interno.

La risposta all'interrogativo può, forse, essere rinvenuta nella lettera dell' 11 luglio (Demarchi a Caccia). Due sono i brani che meritano di essere evidenziati: il primo di essi sembra descrivere la procedura ordinaria seguita nelle richieste di dati ed informazioni tra strutture appartenenti a rami differenti d'amministrazione: «*io mi diressi alla Regia Segreteria di Finanze affinché fosse eccitato il Signor Intendente Generale dell'Azienda Generale delle Finanze a dare gli schiarimenti opportuni a questo riguardo*», scrive il funzionario della segreteria degli Interni, chiarendo come fosse il dicastero competente a dover «eccitare» l'azienda a dare i chiarimenti necessari. Le informazioni richieste, poi, sarebbero state trasmesse alla segreteria competente (e da questa, infine, fatte pervenire all'organo parigrado richiedente). La chiosa della lettera è altrettanto significativa: l'ufficiale del dicastero, dopo aver significato di essere in attesa dei richiesti «schiarimenti», così si rivolge all'intendente: «*tuttavia attesa la premura che vi ha di provvedere in proposito io consiglieri V.S. Ill.ma di procurarsi più precise informazioni da chi era per lo passato in carica di tal parte di amministrazione [...]*<sup>132</sup>». È l'urgenza del provvedere a consentire all'intendente di procedere in modo autonomo (ma, si badi, sempre dietro ispirazione del dicastero), e, cosa non meno significativa, per le vie brevi: non si parla più di «dirigersi a chi di competenza», ma, con maggiore elasticità, di «procurarsi informazioni», il che, se non si va errato, sembrerebbe implicare non un scambio (formale) di informazioni tra apparati amministrativi, ma un (informale) giro di contatti tra alti funzionari.

Le informazioni richieste all'azienda di Finanze arriveranno di lì ad una settimana: il 18 luglio la segreteria le annunzia a Caccia<sup>133</sup>, specificando come esse stiano per essere trasmesse dal marchese Brignole (ossia per il tramite della segreteria di Finanze), confermando quindi ancora una volta le deduzioni sul funzionamento dei rapporti tra organi fin qui articolate.

Sempre l' 11 luglio, Demarchi scrive ancora a Caccia per trasmettergli la documentazione proveniente dalla soppressa azienda generale delle Fabbriche e fortificazioni «*attorno alle fabbriche dipendenti da questa Regia Segreteria*»<sup>134</sup>. L'interesse di questa missiva è duplice. Da un lato essa conferma che la documentazione della soppressa azienda delle Fabbriche non fu affidata direttamente all'azienda dell'Interno, che ne avrebbe ereditato *pro parte* i compiti, ma al ministero corrispondente. Secon-

<sup>132</sup> cfr. 11 luglio 1817/B, Demarchi a Caccia, in Allegato A . La vicenda concreta riguarda il pagamento del balatico per le nutrici dei fanciulli esposti.

<sup>133</sup> cfr. 18 luglio 1817/B, Demarchi a Caccia, in Allegato A .

<sup>134</sup> cfr 11 luglio 1817/C, Demarchi a Caccia, in Allegato A.

dariamente, essa conferma come vi fosse una categoria d'immobili che il dicastero degli Interni considerava puramente e semplicemente «alle sue dipendenze»<sup>135</sup>.

Nel corso della corrispondenza del mese analizzato, ricorrono altre volte passaggi interorganici del tipo di quelli che si è fin qui descritti<sup>136</sup>, ma essi seguono gli schemi già visti nel dettaglio, e pertanto si tralascerà di riportarli per esteso.

*b) rapporti con gli organi decentrati e le autonomie locali*

In secondo luogo, e sempre in tema di rapporti (e dunque di proiezione esterna/autonomia) dell'azienda con il resto dell'apparato dello Stato, si vede come gli uffici territoriali di governo, le autonomie locali, gli organi giurisdizionali e para giurisdizionali, ed alle volte anche (alcuni) privati<sup>137</sup> si relazionino con la segreteria, anziché con l'organo di amministrazione esecutiva, nonostante sia quest'ultimo, nella fattispecie, ad essere deputato all'effettivo disbrigo della pratica.

Anche in questo caso si possono trarre conclusioni simili a quelle già enunciate per quel che riguarda la tematica precedente (rapporti azienda – ministero - altre aziende/ministeri).

Indubbiamente, può parere del tutto ovvio che le intendenze (dipendenti dal segretario dell'Interno) facciano riferimento alla struttura ministeriale per le questioni d'amministrazione attiva relativa al proprio ufficio: ciò nondimeno, appare degna di

<sup>135</sup> cfr. quanto detto in apertura del paragrafo presente, v. *supra*

<sup>136</sup> cfr. 19 luglio 1817/A, Demarchi a Caccia, in Allegato A, anche questa in materia di pagamento delle spettanze relative alle nutrici degli orfani.

<sup>137</sup> appare opportuno non trattare se non in nota quest'ultimo caso, che presenta peculiarità tali, si ritiene, da privarlo di un qualsivoglia valore paradigmatico generale. Si tratta di una corrispondenza che fa riferimento ad una richiesta inoltrata alla segreteria dell'Interno da parte del procuratore patrimoniale del principe di Carignano (un giovane Carlo Alberto), relativamente ad un problema riscontrato nelle tenute di questi: «[...]Ricorre a S.M. il Procuratore patrimoniale di S.A.S. il signor Principe Carlo Alberto di Carignano e rappresentando i danni in cui pel tortuoso corso del fiume Maura in occasione di escrescenza d'acque vanno soggetti i beni lateralmente posseduti tanto dalla prelodata S.A. quanto da diversi particolari implora la permesso di far eseguire il rettilineo del suddetto fiume nel modo e sito espresso nel tipo sottoscritto ottimo Architetto Idraulico e Civile in data delli 10 corrente pei motivi enunciati nell'analogia di lui relazione dello stesso giorno [...]». La segreteria degli interni è spinta dall'urgenza di procedere con la massima celerità, evitando se possibile di rendere pubblico il ricorso per riceverne osservazioni e controdeduzioni da parte di altri privati. Al contrario, il dicastero vorrebbe procedere «[...] intieramente o di sentire soltanto la detta Comunità, qualora di fatti non tanto utile quanto necessaria venisse a riconoscersi la progettata operazione affine di prevenire le rappresentate perniciose conseguenze, che in occasione massimamente di nuova escrescenza d'acque avessero a temersi [...]». La pratica viene perciò trasmessa all'intendente generale perché questi la porti in consiglio di Finanze, in modo tale da riceverne un parere prima di dar corso all'azione più opportuna.

rilievo l'osservazione delle *modalità* con le quali si svolgono questi rapporti tra uffici decentrati e strutture centrali. Virtualmente ogni area d'azione amministrativa sulla quale, poi, sarà l'azienda a dover emanare atti viene fatta transitare dagli intendenti attraverso gli uffici del dicastero.

Al contrario, non è sempre vero che gli intendenti abbiano come destinatario di ogni comunicazione amministrativa il ministero degli Interni: a seconda della competenza fondamentale insistente sulla materia, essi dialogano direttamente con la struttura centrale a ciò preposta. Si veda, ad esempio, quanto riportato con lettera del 19 luglio: «[...]Il Signor Intendente della città di Aosta ha diretto alla Segreteria di Finanze la qui unita lettera in data delli 15 corrente colle carte annesse affine di ottenere la spedizione del necessario mandato pel pagamento di alcune riparazioni eseguitesi attorno a quelle Carceri [...]»<sup>138</sup>

La conclusione che si trae da questo stato di cose è particolarmente significativa per una valutazione della reale autonomia dell'azienda (nella fattispecie, di quella dell'Interno). Sembrerebbe di poter affermare come gli intendenti provinciali la considerino in tutto e per tutto alle strette dipendenze della segreteria, se non proprio una propaggine di essa.

Un esempio di ciò si rinviene in una comunicazione datata 4 luglio<sup>139</sup>. L'azienda viene informata del fatto che «Il Sig. Intendente Generale del Ducato di Savoia ha dovuto far eseguire ad economia alcune riparazioni attorno alle carceri di Ciamberry rese necessarie per degradazioni commesse da detenuti che tentarono di evadergli. L'ammontare di dette riparazioni fatte sotto la Direzione del Sig. Teghil Regio Misuratore è di lire nuove cinquanta e venti sei centesimi». La segreteria comunica, quindi, all'azienda di provvedere al pagamento di tali somme.

È evidente che l'esecuzione dell'operazione contabile spetti all'azienda: e tuttavia, secondo quanto si diceva poc'anzi, l'intendente si rivolge in primo luogo alla segreteria, che poi a sua volta scrive all'azienda di incaricarsi della pratica.

Lo stesso schema operativo si può osservare nel caso della trasmissione, da parte degli intendenti provinciali, delle previsioni di spesa necessarie per ristrutturazione e manutenzione nelle carceri, pratica alla quale è dedicata un'altra lettera del 4 luglio<sup>140</sup>: anche in questo caso, i funzionari provinciali si rivolgono all'organo centrale ministeriale.

La missiva appena citata appare, inoltre, d'interesse per ricostruire, in controllo, anche altri passaggi dell'amministrazione quotidiana, evidenziando – nello speci-

<sup>138</sup> cfr. 19 luglio 1817/D, Demarchi a Caccia, in Allegato A.

<sup>139</sup> cfr. 4 luglio 1817/D, Demarchi a Caccia, in Allegato A.

<sup>140</sup> cfr. 4 luglio 1817/E, Demarchi a Caccia, in Allegato A.

fico – la trama di rapporti tra l'azienda e le intendenze provinciali allorché si tratta di far eseguire una licitazione: *«Rimane perciò indispensabile di eseguire attorno alla fabbrica dell'ospizio le progettate riparazioni per le quali S.V. Ill.ma procurerà di ottenere l'approvazione del Consiglio di Finanze incaricando poscia il Sig. Intendente Generale di Savoia di far procedere all'aprimiento dell'opportuna licitazione».*

Come si vede, qui è l'azienda ad avere, almeno formalmente, un ruolo direttivo nei confronti dell'intendenza generale territoriale (*«incaricherà»*). La scelta "politica" sul come procedere è però riservata alla segreteria, che traccia le linee dell'azione susseguente, mentre l'intendenza generale avrà il controllo della fase operativa. In realtà, l'azienda sembra esercitare, concretamente, un ruolo molto più modesto: quello di passaggio intermedio nella catena di comando e di supervisione dell'operazione da un punto di vista contabile.

Sempre in tema di rapporti fra aziende ed intendenti, si può citare per conferma di quanto detto finora la missiva del 18 luglio, relativa all'emanando regolamento per le famiglie di Giustizia: la segreteria anticipa all'azienda che essa dovrà *«[...] diramare l'opportuna circolare alli Signori Intendenti affinché abbino ad invigilare a questo riguardo <cessazione delle somministrazioni delle razioni di pane ad alcune categorie di soggetti, ndr>, alla qual cosa con Circolari dei Signori Avvocati Fiscali Generali saranno pur anche eccitati li signori Prefetti a rivolgere la loro attenzione [...]»*<sup>141</sup>.

Anche qui, la segreteria dispone ed ordina, l'azienda esegue; ed anche le manifestazioni di potestà regolamentare (la circolare), che a sé considerate sarebbero segno inequivocabile di autonomia dell'organo, degradano ad atto prefigurato nei propri contenuti già nella sede «politica».

Come già si rilevava in precedenza, proprio laddove si raffina e si precisa l'autonomia in senso formale, viene meno quella sostanziale.

Tornando però ai rapporti fra istituzioni dello Stato, non meno interessanti sono i casi nei quali, al contrario, la segreteria utilizza l'azienda come struttura di relazione diretta con gli intendenti. In verità, non sembra che si possa generalizzare (ve n'è traccia solo con riferimento all'esercizio di attribuzioni proprie dell'azienda, aventi carattere essenzialmente tecnico-finanziario). Ciò nondimeno, dall'osservazione di queste pratiche risalta ancora una volta una considerazione dell'azienda da parte della segreteria come di un ufficio o, comunque, di un'articolazione della propria medesima struttura. Si trova un esempio di questo modo di procedere nel carteggio del 19 luglio relativo al problema delle nutrici di fanciulli esposti. Qui il funzionario di segreteria chiede a Caccia di rivolgersi all'intendente provinciale per avere ragguagli

<sup>141</sup> 18 luglio 1817/A, Demarchi a Caccia, in Allegato A.

sulle somme dovute: «*Essendomi pervenuta dalla Regia Segreteria di Finanze<sup>142</sup> lettera del Sig. Rettore dello Spedale di Savigliano in cui rappresenta la necessità di andare al soccorso delle nutrici di fanciulli esposti mediante il pagamento di una parte del loro avere io mi faccio premura di trasmetterla a V.S. Ill.ma acciò ecciti il Sig. Intendente di quella provincia a trasmetterle lo stato delle somme a dette nutrici dovute dalla medesima, tosto che le saranno pervenuti i necessari schiarimenti dall'Azienda Generale delle Regie Finanze, che le ho annunziati con mio foglio di ieri [...]*»<sup>143</sup>.

Nel corso del disbrigo delle pratiche amministrative ordinarie, l'azienda degli Interni ha molteplici occasioni di venire a contatto con le autonomie locali, in special modo quando si tratta dell'esercizio delle competenze in materia di infrastrutture viarie. I comuni<sup>144</sup> cercano, per quanto è possibile, di limitare l'impegno economico gravante sulle proprie casse, spostando i costi delle riparazioni e dei lavori sull'apparato centrale. Di contro, l'azienda e la segreteria ricordano puntigliosamente agli enti territoriali l'estensione della propria sfera di responsabilità, anche e soprattutto finanziaria.

L'elemento che balza all'occhio nella disamina di questi rapporti è, ancora e sempre, la limitatezza del margine di manovra dell'azienda rispetto alla segreteria dell'interno: tutte le questioni di un qualche rilievo, o che comunque implicino l'esercizio di una potestà decisionale, diremmo oggi, (autenticamente) discrezionale, sono sottoposte agli uffici centrali e risolte da questi.

Anzi, quando le autorità municipali cercando di scavalcare le competenze ministeriali rivolgendosi direttamente all'azienda, la reazione degli uffici centrali è molto forte: sotto questo aspetto, risalta la lettera del 19 luglio in materia di riparazioni stradali nella città di Genova. Essa trae origine da una controversia tra l'amministrazione statale e le autorità genovesi sulla ripartizione dei costi di manutenzione del tratto di strada «*tra la porta di S. Tommaso ed il Ponte della Lanterna*». Ai nostri fini non interessa, ovviamente, sceverare l'andamento della questione concreta, né esaminare le soluzioni adottate (il tutto, del resto, è estensivamente ripercorso nella lettera inviata dalla segreteria all'azienda). Il punto fondamentale è questo: i sindaci avevano fatto ricorso al re per ottenere l'esenzione dal concorso alle spese di manutenzione ed il rimborso di quanto fino allora versato; il sovrano aveva accolto parzialmente tali richieste, respingendo, tra le altre cose, la domanda relativa

<sup>142</sup> si noti pure, in questa lettera, traccia del *leitmotiv* di cui prima si discorreva in ordine ai rapporti fra segreterie ed aziende: la segreteria di Finanze si è rivolta all'omologa struttura dell'Interno, e non già direttamente all'azienda.

<sup>143</sup> 19 luglio 1817/A, Demarchi a Caccia, in Allegato A.

<sup>144</sup> s'introduce questa terminologia attualizzante a meri fini di scorrevolezza del testo.

al recupero delle somme già impegnate. Evidentemente, durante l'esecuzione dei lavori (che, come si sa, ricadeva nella competenza dell'azienda dell'Interno) i corpi municipali avevano avanzato nuovamente all'intendente generale la richiesta di rimborso già rigettata nel precedente ricorso al re. Caccia, a questo punto, si rivolge alla segreteria per ricevere indicazioni (si noterà, anche qui, la dipendenza dell'azienda dal ministero per le scelte decisionali).

Come accennato poc'anzi, i toni del funzionario di segreteria nel rispondere alla questione posta dall'intendenza sono piuttosto bruschi, anzi quasi stizziti: «[...] *Egli è perciò sorprendente che il Corpo di Città cui per mezzo del R. Commissario furono comunicate quelle sovrane determinazioni abbia cercato di conseguire indirettamente dall'ufficio di Intendenza Generale quanto non gli è stato concesso sulle rappresentanze rassegnate a S.M. [...]*»<sup>145</sup>. La «sorpresa» della segreteria si appunta tanto sulla scorrettezza dell'azione degli amministratori locali, quanto sul fatto che essi abbiano deciso di rivolgersi all'intendenza generale, ed è questo che mette conto rilevare. La percezione della subordinazione dell'azienda è, davvero, nettissima.

Allo stesso modo, non è forse poco significativo il fatto che l'azienda, ufficio dotato di competenze notevolmente estese in materia di strade, debba venire a sapere della vertenza fra il «*Regio Erario*» e la città di Genova solo in un secondo momento, e solo per tramite degli uffici della segreteria degli Interni. In un contesto settecentesco, con ogni probabilità la medesima pratica sarebbe stata gestita dall'azienda fin dal primo momento, e da questa fatta transitare, eventualmente, nelle più alte sedi amministrativo/contenziose (in primo luogo, il consiglio di Finanze).

Né è ipotizzabile che la “disinformazione” fosse della sola persona fisica dell'intendente generale, Caccia: come si sa, infatti, egli era a capo dell'intendenza dei Ponti e strade fin da prima della costituzione dell'azienda dell'Interno, e come tale coinvolto nel medesimo ramo di amministrazione già almeno da un anno. La sua nomina non era stata di non molto successiva al ritorno della monarchia sabauda a Torino<sup>146</sup>.

Un'altra pratica significativa per illuminare lo stato concreto dei rapporti tra azienda dell'Interno, ministero corrispondente e autorità locali è quella il cui eco si ricava dalla lettera del 2 luglio 1817 relativa al rifacimento del selciato «[...] *lungo la Contrada Maestra della Città di Carignano, che serve di continuazione della Regia Strada di Nizza [...]*».

Queste brevi righe, di contenuto piuttosto ordinario, assumono in realtà valore paradigmatico forse ancor più generale rispetto alla lettera relativa alle strade di Ge-

<sup>145</sup> cfr. 19 luglio 1817/F, Bastia a Caccia, in Allegato A.

<sup>146</sup> essa risale al 1816, cfr. *supra*, p. 106 e n.

nova: volendo procedere ad un'osservazione davvero attenta, infatti, in questa missiva si vede plasticamente lo spostamento dell'asse amministrativo verso la preponderanza dell'organo ministeriale dopo le patenti del 1817.

La questione concreta non è di quelle che possano dirsi connesse con l'alta politica: si tratta, infatti, di una piccola cifra per spese di manutenzione stradale. L'anno precedente (1816), l'intendenza delle Strade e ponti (già guidata, come si sa, da Caccia) aveva garantito alla civica amministrazione di Carignano un concorso ai costi di rifacimento della strada maestra, che pure, a termini di regolamento, sarebbero dovuti ricadere interamente sul bilancio del comune. L'impegno dell'intendenza era stato dato per la somma di 673, 75 lire, equivalente al preventivo della manodopera. Il materiale, invece, sarebbe rimasto a spese dell'amministrazione locale. Mutato il quadro normativo di riferimento e dovendosi mettere mano ai lavori, il 30 giugno 1817 Caccia scrive alla segreteria per chiedere conferma della decisione presa tempo addietro. È ora l'organo centrale che deve approvare ogni impiego di denaro pubblico, e l'intendenza non dispone più dei poteri necessari per garantire la continuità rispetto all'impegno dato precedentemente.

Sia pur confermando lo stanziamento della somma, gli uffici della segreteria degli Interni non si astengono da alcune puntualizzazioni, invero molto significative. Caccia dovrà aver cura *«[...] di far conoscere alla Civica Amministrazione di Carignano che un tal favore le viene accordato unicamente in vista dell'affidamento avuto da S.V. Ill.ma, nelle circostanze dell'anno scorso in cui tale somma non ricadeva nel particolare bilancio di questa Regia Segreteria di Stato [...]»*<sup>147</sup>. La conferma dello stanziamento della cifra è dunque un favore personale fatto dalla segreteria all'intendente generale, che aveva impegnato la propria parola con gli amministratori locali. A conferma definitiva di ciò vi è il fatto che, pur essendo nel frattempo mutato al rialzo il preventivo (la somma prevista per i lavori, esclusa la manodopera, è lievitata a 887 lire), l'erario contribuirà sempre con le 673,75 lire promesse l'anno addietro.

La principale preoccupazione della segreteria sta, insomma, nel presentare la dazione come una largizione occasionale e straordinaria: il funzionario ministeriale insiste con il capo dell'azienda sul fatto che gli amministratori municipali non dovranno essere indotti a pensare che *«vuolsi declinare dai Regolamenti a riguardo»*. Anzi, *«Altrimenti pagandosi anche in oggi dal Governo l'intera precisa somma di lire 887, cui è stata recentemente calcolata l'opera pella restaurazione del selciato, potrebbe per avventura supporre che in simili casi sia anche pur adottato il sistema che il pubblico*

<sup>147</sup> 2 luglio 1817/A, Regis a Caccia, in Allegato A.

*concorra per la provvista dei ciottoli e della sabbia, e il governo per le spese dell'opera [...]»<sup>148</sup>.*

c) *rapporto di subordinazione tra l'azienda ed il ministero*

Ognuna delle particolari sfaccettature d'attività amministrativa che fin qui si è volute considerare separatamente riporta, insomma, verso una osservazione generale: quella, cioè, relativa al vasto riposizionamento dell'azienda all'interno della struttura burocratica.

Per completare il quadro, appare ora opportuno rassegnare alcuni degli esempi concreti che, meglio di qualsiasi ragionamento condotto in astratto o sulla scorta delle sole indicazioni normative generali, danno l'idea dei reali nuovi confini sui quali si attesta la subordinazione dell'azienda al ministero.

La corrispondenza del luglio 1817 fra il gabinetto degli Interni e l'intendente generale Caccia pone il lettore davanti ad un (veramente onnipervasivo) dato di fatto. Lo si ripeterà: la segreteria interviene in ogni pratica che involga una spendita di potere amministrativo propriamente discrezionale. All'organo centrale, e solo ad esso spettano le decisioni di un certo rilievo (e, sembra di capire, per la burocrazia sabauda tutte le decisioni che coinvolgano l'effettuazione o meno di spese anche minime sono considerate "di un certo rilievo").

Dallo svolgimento della corrispondenza si delinea un *modus procedendi* che appare piuttosto collaudato: il più delle volte il problema amministrativo vien fatto emergere dall'azienda e portato all'attenzione della segreteria. Ciò è particolarmente vero nell'esercizio di competenze nelle quali il ruolo dell'azienda è ben codificato ed istituzionalizzato, come in materia di strade ed acque; le procedure sono più variegate e flessibili laddove le competenze stesse sono più elastiche ed indeterminate, come in materia di carceri e nutrici dei bimbi esposti.

A seguire, la segreteria esamina la questione e prende le decisioni in merito all'esito della pratica, comunicandole poi all'intendente generale. Infine, le deliberazioni vengono eseguite, ed è (principalmente) in questa fase che l'azienda può continuare ad esercitare un proprio ruolo.

Non vi è aspetto "aperto" dell'operazione amministrativa nel suo complesso, tuttavia, che non continui a vedere (quantomeno sullo sfondo) una partecipazione della segreteria. Ogni dubbio viene sottoposto ad essa per essere risolto; i contratti, gli appalti ed i capitolati vengono esaminati ed approvati da essa. Ogniquale volta si adom-

<sup>148</sup> 2 luglio 1817/A, cit., in Allegato A.

bri la possibilità di un impiego di risorse pubbliche, come si diceva, è la segreteria a dover pronunciare l'ultima parola.

Cercare di ripercorrere tutti i casi nei quali ciò si verifica significherebbe trascrivere qui di seguito (quasi) integralmente la corrispondenza di luglio 1817. Alcuni esempi, fra la messe di evidenze da prendere in considerazione, sono però particolarmente illuminanti.

Si consideri, per delineare l' "atteggiamento" generale che percorre i rapporti tra segreteria e ministero, quanto accade il 25 luglio. In questa data gli uffici di segreteria trasmettono all'azienda dell'interno una lettera pervenuta per sbaglio all'azienda della real Casa<sup>149</sup>, relativa alla richiesta di acquistare in economia un lettino da campo per il corpo di guardia delle carceri di Annecy. Il funzionario di gabinetto coglie l'occasione per «*significarLe <all'intendente generale Caccia ndr> che attesa la tenuità della spesa che si richiederebbe a questo riguardo si potrà aderire alla fatta domanda [...]*»<sup>150</sup>. Nemmeno l'approvazione di una spesa tanto minuta sfugge alla potestà decisionale del ministero.

Non si contano, poi, i casi nei quali la segreteria si ingerisce nelle fasi di formazione di appalti e contratti pubblici in generale. Oltre ad esprimere il proprio *placet*, l'impressione è che gli organi centrali mantengano saldamente il controllo delle decisioni di merito (in teoria, gli appalti sarebbero i negozi per eccellenza ricadenti entro il campo d'azione dell'azienda, con, al limite, una partecipazione del consiglio di Finanze: ma, se è – almeno - vero che tutte le operazioni di esecuzione sono affidate all'azienda, la decisione politico-amministrativa viene sempre presa dal dicastero).

Sembra emblematica del modo di procedere assunto dagli uffici di segreteria in materia la lettera del 19 luglio, relativa ad un appalto per la costruzione di strade. «*Nella disamina dell'atto stipulato con una società di Genovesi per l'appalto pella costruzione della nuova strada di Genova per le valli della Scrivia e del (illeggibile) pervenutami col foglio di V.S. ill.ma delli 16 corrente ho dovuto riconoscere che gli articoli i quali ne formano la base sono essenzialmente corrispondenti alle determinazioni di S.M. espresse nel R. Biglietto delli 9 agosto 1816 [...]*»<sup>151</sup>. L'approvazione successiva alla stipula non si limita ad un controllo di conformità, ma penetra all'interno dell'operato dell'azienda, verificando puntualmente che le determinazioni iniziali («politiche») siano state rispettate. Dalle parole del funzionario ministeriale trapela

<sup>149</sup> si noterà pure qui quanto in precedenza si è detto sui rapporti 'indiretti' tra aziende: la corrispondenza viene rispedita dall'azienda della real Casa (che non aveva un ministero corrispondente, nb) alla segreteria per gli Interni, e non all'azienda guidata da Caccia, quantunque sia poi questa la destinataria finale della missiva, deputata allo svolgimento della pratica.

<sup>150</sup> 25 luglio 1817/A, Demarchi a Caccia, in Allegato A.

<sup>151</sup> 19 luglio 1817/C, Regis a Caccia, in Allegato A.

una certa diffidenza: «*ho dovuto riconoscere che gli articoli [...] sono essenzialmente corrispondenti*». Più significativamente, sembra chiaro che è proprio l'ufficio di segreteria il soggetto abilitato a «riconoscere» o meno la corrispondenza dell'appalto alle decisioni politiche che ne legittimano la spesa. Spingendosi ancora oltre, è intuibile inoltre che, quantunque formalmente attribuite alla volontà regia, le stesse «*determinazioni di S.M.*» altro non sono (con ogni probabilità) se non la mera recezione sovrana di linee guida predisposte per l'affare dalla segreteria. E dunque, in buona sostanza, il successivo assenso regio, richiesto per il perfezionamento del contratto, dipende essenzialmente dalla volontà degli uffici centrali degli Interni.

Non lascia dubbi in proposito il tenore della lettera, che si dilunga nella considerazione di alcuni aspetti problematici del contratto, concludendo però in senso sostanzialmente positivo. Suona quindi come una vera e propria (pre-) approvazione sostanziale la frase di chiusura, che preannuncia l'esito della vicenda: «*[...] mentre mi riservo di esplorare le sovrane determinazioni in ordine all'approvazione del contratto di cui si tratta, mi fo carico di recargliene questo cenno*»<sup>152</sup>.

Un altro buon esempio dell'ordinario procedimento seguito in materia di formazione dei contratti pubblici è rinvenibile in una lettera del 17 luglio: «*[...] qui compiegata ho l'onore di trasmettere a V.S. Ill.ma la Patente portante la sovrana provvidenza colla quale trovasi ella autorizzata a divenire all'appalto delle opere necessarie pella formazione della strada di Savona e Mondovì passando per Ceva a favore del Capo Mastro Stefano Romano </Romasio (?) ndr> pel prezzo e colle condizioni risultanti dall'atto di sottomissione del medesimo in data delli 10 luglio a seconda del sentimento espresso nel foglio di V.S. Ill.ma delli 11 corrente.*»<sup>153</sup>.

Rispetto alla missiva precedentemente analizzata (19 luglio), qui i nodi decisionali del procedimento amministrativo vengono allo scoperto in misura forse meno evidente, ma sono più immediatamente riconoscibili le tre fasi (largamente intese) che lo caratterizzano, e che si è voluto tratteggiare poc'anzi: proposta dell'azienda – primo vaglio della segreteria – predisposizione di un atto-quadro ed approvazione da parte del sovrano – esecuzione da parte dell'azienda.

Si è già accennato come non si tratti di uno schema indefettibile: può capitare, a seconda della materia sottostante, che l'emersione del problema amministrativo non proceda dall'azienda, ma da altri organi dello Stato (ad es., spesso si è visto come siano gli intendenti provinciali a sollecitare un intervento dell'amministrazione, scrivendo alla segreteria); allo stesso modo, può mancare l'adozione di un atto formale demandato alla più alta sede di formazione della volontà pubblica (e, anche qui, si è

<sup>152</sup> 19 luglio 1817/C, Regis a Caccia, in Allegato A.

<sup>153</sup> 17 luglio 1817/B, Regis a Caccia, in Allegato A.

osservato come in numerosi casi la segreteria ordini all'azienda di provvedere senza particolari formalità). Alle tre fasi sopra abbozzate può, infine, aggiungersi un'ulteriore momento procedimentale, qualora sopravvengano questioni nella fase esecutiva o sia necessario un controllo (ovvero ratifica, ovvero anche approvazione) successivo all'adozione dell'atto.

Quel che importa rilevare è però un fondamentale movimento ascendente e poi discendente, che ha il suo culmine decisionale (questa volta, sì, in maniera indefettibile) nella segreteria. Se si volesse trarre una conclusione ardita (ma, si spera, non infondata), si è qui in presenza di un primo, netto manifestarsi di quella «catena di trasmissione del comando amministrativo gerarchica ed unitaria»<sup>154</sup> alla quale in altre occasioni si faceva riferimento, considerandola come una delle caratteristiche fondamentali dell'amministrazione «ministeriale» nella sua forma compiuta.

Ritornando, per completare il quadro, alla ormai ampiamente setacciata corrispondenza del luglio 1817, non resta che proporre alcune spigolature finali, che possono rappresentare un conforto fattuale conclusivo a quel che fino ad ora si è affermato.

Sempre in tema di appalti, mette conto rassegnare un'altra lettera del 19 luglio relativa ai lavori «*necessari per la formazione della strada tra Savona e Mondovì passando per Ceva*»<sup>155</sup> (essa rappresenta il seguito di quella del 17 luglio poc'anzi analizzata). In questo carteggio sono esemplificati sia il movimento ascendente-discendente di cui si discorreva, sia (quel che più importa) la potestà della segreteria su tutto il procedimento di formazione della volontà dell'amministrazione.

Come si è visto in precedenza, il re, con regio biglietto, aveva concesso l'autorizzazione a concludere l'appalto della strada in favore di una particolare impresa (quella di tal mastro Stefano Romano o Romasio). La lettera del 19 spiega in modo più dettagliato come si trattasse di una aggiudicazione per trattativa privata, alla quale si era giunti dopo che il pubblico incanto era stato espletato infruttuosamente.

Quando arriva l'autorizzazione regia, però, la situazione è ormai cambiata: un'altra impresa (quella di un certo Riccardi), nelle more, ha presentato un'offerta che soddisfa in tutto le condizioni poste dall'amministrazione, ed in più presenta un ribasso dell'un per cento rispetto alla base d'asta: la convenienza economica rispetto al prezzo proposto dalla prima impresa è evidente, ma ormai il regio biglietto, nella quale quest'ultima viene indicata come aggiudicataria, è stato firmato. L'intendente generale mette subito la segreteria a parte della questione, proponendo che

<sup>154</sup> cfr. *supra*, già al cap. I, parr. I.3.1.

<sup>155</sup> 19 luglio 1817/E, Regis a Caccia, in Allegato A.

l'originaria statuizione in favore della prima ditta venga superata e l'appalto sia concluso con la seconda impresa, garantendosi così le condizioni più vantaggiose.

Dalla lettura della risposta della segreteria appare evidente come la decisione sul da farsi sia da essa assunta in piena libertà e discrezionalità. L'azienda si è limitata a fornire al dicastero gli elementi per decidere, ed a formulare un proprio parere. La statuizione non appartiene alla struttura esecutiva più di quanto la determinazione sostanziale spetti al re: è l'organo ministeriale ad avere il vero controllo del problema amministrativo. Così il funzionario dell'ufficio centrale scrive a Caccia: «[...]mi fo premura di significarle che non solo non evvi cosa in contrario all'accettazione di tale partito, ma che anzi ella è questa coerente ai principi di saggia economica Amministrazione»<sup>156</sup>. Quanto al fatto che ormai esista un atto che cristallizza la scelta della prima impresa, ciò non rappresenta un problema: esso «[...] è per sua natura appoggiato alla circostanza esposta che non si fosse potuto avere migliore partito, cosicché non essendosi ancora data esecuzione colla stipulazione del contratto in esso contemplato, debbe in vista dell'anzidetta nuova e migliore oblazione riguardarsi come non avvenuto»<sup>157</sup>. Siamo, ovviamente, in un mondo rispetto al quale la tutela degli affidamenti del privato contraente è ancora cosa lontanissima e sconosciuta: l'intendente Caccia potrà limitarsi a restituire il regio biglietto ormai "superato" alla segreteria, e, frattanto, l'ufficiale del dicastero si premurerà di sottoporre, alla prima occasione, un nuovo atto alla firma del re (l'assenso regio si dà, praticamente, per scontato).

Dopo essersi soffermati in modo più puntuale sulla vicenda concreta è possibile dar ragione di quanto prima si annunciava: nel carteggio si manifesta, cioè, con particolare chiarezza il principio secondo cui la segreteria dell'Interno regge nella loro interezza le fila del corso dell'azione amministrativa. Il dicastero è divenuto ormai l'organo centrale e l'ineludibile perno del sistema: quello che passa attraverso questi uffici è per l'azienda un canale obbligato. Si conferma, in definitiva, per l'ennesima volta l'esistenza di una relazione molto più stretta e ricca di vincoli di quanto possa darsi in un semplice rapporto di sovraordinazione e «controllo» (in senso lato).

Allontanandosi adesso dal settore dei contratti pubblici, si può terminare la disamina del materiale epistolare affrontando un aspetto, o per meglio dire una sfumatura, fin qui non unitariamente considerata, e che invece conduce agevolmente verso una considerazione di sintesi dell'intero discorso.

Si allude al problema della potestà di bilancio. L'attribuzione delle competenze contabili alla struttura ministeriale, portato di grandissima innovatività della riforma

<sup>156</sup> 19 luglio 1817/E, Regis a Caccia, cit., in Allegato A.

<sup>157</sup> 19 luglio 1817/E, Regis a Caccia, cit., in Allegato A.

del 1817<sup>158</sup>, si ripercuote in modo estremamente vivace sulla ridefinizione dei rapporti tra l'azienda ed il dicastero. Laddove si discuta di allocazione di fondi e di destinazione di somme, si avverte nettissimo il senso della preminenza della volontà della struttura ministeriale su quella tecnico-operativa, ormai priva della autonoma potestà di movimentare il denaro pubblico assegnato per il perseguimento dei suoi scopi istituzionali.

Sono sufficienti pochi esempi per dipingere questo profilo nella sua concretezza.

L' 11 luglio la segreteria scrive all'azienda in risposta ad un problema concernente le carceri della città di Conflans, per la cui manutenzione non si trovano fondi in bilancio. «[...] *Benché nel bilancio dell'anno corrente non si trovi articolata alcuna somma per le carceri della città di Conflans, egli è però forza di cercar modo di far eseguire attorno alle medesime le spese che si richieggano, giacché non si può far a meno di lasciar sussistere un carcere in quella provincia [...]*»<sup>159</sup>. La soluzione della questione è, come sempre, elaborata dal ministero, che ragiona così: «[...] *Questa spesa non può d'altronde essere a carico dell'ospizio cui appartiene il fabbricato poiché il medesimo non percepisce alcun fitto né dalla città né dalle Regie Finanze, e non si serve in alcun modo dell'edificio il quale è intieramente isolato, e serve unicamente ad uso di carcere e per l'abitazione del custode. Qualora non vi sia mezzo di far fronte all'annessa spesa coi casuali e coll'economizzare sull'altre fabbriche, converrà finalmente appigliarsi al partito di ottenere un Regio Discarico locché sarà tanto più plausibile, in quanto che le carceri di Conflans furono dimenticate nel bilancio*»<sup>160</sup>.

Il caso delle carceri di Conflans dimostra puntualmente quanto il risvolto sostanziale della competenza sia intimamente connesso alla sua proiezione contabile – finanziaria, e quanto quest'ultima, nel caso dei rapporti tra azienda e ministero, fosse di conseguenza in grado da funzionare come una sorta di leva, capace di sollevare – fuor di metafora, di orientare – la decisione sulla fattispecie concreta. In altre parole, il fatto che sia il dicastero ad avere la (pressoché) completa potestà sui capitoli di bilancio finisce con il recare, come inevitabile portato, anche una particolare direzione (necessitata) impressa all'esercizio delle attribuzioni materiali. Lo si è già detto molte volte: pur essendo l'azienda (titolare di quelle medesime attribuzioni materiali) formalmente dotata di un ambito d'autonomia, almeno esecutiva, il ministero, tramite il controllo sulla spesa, finisce con l'elidere completamente lo *spatium deliberandi* dell'organo subordinato.

<sup>158</sup> cfr. *supra*, par. II.3.3, *sub* 1).

<sup>159</sup> 11 luglio 1817/E, Demarchi a Caccia, in Allegato A.

<sup>160</sup> 11 luglio 1817/E, Demarchi a Caccia, cit., in Allegato A.

Nel particolare episodio in analisi, il ruolo dell'azienda regredisce ad una presa d'atto dell'assenza di una previsione di bilancio sulle carceri di Conflans ed al suggerimento (lo si intuisce dal tenore del testo) che si faccia fronte alle necessità imponendo i costi all'ente proprietario dell'immobile. Il ministero, dal canto suo, operando sul solo versante contabile, risolve in realtà anche il dubbio sostanziale: i lavori di manutenzione si effettueranno, e per farlo, al limite, si otterrà un «regio discarico» (ossia uno stanziamento di fondi fuori bilancio).

Anche l'analisi della corrispondenza del 14 luglio pone l'interprete di fronte ad una vivida rappresentazione della realtà dei limiti operativi dell'azienda, conseguenti alle competenze sul bilancio presenti in capo al ministero. Si tratta, questa volta, di una questione attinente a lavori di manutenzione stradale, le cui spese dovrebbero ricadere sul bilancio di una amministrazione comunale (per la precisione, quella di Villar S. Costanzo). Di fronte all'incapienza finanziaria dell'ente locale, però, l'azienda (titolare delle competenze esecutive in materia di strade, come è ormai più che risaputo) si trova in un'*impasse* operativa: essa non può movimentare, senza l'intervento della segreteria, alcuna somma; non può sciogliere il dubbio tra l'arresto dei lavori (in ipotesi) e la loro prosecuzione a carico dell'erario. E, difatti, di questa scelta si incaricano gli uffici del dicastero: «*Se è provato che la comunità del Villar S. Costanzo si trovi nell'impossibilità di far fronte alla spesa di 476 lire e 80 centesimi cui ascendono le opere di riattamento della strada che passa su quel territorio e che fu danneggiata in seguito all'ultima inondazione e se è riconosciuta la necessità di far eseguire le dette opere converrà che la spesa ne sia fatta da codesta Azienda sui suoi fondi ordinari [...]*».<sup>161</sup>

Anche questa volta, la soluzione del problema contabile e la soluzione del problema amministrativo coincidono, e si concentrano in capo all'organo ministeriale.

Gli esempi pratici tratti dal copialettere di luglio 1817 potrebbero moltiplicarsi, ma sembra sia sufficiente limitarsi a quelli fin qui proposti. Questi ultimi spunti in tema di contabilità pubblica appaiono i più adatti a concludere la trattazione, fornendo una (si spera) convincente chiave di lettura attraverso la quale è possibile dare (almeno in parte) ragione del fenomeno di spostamento dell'asse amministrativo che si è colto nelle evidenze epistolari, e che in esse sembra emergere con molta maggiore ampiezza di quanto sia dato rinvenire nel solo dato normativo<sup>162</sup>, secondo quanto si diceva (apoditticamente) in apertura della trattazione sulle evidenze della prassi<sup>163</sup>.

<sup>161</sup> 14 luglio 1817/A, Borelli a Caccia, in Allegato A.

<sup>162</sup> non si dimentichi, però, (cfr. *supra*, par. II.3 nella sua interezza) che lo stesso movimento non è affatto sconosciuto agli assetti legislativi (anzi, se ne sono analizzati diffusamente i contorni).

<sup>163</sup> cfr. , ancora, *supra*, par. 2.3.

Non sembrano esservi dubbi, a questo punto, su quale sia la leva che abbia permesso il radicarsi così rapido ed ampio di un tale assetto, nel quale l'equilibrio di poteri amministrativi è spostato evidentemente a favore dell'organo ministeriale, mentre l'autonomia dell'azienda il più delle volte sembra ridursi ad una (quasi vuota) affermazione di principio.

L'elemento di maggiore incisività sotto tale aspetto, lo si intuisce già in base a quanto fin qui affermato, è senz'altro rappresentato dalla ridefinizione del ciclo di bilancio, operata nel marzo '17.

Volendo condensare il ragionamento in un'unica frase, si potrebbe dire che lì dove c'è la potestà di bilancio, c'è il vero centro dell'amministrazione. Il reale *quantum* di subordinazione dell'azienda al ministero, molto più che dalle previsioni "architettonico-istituzionali", risulta e discende dal fondamentale dato della competenza della segreteria sul bilancio<sup>164</sup>.

Orbene, come si è visto, nel 1817 il principio dell'unicità del bilancio e della "semplicità" del ciclo di spesa pubblica non si è ancora affermato nell'ordinamento piemontese; quando ciò avverrà<sup>165</sup>, assicurando l'approdo verso la massima monoliticità della burocrazia statale, l'eliminazione delle aziende, che (estremizzando) potremmo dire già dotata di una sua "realtà" nella pratica, sarà solo una questione di aggiornamento (inevitabile) del sistema formale, di sincronizzazione dell'architettura burocratico-formale alle regole concrete di azione amministrativa.

Tornando alle evidenze della corrispondenza fra azienda e ministero per congedarsi (è il caso di dire), infine, da esse, può essere interessante farlo ricordando la lettera del 29 luglio, che si pone (ironicamente) come un vero e proprio simbolo dello stato dei rapporti fra l'organo politico e quello esecutivo.

In essa la segreteria comunica a Caccia che «*S.M. a cui ho avuto l'onore di rassegnare quest'oggi la lettera che la S.V. Ill.ma si è compiaciuta indirizzarmi in data del giorno di jeri, si è degnata ben di buon grado d'accordarle la permissione di assentarsi da questa città per accelerare il ristabilimento di sua salute [...]*». Anche la richiesta di un temporaneo congedo di Caccia, motivata dalla necessità per il non più giovanissimo *grand commis* di godere dell'aria buona di campagna, transita per le mani del funzionario della struttura gerarchicamente superiore. Non diversamente, vien fatto di pensare, da quanto sarebbe accaduto per ogni pubblico impiegato, di lì a qualche decennio, nel "nuovo" ordinamento, ormai privo di aziende.

<sup>164</sup> per quanto attiene alle r. pat. 31 marzo 1817, si rimanda alla più articolata trattazione svoltane *supra*, parr. II.3.3 – II.3.4.

<sup>165</sup> con l'avvio del regime costituzionale, v. *infra.*, cap. III.

## 5. Dopo il 1818: l'assestamento del sistema

### 5.1 Gli ultimi anni di Vittorio Emanuele I (sino al 1821)

L'osservazione degli andamenti strutturali ed organizzativi dell'amministrazione sabauda dopo la grande fase di rinnovamento culminata nel 1817 non mostra, prevedibilmente, sussulti di particolare rilievo.

L'architettura burocratica si è attestata su di un proprio punto di equilibrio, che nelle scorse pagine si è tentato di descrivere nel dettaglio. Questo punto di equilibrio generale, secondo quanto si è visto, costituisce, per così dire, la risultante di due differenti livelli di bilanciamento sottostanti. Il *primo* è quello che si verifica a livello *normativo*: a quest'altezza, le patenti di fine marzo rappresentano infatti in un certo senso un compromesso fra le aperture e le "fughe in avanti" sperimentate nel biennio 1815-1816 e le esigenze programmatiche conseguenti alla remissione in esercizio del sistema pre-rivoluzionario<sup>166</sup> (conservazione della dicotomia azienda-segreteria; «ministerializzazione» sostanziale del sistema: subordinazione dell'azienda al dicastero; competenza di bilancio al dicastero).

Il *secondo* livello di bilanciamento riguarda, invece, la *prassi* secondo la quale il riformato ordine burocratico centrale prende a funzionare. Tale prassi, lo si è visto, si attesta su di un livello più avanzato di centralizzazione e gerarchizzazione rispetto a quanto le norme sembrerebbero prevedere<sup>167</sup>: può affermarsi che ciò accada spontaneamente, sotto la spinta dei segni dei tempi, rifluenti nel sistema grazie alle aperture recate da alcune previsioni normative (quali quelle in tema di bilancio)<sup>168</sup>.

Il cambiamento logicamente successivo, ossia l'adeguamento della prassi alla norma scritta, non avverrà finché permarranno invariati nella loro fisionomia fondamentale i tratti caratterizzanti la forma di governo. A ben vedere, il perché è intuibile: una decisa svolta *formale* del sistema amministrativo verso una struttura di tipo apertamente ministeriale sarà, come si è detto nelle scorse pagine, il coerente portato di una ridefinizione complessiva del quadro istituzionale in senso costituzionale-moderno. La riconduzione dell'attività amministrativa verso il vertice «politico» (il

<sup>166</sup> cfr. *amplius supra*, par. II.2.

<sup>167</sup> cfr. *amplius supra*, parr. II.3. e II.3.

<sup>168</sup> sulla categoria della spontaneità costituzionale, v. R. Ferrari Zumbini, *Lo statuto albertino fra spontaneità e mobilità. Per un costituzionalismo a geometria variabile?*, in «Le carte e la storia», 2011- XVII, n. 1, pp. 13- 22. Ponendosi nello schema proposto dall'A. appena citato, la dinamica che regola la «ministerializzazione» sostanziale degli apparati sabaudi dopo il 1817 potrebbe senz'altro farsi rientrare nella categoria della s. cost., sviluppandosi *intorno* alla legge: non radicalmente *in assenza* di essa, ma come sviluppo del testo orientato secondo il sentire dell'ordinamento nel presente storico.

ministro) è capace di “reggere” non solo nella concreta operatività quotidiana, ma pure da un punto di vista formale, solo se vengono introdotti dei meccanismi espliciti attraverso i quali quello stesso vertice possa essere chiamato a rispondere per tutti gli atti del suo ramo d'amministrazione<sup>169</sup>: in altre parole, se prende stabilmente piede la dinamica della responsabilità ministeriale. Tale dinamica esige, perché se ne possa parlare in senso proprio, l'introduzione nell'ordinamento del principio di rappresentanza<sup>170</sup>. In caso contrario, si oscilla tra forme di autocrazia burocratica (come l'impero napoleonico) e tentativi di soluzioni ibride per porre un certo freno al potere centrale.

### 5.1.1 Forme del compromesso istituzionale post-rivoluzionario

Senza altro la proposta “mediana” post-rivoluzionaria più conosciuta e studiata è quella incarnata dalla monarchia c.d. “consultativa”<sup>171</sup>. Nella realtà degli ordinamenti c.d. “restaurati”, perlomeno restando ai casi dei maggiori Stati della penisola italiana, il modello consultativo fu spesso introdotto, in una pluralità di tempi e forme (ma sempre con esito pratico abbastanza scarso).

Tuttavia, accanto alle consulte di Stato si sperimentarono (ed è quel che in questa sede maggiormente interessa) anche altre forme di compromesso istituzionale, tutte rispondenti alla medesima logica: non potendo affidarsi al semplice caso della lotta di influenze, tentare di costruire un qualche meccanismo di bilanciamento (“normativo”) che limitasse le possibilità di concentrazione del potere pubblico in un contesto ormai privo di contrappesi.

Le capacità espansive della burocrazia, posta davanti ad una società di individui atomizzati, erano infatti radicalmente aumentate rispetto a quanto non avvenisse

<sup>169</sup> per chiarire ogni possibile equivoco, si vuol qui affermare apertamente come si sia volutamente evitato di aggettivare i ‘meccanismi’ sopra detti (politici/legali). Non si intende, infatti, prendere posizione nel testo a favore di una visione orientata verso le teoriche del c.d. *legal constitutionalism* (facendo intendere che tali meccanismi debbano essere cristallizzati in un testo di legge per essere giuridicamente attivabili, cogenti); né, tantomeno, ci si vuole nettamente sbilanciare sul versante *political constitutionalism* (sebbene un discorso organico sulla spontaneità necessariamente trovi profili di interferenza ed, anzi, più propriamente, sussidiarietà rispetto ad un orizzonte per così dire realistico). Più limitatamente, si vuole rimandare alla necessità della posizione di un contrappeso (come che sia) nel sistema istituzionale, per ‘reggere’ lo ‘sforzo’ architettonico di un esasperato accentramento monocratico del potere amministrativo. Su *legal/political constitutionalism*, sia lecito rimandare a R. Bellamy, *Political constitutionalism. A Republican defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

<sup>170</sup> ci si permette di rimandare a quanto, più distesamente, si dirà *infra*, cap. successivo.

<sup>171</sup> fra la (vastissima) bibliografia in proposito, sia sufficiente richiamare quanto citato *supra*, par. II.1.2.2

nella monarchia tradizionale di stampo “moderno”, frenata dai corpi intermedi, dai particolarismi locali, dai privilegi del potere giurisdizionale, e così via elencando.

Fra le forme di compromesso istituzionale di cui si è appena detto, possono essere annoverati i collegi di vertice dell'apparato amministrativo napoletano (consiglio di Stato e consiglio de' ministri); ma, sembra di poter affermare, anche la permanenza della dicotomia azienda – dicastero nell'ordinamento sabaudo avrebbe dovuto assolvere alla medesima (in senso lato) funzione: limitare, lo si dirà ancora una volta, la spinta centripeta del *pouvoir public* moderno.

I collegi di vertice napoletani inserivano i ministri ed il re (l'uno e gli altri principali protagonisti, di tempo in tempo, dei tentativi di concentrazione del potere) in una serie di complessi apparecchi collegiali che avrebbero dovuto, per così dire, far decantare il processo di decisione amministrativa lasciando libertà di espressione ad una pluralità di voci, tanto interne agli apparati quanto esterne (queste ultime rappresentate, in tesi, dai consiglieri di Stato non ministri).

La dicotomia azienda – ministero avrebbe dovuto invece salvaguardare l'autonomia della sfera d'amministrazione finanziaria consentendo un certo grado di separatezza fra l'impulso proveniente dal vertice e gli atti messi in opera dalle ramificazioni operative dell'apparato; in altre parole, e per usare una immagine già impiegata altre volte, mantenendo distinti i due tratti del “percorso” del potere: quello politico e quello amministrativo.

La realtà della prima metà dell'Ottocento dimostrò come entrambe le soluzioni, presupponendo, ancor più che l'efficacia, l'incisività *ex se* di meccanismi esclusivamente legislativo-formali, fossero destinate ad esiti deludenti.

I consigli di Stato e de' ministri a Napoli rimasero un guscio vuoto: le decisioni più importanti continuarono ad essere prese «in conferenza particolare» tra il ministro ed il sovrano e i collegi non seppero esprimere posizioni autonome rispetto alla volontà regia<sup>172</sup>.

Il permanere dell'autonomia dell'azienda nell'ordinamento sabaudo, come si è appena visto, non andò molto al di là di una previsione formale, mentre nella prassi le aziende prendevano ad operare (in modo alquanto visibile) come meri uffici alle dipendenze dei ministeri.

L'analisi delle variazioni normative successive al 1817 registra, insomma, oltre ad una serie di aggiornamenti sostanziali più o meno importanti<sup>173</sup> (le peculiarità dei

<sup>172</sup> sul problema dei collegi di vertice della monarchia borbonica, v. G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie*, cit., 1977, I, pp. 140 ss.

<sup>173</sup> nella categoria di quelli da non sottovalutare si ricordano ancora una volta i regolamenti marittimi varati (è il caso di dire) sotto il regno di Carlo Felice, sui quali Sinisi, *La legislazione...*, cit., in *Commerce...*, cit., 2011 .

quali, per la loro natura, perlopiù fuoriescono dall'angolo di messa a fuoco del presente lavoro), delle modifiche organizzative che non incidono sugli andamenti di fondo della struttura amministrativa: alcune strutture vengono rinnovate nelle loro linee di funzionamento per metterle al passo con le necessità dei tempi; ma, per la maggior parte, si osserva come "pezzi" di burocrazia vengano di volta spostati nello scacchiere dell'apparato centrale dello Stato, ed a volte poi rimessi al loro posto, sempre senza che l'identità del quadro ne venga mutata<sup>174</sup>.

### 5.1.2 Aggiornamenti della struttura burocratica (1818-1821)

Poste tutte queste premesse, si può adesso passare ad una sommaria rassegna di tali "aggiornamenti" architettonici. Il primo intervento normativo successivo alle patenti di marzo dotato di autonomia d'impulso rispetto a queste ultime è rappresentato dalla riorganizzazione del corpo del Genio civile, operata con r. pat. 2 ottobre 1818<sup>175</sup>.

Con quest'atto il corpo, creato con r. pat. due anni prima<sup>176</sup>, viene ora posto alle dipendenze della segreteria degli Interni; allo stesso tempo, viene creato un «*Corpo degli ingegneri dei ponti e strade*», subordinato al capo dell'azienda dell'Interno. Forse l'elemento maggiormente significativo che si può cogliere dalla disamina di questa normativa è il fatto che essa costituisce – in ciò, inquadrandosi perfettamente negli andamenti generali che poc'anzi si sono delineati – la positivizzazione e formalizzazione di un insieme di rapporti già creati per le vie della prassi.

Che il legame funzionale fra il Genio civile e l'apparato burocratico degli Interni fosse molto stretto, e come il vertice politico di quest'ultimo si ingerisse (in funzione "direttiva") nelle vicende del Genio è testimoniato anche in un passo della corrispondenza tra azienda e ministero degli Interni del luglio 1817 (qui estensivamente rassegnata). Il riferimento va alla lettera del giorno 11, nella quale viene trattata una pratica relativa all'acquisto di una macchina idraulica<sup>177</sup>. Numerosi elementi

<sup>174</sup> la tendenza, tipica di un periodo di "manutenzione" del sistema (secondo l'espressione che si è già impiegata), rispecchia quella già evidenziata nell'analisi degli anni successivi al 1730, v. *supra*, par. I.4

<sup>175</sup> cfr. r. pat. 3 ottobre 1818, n. 834, in *Raccolta...*, cit., 1818, pp. 49-50.

<sup>176</sup> e precisamente con r. pat. 19 marzo 1816.

<sup>177</sup> cfr. 11 luglio 1817/D, Demarchi a Caccia, in Allegato A: «S.M., cui ho riferito questa mattina la domanda fatta dal Sig. Castellani Maggiore ed Ispettore nel Corpo Reale del Genio Civile tendente ad ottenere che da codesta Azienda si faccia acquisto della Macchina Idraulica denominata Catena Aspirante della quale si è fatto l'esperimento al ponte di Po' nel giorno 21 aprile scorso ha aderito alla medesima, ed ha determinato che il chiesto prezzo di lire mille cinquecento venga corrisposto per codesta Cassa di Ponti e

d'interesse affiorano dalla comunicazione, nonostante l'apparente banalità del contesto. Un maggiore del corpo del Genio, dopo la dimostrazione del funzionamento di una apparecchiatura «denominata catena aspirante»<sup>178</sup>, si rivolge alle superiori autorità per sollecitarne l'acquisto e l'attribuzione in dotazione ai generi civili.

A questo punto, la procedura rivela particolarità degne di nota: in primo luogo, l'organo al quale l'ingegnere si rivolge è la segreteria degli Interni; è un funzionario di gabinetto di essa a sottoporre la questione al re (l'acquisto, evidentemente, è impreveduto ed oneroso, e necessita dell'approvazione da parte del sovrano); non meno significativo risulta il fatto che lo stesso re (con ogni probabilità non *sua sponte* ma dietro proposta del dicastero) determini che la spesa per l'acquisto della macchina debba essere sopportata dalla cassa dell'azienda dell'Interno.

L'iter burocratico, dunque, evidenzia la presenza di un nesso molto forte fra Interni e Genio civile ben prima delle patenti che formalizzeranno la subordinazione di quest'ultimo ai primi.

Dopo il Genio civile, fu la volta delle Poste. Tale servizio venne completamente riorganizzato con r. editto 12 agosto 1818, «*Con cui S.M. dà una nuova forma all'Amministrazione delle poste, stabilisce le leggi relative alla medesima, approvando lo annesso Regolamento, e derogando ed annullando quanto all'Amministrazione della posta delle lettere tutte le leggi preesistenti, e quanto all'Amministrazione della posta dei cavalli quelle soltanto, che sono in opposizione colle disposizioni adottate col presente e coll'annesso Regolamento*»<sup>179</sup>.

Lasciando ad eventuali trattazioni specialistiche l'analisi delle disposizioni sostanziali delle norme qui ricordate, che rappresentarono indubbiamente un passaggio fondamentale nel percorso di dotazione dello Stato sabauda di un servizio postale unitario ed universale in senso "moderno"<sup>180</sup>, in questa sede sarà necessario so-

*Strade. Nel rendere V.S. Ill.ma intesa di questa sovrana determinazione la prego di darvi esecuzione rendendone consapevole il Sig. Castellani, ed ho l'onore ecc.».*

<sup>178</sup> l'interesse di questo ufficiale per la questione era tutt'altro che occasionale. In verità, egli stesso era l'inventore della «catena aspirante», e dedicò alla sua macchina, pochi anni dopo, anche un piccolo saggio, originariamente in francese: G. Castellani (o Castellano), *Experiences sur la chaine aspirante tendantes à démontrer ses avantages sur les machines hydrauliques connues, avec les rapports approuvés par l'Institut de France et par la Société d'Agriculture de la Seine, faisant suite au Mémoire pour servir de parallèle entre le chapelet ordinaire et la chaine aspirante*, Alliana e Paravia, Torino 1825; ad esso fece seguito un sunto in italiano: "Estratto sulle esperienze sulla catena aspirante dell'idraulico Castellani", Alliana e Paravia, Torino, 1825.

<sup>179</sup> cfr. r. ed. 12 agosto 1818 n. 810, in *Raccolta...*, cit., 1818, pp. 491 ss.

<sup>180</sup> non a caso nelle premesse dell'atto normativo che qui si rassegna viene dato risalto al ruolo di «servizio pubblico» delle poste: pur facendo la tara delle solite espressioni di stile (l' "importanza" del ramo amministrativo oggetto di attenzioni legislative è affermata praticamente in ogni prologo), si può affermare che quest'enfasi costituisce la spia di un atteggiamento in divenire, ma già proiettato verso una

fermarsi sui punti maggiormente irrelati con le modificazioni strutturali dell'apparato amministrativo.

L'amministrazione postale (sotto la quale venivano riunificate le vecchie poste «delle lettere» e «dei cavalli»<sup>181</sup>) venne costituita in intendenza generale e posta sotto la “sovrintendenza” della segreteria per gli Affari esteri. Il segretario di stato degli Esteri, a tal fine, assunse anche il titolo (dal sapore, per la verità, un po' d'*ancien Régime*) di «Sovr'intendente generale delle Poste»<sup>182</sup>.

A termini del r. editto<sup>183</sup>, al sovrintendente generale (cioè al ministro degli Esteri) spettava in via esclusiva la facoltà di riferire al re sugli affari del servizio postale; allo stesso tempo, egli aveva la «superiore ispezione» sul personale (nella quale era incluso il potere disciplinare sugli impiegati, nonché quello di rimpiazzare coloro i quali non fossero stati nominati direttamente dal re); il combinato disposto di tali previsioni – con ogni evidenza – valeva a costituire il capo di dicastero come vertice politico dell'amministrazione postale.

A completare il quadro della subordinazione ministeriale dell'intendenza generale delle Poste, spiccano le norme sul bilancio.

È interessante notare come qui compaiano esplicitamente «due bilanci», quello c.d. «presuntivo de' fondi» e quello c.d. «delle spese». (Ragionando in termini contemporanei, è inoltre possibile qui intravedere un primo abbozzo della distinzione fra competenza e cassa: ovviamente, non tanto nella distinzione fra fondi e spese, quanto nel carattere «presuntivo» del bilancio attivo). Entrambi i bilanci dovevano essere preparati dal direttore generale delle poste (vertice amministrativo della struttura): il primo, poi, dopo essere trasmesso «al capo del Dicasterio [sic]», veniva da questi presentato al segretario di Finanze. Il secondo, invece, avrebbe formato «una categoria del bilancio del Dicasterio [sic] degli Esteri»<sup>184</sup>.

L'importanza di tali disposizioni non può sfuggire. La diretta subordinazione contabile delle Poste agli Esteri indica come, ancora una volta, al di là della formale autonomia della struttura esecutiva, essa fosse destinata ad operare come un'articolazione della struttura segretariale sovraordinata, che per tal via si avviava

concezione (per noi vicina e riconoscibile) del servizio postale che ne enfatizza i caratteri di prestazione universale, al contrario di quanto avveniva per le «poste» del regime tradizionale, strumento della celere trasmissione d'informazioni rilevanti per lo Stato molto più che mezzo di comunicazione per i privati. cfr. r. ed. 12 agosto 1818 cit., in *Raccolta...*, cit., 1818, p. 491: «Volendo noi dare una organizzazione [...] la quale sia atta ad assicurare la celerità e l'esattezza, e ad ispirare ad un tempo quella confidenza che esige uno stabilimento di tanto interesse per il pubblico [...]».

<sup>181</sup> cfr. art. 1, r. ed. 12 agosto 1818 cit., in *Raccolta...*, cit., 1818, p. 492.

<sup>182</sup> cfr. art. 2, c. 2, r. ed. 12 agosto 1818, cit., in *Raccolta...*, cit., 1818, p. 492.

<sup>183</sup> cfr. artt. 17 – 19, r. ed. 12 agosto 1818, cit., in *Raccolta...*, cit., 1818, p. 495.

<sup>184</sup> cfr. art. 12, ult. comma, r. ed. 12 agosto 1818, cit., in *Raccolta...*, 1818, p. 494.

anch'essa ad assumere la fisionomia propria del ministero (si ricorderà che, nel quadro delle patenti di marzo '17, gli Esteri erano una delle segreterie prive d'azienda).

A tal proposito, il r. editto di agosto '18 sembra presentare, per così dire, anche un piccolo enigma: all'art. 14 viene, infatti, affermato che «*le spese ordinarie della Direzione Generale delle Poste saranno tutte pagate dal Tesoriere dell'Azienda dell'Estero nel modo indicato dagli articoli 44 e 45 delle nostre Patenti 31 marzo 1817, e le spese straordinarie nel modo stabilito all'articolo 46 di dette Patenti*»<sup>185</sup>.

Come si spiega una simile disposizione? Si consideri come ci si trova in presenza di un sistema amministrativo nel quale – lo si è appena ricordato – quello degli Esteri era un dicastero “alla settecentesca”, con compiti squisitamente di *liaison politique*, e dunque “senza azienda”, ossia dipendente per il disbrigo dei propri (quantitativamente, d'altronde, modesti: spese di personale e d'ordinaria amministrazione) affari economici dalle strutture dell'amministrazione finanziaria. A maggior ragione, mancando l'azienda non potrebbero esistere né cassa né tesoriere.

In realtà, la disposizione, senz'altro stridente se la si legga di per sé stessa, va coordinata con un intervento normativo di poco successivo, le r. pat. 21 agosto 1818, istitutive, appunto, dell'azienda degli Esteri<sup>186</sup>.

Il nucleo di tale azienda era costituito, per l'appunto, dall'intendenza delle Poste, che vi veniva annessa. L'intendente generale delle Poste assumeva, altresì, il ruolo di capo dell'azienda degli Esteri. Qui veniva pure (compiutamente) istituita la figura del tesoriere, nominata nell'editto del 10 agosto ma lasciata, in quell'atto, senza alcuna definizione. Occorre notare una particolarità di questa posizione, così come disegnata dalle patenti del 21 agosto: essa sta nel fatto che il funzionario destinato a ricoprir-la veniva designato dalla segreteria delle Finanze<sup>187</sup>. Per il resto, le regole di funzionamento del nuovo organo erano le medesime delle altre aziende: l'omogeneità nel trattamento era assicurata da una serie di rimandi espliciti alla disciplina contenuta nelle patenti del marzo '17<sup>188</sup>.

La nomina del tesoriere riservata al segretario di Finanze costituisce, forse, una prima riconoscibile emersione “soggettiva” (ossia a livello di organi) di una dinamica che si è già visto operare in senso “oggettivo” (vale a dire, a livello di tendenze strutturali “sostanziali”, ovvero, per esprimersi con lessico attualizzante, di assetti competenziali): quella di progressiva concentrazione delle attribuzioni statali in materia

<sup>185</sup> cfr. art. 14, r. ed. 12 agosto 1818, cit., in *Raccolta...*, cit., 1818, p. 494.

<sup>186</sup> r. pat. 21 agosto 1818 n. 814, *Con le quali S.M. crea un'Azienda generale Economica annessa al Ministero dell'Estero, che prenderà la denominazione di Azienda economica dell'Estero, e dipenderà dal Primo Segretario di Stato per gli affari Esteri*, in *Raccolta...*, cit., 1818, pp. 591-592.

<sup>187</sup> sul punto, cfr. art. 4, r. pat. 21 agosto 1818, cit., in *Raccolta...*, cit., 1818, p. 592.

<sup>188</sup> cfr. artt. 3, 6, r. pat. 21 agosto 1818, cit., in *Raccolta...*, cit., 1818, p. 592.

d'entrata e spesa (ciclo di finanza pubblica) nelle strutture dell'amministrazione finanziaria.

Le patenti di marzo '17<sup>189</sup> avevano già introdotto una serie di principi importanti, semplificando ed accentrando il processo di formazione del bilancio dello Stato (affidato alla dialettica ministeri "singoli" – ministero di Finanze) ed al contempo svuotando il ruolo delle tesorerie d'intendenza, ridotte a meri centri di erogazione del denaro già assegnato e contabilizzato altrove. L'accentuato protagonismo dell'amministrazione delle Finanze (un tempo spezzettata fra diversi organi con funzioni di controllo o di entrata, ed ora solidificata in un ministero reggente le principali leve della finanza pubblica) risultava ancora più enfatizzata dalla presenza di ministeri "senza azienda" o di situazioni quali quella nella quale versavano gli interni (dipendenti, come si sa, dalle Finanze per tutte le operazioni di cassa). Ora, nella creazione di una nuova azienda, si ribadisce come i tesoreri "dislocati" presso i rami d'amministrazione attiva (ovvero, presso gli organi di "spesa") siano delle emanazioni dell'amministrazione centrale delle Finanze, più che delle espressioni dell'autonomia di gestione dei singoli rami d'amministrazione. Il potere di nomina del cassiere delle Poste, nella sua apparente minutezza, è uno specchio di questo assetto sottostante.

Per il resto, le incombenze dell'amministrazione postale praticamente assorbivano lo scopo e l'orizzonte dell'azienda dell'Esero nella sua interezza, di talché si può dire, anzi, che questa sia stata istituita per "normalizzare" la cornice istituzionale della prima, riconducendo la nuova struttura all'interno del quadro formalizzato con le patenti 31 marzo 1817.

Nel corso dell'anno 1819 si segnalano due provvedimenti riguardanti l'amministrazione finanziaria, che (nella complessità delle loro determinazioni di dettaglio) confermano un lungo e tortuoso, ma evidente processo di accentramento, "razionalizzazione" e solidificazione della leva economica dello Stato.

Con il primo atto (r. pat. 21 gennaio 1819, n. 886<sup>190</sup>) venne integrato il sistema delineato a grandi linee nel marzo del '17, precisando il ruolo degli organi del tesoro e tratteggiando una dialettica fra le tesorerie provinciali e quella centrale mediante la quale il flusso del denaro pubblico veniva incanalato attraverso percorsi sempre più lineari e controllabili dal vertice, mentre sempre minor rilievo avevano le singole casse d'azienda, ormai puri e semplici "punti di passaggio" della finanza statale, de-

<sup>189</sup> sul punto, più dettagliatamente, v. *supra*, par. II.3.

<sup>190</sup> *Colle quali S.M. prescrive alcune provvidenze concernenti l'introito, e l'uscita de' redditi dello Stato; determina le attribuzioni de' Tesorieri provinciali, e del Tesoriere generale, e l'epoca in cui dovranno rendere i loro conti dell'anno finanziario, e il modo della loro parificazione, e stabilisce alcune altre misure pel migliore accertamento della contabilità*, in "Raccolta...", cit., 1819, pp. 18 ss.

putati a poco più che alla preparazione dei mandati e delle quietanze da rimandare di volta in volta alla tesoreria prima e dopo l'effettuazione dei pagamenti, a scadenze prefissate<sup>191</sup>. un'idea di sintesi piuttosto precisa del sistema disegnato dalle patenti è offerta dal disposto dell'art. 14, a tenore del quale «*dietro le disposizioni contemplate agli art. 1 e 2, i prodotti del nostro Erario dovendo esclusivamente essere versati nelle Tesorerie provinciali, le operazioni del Tesoriere nostro generale si restringono per una parte, ad incassare i redditi dello Stato, che gli vengono versati dai rispettivi Tesorieri provinciali, e per l'altra parte tanto a somministrare i fondi alle diverse Casse de' Dicasteri, e delle Generali aziende, a seconda degli assegni portati da' rispettivi bilanci, che al giro e somministrazione de' fondi ai Tesorieri provinciali, secondo può esigere il nostro servizio, ed a norma degli ordini, che riceverà dal nostro Primo Segretario di Finanze, pel canale dell'Ispettore generale dell'Erario*»<sup>192</sup>.

Il senso della rottura rispetto alla vecchia complessità dell'amministrazione finanziaria settecentesca (ovvero, pre-rivoluzionaria) è evidente: da una parte, si è vista operare una numerosa congerie di meccanismi locali, insistenti su un frastagliato tessuto di imposizione tributaria, a fronte dei quali in funzione unificante si poneva l'attività della tesoreria centrale; dall'altro lato, progredendo l'Ottocento e con esso il rafforzamento dell'unitarietà dello Stato e del suo potere, si vede invece una struttura che si impernia su di un rapporto diretto ed "esclusivo" centro – periferia.

Non vi sono più istanze di sintesi a livello centrale: il livello centrale, al contrario, è la proiezione dell'unità del sistema, che si realizza nelle articolazioni ("semplici" e "dirette") periferiche. La tesoreria centrale può quindi "restringersi" ad un ruolo di smistamento delle operazioni relative alle entrate pubbliche: tale "restringimento" non deve essere letto come un allentamento dei vincoli centralistici, ma, al contrario, come il rafforzamento di questo stesso tessuto connettivo unitario, che si va strutturando a maglie sempre più strette, chiamando progressivamente fuori causa i piani "autonomi" ed "eccentrici" di gestione della risorsa pubblica (prime fra tutti, le aziende).

Sulla stessa linea si pose il secondo dei ricordati provvedimenti, le r. pat. 22 marzo 1819, n. 905. Se le patenti di gennaio avevano operato dal punto di vista dei meccanismi e delle procedure di gestione della tesoreria, quelle di marzo dello stesso anno riformarono la (fino ad allora oltremodo frastagliata) amministrazione dell'Insinuazione e demanio. Gli obiettivi di centralizzazione e semplificazione furono perseguiti accentuando il rapporto di subordinazione degli uffici dell'Insinuazione e del demanio dall'azienda generale delle Finanze ed eliminando

<sup>191</sup> cfr. artt. 5 – 8, r. pat. 21 gennaio 1819 cit., in *Raccolta...*, cit., pp. 19-20.

<sup>192</sup> cfr. art. 15, r. pat. 21 gennaio 1819, cit., in *Raccolta...*, cit., 1819, p. 22.

alcune particolarità del loro ordinamento che, ereditate dal secolo precedente, rimanevano come inattuale testimonianza di un'antica autonomia e di una sorpassata pervasività del momento "giurisdizionale" nell'esercizio del potere pubblico. In questo senso si deve leggere la previsione<sup>193</sup> a termini della quale i funzionari dell'Insinuazione e demanio furono dispensati dal rendere il conto direttamente alla Camera dei Conti. Al posto di questa vecchia responsabilità contabile, "esterna" e (para-)giurisdizionale, se ne istituì una di tipo prettamente "interno" ed "amministrativo", risolta all'interno di un rapporto gerarchico tra uffici. Fu infatti stabilito come ogni quadrimestre il conto dovesse essere reso all'azienda generale delle Finanze, che per parte sua, dopo averli verificati, avrebbe provveduto annualmente a redigere uno stato generale delle entrate e delle spese dell'amministrazione demaniale. In generale, dalla disamina dell'intero provvedimento traspare in modo alquanto deciso l'accentuazione del ruolo della generale azienda di Finanze; si prosegue, insomma, lungo una via di costante e visibile riduzione delle singolarità e delle policentricità della struttura (burocratica, sotto le specie di struttura) d'entrata d'antico regime.

Proseguendo nella disamina cronologica della normazione amministrativa successiva alle patenti del marzo '17, ci si imbatte in un provvedimento apparentemente frivolo, ma in realtà profondamente indicativo di una certa peculiare sensibilità nei confronti dei poteri pubblici.

Con regio brevetto 17 marzo 1820<sup>194</sup> vennero infatti stabilite delle uniformi di tipo militare per i ministri ed i funzionari delle segreterie, riservandosi espressamente di provvedere in futuro anche per le aziende. Ricami al colletto e ai paramani, tagli e colori (la giacca, una *redingote* dal colletto alto e rigido, avrebbe dovuto essere di una tinta turchino scuro) vennero minuziosamente regolamentati.

Certo, un simile provvedimento non può adeguatamente comprendersi senza far riferimento al clima culturale ed alla moda dell'epoca: l'Europa delle monarchie c.d. "restaurate" aveva ereditato dal periodo napoleonico l'innamoramento per le belle divise. Il gusto più aggiornato aveva, invero, spento i tratti più fastosi ed eccessivi dell'apparecchio marziale della Francia imperiale, alleggerendo le spalline e cordelline, i colori squillanti, i galloni e pennacchi di memoria murattiana; il fascino per l'abbigliamento militare rimaneva, però, immutato, come testimonia l'iconografia coeva<sup>195, 196</sup>.

<sup>193</sup> cfr. artt. 5 – 6, r. pat. 22 marzo 1819, n. 905, in *Raccolta...*, cit., 1819, pp. 115 – 117.

<sup>194</sup> cfr. r. brev. 17 marzo 1820, in *Raccolta...*, cit., 1820, pp. 142 ss.

<sup>195</sup> lunghi anni di pace ed una politica di celebrazione dell'esercito come baluardo della sicurezza delle monarchie europee favorirono una vera e propria esuberanza sartoriale in campo militare, come notato

E tuttavia, si sbaglierebbe a relegare la militarizzazione delle tenute dei funzionari ministeriali sabaudi nel campo della storia del costume. La divisa esprime, infatti, una concezione – tutta politica e giuridica – della funzione: nella rigida rappresentazione dei gradi risalta, infatti, la gerarchia, nuovo tratto caratterizzante dell'amministrazione civile monocratica, "solida" e verticistica – proprio come l'esercito.

Ai fini del presente discorso, non sembra di poca importanza, per comprendere il trapasso storico vissuto negli anni della c.d. «Restaurazione» dalle aziende (e quindi dal modello dell'amministrare), sottolineare l'annuncio, contenuto nel r. brev. 17 marzo, del provvedimento relativo alla dotazione di uniformi, oltretutto per i ministri, anche per questi organi.

La volontà di dotare pure i rami esecutivi, "tecnici", (o «d'amministrazione economica» per impiegare il lessico coevo) dell'apparato burocratico del medesimo aspetto militaresco immaginato per le segreterie, testimonia di almeno due tendenze interessanti:

- a) la *prima* concerne il coinvolgimento delle aziende, un tempo massima espressione della policentricità del sistema amministrativo e dell'autonomia del momento economico-esecutivo, nella stessa dinamica di "solidificazione" e centralizzazione della quale si parlava poc'anzi con riferimento ai ministri: le progettate uniformi divengono, quindi, il simbolo di un processo che – nei fatti di più immediata e consistente rilevanza giuridica – si è percorso estensivamente negli scorsi paragrafi;
- b) la *seconda* riguarda la netta considerazione delle aziende come parte di un organismo amministrativo unitario, il cui vertice – senza soluzioni di continuità e con connotazioni di supremazia gerarchica – era rappresentato dai dicasteri. È evidente che la mancata previsione di divise per le aziende avrebbe, invece, significato un atteggiamento diametralmente

da diversi autorevoli uniformologi (cfr. J. R. Elting, *Napoleonic uniforms*, 2 voll., Macmillan, New York 1993).

<sup>196</sup> si consideri il proliferare di stampe e dipinti di soggetto militare, che andavano dai capolavori di Gérard (l'"Ufficiale dei cacciatori durante la carica", in duplice versione al Musée du Louvre) alle riproduzioni seriali, in bianco e nero come anche a colori vivaci, di immagini del congresso di Vienna o delle battaglie di Napoleone, diffuse in ogni casa della piccola e media borghesia. I sovrani, d'altronde, davano l'esempio, facendosi immortalare in attillate uniformi da parata: si ricorderanno, a mò di esempio, i vari ritratti di Giorgio IV in tenuta da colonnello di un reggimento scozzese, dello zar Alessandro nell'uniforme della Guardia, di Francesco I d'Austria, nonostante l'età ormai piuttosto avanzata, in divisa di feldmaresciallo... Anche Francesco Giuseppe, ancora bambino, venne ritratto in una miniaturizzata divisa da fante asburgico, mentre lo sfortunato *Roi de Rome* veniva rappresentato in tenuta da ufficiale dell'esercito imperiale.

opposto, valorizzatore dell'autonomia organica di queste articolazioni burocratiche.

Al preannuncio della "militarizzazione" dell'aspetto estetico delle aziende mediante l'introduzione di divise sulla falsariga di quelle ministeriali non fece immediatamente seguito il corrispondente provvedimento. Esso, però, non mancherà di essere adottato più avanti (ed a suo tempo tornerà a darsene brevemente conto nel prosieguo del discorso), a testimonianza di una decisione non episodica, ma sistemica: esso sarà firmato, dopo i moti del 1821, dal nuovo sovrano, Carlo Felice<sup>197</sup>.

Tornando, senza precorrere i tempi, ad una carrellata cronologica, l'ultimo provvedimento significativo in tema di organizzazione amministrativa che si incontra prima del tentativo di *coup d'état* costituzionale è un regolamento (sanzionato con r. pat.) del 24 gennaio 1821.

L'Europa mediterranea e la penisola italiana erano, a quell'epoca, già in subbuglio da diverso tempo. Dopo il noto *pronunciamento* di Cadice (1 gennaio 1820), la Spagna viveva in pieno il c.d. «triennio liberale». Nel frattempo, le ribellioni costituzionali (delle quali furono protagonisti, pressoché invariabilmente, gruppi di ufficiali ed esponenti della borghesia «colta» delle professioni) si erano già estese alle Due Sicilie e l'attività delle vendite carbonare e dei circoli «politici» ferveva anche altrove. Proprio del gennaio '21 sono le manifestazioni di piazza che a Torino videro gli studenti protestare contro l'egemonia austriaca sulle questioni italiane.

In peculiare stridore rispetto a questo clima teso ed emergenziale si registra l'atto normativo sopra accennato, che operò una riorganizzazione dell'Artiglieria, dichiaratamente animata dall'intento di applicare anche in questo settore i principi ed i modelli che erano stati seguiti diversi anni prima per quel che concerneva l'amministrazione e l'organizzazione della Marina<sup>198</sup>. Il dato più immediatamente caratteristico dell'impianto allora messo a punto era rappresentato dalla presenza di un consiglio (il consiglio d'Ammiragliato) misto, composto cioè da funzionari civili e da militari, al vertice della struttura. Tale tratto fu ripreso dalle patenti di gennaio '21, che stabilirono un consiglio d'Artiglieria, presieduto dal gran mastro dell'Artiglieria (figura di ascendenze settecentesche). Di esso facevano parte (oltre al presidente): l'intendente generale, capo dell'azienda d'Artiglieria; il direttore generale del materiale d'artiglieria; il colonnello comandante il personale d'artiglieria; i direttori della polveriera e della raffineria dei nitri, della fabbrica d'armi e della fonderia; il controllore generale ed il primo ufficiale del controllo generale; e, infine, un

<sup>197</sup> cfr. *amplius infra*, par. II.5.2.

<sup>198</sup> si è già dato conto di questo atto *supra*, cfr. par. II.2.2.1.

ufficiale d'artiglieria nominato dal gran mastro con funzioni di segretario del collegio<sup>199</sup>.

La composizione e la struttura stessa di questo collegio potrebbero sembrare tutto sommato abbastanza rispondenti a canoni risalenti e convenzionali d'amministrazione, ma, come si è notato già per quel che riguardava la Marina, due erano i dati di reale innovatività: il *primo* consisteva nella condensazione in una struttura unitaria di un complesso di organi prima non immediatamente organizzati in una cornice armonica, con delimitazioni di sfere «competenziali» riconoscibili; il *secondo* – non immediatamente evidente ma probabilmente ancor più incisivo – era rappresentato dalla subordinazione di tutto il complesso dell'artiglieria alla superiore sovrintendenza del ministero di Guerra (e marina)<sup>200</sup>, che risultava connesso ormai in modo “esplicito” alla (intera) struttura amministrativa (e non più solo alla azienda), alla quale avrebbe impartito le direttive decisive a livello «politico» per il tramite del consiglio d'Artiglieria.

A tal proposito, bisogna segnalare come la creazione del nuovo consiglio non mettesse in discussione la struttura generale disegnata dalle patenti del 31 marzo '17. L'autonomia (organica) della struttura dell'azienda era, infatti, conservata, ed il personale civile continuava ad essere inquadrato in tale organismo<sup>201</sup>, agli ordini dell'intendente generale. Anche per questa via -non si può fare a meno di ripetere quanto già osservato in relazione alla Marina- rientrava in gioco la potestà (gerarchica) del ministero competente, che grazie alla “leva” delle disposizioni delle patenti di marzo '17 avrebbe potuto esprimere un ruolo direttivo nei confronti della struttura esecutiva ad esso sottordinata.

Un ultimo, piccolo ma significativo passo normativo verso la coagulazione di un'amministrazione del tutto sganciata dalle logiche dell'amministrare “complesso” e, invece, ricondotta sotto la potestà onnicomprensiva dello Stato-apparato fu compiuto proprio agli sgoccioli del regno di Vittorio Emanuele, tramite tre provvedimenti emanati intorno alla metà di febbraio 1821 (ossia, poco più di quindici giorni prima che, il 6 marzo, si mettesse in moto la macchina del tentato colpo di stato «liberale»).

Si tratta, rispettivamente: del regio brevetto 15 febbraio 1821 (I) «*col quale S.M. fissa lo stipendio degl'Intendenti generali Capi d'Azienda, e loro Vice-Intendenti gene-*

<sup>199</sup> cfr. art. 1, regolamento economico per l'amministrazione d'Artiglieria, annesso a r. pat. 21 gennaio 1821, in *Raccolta...*, cit., 1821, pp. 54 -55.

<sup>200</sup> sulle vicende della separazione/riunione dei due ministeri, cfr. *amplius supra*, par. II.2.2.1.

<sup>201</sup> cfr. art. 12, reg. 24 gennaio 1821 (reg. economico per l'amministrazione dell'artiglieria), in *Raccolta...*, cit., 1821, p. 54.

rali, e sopprime ogni incerto o casuale emolumento del quale godessero in prima, che dovrà cedere intieramente in favore del Regio Erario»; del regio brevetto (sempre datato 15 febbraio 1821, II) «col quale S.M. fissa il maximum al quale possono ascendere gli stipendii de' Segretari, Sotto-segretari e Scritturali delle rispettive Segreterie ivi enunciate, e sopprime ogni incerto od eventuale trattenimento, di cui avessero in prima essi goduto, da cedere a favore del Regio Erario, sotto le riserve nello stesso espresse»; del regio brevetto, infine, anch'esso del 15 febbraio (III), «col quale S.M. stabilisce il modo col quale dovrà essere portata in bilancio la totalità dell'assegnamento dei Primi Segretari di Stato Esteri ed Interni, di Guerra e Marina, Finanze e Polizia»<sup>202</sup>.

Come le stesse intitolazioni rendono evidente, questi tre atti miravano a ricondurre entro un quadro unitario i salari dei funzionari delle amministrazioni centrali, stabilendo per tutti che essi fossero interamente a carico del regio erario, ossia del bilancio dello Stato, elidendo quindi il residuo di un'antica pluralità di emolumenti (e di fonti), in favore di una concezione più aggiornata di «stipendio» unitario e «pubblico». Rimanevano esclusi (in parte) dal nuovo regime (a) gli impiegati della segreteria degli esteri, per i quali si ricordava come tale struttura «per degni riguardi, e secondo antica pratica, è in ciò governata secondo ordinamenti singolari»<sup>203</sup>, e (b) coloro i quali fossero in servizio presso il dicastero di Guerra e marina provenendo dai ranghi delle forze armate, il cui «soldo» era stabilito dalle apposite previsioni normative<sup>204</sup>.

Si trattava di un'operazione non meramente routinaria, ma guidata da ben precisi lineamenti di politica del diritto, primi fra tutti il consolidamento della tensione centralistica degli apparati pubblici e l'enfasi sulla costruzione di un "nuovo" modello di impiegato, servitore esclusivo dello Stato. Il ruolo di questo "nuovo" soggetto era tutto risolto nell'apparato, e la sua completa appartenenza ad esso doveva essere sottolineata tramite la decisa reiezione di meccanismi di retribuzione che, invece,

<sup>202</sup> cfr. *Raccolta...*, cit., 1821, pp. 94 ss.

<sup>203</sup> art. 11, r. brev. 15 febbraio 1821 (II), in *Raccolta...*, cit., 1821, p. 97. Si ricorderà, a proposito, che questa "singolarità di ordinamenti" delle strutture degli Esteri non era limitata al solo Piemonte, ma doveva essere una caratteristica piuttosto comune: anche nel regno delle Due Sicilie, gli stipendi degli impiegati del «Ministero e Real Segreteria di Stato per gli Affari Esteri» erano aumentati del 10% rispetto a quelli delle altre amministrazioni, «per riguardo all'antica differenza che vi è sempre stata ne' soldi degli Uffiziali della Real segreteria e Ministero di Stato degli Affari esteri», cfr. art. 10, l. 10 gennaio 1817, «Legge organica di tutte le Reali Segreterie e Ministeri di Stato del Regno delle Due Sicilie» (n.b.: la dicitura napoletana «Reale segreteria e ministero di Stato» è *unitaria*; la congiunzione non si riferisce a due tipologie di strutture di nome diverso. Nell'ordinamento borbonico il passaggio dalle segreterie ai ministeri è chiaro anche dal punto di vista nominalistico, con il nuovo nome che si sovrappone al vecchio).

<sup>204</sup> art. 11, r. brev. 15 febbraio 1821 (II), in *Raccolta...*, cit., 1821, p. 97.

esaltassero il ruolo autonomo del pubblico funzionario come diretto punto di interlocuzione (e di imputazione) rispetto al mondo dei sudditi-amministrati.

Autorizza a trarre simili conclusioni l'attenta lettura di quello fra i tre provvedimenti che più immediatamente concerne l'oggetto della presente trattazione, occupandosi degli intendenti e vice-intendenti d'azienda (r.brev. 15 febbraio 1821- I). Così recita il preambolo:

*«Certi da gran tempo, che sia di maggior decoro agli Impiegati del nostro Governo il ricevere dalla mano Regia l'intiero compenso delle loro fatiche, che di ricavarne una parte immediatamente dal pubblico, cui sempre, e malgrado la più scrupolosa esattezza nelle riscossioni, legasi l'idea dell'esazione arbitraria, abbiamo posto in massima di surrogare coi fondi dell'Erario quella porzione d'utile, che molti fra gl'impiegati economici ritraevano dai diritti conosciuti sotto il nome d'incerti, e di far introdurre tali diritti al nostro Tesoro siccome regalie al medesimo devolute, onde risarcirlo della maggior spesa di cui l'ordinata surrogazione gli sarebbe causa»<sup>205</sup>.*

Non si può proprio dire che il legislatore sabauda non abbia sul tema le idee piuttosto chiare (la controfirma di Brignole apposta al decreto mai come stavolta non è puramente rituale, ma illumina – con ogni probabilità – su quale sia la mente dietro il provvedimento, ed in quale movimento di azione di governo esso vada collocato dal punto di vista storico-generale<sup>206</sup>).

Come detto in precedenza, si vuol recidere ogni legame diretto fra la figura funzionario e la società sottostante: in un mondo d' *Ancien Régime*, poteva parere (ed era) del tutto naturale che i pubblici impiegati, espressione in certo qual modo (sebbene in misura indubbiamente molto minore rispetto ai membri dei corpi giurisdizionali) di poteri non privi di una loro autonomia “intermedia” all'interno di un corpo politico-giuridico stratificato, richiedessero ai soggetti amministrati dei contributi diretti.

Le regalie d'uso, le dazioni consolidate e codificate, assumevano quasi il ruolo di simbolica concretizzazione della necessità della mediazione del funzionario, come momento di passaggio e di sintesi tra il destinatario dell'azione ed il potere pubblico “astratto”, superiore e distante.

Nel rapporto “moderno” tra il pubblico potere e l'amministrato, all'opposto, l'interlocuzione è diretta: i contorni “autonomi” della figura del funzionario vengono assorbiti all'interno della struttura dello Stato. In questo senso, la serie di provvedi-

<sup>205</sup> cfr. r. brev. 15 febbraio 1821 (I), cit., in *Raccolta...*, cit., 1821, p. 94.

<sup>206</sup> numerosi studi si sono occupati, anche di recente, della politica “riformatrice” di Brignole e dei suoi successi ed insuccessi. In questa sede si rimanda, per un primo approfondimento, a P. Caroli, *La Segreteria...*, cit., in *Ombre...*, cit., 1997.

menti in analisi è situabile sulla via che porterà l' «ufficio» amministrativo ad identificarsi e definirsi con il richiamo ad un sistema, per così dire, di *assi cartesiani*, nel quale l'ascissa e l'ordinata sono rappresentate dalla immedesimazione organica e dalla competenza.

Nella “nuova” amministrazione, non vi è possibilità di fondazione autonoma del ruolo del pubblico funzionario: esso è un ingranaggio fondato e risolto nella cornice (legale o, comunque, positiva) della struttura e dell'apparato.

Le remunerazioni “incerte” provenienti direttamente dal pubblico sono divenute quindi il segno di un arbitrio, di un corpo ormai estraneo al sistema: così come il funzionario è tutto definito per mezzo dello Stato, anche fisicamente i suoi emolumenti devono essere tutti di marca pubblicistica e, ancora una volta, “univoca”.

Dal punto di vista pratico, ciò non sconvolge di molto l'ordinario fluire dell'amministrazione, poiché quegli emolumenti “estranei” saranno recuperati attraverso una corrispondente riconduzione del loro ammontare all'erario pubblico («siccome regalie al medesimo devolute»), mentre l'impiegato non soffrirà alcuna diminuzione di stipendio, perché quella parte prima affidata ad una sua iniziativa diretta sarà presa in carico dallo Stato<sup>207</sup>.

Dal punto di vista teorico, però, si è avanzata di non poco l'opera di costruzione – pragmatica, sommessa, quasi inconsapevole: in una parola, spontanea - ma costante, della figura di funzionario che, ipostatizzata, entrerà nella costruzione dogmatica pubblicistica della seconda metà del secolo XIX.

## 5.2 Il regno di Carlo Felice (1821 -1831)

### 5.2.1 Non immobilismo, ma continuità

Sulla rappresentazione storiografica tradizionale del regno di Carlo Felice, ultimo sovrano di casa Savoia del ramo principale ed ultimo personaggio ancora legato, per biografia non meno che per convinzioni, al mondo d'antico regime, si è già detto.

Nella divulgazione storica (anche recente) ancora permangono forti gli echi della interpretazione «risorgimentale» dell'epoca felicianiana come di un opprimente decen-

<sup>207</sup> la parte ‘tecnica’ del provvedimento contiene altresì la fissazione dei ‘nuovi’ stipendi onnicomprensivi, ed è tutta contenuta in tre brevi articoli, cfr. r. brev. 15 febbraio 1821 (I), artt. 1-3, in *Raccolta...*, 1821, cit., p. 95.

nio codino, inaugurato dagli eccessi di una reazione poliziesca che avrebbero meritato al loro massimo responsabile politico il nomignolo di «Carlo Feroce»<sup>208</sup>.

Limitandosi ai più recenti movimenti della storiografia giuridica, mette conto ancora una volta di segnalare le tendenze di (almeno parziale) revisione di tale *cliché* (comunque, non del tutto infondato) relativo agli anni 1821-1831<sup>209</sup>.

Molto ci sarebbe, ad ogni modo, da dire sulla sostanza politica ed amministrativa dell'ultima stagione nella quale in Europa si sperimentarono linee di governo basate sull'ideale *ultra*. Che non la si possa liquidare come un mero (impossibile) tentativo di forzare all'indietro l'orologio della Storia lo dimostra lo studio della coeva esperienza francese. Il regno di Carlo X vide, infatti, operare l'apparente contraddizione di un reazionarismo che si confrontava con un sistema costituzionale: l'*ancien Régime* non era più, ormai, un dato strutturale, ma una visione politica (e in ciò sarebbe lecito leggere un manifesto segno di "modernizzazione irreversibile"). L'improbabile e tumultuoso equilibrio fra reazione e forme costituzionali sarà, non casualmente, rotto proprio quando il re pretenderà di obliterare – o quantomeno di mutilare – nettamente queste ultime per via "legislativa" (*rectius*, normativa scritta)<sup>210</sup>, anziché di orientarne il funzionamento in modo favorevole alle proprie istanze<sup>211</sup>.

In Piemonte, comunque, negli stessi anni, i problemi e gli elementi di complessità erano in scala (prevedibilmente) molto inferiore. L'interpretazione del regno di Carlo Felice, sotto il punto di vista storico-giuridico ed istituzionale, si gioca ancora avendo riguardo all'azione di governo.

Abbandonando ogni pretesa di letture generali e complessive, e ritornando entro la prospettiva propria della presente trattazione, negli anni '20 non ci si devono attendere (in modo simile a quanto detto per gli ultimi anni di Vittorio Emanuele I) grandi movimenti di riforma dell'apparato amministrativo.

<sup>208</sup> cfr., ad es., M. Ruggieri, *L'eredità...*, cit., 1995.

<sup>209</sup> ancora una volta, cfr. L. Sinisi, *La legislazione...*, cit., in *Commerce...*, cit., 2011.

<sup>210</sup> si allude alle notissime *ordonnances de Saint-Cloud* che segnarono l'inizio del moto rivoluzionario del '30. Sul regno di Carlo X e la «Restaurazione» in Francia, v. , *ex multis*, P. Rosanvallon, *La monarchie impossibile. Les Chartes de 1814 et 1830*, Fayard, Paris 1994; L. Lacché, *Governo rappresentativo e principio parlamentare: le Chartes del 1814 e 1830*, in «Giornale di storia costituzionale», 2004 – IV, n. 8, pp. 99-120. Sul tema (con centratura più specifica e con esauriente ricostruzione del quadro costituzionale nel quale s'inserirono le *ordonnances* sopra citate, ma pure con ampi spunti di carattere generale e di ricostruzione del dibattito dottrinario), v. anche Marco Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d' Ancien Régime all'Italia liberale*, Giuffrè, Milano 2009, spec. cap. II, pp. 73-137.

<sup>211</sup> in questa categoria si dovrebbero interpretare le varie riforme della legge elettorale, che non negano il quadro della *Charte Octroyée*, ma, pur nel paradosso del suo svuotamento sostanziale, lo presuppongono (a livello di coordinate d'esistenza).

E ciò non solo e non tanto in ragione di una (asseritamente) dominante ideologia ultraconservatrice, ma soprattutto in virtù della stabilizzazione di un sistema che già aveva vissuto una importante fase riformistica.

Cominciando ora una rassegna più puntuale e concreta degli atti normativi, come si è fatto fin qui, il primo provvedimento che bisogna segnalare in quanto dotato di un qualche rilievo strutturale all'altezza dell'organizzazione amministrativa, è quello relativo all'abolizione del ministero di polizia.

Nulla di nuovo: di tale cambiamento si è già parlato quando si è analizzata la creazione del ministero<sup>212</sup>. In tale occasione si è pure detto che motivo principale dell'abolizione di una struttura autonoma deputata alla cura dell'ordine pubblico fu l'esperienza dei moti del '21, durante i quali l'apparato repressivo non si era dimostrato particolarmente efficiente, non riuscendo a reprimere i tentativi di cospirazione prima che essi deflagrassero (fallendo, e portando tra le altre cose a conseguenze politiche gravissime, come l'abdicazione del re e l'intervento delle truppe austriache).

Con r. pat. 30 ottobre 1821, come si sa, le incombenze di pubblica sicurezza vennero trasferite al dicastero dell'Interno, con l'espressa motivazione che una tale struttura (più vasta, più ramificata, capillarmente distribuita sul territorio in ragione della presenza delle intendenze, dotata di maggiori collegamenti con gli altri rami d'amministrazione) avrebbe meglio potuto garantire «*il buon ordine, e la tranquillità de' Nostri Dominii*»<sup>213</sup>.

Il vicariato di Torino e l'intendenza di polizia di Genova vennero conservate immutate nelle loro specificità ed attribuzioni<sup>214</sup>; per il resto, gli organi propriamente di polizia (primi fra tutti i commissari ed i commissariati ad essi sottoposti) vennero posti alle dipendenze del ministro degli interni ed integrati nell'apparato di quel dicastero. Si inaugurò così, in breve, quella gestione che, immutata nelle sue linee generali, fu ereditata dal regno d'Italia e, sia pur attraverso notevoli mutazioni, permane tuttora.

Nel provvedimento si nota molto chiaramente come la principale preoccupazione del legislatore fosse quella di garantire una pervasiva distribuzione di competenze di polizia sul territorio e – in sintonia con gli indirizzi generali in materia di amministrazione, non meno che con le specifiche esigenze di settore – al contempo, di predisporre una catena di comando sufficientemente rapida e gerarchica. Balza

<sup>212</sup> cfr. *supra*, par. II.2.2.

<sup>213</sup> cfr. preambolo, r. pat. 30 ottobre 1821, in *Raccolta...*, cit., 1821, p. 411.

<sup>214</sup> cfr. art. 30 (XXX nel testo), r. pat. 30 ottobre 1821 cit., in *Raccolta...*, cit., 1821, p. 416

all'occhio la precisa delimitazione delle competenze di pubblica sicurezza dei sindaci e delle autorità provinciali.

Lasciando a trattazioni più specifiche la puntuale disamina dell'atto e l'opportuna centratura "specialistica" sulla materia<sup>215</sup>, sarà sufficiente per quanto qui d'interesse ribadire ancora una volta la coerenza e la consonanza della risistemazione felicianiana rispetto all'idea di una burocrazia sempre più «organica», verticistica, unitaria.

Nel regio biglietto 18 febbraio 1822<sup>216</sup> non è difficile leggere una traccia della dinamica, già ampiamente analizzata, di centralizzazione del bilancio (e di conseguente svuotamento dell'autonomia delle aziende come organi di spesa). Si potrebbe affermare come questo sia uno di quegli atti che dimostrano quanto la distinzione contenutistica -che (un po' pigramente) continua a farsi- fra «tecnica» e «politica» nelle operazioni di governo sia del tutto artificiosa, se non fuorviante. La materia, i toni e i contenuti del regio biglietto in analisi sono, infatti, quanto mai «tecnici»; nondimeno, le ricadute «politiche» sono evidenti.

Si tratta, in sostanza, di un aggiustamento delle operazioni contabili fra aziende e ispezione dell'erario: un' «istruzione» acclusa alle patenti determina come mensilmente si debba procedere al «*confronto degli stati de' versamenti, che dai Contabili di quelle <le aziende ndr> si fanno nelle nostre Tesorerie provinciali, al fine di poter più facilmente iscrivere, e riparare le differenze che alcune volte s'incontrano [...]*»<sup>217</sup>.

Si mira a garantire una sempre maggiore uniformità nelle operazioni di tesoreria e un sempre maggiore controllo di ogni fase da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria centrale, che in modo ormai palese rappresentano non più solo un punto di riferimento unificante per la gestione dell'erario, ma gli organi deputati a sovrintendere ogni fase del ciclo di bilancio e di spesa pubblica.

Se c'è una caratteristica che merita particolare approfondimento nelle tendenze legislative felicianiane in materia di amministrazione, è proprio l'attenzione riservata ai profili di contabilità pubblica. Si potrebbe anzi a tal proposito precisare l'interpretazione, poc'anzi fornita, del decennio felicianiano come tempo di "sistemazione" e "perfezionamento" delle nuove linee amministrative: non pare erroneo affermare che, se sotto il regno di Vittorio Emanuele I l'amministrazione (solo for-

<sup>215</sup> fra gli altri, valga il rimando a E. Mongiano, *La Segreteria...*, cit., in *Ombre...*, cit., 1997.

<sup>216</sup> «col quale S.M. approva l'Istruzione pel confronto dei versamenti che si fanno nelle Regie Tesorerie Provinciali da eseguirsi mensualmente tra le Generali Aziende e l'Ispezione generale del Regio Erario, non che per la trasmissione a farsi da questa al Controllo generale dei mensuali dei Tesorieri provinciali, colle note di rettificazione dei medesimi, donde alcune altre disposizioni a ciò relative», in *Raccolta...*, cit., 1822, p. 89.

<sup>217</sup> cfr. preambolo, r. biglietto 18 febbraio 1822, cit., in *Raccolta...*, cit., 1822, p. 89.

malmente “restaurata”) viene riformata e riconfigurata dal punto di vista architettonico ed organico, dopo la salita al trono del fratello l'opera di ridefinizione dei paradigmi burocratici venne proseguita soprattutto approfondendo le questioni lasciate aperte dalla riforma del bilancio dello Stato che era stata tratteggiata a grandi linee, ma non completata in ogni dettaglio dalle r. pat. 31 marzo 1817.

Relativamente scarsi sono, in verità, i provvedimenti negli anni 1821 – 1830 che rechino assestamenti od innovazioni in punto di struttura degli organi burocratici centrali.

Anche gli accorpamenti ed i nuovi regolamenti realizzati non mutarono, peraltro, il tessuto operativo e la fisionomia generale dell'apparato, limitandosi a precisare le norme (sostanziali) d'azione o ad allocare diversamente le “tessere” organiche che componevano il corpo dell'amministrazione dello Stato<sup>218</sup>.

Al contrario, gli interventi in materia di contabilità pubblica, preannunciati dalla normativa “di dettaglio” che si è appena vista (r. biglietto 18 febbraio 1822), col passare del tempo andarono crescendo d'importanza e di incisività, approdando infine ad una complessiva nuova regolamentazione del ciclo di bilancio, destinata ad essere mantenuta in piedi (nei suoi tratti ispiratori) fino all'avvento del regime costituzionale.

### 5.2.2 (segue) innovazioni in materia di bilancio: centralizzazione e unificazione

Pur non pretendendo di addentrarsi negli *arcana imperii* del funzionamento del bilancio – materia la cui puntuale disamina porterebbe il presente discorso troppo lontano dalle vie ad esso consone – è essenziale soffermare lo sguardo sulle modifiche principali operate durante il regno di Carlo Felice. Per la comprensione globale del sistema amministrativo, infatti, il versante della contabilità pubblica deve essere visto come il “rovescio della medaglia” del dato strutturale: l'uno e l'altro insieme

<sup>218</sup> una (parziale) eccezione può essere rappresentata da quanto si è osservato riguardo all'abolizione del ministero di polizia, per cui v. *supra* in questo stesso par.: in effetti, le strutture del vecchio apparato non vennero (come si è accennato) puramente e semplicemente affiancate a quelle degli interni, ma piuttosto ‘integrate’ a formare un nuovo *corpus* politico-amministrativo nelle cui “vene” scorrevano in modo *qualitativamente* diverso dal passato delle competenze in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza (v. il ruolo degli intendenti, degli avvocati fiscali generali, a voler tacere di quello degli organi giurisdizionali: cfr. r. pat. 30 ottobre 1821, cit., in *Raccolta...*, cit., 1821, pp. 411 ss. . Tuttavia, tali innovazioni (oltre al fatto che *consolidarono* una rappresentazione centralistica e verticistica dell'ordinamento, andando quindi nel medesimo senso d'evoluzione generale fin qui osservato), non toccarono gli aspetti di interesse specifico del presente lavoro (ossia, le aziende), confermando come sotto questo punto di vista non vi siano state innovazioni strutturali normative meritevoli di segnalazione.

(regole di funzionamento economico-finanziario + regole di organizzazione) danno, sembra di poter affermare, il “senso dell’andare” di una macchina burocratica.

Gli atti principali da considerare sono senza dubbio le r. pat. 22 luglio 1826 «*Colle quali S.M. dà alcune disposizioni relative alla compilazione degli annui Bilanci passivi delle Regie generali Aziende, al modo di approvazione delle spese, ed alla spedizione de’ Regi discarichi*», ed il loro pendant dell’anno successivo, le r. pat. 6 settembre 1827 «*Colle quali S.M. dà alcune disposizioni relative alla compilazione degli annui Bilanci in aggiunta ai provvedimenti contenuti nelle Patenti 22 luglio 1826, ed ordina che in ciascuna delle Regie generali Aziende si tenga un registro di tutte indistintamente le spese che di mano in mano vengono ordinate*». In allegato a quest’ultimo provvedimento si trovano poi le *Istruzioni* del ministero di Finanze (recanti la medesima data delle patenti, 6 settembre) «*per la compilazione dell’annuo Bilancio attivo di ciascuna delle generali Aziende, ed Amministrazioni, da aver effetto incominciando da quello dell’anno 1828*». Fra il primo ed il secondo degli atti citati, e dopo l’introduzione delle patenti del ’27, si rinvencono ulteriori provvedimenti d’oggetto più circoscritto: istruzioni e regolamenti miranti a chiarire alcuni punti della procedura di bilancio, innovando rispetto al passato (ad es., in materia di «regi discarichi»), oppure a risolvere specifici problemi interpretativi ed applicativi legati all’introduzione delle nuove regole di formazione del bilancio stesso.

Il preambolo delle pat. di luglio 1826<sup>219</sup> è alquanto diffusivo nell’evidenziare la connessione di quest’intervento normativo con quelli implementati in materia nel decennio precedente, sotto il regno di Vittorio Emanuele I. Al di là della (comprensibile) patina retorica di stile, in effetti come già si notava la continuità è una cifra fondamentale della legislazione sabauda sull’amministrazione centrale durante i decenni in discorso. Per il legislatore del 1826 questa continuità andava letta (ideologicamente) soprattutto “all’indietro”, ossia espressiva di un legame verso il passato; ad uno sguardo storicamente avveduto, invece, la prospettiva si ribalta. Il *continuum* che balza all’occhio è quello rivolto “in avanti”, verso una traiettoria di sempre più decisa centralizzazione dei poteri pubblici.

Riassumendo, le principali previsioni delle patenti 22 luglio ‘826 sono le seguenti: a) si stabilisce che i bilanci delle aziende debbano essere trasmessi annualmente

<sup>219</sup> cfr. r. pat. 22 luglio 1826, in *Raccolta...*, cit., 1826, p. 546: «*il Re Vittorio Emanuele, mio amatissimo fratello di preziosa ricordanza, intento sempre a dare quegli ordinamenti, che giovar possono al bene Regio, e pubblico servizio, emanò saggie <sic> leggi dirette ad introdurre la maggior regolarità nell’Economica Amministrazione, e ad ottenere tutti i possibili risparmi nelle spese dello Stato. Premurosi Noi di compartire que’ provvedimenti che possono viepiù assicurare il conseguimento di sì importante scopo, Ci siamo determinati di dare all’uopo parecchie nuove disposizioni, e di richiamare a più precisa osservanza alcune di quelle già esistenti [...]*».

(entro il 15 novembre) alla segreteria di Finanze; da quest'organo sarebbero poi stati trasmessi al controllo generale «[...] per il prescritto esame, e per la successiva relazione da farsi al Consiglio di Finanze quindici giorni prima almeno, che abbiano ad essere presentati alla nostra Sanzione<sup>220</sup>». Accanto alla competenza di ogni singolo ministero sulla formazione del bilancio (disposta, si ricorderà, dalle patenti del 31 marzo '17), si precisa ora una competenza “generale” – ma non ancora esclusiva – del ministero finanziario. Chiaro appare il percorso verso l'unificazione delle competenze di bilancio su di una sola struttura, passaggio che verrà realizzato poco più di due decenni dopo; b) viene definita con maggiore precisione la *struttura* del documento di bilancio: le spese vanno suddivise in due categorie, ordinarie e straordinarie; all'interno di esse, le singole voci andranno organizzate per categorie e capitoli (formalizzando, così, l'introduzione delle «unità di base» di bilancio, che saranno fondamentali nella dinamica della spesa pubblica lungo tutta l'esperienza costituzionale successiva, e fino a pochi decenni fa: allorché, cioè, l'«unità» di base si convertirà in «unità» di *voto*, elemento minimo sottoposto all'approvazione del parlamento); l'atto normativo reca una minima esemplificazione su cosa debba intendersi per spese ordinarie e straordinarie: le prime comprendono le spese casuali così come quelle di manutenzione e riparazione periodica di edifici, strade, canali, ponti ecc.; le seconde, invece, abbracciano le nuove costruzioni, gli ampliamenti, le riparazioni non previste e di considerevole entità<sup>221</sup>. c) si profila con maggiore rigore il duplice principio di *rigidità* e *vincolatività* del bilancio di previsione: per la verità, il regime delle spese imprevedute era già stato normato dalle patenti di luglio '17 sancendo la necessità di ottenere un «regio scarico»<sup>222</sup>; nel '26, però, la regolamentazione della procedura si fa più minuziosa e riduce al minimo gli spazi di discrezionalità dell'azienda e del ministero nello spostamento delle poste di bilancio: le amministrazioni non sono libere di impiegare gli avanzi dell'esercizio precedente in spese non previste; le spese ultra annuali vanno contabilizzate con la quota di previsione di ogni anno, «*in modo che siano preventivamente fissati i pagamenti necessari*»<sup>223</sup>. Alle spese imprevedute si fa fronte con la richiesta di un regio brevetto apposito, che deve passare per il vaglio del consiglio di Finanze, dietro relazione dei capi d'azienda. Prima di ottenere un provvedimento «straordinario» (ossia il più volte citato *regio scarico*), precisano ancora

<sup>220</sup> cfr. art. 1, r. pat. 22 luglio 1826, in *Raccolta...*, cit., 1826, pp. 546-547.

<sup>221</sup> cfr. art. 2, r. pat. 22 luglio 1826, cit., in *Raccolta...*, cit., 1826, p. 547.

<sup>222</sup> cfr. *supra*, par. II.3.1 a II.3.3.

<sup>223</sup> cfr. art. 4, r. pat. 22 luglio 1826, cit., in *Raccolta...*, cit., 1826, p. 547.

le patenti, si dovrà cercare di risolvere il problema mediante «economie» da farsi *all'interno della stessa categoria* del bilancio<sup>224</sup>.

La direzione è evidente: la macchina finanziaria dello Stato si irrigidisce; il potere pubblico si incanala sempre più vistosamente entro i potenti argini della cornice legislativa; essa, dal canto suo mira a garantire il saldo controllo dei principali nervi d'azione in capo agli organi di vertice.

Cercando di privilegiare quanto più possibile il senso di continuità della narrazione, si tralascerà giocoforza in questa sede la puntuale analisi dei provvedimenti normativi e regolamentari in materia *lato sensu* “di contabilità” che si avvicendarono fra l'estate del '26 e l'autunno del '27. Da un lato, con uno sguardo complessivo, li si può considerare dei passaggi contingenti verso il completamento dell'impulso riformatore del bilancio (si pensi alla circolare della segreteria di Finanze 24 gennaio 1827, volta a regolamentare gli spogli trimestrali in conseguenza del “prolungamento” di un trimestre dell'anno finanziario in virtù delle r. pat. 20 marzo 1823<sup>225</sup>): sotto un altro punto di vista, però, questi atti possono essere anche considerati (almeno in parte) come delle *formalizzazioni*, per così dire, di iter burocratici già in corso (se non propriamente come recezioni di prassi amministrative), com'è il caso del regio biglietto 22 luglio 1826<sup>226</sup>. Con esso vennero chiariti alcuni punti della procedura da seguirsi in materia di spese per la viabilità nelle quali avesse rilievo la contabilità dei «pubblici», sancendo come l'istruttoria ad esse relativa dovesse prima essere trasmessa dall'azienda alla segreteria di Finanze, e poi al consiglio delle Strade e ponti<sup>227</sup>.

Al di là di questi interventi, quelle che al contrario importa analizzare maggiormente da vicino sono, come già si diceva, le r. pat. di settembre 1827. Le si è chiamate un “completamento” della riforma di bilancio: ed infatti con esse si provvede a fornire nuove regole per la compilazione dei bilanci *attivi*, definendo così entrambi i pilastri del ciclo di spesa pubblica.

Annesso alle patenti vi è un corposo regolamento (di identica data)<sup>228</sup>, suddiviso in quattro capi. Il primo di essi contiene, secondo uno schema collaudato, le disposi-

<sup>224</sup> cfr. artt. 3-7, r. pat. 22 luglio 1826, cit., in *Raccolta...*, cit., 1826, pp. 547-548.

<sup>225</sup> cfr. circolare (finanze) 24 gennaio 1827, in *Raccolta...*, cit., 1827, pp. 808-809.

<sup>226</sup> stessa data, quindi, delle r. pat. meglio analizzate *supra*.

<sup>227</sup> cfr. r. biglietto 22 luglio 1826, *Col quale S.M. dichiara essere Sua intenzione che dalla Segreteria di Stato per gli Affari Interni siano comunicate a quella delle Regie Finanze le proposizioni dell'Azienda Economica dell'Interno, di cui al Regolamento primo annesso alle Patenti del 29 maggio 1817, e ciò prima che vengano presentate all'approvazione del Consiglio Superiore de' Ponti e strade*, in *Raccolta...*, cit., 1826, pp. 549-550.

<sup>228</sup> cfr. reg. 6 settembre 1827, in *Raccolta...*, cit., 1827, pp. 541-550.

zioni generali. Il secondo si occupa «*della composizione, e divisione del bilancio*». Il terzo disciplina il «*bilancio attivo in ristretto per categoria in parallelo col bilancio dell'anno precedente*». Il quarto ed ultimo capo – che è poi anche il più cospicuo in termini quantitativi – analizza nel dettaglio tutte le singole categorie del bilancio attivo c.d. «particolarizzato».

Secondo il legislatore delle patenti di settembre, l'idea centrale che guida la riforma di bilancio è quella della suddivisione chiara e “onnicomprensiva” tra spese/entrate ordinarie e straordinarie.

Tale visione appare chiaramente espressa nel preambolo dell'atto normativo, che, richiamandosi alla modifica del 1826 (relativa, come si sa, al bilancio passivo), anche quella guidata dall'irrigidimento della classificazione delle spese, così osserva: «[...] *tale divisione agevola grandemente la compilazione degli annui bilanci col dovuto equilibrio tra l'attivo e il passivo, poiché tutte presentando riunite le straordinarie spese che nei progetti di essi Bilanci vengono proposte, possono sulle medesime, come di loro natura suscettibili di essere differite, farsi cadere con facilità le diminuzioni necessarie ad ottenere siffatto equilibrio; mentre per lo contrario per le spese ordinarie non è sempre possibile di arrecare delle diminuzioni all'epoca della formazione de' Bilanci, giacché essendo per la più gran parte sancite da particolari stabilimenti, non vi si possono fare delle variazioni se non a circostanze opportune coll'andar del tempo [...]*»<sup>229</sup>.

Dietro l'andamento discorsivo e quasi didascalico delle disposizioni appena riportate, è facile intravedere come, al di là dei pregi della soluzione tecnica, l'obiettivo (inespresso) sia ancora e sempre quello di snellire i meccanismi di decisione pubblica, favorendo la loro concentrazione in poche leve centrali. Gli investimenti qualificanti l'azione di governo non devono perdersi in mille rivoli negli ingranaggi periferici dell'amministrazione, ma essere trattati come un corpo unico sul quale le più alte sedi di determinazione degli indirizzi dell'azione dello stato hanno piena libertà di manovra. Nel preambolo delle patenti di settembre, di contro, si osserva una quasi totale identificazione delle spese ordinarie con quelle che risultano dalla stratificazione dei «particolari stabilimenti», e che quindi debbono rimanere giocoforza affidate alle “terminazioni” della molteplicità del mondo amministrativo.

Osservando i corollari che il progressivo modificarsi del ciclo di finanza pubblica comporta all'altezza delle problematiche istituzionali, non si può fare a meno di notare come la stessa impostazione che è alla base delle considerazioni sulle categorie «ordinarie» e «straordinarie» pervada tutto il movimento normativo.

<sup>229</sup> cfr. preambolo, r. pat. 6 settembre 1827, in *Raccolta...*, cit., 1827, p. 339.

Particolarmente interessante risulta la prima parte del regolamento, che detta disposizioni molto concrete e puntuali in ordine al procedimento di formazione del bilancio attivo (stabilendo, ad esempio, in quante copie vadano redatti i documenti, quando ed a chi vadano trasmessi, come debbano essere conservate)<sup>230</sup>.

In generale, la procedura è la seguente: il progetto di bilancio attivo viene compilato dalle aziende e dalle altre amministrazioni e da queste inviato non più tardi del 30 settembre al *ministero di Finanze*, corredato da «[...] una relazione ben particolareggiata intorno a ciascuna categoria di rendita nel Bilancio compresa tanto sugli aumenti, che sulle diminuzioni degli articoli che le compongono, per servire alla compilazione della relazione del Bilancio generale attivo a farsi dal Ministero predetto all'eccellentissimo Consiglio di Finanze»<sup>231</sup>. Il bilancio viene approvato, infine, dal re.

Da questa sommaria ricapitolazione non possono non risaltare alcuni dati interessanti. Liminariamente, si noterà come il regolamento utilizzi il termine «ministero» al posto di «segreteria» di Finanze. La variante lessicale segnala, come sempre, un atteggiamento di fondo. E, difatti, qui il ruolo dell'amministrazione finanziaria è propriamente e pienamente ministeriale. È il dicastero finanziario ad assumere saldamente la signoria delle operazioni di contabilità di stato.

Non deve ingannare la perdurante presenza della relazione al consiglio di Finanze<sup>232</sup>, e conseguentemente lo spazio lasciato a questo soggetto. Esso sembra aggiungere, a prima vista, un elemento di complessità alla vicenda, riportando in qualche modo il modello di gestione del ciclo di spesa pubblica maggiormente verso lo stato di tipo moderno-“plurivoco”, anziché sospingerlo verso quello moderno-“compiuto”: parrebbe, infatti, che continuino ad avere il loro peso i collegi consultivo-amministrativi di ascendenza settecentesca, esprimendo quindi una compresenza di visioni “vecchie” accanto a tensioni verso il “nuovo”.

Considerando il contesto storico, si può però affermare che i fattori di novità siano maggiori di quelli di continuità. Innanzitutto bisogna ricordare come la cornice costituzionale sia pur sempre quella della monarchia burocratica non rappresentativa (in Piemonte in questi anni, nemmeno consultativa). Gli apparati pubblici si informano, come si è lungamente visto, della nuova idea di amministrazione di corno (rivoluzionario-)napoleonico, ma la legittimazione del potere, oltre a far riferi-

<sup>230</sup>cfr. artt. 1-5, reg. 6 settembre 1827, in *Raccolta...*, cit., 1827, pp. 541-542.

<sup>231</sup> cfr. art. 2, reg. 6 settembre 1827, in *Raccolta...*, cit., 1827, p. 541.

<sup>232</sup> essa è prevista, come appena riportato nel testo, all'art. 2 del reg. 6 settembre 1827, cit., in *Raccolta...*, cit., 1827, p. 541. L'art. 3 prevede invece che una copia del bilancio vada trasmessa al consiglio di Finanze ed un'altra al controllo generale.

mento alla ideologia del «pubblico bene» e del «buon amministrare»<sup>233</sup>, si fonda in profondità ancora su paradigmi di tipo storico-tradizionale. Essi pongono delle coordinate che non potranno essere superate fino all'introduzione dell'elemento rappresentativo. Una qualche forma, se non certo di polisinodia, perlomeno di pluralità di voci, è coesistente alla sussistenza della struttura. La monarchia moderna vive infatti della contraddizione, come si ricordava già evidenziata da Tocqueville<sup>234</sup>, di tendere verso l'accentramento, ma di non poterlo realizzare pena la perdita dell'equilibrio che garantisce la propria stessa esistenza.

In un sistema di tal fatta non esistono «contrappesi» (*checks and balances*) in senso proprio, ossia come li intende il costituzionalismo di tipo moderno. Non vi sono cioè giochi di forze tra poteri equiordinati o composizioni tra fonti di legittimazione assiologicamente identiche. Esistono però dei contro-limiti esterni (quelle che nella Francia dei secc. XVI-XVIII erano le *lois fondamentaux du Royaume*<sup>235</sup>) e delle “valvole di sfogo” interne, che alleggeriscono la tensione del potere pubblico destinata altrimenti a scaricarsi sul vertice (che, pure, nelle declamazioni teoriche assume di farsene carico). Tali sono i collegi come il consiglio di Finanze.

Si ricordi pure, infine, che nel tratto post-rivoluzionario, ed ultimo, della vicenda della monarchia non rappresentativa, l'amministrazione presenta un volto (più o meno) radicalmente in via di trasformazione: la stessa trasformazione investe anche i collegi di vertice qui in discorso. Essi vivono, in conclusione, nel sistema come un elemento di origine “antica” del quale non si riesce a fare a meno, ma al contempo la loro rappresentazione ordinamentale cambia. Ruolo ed attribuzioni si incamminano verso l'interpretazione di momenti procedurali sempre più vicini a quelli che fino a pochi decenni fa hanno caratterizzato il diritto amministrativo contemporaneo: per esempio, tali collegi formalizzano il proprio spazio di incidenza nel sistema nella

<sup>233</sup> sono, com'è risaputo, le tipiche formule della monarchia 'burocratica', nei toni non molto dissimili da quelle dell'assolutismo illuminato settecentesco ma nella prassi politica molto più stemperate quanto alla carica ideologica di riferimento e connotate invece da «eclettismo», pragmatismo e primario risalto alla centralità della 'nuova' amministrazione: su queste categorie, delle quali si è già avuto modo di dire, si v., da ultimo, M. Meriggi, *Gli Stati...*, cit., 2002.

<sup>234</sup> nel più volte citato *L'ancien Régime...* (trad. it. *L'antico regime...*, cit., 2006), di cui questa costituisce tesi fondamentale.

<sup>235</sup> si v., sul punto, Marco Fioravanti, *Le potestà...*, cit., 2009, pp. 15 ss. ed ampia bibliografia citata; sui teorici moderni della sovranità in Francia, e sulle dottrine dei limiti alla potestà regia, N. Matteucci, *Jean Domat: un magistrato giansenista*, Il Mulino, Bologna, 1959; D. Quagliani, *I limiti della sovranità. Il pensiero di Jean Bodin nella cultura politica e giuridica moderna*, CEDAM, Padova 1992 (con ampi richiami in generale alle teoriche dei limiti della *potestas* –tipicamente legislatrice- del principe).

produzione di pareri, vincolanti, semivincolanti o non vincolanti, secondo classificazioni sempre più rigide e dettagliate.<sup>236</sup>

Il punto chiave degli equilibri istituzionali sottesi al ciclo di bilancio disegnato dalle normative feliciane del '26-'27 deve dunque correttamente individuarsi nel ruolo sempre crescente del ministero finanziario.

Discutendo delle copie delle bozze di bilancio da inviarsi alle Finanze, tale ruolo è chiaramente individuato dal legislatore all'art. 3 del regolamento di settembre: «*dal Ministero di Finanze dovendosi riunire in un sol volume tutti i Bilanci attivi delle diverse generali Aziende ed amministrazioni, vengono perciò al medesimo trasmesse sciolte <in corsivo nel testo ndr> tanto la spedizione originale, quanto le due copie autentiche di cui al precedente articolo*»<sup>237</sup>.

Il momento di sintesi, che (trattandosi qui d'entrata) si estende a tutto l'organismo statale, rimane affidato al ministero delle Finanze. Due considerazioni appaiono emergere da queste disposizioni: in primo luogo, quella per cui il circuito decisionale (a dispetto della presenza del parere del consiglio di Finanze, come si è fin qui argomentato) si verticalizza nettamente: il dialogo decisionale è ormai quasi del tutto risolto nel rapporto tra il re ed il ministro delle Finanze, e ciò – ovviamente – si riverbera in un accrescimento del peso «politico» di quest'ultimo.

Si intuisce quali movimenti di ordine sistemico verranno in essere al momento dell'introduzione di una camera rappresentativa: da un lato il “peso politico” ministeriale si accrescerà (ed il processo di unificazione del ciclo di bilancio sarà completato); dall'altro, in parallelo, questo stesso peso politico potrà scaricarsi nel duplice contraltare della conduzione governativa della politica generale e della enucleazione della responsabilità politica.

Per ora, invece, nell'anno 1827, si è ancora al cospetto di forze che agiscono *in nuce*, ed il cui movimento è reso possibile – ed allo stesso tempo, necessariamente incompleto- dalla presenza di solo uno fra gli elementi che poi caratterizzeranno il quadro rinnovato, vale a dire dal prender piede del nuovo concetto d'amministrazione “monistica” e verticistica.

La seconda considerazione riguarda più da vicino le aziende ed il loro ruolo. Nella disamina degli assetti relativi al bilancio passivo, si è evidenziata la dialettica

<sup>236</sup> questo discorso può essere approfonditamente affrontato con riguardo al consiglio di Stato, ma può tranquillamente riportarsi ad organi come la Camera, poi Corte, dei Conti (la cui natura originariamente ancipite giurisdizionale/amministrativa si precisa e si solidifica) ed anche, sotto molti aspetti, al consiglio di finanze che qui ne occupa. Per un profilo dell'evoluzione storica del Consiglio di Stato in rapporto ai propri modelli ispiratori, G. Melis, Origine e storia del Consiglio di Stato italiano, in «La revue administrative», 1999 – LII, n. 8 («Les Conseils d'Etat français et italien»), pp. 43-49.

<sup>237</sup> cfr. art. 3, reg. 6 settembre 1827, cit., in *Raccolta...*, cit., 1827.

fondamentale azienda – ministero competente, rimarcando come il dominio sul documento contabile fosse qui concentrato nelle mani del dicastero di settore (caratteristica che segnala la marginalizzazione delle aziende o, per meglio dire, la loro “normalizzazione” entro una struttura burocratica lineare-accentrata<sup>238</sup>). Si deve, però, essere avveduti di come la dialettica nella formazione dei bilanci passivi non indichi soltanto la superiorità del ministero, ma continui a segnalare anche l'*autonomia (soggettiva)* dell'azienda.

Più volte si è sottolineato come in ciò si scopra un' apparente contraddizione del sistema sabauda c.d. “restaurato”: quella, cioè, per cui nel momento della massima “organicizzazione” dell'azienda (come si ricorderà tale struttura risulta pienamente “entificata” con le patenti di marzo '17), essa tuttavia si inserisce nel rapido e costante gioco di erosione del proprio quantum di *autonomia oggettiva (o sostanziale)* (altrove lo si è voluto chiamare “indipendenza”) innescato dall'introduzione della nuova forma ministeriale.

La contraddizione è solo, o se non altro in gran parte, apparente: difatti, la sottolineatura del profilo soggettivo e lo svuotamento dei profili oggettivi si tengono insieme in un sistema costituzionale, lo si ripeterà ancora una volta, quale quello della tarda monarchia burocratica, dal quale, in assenza di una svolta in senso rappresentativo, non ci si può attendere una risoluzione dei contrasti di forze e degli effetti di coppia prodotti dalle novità del ventennio appena trascorso, ma solo una serie di soluzioni “di passaggio”, che tuttavia segnalano potentemente lo spontaneo e progressivo affermarsi di nuove esigenze e nuove sistemazioni.

Ad ogni modo, ritornando alla disamina del bilancio attivo, si nota qui una situazione di tipo esattamente opposto: come risulta dalla lettura puntigliosa delle norme che più sopra si sono richiamate (artt. 1-5 reg. 6 settembre '27), il ministero di settore non compare affatto.

Ovviamente, non si può cedere alla tentazione superficiale di vedere in ciò un riaffiorare dell'antica autonomia delle aziende come veri centri di spesa e perni dell'amministrazione attiva. Tutt'al contrario: la chiave dell'interpretazione è fornita, ancora una volta, dall'esatta comprensione del ruolo del ministero di Finanze, che ancora una volta consente di approdare ad esiti di non sorprendente, ma sicura “modernità”.

Il dialogo avviene, infatti, fra le aziende ed il dicastero finanziario: ma – si badi – le aziende ricevono nella considerazione normativa una sorta di trattamento di *indistinzione* rispetto al ministero: più chiaramente, si ha l'impressione che esse siano trattate puramente e semplicemente come un'articolazione interna della struttura

<sup>238</sup> cfr. *amplius supra*, par. II.3.

ministeriale; quella deputata a compiti «economici», per dirla con il lessico del tempo; nulla più.

In altri termini, non è l'antico profilo dell'azienda settecentesca a riaffiorare; ma, al contrario, è la preponderanza del "nuovo" ministero di Finanze nella preparazione del bilancio attivo "unitario" dello Stato a sospingere l'azienda, ancora formalmente autonoma nei profili soggettivi (dotata cioè di rilevanza "esterna") verso il completo assorbimento da parte del ministero (che già, come si sa, è ad essa superiore e che ne dirige in realtà, come si è visto, tutta l'attività concreta).

Dopo essersi soffermati – anche a costo di una certa effusività – sui risvolti istituzionali dei provvedimenti in materia di bilancio dello stato, bisogna necessariamente rinunciare ad addentrarsi nella selva delle singole prescrizioni tecnico-contabili. Esse mostrerebbero, da un angolo di prospettiva diverso (ed indubbiamente, però, lontano) da quello specifico del presente lavoro l'operare dei medesimi principi e delle medesime logiche. Le parole d'ordine le si è ripetute più volte e sono ormai note: semplificazione, irrigidimento, legificazione, centralizzazione.

Un cenno conclusivo per completare la panoramica dello sforzo normativo feliciano in materia di regolazione del ciclo di spesa pubblica va comunque fatto ricordando come attorno ai principali strumenti di riforma del bilancio attivo e passivo si introdussero diversi atti "minori" destinati principalmente alle aziende. Si tratta perlopiù di circolari (regolamentari in senso sostanziale) emanate dal ministero delle Finanze e mirate a chiarire i dubbi procedurali ingenerati dalle novità più "dirompenti" dal punto di vista dell'ordinario svolgersi dell'azione amministrativa: gli esempi più significativi sono dati dalla nuova scansione della presentazione degli spogli trimestrali e dalla nuova regolamentazione dei c.d. «casuali»<sup>239</sup>.

### 5.2.3 Interventi sulla struttura amministrativa

Le stesse tendenze di fondo che si sono fin qui osservate in materia contabile sono avvertibili nel quadro della legislazione feliciana in materia propriamente organizzativo-amministrativa, sebbene in certo senso qui i movimenti siano forse più torpidi.

<sup>239</sup> cfr. circolari 5 marzo 1827, in *Raccolta...*, cit., 1827, p. 812, *Colla quale si comunica la nuova formula estesa al Controllo Generale pel Regio Brevetto di approvazione del progetto di ciascun bilancio passivo*; 25 aprile 1827, in *Raccolta...*, cit., 1827, p. 817, *Colla quale si annuncia l'emanazione delle Regie Patenti 26 marzo 1827, di cui fu ordinata la distribuzione, relative alla nuova forma dei Regi Discarichi, e prescriventi alcune variazioni nel loro corso*; 8 giugno 1827, in *Raccolta...*, cit., 1827, p. 821, *Relativa alla categoria Casuali del Bilancio passivo di ciascuna Generale Azienda*.

Il decennio di Carlo Felice non è, in verità, sprovvisto di provvedimenti di un qualche rilievo nel percorso di evoluzione degli apparati centrali dello stato. La loro significatività deve però essere correttamente inquadrata in un contesto – come si è più volte ripetuto – di continuità rispetto ai precedenti atti fondamentali, che sono tutti collocabili nel primo quinquennio della c.d. «Restaurazione».

In questo senso non mancano le pure e semplici prosezioni di opere già canterizzate sotto Vittorio Emanuele I. La più “simbolica” di tutte è l'introduzione (alla quale si è già fatto cenno) di una nuova gamma di divise di taglio militaresco per il personale di alcune delle aziende, sul modello delle uniformi ministeriali disegnate qualche anno prima<sup>240</sup>. Le strutture interessate erano solo quelle riconducibili al dicastero di finanze: azienda delle finanze, delle gabelle, ispezione del regio erario, e «*gli altri impieghi del ministero di finanze*»<sup>241</sup>.

Il r. brevetto 1 maggio 1824 richiamava espressamente la «riserva» contenuta nel provvedimento del 17 marzo 1820 (esaminato a suo tempo) relativo ai ministeri<sup>242</sup>, ma in realtà l'estensione dell'intervento si era ridotta. Infatti, l'atto originario conteneva una previsione *pro futuro* rivolta a *tutte* le aziende, e non solo alle strutture del ramo finanziario<sup>243</sup>.

Non per questo il provvedimento del 1824 è meno significativo. Da un lato conferma la crescente centralità percepita delle strutture dipendenti dal ministero delle Finanze (l'equazione tra uniforme e prestigio è, nella monarchia burocratica – ma, per la verità, anche nello stato ottocentesco «*at large*»- un postulato fuor di discussione). Dall'altro lato, secondo quanto già si notava in precedenza, la divisa estesa anche ai rami amministrativi attivi, agli uffici propriamente operativi e più intimamente «civili», è il segno di una solidificazione centralistica delle strutture pubbliche che non può passare inosservata, nel momento in cui trabocca anche in manifestazioni estetico-simboliche.

A titolo di curiosità, si può riportare che le prescrizioni del regolamento annesso al brevetto di maggio 1820 prevedevano un abbigliamento di taglio e aspetto molto simile a quello previsto per i ministeri: il panno è sempre turchino scuro; gli elaborati ricami floreali rispecchiano appieno il gusto del tempo; il taglio della *redingote* è

<sup>240</sup> e precisamente con r. brev. 17 marzo 1820, v. *supra*, par. II.5.1.

<sup>241</sup> cfr. r. brev. 1 maggio 1824, *Col quale S.M. approva il regolamento che stabilisce gli Uniformi per le Aziende Generali di Finanze e di Gabelle, per l'Ispezione Generale del Regio Erario, e per gli altri impieghi del Dicastero di Finanze*, in *Raccolta...*, 1824, cit., p. 260.

<sup>242</sup> cfr. r. brev. 1 maggio 1824, cit., in *Raccolta...*, cit., 1824, p. 260, «*Ci viene rassegnato il Regolamento, che abbiamo fatto compilare, a seconda della riserva contenuta nel Brevetto del 17 marzo 1820 [...]*»

<sup>243</sup> cfr. r. brev. 17 marzo 1820, cit., in *Raccolta...*, cit., 1820, p. 142: «*ci riserbiamo di determinare le norme, che dovranno seguirsi relativamente agli uniformi delle Aziende, ed altri impieghi economici [...]*»

anch'esso in linea con gli standard coevi. All'occhio dell'appassionato di uniformologia può risaltare il fatto che, sebbene nel corso del provvedimento il legislatore insista su di una terminologia che rimanda al carattere propriamente «militare» dell'abito introdotto (più volte ricorre l'espressione «*vestito di taglia militare...abito di taglia militare*»<sup>244</sup>), in realtà gli elementi più propriamente caratterizzanti le divise delle forze armate sono assenti: in particolare, le spalline e contospalline, le cordelline e la sciarpa azzurra (che d'altronde è tradizionale segno di riconoscimento, gelosamente custodito, degli ufficiali del re)<sup>245</sup>. Cionondimeno, i funzionari da un certo grado in su portano uno spadino «da parata»<sup>246</sup>.

Lasciando il campo dei simboli e delle rappresentazioni per tornare su quello più concreto dell'organizzazione, un primo provvedimento di indubbio rilievo (come già si è anticipato) è quello con cui si fece luogo alla soppressione del ministero di polizia, accorpandone le competenze alle strutture degli interni. Ciò non comportò (a differenza di quanto era accaduto tante altre volte) un semplice riaggregarsi di “pezzi” dell'amministrazione, ma si risolse in un amalgama che rese le competenze di pubblica sicurezza sempre più diffuse sul territorio ed integrate a livello centrale in un sistema unitario con tutta la gestione dell'ordine interno.

Sul punto non mancano i lavori specialistici, e ci si può quindi limitare a dar conto dell'atto, immediatamente successivo e consequenziale, come si sa, ai moti costituzionali: si tratta delle r. pat. 20 ottobre 1821<sup>247</sup>.

Il 15 novembre 1823 venne invece istituito un consiglio del Genio militare. Anche in questo caso, come sempre dopo il ritorno della monarchia a Torino, non si trattava più di un organo che potesse ricondursi al modello dei collegi settecenteschi.

<sup>244</sup> cfr. reg. 1 maggio 1824, in *Raccolta...*, cit. 1824, pp. 261 ss.

<sup>245</sup> In generale, si può osservare – anche grazie all'impressione generale che si ricava dai bei figurini a stampa annessi al regolamento del '24 – che la divisa aziendale e ministeriale rispecchia molto da presso la moda, diffusa in tutta Europa e lungo tutti i primi decenni dell'Ottocento (almeno a partire dall'Impero napoleonico) che caratterizzava le uniformi adottate per i corpi ausiliari non assimilati alle forze armate: es., servizi di commissariato, ispettorato, amministrazione, servizi medici, ecc. . In particolare risultano molto simili le divise per i corpi di commissariato dell'esercito napoletano come illustrate, per esempio, dalle famose tavole dello Zezion (anni '40 – '50 del sec. XIX; v. ora pregevolmente ripubblicate in G. Custodero – A. Pedone (a cura di), *L'armata del Sud. Tipi militari dei differenti corpi che compongono il Real Esercito e l'Armata di Mare di S.M. il Re delle Due Sicilie*, Capone, Lecce 2003); notevoli somiglianze balzano all'occhio rispetto alle divise dei *Commissaires* dell'esercito francese napoleonico: cfr. J.R. Elting, *Napoleonic Uniforms...*, II, cit., 1993 (v. le belle tavole a colori di H. Knoetel).

<sup>246</sup> cfr. reg. 1 maggio 1824, in *Raccolta...*, cit., 1824, p. 261: «*spada d'acciaio pel vestito di gala: in platina argentata, col pugnale detto a conchiglia, per l'abito di taglia militare*».

<sup>247</sup> r. pat. *Con le quali S.M. sopprime il Ministero di Polizia, ne affida le incumbenze alla Regia Segreteria di Stato per gli Affari Interni, e ne determina il modo d'amministrazione*, in *Raccolta...*, cit., 1821, pp. 411 ss.

Chiara era infatti la sua subordinazione rispetto alla struttura ministeriale. Il consiglio sarebbe stato «*affatto indipendente dal suddetto Corpo Reale <del Genio, ndr>, e sotto la immediata dipendenza del nostro Primo Segretario di Guerra e Marina*»<sup>248</sup>. Composto da tre membri (incluso il presidente) appartenenti al corpo del Genio e scelti fra i militari in servizio attivo, il consiglio avrebbe dovuto esaminare «*li progetti di piani e piazze da costruire, e di nuove opere di fortificazione, la scelta delle posizioni, ed in generale tutto ciò che può richiedere discussione*»<sup>249</sup>. Il lessico – ancora forse “vago” se ragguagliato allo strumentario “contemporaneo” del pubblicista positivo- non nasconde tuttavia la natura molto “moderna” dell’organo, ossia (come meglio si dirà per non ingenerare confusione) propria di una struttura amministrativa accentrata in senso pieno-ottocentesco.

Il consiglio aveva infatti compiti chiaramente consultivi ed endoprocedimentali (la decisione finale era rimessa alle strutture di vertice).

Con regio brevetto del 19 gennaio 1827<sup>250</sup> interviene invece una significativa modifica alla struttura del magistrato alla Riforma degli studi. Quest’istituzione, la cui prima creazione è molto risalente, conservava ancora una natura in certo senso ancipite, di tradizione monarchico-moderna (commistione fra profili in senso lato giurisdizionali e profili amministrativi) e non era visto propriamente come parte della burocrazia centrale dello Stato. Tuttavia, con atti come quello che qui si ricorda poteva dirsene avviato il procedimento di trasformazione che lo avrebbe portato, insieme alla c.d. «deputazione agli Studi» (altra istituzione di vecchia tradizione che si occupava degli istituti d’istruzione non universitaria) ad evolvere in un ministero della Pubblica istruzione. Tale mutamento sarebbe avvenuto sul finire del regno di Carlo Alberto (la creazione del suddetto ministero fu uno degli atti che caratterizzarono la stagione del «rinnovamento istituzionale» prima della concessione dello statuto, nel ’47<sup>251</sup>).

Nel 1827 il numero dei componenti del magistrato fu aumentato di un soggetto, dopo che nel 1825 era stato nominato un «presidente capo» a cui erano state affidate la direzione superiore sia delle università di Torino e Genova (ossia le istituzioni sulle quali vigilava il magistrato alla riforma) sia della deputazione agli Studi. Con la creazione di tale figura (che, come ricordava il legislatore del ’27, non poteva essere considerato né un membro del magistrato alla Riforma, né un membro della deputa-

<sup>248</sup> cfr. «Regie determinazioni» (sic) 15 novembre 1823, *Colle quali viene stabilito un Consiglio del Genio militare*, in *Raccolta...*, cit., 1823, pp. 622-623.

<sup>249</sup> cfr. regie determinazioni 15 novembre 1823, cit., in *Raccolta...*, cit., 1823, p. 411.

<sup>250</sup> cfr. r. brev. 19 gennaio 1827, in *Raccolta...*, cit., 1827, p. 145.

<sup>251</sup> cfr. R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità...*, cit., 2008, cap. IX (Il potere esecutivo nel Rinnovamento costituzionale fra 1847 e 1848), pp. 491 ss.

zione agli Studi) si era creato uno squilibrio nel numero di membri dei due collegi, al quale veniva posto rimedio “rimpinguando” il magistrato con l’aggiunta di un nuovo componente<sup>252</sup>.

La nota più interessante non è, però, quella strutturale, fin qui analizzata. Sembra di poter dire, al contrario, che il punto più meritevole d’attenzione stia piuttosto nelle tracce di una *trasformazione di significati*, della quale si iniziano a cogliere i passaggi iniziali. Particolarmente degna di rilievo è l’espressione mediante la quale si caratterizzano i compiti del «presidente capo» come riguardanti «*la superiore direzione del pubblico insegnamento in tutta la estensione de’ Nostri stati di terraferma*»<sup>253</sup>. Il tenore della disposizione già rimanda ad una concezione decisamente “amministrativo-moderna” (attiva ed operativa) della figura, come è reso evidente dalla sfumatura di significato del sostantivo impiegato.

Lo stesso mese di gennaio 1827 vide, infine, l’approvazione del nuovo regolamento per la Marina mercantile (recante, precisamente, la data del giorno 13). Si tratta di un provvedimento che più volte si è avuto modo di citare e sulla puntuale disamina del quale si rinvia agli studi che se ne sono occupati come proprio principale oggetto<sup>254</sup>.

In conclusione, visto da vicino attraverso il succedersi dell’attività normativa incidente sull’organizzazione amministrativa, il regno di Carlo Felice appare smentire sempre più decisamente l’immagine – già, peraltro, da tempo messa in discussione – di sonnolento conservatorismo, occasionalmente percorso da fremiti di repressione.

L’analisi dei movimenti che percorrono durante il decennio feliciano la struttura dello Stato consente di completare, invece, un’immagine opposta, di quieto ma ampio movimento di trasformazione modernizzatrice. Movimento che, d’altronde, già la storiografia più accreditata aveva a suo tempo posto in luce con riguardo alle tendenze della società e dell’economia.

Non perdono, quindi, affatto validità le considerazioni di chi ha ritenuto che «[...] se l’involucro rimaneva antiquato e pesante [...] finì poco a poco col restare soltanto tale, mentre all’interno dell’iniziativa privata, la pressione degli innovatori [...] svolgeva una notevole azione di svecchiamento delle antiche strutture [...]»<sup>255</sup>. Si possono anzi completare queste riflessioni, affermando che, a ben vedere, dell’

<sup>252</sup> cfr. r. brev. 19 gennaio 1827, cit., in *Raccolta...*, cit., 1827, p. 145.

<sup>253</sup> cfr. r. brev. 19 gennaio 1827, cit., in *Raccolta...*, cit., 1827, p. 145.

<sup>254</sup> ancora, il riferimento è a L. Sinisi, *La legislazione...*, cit., in *Commerce...*, cit., pp. 251-268.

<sup>255</sup> così N. Nada, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Storia del Regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, cit., 1980, p. 82.

“involucro” stesso non era rimasto granché, e che oltre all'iniziativa dei privati anche il pubblico potere si stava muovendo sotto la pressione storica dell' “innovazione”.

Resta da valutare (ma non è certo questa la sede più indicata) se il nuovo apparato (ideologico, non meno che) giuridico-amministrativo che si stava costruendo, quello dello Stato pieno-ottocentesco, fosse necessariamente “meno pesante” rispetto all'antico. Più solido e compatto, lo era di sicuro.

## 6. Carlo Alberto fra stabilità e innovazione (1831-1847)

### 6.1 L'introduzione del consiglio di Stato fra Conseil d'Etat e monarchia amministrativa

Le linee d'azione politica, economica ed amministrativa perseguite da Carlo Alberto lungo il suo non breve regno pre-costituzionale sono state indagate approfonditamente in tutte le loro direzioni. Una ricapitolazione degli studi fin qui effettuati non appare, quindi, proficua. Ci si può forse meglio limitare a qualche semplice nota introduttiva, per poi passare dal tratteggio del contesto direttamente alla disamina di quei mutamenti nella struttura dell'amministrazione centrale che coinvolsero le aziende ed i ministeri.

La prima impressione generale che si ricava dall'osservazione complessiva del corso inaugurato dal nuovo re è quella di una ripresa in grande stile di un articolato programma riformistico. Secondo Narciso Nada, «[...] salito al trono con la convinzione che molte cose fossero da abbattere o da riformare nella struttura dello Stato sabauda, Carlo Alberto volle subito cominciare l'impresa fin dalle prime settimane del suo regno. Basterà scorrere l'indice della *Raccolta di regj editti* dal maggio 1831 in poi per constatare in qual modo egli cercò di attuare queste sue aspirazioni [...]»<sup>256</sup>.

Ed in effetti l'indice della raccolta d'atti normativi mostra un fervore di provvedimenti animati da intenti di riorganizzazione, semplificazione od anche dalla volontà di manifestare pura e semplice “benevolenza”, come si conviene ad un fresco monarca (e ad un fresco governo) che vogliono far buona impressione sui novelli sudditi. Abolizione di dazi e privilegi, risistemazioni pensionistiche e umanizzazione delle pene<sup>257</sup> introducono verso quella che appare alla storiografia tradizionale come

<sup>256</sup> N. Nada, *Dallo Stato assoluto...*, cit., 1980, p.83.

<sup>257</sup> cfr. r. pat. 10 maggio 1831 (abolizione della riserva del «*gran distretto delle Regie Caccie*», dispensa dal giuramento di fedeltà), 19 maggio 1831 (aboliz. del supplizio della ruota, delle tenaglie ecc.), Manifesto camerale 28 maggio 1831 (abolizione delle esenzioni daziarie a favore della Casa reale), v., per tutti, *Raccolta...*, cit., 1831, *passim*.

la più importante manifestazione del rinnovato slancio progressista della macchina dei poteri pubblici sabaudi: la creazione del consiglio di Stato, con r. editto 18 agosto 1831<sup>258</sup>.

Non è intenzione di chi scrive avventurarsi sul terreno (minato) di una riconsiderazione complessiva di quest'editto, che ciclicamente torna ad impegnare l'attenzione degli storici del diritto e delle istituzioni. Restando invece ancorati al tema specifico qui affrontato, uno sguardo all'atto di nascita di un'istituzione tanto importante lungo il corso della storia dello Stato piemontese e poi unitario può, però, costituire comunque lo spunto per alcune osservazioni; esse potranno consentire di cogliere qualche sfumatura in più sulle linee evolutive dell'amministrazione carlbertina.

A tal proposito, sarà sufficiente una breve notazione di carattere comparatistico. La struttura del nuovo organo non rappresentava affatto un *unicum* a carattere totalmente sperimentale. Pur non distaccandosi dalle essenziali linee programmatiche della monarchia burocratica europea come immaginata dai fautori dell'ordine di Vienna, si caratterizzava però per la ripresa di importanti elementi del modello di *Conseil d'Etat* napoleonico.

Più che di dirimente "novità" del consiglio di Stato, sarebbe quindi forse il caso di parlare di "originalità": ma l'affermazione va dotata di fondamento.

Scorrendo le disposizioni dell'editto si notano alcune somiglianze con il coevo ed omonimo organo che, nel Regno delle Due Sicilie, occupava il vertice del quadro istituzionale. Questo collegio era stato istituito dopo il ritorno dei Borbone a Napoli in ideale continuità con l'istituzione settecentesca di creazione carolina (della quale però condivideva in concreto solo il nome) e, di converso, in discontinuità rispetto al consiglio di Stato del decennio murattiano. Attraverso un complesso percorso normativo, cominciato nel 1815, il "nuovo" consiglio di Stato borbonico aveva assunto la sua forma definitiva dopo il tracollo dell'esperienza costituzionale del '20-'21<sup>259</sup>.

Come a Napoli, anche a Torino il consiglio non aveva alcun ruolo decisionale, come è chiarito dall'art. 20, r. ed. 18 agosto, il quale caratterizza tutte le deliberazioni

<sup>258</sup> la riforma fu poi completata quasi immediatamente (meno di un mese dopo) con l'introduzione, per lettere patenti, di una normativa sostanzialmente regolamentare che specificava norme di organizzazione e funzionamento del nuovo consiglio (es., con disposizioni di dettaglio in materia di personale: gradi, stipendi, ecc.). Si tratta delle r. pat. 13 settembre 1831, v. in *Raccolta...*, cit., 1831, pp. 281-286.

<sup>259</sup> sul consiglio di Stato napoletano, un inquadramento fondamentale è dato da G. Landi, *Istituzioni...*, cit., Milano, 1972, pp. 150 ss.

prese dal collegio come aventi carattere consultivo<sup>260</sup>. La potestà decisionale era quindi, come sempre, ricondotta al re.

Un altro tratto comune rispetto all'istituzione napoletana si ravvisa inoltre nella composizione, dove si rinviene la presenza di consiglieri ordinari e straordinari (e, correlativamente, di composizioni differenziate dell'adunanza)<sup>261</sup>. Alle sessioni del consiglio potevano altresì partecipare, su indicazione del re, i «*capi delle amministrazioni*» e gli «*ufficiali delle diverse segreterie*»<sup>262</sup>. Il sovrano stesso si riservava il diritto di presiedere il collegio, come a Napoli, ma l'ipotesi di presidenza regia nel caso sabauda appariva maggiormente sfumata: già dal testo dell'editto si adombrava la situazione per cui il monarca sarebbe intervenuto di preferenza alle adunanze plenarie, lasciando che le sezioni semplici lavorassero quotidianamente senza di lui (ed infatti ogni sezione aveva il suo presidente)<sup>263</sup>. Non così nel consiglio borbonico, che seguiva da presso il re nei suoi spostamenti ed ai cui lavori il sovrano partecipava con la massima frequenza.

Le similitudini fra i consigli napoletano e piemontese si arrestano qui. La cesura più netta fra le due costruzioni istituzionali sta indubbiamente nei profili soggettivi: il collegio borbonico era composto in primo luogo dai titolari dei «*Ministeri e Reali Segreterie di Stato*», i quali, pur non avendo automaticamente la dignità di consiglieri, sedevano *ex officio* in consiglio; esistevano, pure, consiglieri non ministri, ma erano considerati in certo qual modo dei membri soprannumerari (tanto che Ferdinando II, da un certo momento in poi, si riservò la possibilità di convocare di volta in volta solo quelli di cui avesse sentito il bisogno, senza perciò dover riunire il collegio nella sua composizione più allargata<sup>264</sup>).

Il consiglio di Stato carloalbertino era invece composto da consultori *puri*, riprendendo un tratto essenziale dell'esperienza francese (echeggiata, pure, nella suddivisione in sezioni specializzate). I ministri potevano partecipare alle sedute solo dietro convocazione regia e solo con un ruolo consultivo.

<sup>260</sup> «*il Consiglio di Stato non stabilirà mai cosa veruna in forma di decisione, ma in maniera di deliberazione consultiva*». Cfr. *Raccolta...*, cit., 1831, p. 218.

<sup>261</sup> cfr. artt. 2-7, r.ed. 18 agosto 1831, in *Raccolta...*, cit., 1831, p. 216. A Napoli non esisteva esplicitamente una suddivisione fra consiglio di Stato «ordinario» e «straordinario», ma esistevano consiglieri ordinari e straordinari. Sul punto, oltre che a Landi, *Istituzioni...*, cit., si v. A. Pannone, *Lo Stato borbonico*, Seeber, Firenze, 1924, pp. 55, 80-95. Di «consiglio straordinario di Stato e di famiglia» a Napoli parla R. De Cesare in *La fine di un Regno*, Lapi, Città di Castello, 1909, rist. anast. Di Mauro, Sorrento - Napoli, 2002, vol. II, p. 275.

<sup>262</sup> cfr. art. 15, 16, r.ed. 18 agosto 1831, in *Raccolta...*, cit., 1831, p. 217.

<sup>263</sup> cfr. preambolo, r. ed. 18 agosto 1831, in *Raccolta...*, cit., 1831, pp. 214-215.

<sup>264</sup> precisamente, la possibilità fu introdotta con r.d. 16 agosto 1841.

Se il collegio napoletano voleva esprimere (perlomeno in teoria, dato che fu ben presto esautorato di ogni reale possibilità di incidere nel sistema) una sede di compensazione di *tutte* le istanze provenienti dall'apparato burocratico statale, l'organo sabauda, guardando maggiormente all'eredità della costruzione statale post-rivoluzionaria francese, si dotava di un ruolo più definito, seppur più circoscritto, all'interno della macchina amministrativa.

Cercando di cogliere unitariamente, in modo sintetico, la conformazione della funzione esecutiva nell'ordinamento sabauda a seguito della introduzione del consiglio di Stato, si possono distinguere due ampi versanti ben distinti.

Sul *primo* si collocava il *continuum* «politica-amministrazione» (laddove il termine politica è impiegato esclusivamente nel senso di sfera riguardante le decisioni «libere nel fine»), rappresentato da ministeri ed aziende.

Sul *secondo* versante, proprio il consiglio di Stato incarnava un braccio dalla decisa sfumatura consultiva e di controllo.

Puntello di tutto il sistema, e tratto di unione dei due versanti della struttura, rimaneva il sovrano.

L'innovatività di questa creazione rispetto ai modelli organizzativi precedenti appare scontata, ma è di per sé stessa un dato parziale. Da quanto detto finora, infatti, non possono non apparire evidenti anche i motivi di continuità che legano l'introduzione del consiglio di Stato al cammino di mutamento intrapreso dall'amministrazione sabauda nei quindici anni precedenti.

## 6.2 Riflessi sull'amministrazione centrale: dinamiche di sistema

Se si guarda alle immediate ricadute sul sistema burocratico, cioè, appare agevole interpretare la nascita del consiglio di Stato non come un atto "rivoluzionario", ma come la prosecuzione di tendenze già affermate: quelle stesse che nelle pagine precedenti si è cercato di conoscere da vicino.

La ripresa del modello amministrativo napoleonico non era quindi un gesto di rottura<sup>265</sup>, ma significava, al contrario, assecondare la riconoscibile direzione che l'evoluzione dei pubblici poteri aveva già imboccato da tempo, in modo irreversibile.

<sup>265</sup> *rectius*, non era un gesto di rottura all'altezza degli assetti strutturali; lo era, però, all'altezza delle percezioni ricavabili sull'indirizzo politico; i due problemi (quello storico-ordinamentale e quello storico-politico) vanno, però, tenuti separati.

Perciò si spiega la (relativa) sintonia che l'istituzione carlalbertina poteva ancora avere con le sperimentazioni istituzionali promosse dal concerto europeo a direzione metternichiana.

Queste stesse sperimentazioni istituzionali non erano, infatti, esse stesse altro che un tentativo di risposta al medesimo grande movimento di struttura che, dall'età rivoluzionaria, coinvolgeva ed orientava la conformazione del potere pubblico nell'Europa continentale.

A Napoli si sperimentavano così soluzioni autonome, tentando di dare un contributo creativo all'idea della monarchia amministrativa propugnata dalle potenze alleate, ma si sarebbe finiti per ricadere in modelli storicamente insostenibili di paternalismo burocratico; a Torino, sempre seguendo un approccio caratterizzato da pragmaticità ed eclettismo, ci si incamminava con Carlo Alberto in modo più evidente, ma non per questo frontalmente contrastante con quanto fatto fino ad allora, lungo le vie della statualità di marca tardo-moderna (o pieno-moderna, che dir si voglia).

Alcuni corollari dell'editto carlalbertino del 18 agosto permettono di riconoscere nel concreto i segni di questa *linea unitaria di evoluzione*. Tali corollari sono:

(a) l'abolizione del consiglio di Finanze<sup>266</sup> (il cui ruolo, mutato già dalle patenti di marzo 1817, appariva largamente opaco dopo le riforme in materia di bilancio); (b) la sempre più netta demarcazione dello spazio amministrativo, dominato ormai dalla presenza dei ministeri, i quali sono (non a caso) gli interlocutori principali del nuovo consiglio<sup>267</sup>; (c) il conseguente, ulteriore appannarsi della fisionomia autonoma delle aziende.

Tanto (a) quanto (b) e (c) non rappresentano certo sconvolgimenti *ex abrupto*: queste direttrici di marcia sono le medesime che l'ordinamento percorreva da tempo. Con la nascita del consiglio di Stato esse trovano decisa prosecuzione.

Forse anche per questo lungo moto di continuità, tra gli altri motivi, l'introduzione del regime rappresentativo, cadendo su un *humus* non privo di prepa-

<sup>266</sup> per completezza, si ricorderà che con r.ed. 18 agosto 1831 fu abolito anche il consiglio di Commercio. Ai fini del presente discorso, tuttavia, l'abolizione del consiglio di Finanze assume valore macroscopicamente assorbente.

<sup>267</sup> non si può fare a meno di sottolineare come l'editto del 18 agosto non contenga in tutta la sua estensione nemmeno una volta la parola "aziende", mentre abbondano i riferimenti ai ministeri ed ai ministri. L'unica allusione è indiretta ed anodina, rappresentata dal richiamo (già citato) effettuato dall'art. 15 ai "capi delle amministrazioni" – i quali, non essendo né gli «*ufficiali*» delle segreterie (individuati separatamente), né i ministri (anch'essi chiamati per nome), non possono che essere in primo luogo gli intendenti generali, e più in generale i capi d'azienda (com'è, oltretutto, evidente dal contesto).

razione, avrebbe anni dopo attecchito e trovato, pur fra gli scossoni dei primi anni di vita, un proprio equilibrio.

Equilibrio difficile, poiché com'è noto i primi anni di regime costituzionale non furono percorsi solo da una tumultuosa evoluzione a livello politico-costituzionale, ma anche, a livelli diversi, da fenomeni apparentemente contraddittori tra loro, quali la contemporanea presenza all'interno dell'ordinamento di vaste sacche di indifferenza<sup>268</sup> allo statuto e di aree caratterizzate, al contrario, da una notevole "reattività" allo stesso. Fra queste ultime (come si vedrà), un esempio particolarmente significativo è forse dato proprio dal campo dell'organizzazione amministrativa.

E tuttavia, si trattò come detto di *apparente* contraddittorietà: sia l'«indifferenza» sia la "reattività" trovano ragione in realtà in una risposta *omogenea* di un tessuto costituzionale all'introduzione di una nuova tessera del mosaico<sup>269</sup>. Laddove questa tessera precorreva i tempi (è il caso del suo impatto su una classe di giudici formati nei decenni precedenti), i suoi effetti si videro solo sul lungo periodo; laddove, invece, assecondava e compiva un movimento già da tempo in essere, essa reagì, si direbbe, come un elemento chimico che aggiunto ad un composto ne determini immediatamente una reazione.

Il primo effetto di questa reazione, fuor di metafora, sarebbe stata la fine delle aziende, prima sostanziale e poi anche formale, ed il consolidamento di un'amministrazione ordinata su base pienamente ministeriale.

## **7. 1831-1840: interventi strutturali sull'organizzazione amministrativa**

### **7.1 Gli anni '30: semplificazione e verticalizzazione**

#### **7.1.1 L'ufficio del guardasigilli: un ministero *de facto* (senza azienda)**

Un primo atto di evidente rilevanza per gli assetti della struttura burocratica nel quale ci si imbatte dopo l'inaugurazione del regno di Carlo Alberto è rappresentato dalle r. pat. 23 luglio 1831<sup>270</sup> (pochi giorni prima dell'editto sul consiglio di Stato),

<sup>268</sup> la categoria dell'«indifferenza» – *allo* statuto e *dello* statuto – è stata coniata dagli studiosi che hanno lumeggiato gli effetti dell'introduzione del regime costituzionale all'interno dell'ordinamento nei primi anni successivi al rinnovamento del biennio '47-'48 (ad esempio, analizzando l'atteggiamento tenuto dalla giurisprudenza): si v. C. Bonzo, *L'indifferenza dello Statuto*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», LXXVI (2003), pp. 189-251.

<sup>269</sup> sullo statuto come tessera del mosaico costituzionale si v. R. Ferrari Zumbini, *Lo statuto albertino...*, cit., in «Le carte e la storia», 2011 - XVII, n. 1, pp. 13-22.

<sup>270</sup> in *Raccolta...*, cit., 1831, pp. 197-200.

con le quali vennero ridefinite le competenze del ministero degli Interni e del guardasigilli.

Si tratta di un deciso passo verso il consolidamento di un'amministrazione completamente ordinata per ministeri; un'amministrazione la cui fisionomia appare, scorrendo le disposizioni che la regolano, sempre più riconoscibilmente simile a quella che ha caratterizzato per un lunghissimo arco di tempo lo Stato unitario ed il nostro ordinamento (fino, almeno, a tempi molto recenti).

L'ufficio del guardasigilli non viene ancora espressamente denominato «ministero di Giustizia». Manca però solo il nome: per il resto, il processo di transizione dalla «grande cancelleria» di tradizione sei-settecentesca al moderno apparato ministeriale è terminato<sup>271</sup>.

Che il guardasigilli divenga un soggetto in tutto e per tutto parificato ad un ministro si rende evidente lungo l'intero testo delle patenti. Particolarmente illuminanti sono i passaggi nei quali questa figura viene accostata al ministro dell'Interno: si può notare come le due cariche siano poste su un piede di parità.

Innanzitutto lo stipendio del guardasigilli è parificato per l'avvenire a quello del titolare dell'Interno<sup>272</sup>. In secondo, e più interessante, luogo, si specifica che il ministro dell'Interno ed il guardasigilli «*si concerteranno fra loro*»<sup>273</sup> in relazione ad una serie di aree di sovrapposizione (anche temporanea) di competenze (es., per quanto riguarda il passaggio di funzionari ed impiegati da una struttura all'altra). La evocata nozione di «concertazione» non può suonare neutra: nel lessico amministrativo indica un'attività che ha luogo fra organi di pari rango e di natura simile. Più specificamente, si noterà come anche oggi il «concerto» sia un concetto che indica di preferenza l'attività di reciproco intendimento fra organi di tipo ministeriale.

L'innovatività delle patenti del 23 luglio '31 è, come si vede, grande. Ma anche in questo caso non si è esattamente di fronte ad un provvedimento che ambisca a porsi come un momento di cambiamento radicale ed improvviso. Il sistema non smentisce sé stesso e le sue logiche più profonde: non vi è creazione *ex nihilo*, ma redistribuzione di competenze; solo come conseguenza di questa redistribuzione sorge la necessità di creare nuove strutture.

<sup>271</sup> la denominazione «grande cancelleria», peraltro, rimarrà ancora a lungo. Ciò non solo è testimoniato dal ricorrere dell'espressione nel testo

<sup>272</sup> cfr. art. 7, r. pat. 23 luglio 1831, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 198: «[...] a partire dallo stesso giorno < quello dell'entrata in vigore delle patenti, ndr > lo stipendio del Guarda-Sigilli sarà stabilito in lire ventiquattromila, come lo è quello del Primo Segretario di Stato per gli affari Interni; godranno essi inoltre di una indennità d'alloggio di lire duemila, sempre che non ne siano effettivamente provvisti».

<sup>273</sup> cfr. art. 8, r. pat. 23 luglio 1831, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 199.

Il meccanismo è reso possibile dalla preesistenza, all'interno delle attribuzioni del ministero dell'Interno, di una serie di ambiti di azione riconducibili all'amministrazione della giustizia (e materie affini), che ora vengono scorporati ed assegnati al guardasigilli: fra questi «*gli affari di giustizia, i Magistrati, i Tribunali, gli Impiegati dell'ordine giudiziario, li Notai con quanto riflette all'esercizio del notariato*»<sup>274</sup>. Assieme a tali competenze viene trasferita al guardasigilli anche quella sugli affari ecclesiastici (prende quindi avvio la tradizionale assegnazione di materie che sarà continuata dal ministero di «Grazia, Giustizia e Culti») e quella sulle «leggi in generale».

Per gestire queste nuove incombenze occorre una nuova organizzazione: ed ecco, quindi, che, senza la necessità di impiegare espressioni che facciano riferimento all'istituzione di un ministero, il legislatore sabauda mette in piedi una struttura completa, composta da «*Ufficiali, Segretari, Sotto-Segretari ed Impiegati*»<sup>275</sup>. Una struttura che segue perfettamente (per organizzazione non meno che per funzioni) il modello di quelle che già caratterizzavano i ministeri.

Altra soluzione degna d'interesse delle patenti di luglio '31 è, infine, quella che riguarda l'esecuzione amministrativa, che per tutte le materie considerate nel provvedimento era affidata fino ad allora all'azienda dell'Interno (come si è visto *supra*).

Differentemente da quanto sarebbe lecito attendersi, non viene adesso creata per gemmazione una nuova azienda «di Giustizia». A formare il bilancio del nuovo ufficio del guardasigilli (a partire dall'anno successivo, il 1832) sarà sempre l'azienda degli Interni, che «<rimarrà> sotto gli ordini del guardasigilli per tutto ciò che lo concerne»<sup>276</sup>. Si tratta però di una dipendenza esclusivamente funzionale: per quanto riguarda la subordinazione strutturale ed organica, il testo ha cura di precisare che «*nulla resta però innovato circa il personale dell'Azienda stessa, che continuerà a far parte delle attribuzioni della Segreteria degli Interni*»<sup>277</sup>.

L'espressione, nella sua ambiguità, merita attenzione: essa sembra infatti segnalare come i dipendenti dell'azienda «facciano parte» del ministero – o, perlomeno, siano percepiti come facenti parte di esso. Altro segnale di quanto l'autonomia (formale) dell'azienda sia un dato oramai alquanto inattuale.

E con ogni probabilità la stessa inattualità dell'organizzazione per aziende dà ragione – facendo ovviamente la tara delle contingenze storiche e dei motivi occasio-

<sup>274</sup> cfr. art. 1, r. pat. 23 luglio 1831, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 197.

<sup>275</sup> cfr. art. 4, r. pat. 23 luglio 1831, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 198.

<sup>276</sup> cfr. art. 9, r. pat. 23 luglio 1831, cit., in *Raccolta...*, cit., 1831, p. 199.

<sup>277</sup> cfr. art. 9, r. pat. 23 luglio 1831, cit., in *Raccolta...*, cit., 1831, p. 199.

nali - della mancata creazione di un nuovo ente di tal sorta da subordinare al guarda-sigilli.

Non si è ancora giunti alla soluzione “definitiva” (l’abolizione totale delle aziende), né vi si giungerà prima di diversi anni. Tuttavia, si ha il netto sentore che il modello-azienda non sia considerato più vitale: inutile, quindi, moltiplicare enti simili, quando le strutture esistenti possono reggere senza particolari problemi anche situazioni in parte nuove (in effetti, nel caso delle patenti del 23 luglio '31, il carico per l'azienda non aumenta, vi è solo una modifica nelle relazioni funzionali).

La macchina amministrativa continua a girare secondo i suoi ritmi soliti, ma attende l'occasione che le consentirà il definitivo passaggio al nuovo sistema.

### 7.1.2 Altri interventi significativi

Nel corso degli anni '30 quello relativo alla creazione del ministero (*de facto*) della Giustizia non è l'unico provvedimento da segnalare in tema di organizzazione amministrativa né è il solo caratterizzato dagli importanti riflessi diretti<sup>278</sup> sulle aziende.

Nel 1835 un'ampia riorganizzazione interessò l'amministrazione della Marina, tanto militare quanto mercantile (a).

Una seconda significativa riforma fu poi quella che riguardò le Poste e l'azienda degli Esteri nel 1836 (b).

L'anno successivo (1837), infine, ebbe luogo una considerevole riorganizzazione dell'azienda di Finanze (c).

Fra il 1838 ed il 1840 alcuni interventi minori misero a punto le innovazioni del quinquennio precedente, completando la revisione dei settori della marina e della finanza.

#### a) Marina

Per quel che riguarda (a), l'atto da prendere in considerazione sono le r. pat. 11 agosto 1835<sup>279</sup>. Come si ricorderà, l'azienda di Marina esisteva già dal 1816 (per

<sup>278</sup> si impiega qui l'espressione riflessi *diretti*, perché come si è detto il primo atto ad avere notevoli riflessi *indiretti* su tutto il quadro burocratico – inclusa la posizione ed il ruolo delle aziende all'interno di esso – è il r.editto 18 agosto 1831, istitutivo del consiglio di Stato.

<sup>279</sup> *Colle quali S.M. affida all'Azienda Generale di Marina l'amministrazione della Marina mercantile e dei Porti; riunisce in un solo i due Consigli istituiti per detta Amministrazione, e per quella della Marina mili-*

l'esattezza sotto il nome di «uffizio generale di Marina», con a capo un intendente generale), e ad essa erano attribuiti compiti principalmente relativi all'amministrazione della marina militare. Operava poi un consiglio d'Ammiragliato, con composizioni differenziate e distinte per il settore mercantile e per quello militare<sup>280</sup>. L'amministrazione dei porti era appoggiata al consiglio in "versione" mercantile. Entrambi i rami dell'amministrazione navale erano posti alle superiori dipendenze del ministero di Guerra e marina. Nel 1827, come si ricorderà, un nuovo regolamento feliciano aveva mutato la normativa relativa alla marina mercantile.

La situazione era, insomma, piuttosto frastagliata. L'intervento normativo compiuto sotto Carlo Alberto mirò a semplificare e verticalizzare la struttura<sup>281</sup>. Le due composizioni del consiglio d'Ammiragliato vennero abolite (le patenti del '35, per la verità, descrivono la situazione preesistente parlando semplicemente dell'esistenza di «due consigli»<sup>282</sup>, ma così a stretto rigore non era: il consiglio d'Ammiragliato formalmente era uno solo, anche se materialmente le due compagini civile e militare erano notevolmente differenziate fra loro dal punto di vista soggettivo). Al posto del vecchio collegio "doppio" venne istituito un unitario consiglio amministrativo di Marina, composto da membri civili e militari e presieduto dall'ammiraglio comandante in capo della Marina sabauda (dal vice ammiraglio in caso di impedimento o d'assenza del superiore in grado)<sup>283</sup>. La composizione dell'organo era, questa volta,

*tare; e prescrive alcune variazioni all'attuale forma del Magistrato dell'Ammiragliato*, in *Raccolta...*, cit., 1835, pp. 342-348.

<sup>280</sup> v. la ricostruzione della disciplina di riferimento (a partire da r. pat. 16 gennaio e 9 marzo 1816) *supra*.

<sup>281</sup> oltre al plesso propriamente burocratico/amministrativo, le r. pat. apportavano sostanziali modifiche anche a quello del contenzioso. Il magistrato supremo dell'Ammiragliato fu sostituito con un consiglio superiore dell'Ammiragliato, del quale facevano parte l'ammiraglio comandante della flotta (con funzioni di presidente), l'intendente generale di Marina, l'intendente di Genova, tre senatori assegnati dal re per un triennio, l'uditore di Guerra e Marina «che sarà il relatore nato di tutte le cause sì civili, come militari, con voto deliberativo» e, a seconda che si vertesse in questioni militari o mercantili, due ufficiali superiori della flotta o due negozianti membri della camera di Commercio di Genova, nominati dal re per un biennio. Cfr. art. 1, r. pat. 11 agosto 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 342. Il 27 maggio 1843 con regie patenti si intervenne nuovamente sul consiglio d'Ammiragliato. La composizione prevista per la trattazione degli affari civili venne dotata di un profilo autonomo, andando a costituire un consiglio d'Ammiragliato mercantile. Le funzioni del collegio vennero armonizzate con i codici di recente introduzione e le sue attribuzioni furono circoscritte ad alcune materie tassativamente individuate; per il resto, era sancita la competenza dei tribunali ordinari. Il profilo così risultante del consiglio d'Ammiragliato mercantile era quello di un tribunale speciale. cfr. r. pat. 27 maggio 1843, in *Raccolta de' regi editti, manifesti ed altre provvidenze dei Magistrati ed Uffizi*, Speirani e Ferrero, 1843 (1841 - 1849 la serie), pp. 233-235.

<sup>282</sup> cfr. art. 6, r. pat. 11 agosto 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 346.

<sup>283</sup> per la precisione, l'art. 6 (*sub* «Membri») delle r. pat. stabiliva che l'organo fosse composto (oltre al presidente) dal capo di stato maggiore della Marina, dall'ispettore generale della Marina mercantile, dall'intendente generale di Marina (il capo dell'azienda) o da chi ne facesse le veci, dall'uditore di Guerra

unitaria: unica differenziazione fra le sedute ad oggetto civile e quelle riguardanti la marina da guerra sarebbe consistita nella partecipazione alternativamente alle prime di due componenti della camera di commercio di Genova, ed alle seconde di due ufficiali superiori della flotta (sia gli uni, sia gli altri nominati per un biennio dal re)<sup>284</sup>.

Oltre a questa, la novità principale del provvedimento era nella riarticolazione della struttura burocratica: l'azienda di Marina (che ora veniva anche formalmente denominata così<sup>285</sup>) assorbiva tutte le competenze relative tanto al versante civile quanto a quello mercantile e si poneva come unico soggetto in dialogo col ministro per tutte le questioni amministrative.

Oltre all'azienda, anche il consiglio amministrativo di Marina dipendeva dal segretario di Guerra e Marina.

Con una sempre più evidente centralizzazione e semplificazione dell'apparato di settore, si apriva la strada ad un agevole assorbimento di tutte le competenze all'interno della struttura ministeriale.

#### b) Poste

Passando, ora, a (b), si può osservare una comunanza di fondo nelle scelte che guidarono la riorganizzazione del servizio postale rispetto a quanto finora detto per la marina: il *leitmotiv* delle r. pat. 22 gennaio 1836<sup>286</sup>, con le quali si procedette a tale riorganizzazione, è infatti sempre quello della semplificazione e della (conseguente) verticalizzazione della macchina burocratica.

Mirando ad una «*ben intesa economia*»<sup>287</sup> si sfrondarono una serie di uffici direttivi: venne abolita la carica di direttore generale delle Poste e quelle, immediatamente sottordinate, di ispettori generali (che erano due). Al loro posto il vertice del servi-

e Marina, dal direttore dell'arsenale, dal capitano del porto, dal controllore della Marina e da un negoziante membro della camera di Commercio, designato per un biennio dal re, che sarebbe intervenuto solo per le questioni riguardanti la marina mercantile. «*membri aggiunti secondo le questioni da discutere*» sarebbero stati invece l'ingegnere costruttore in capo, il direttore del genio marittimo, l'ispettore o comandante delle batterie di costa, e il sotto-direttore del materiale dell'artiglieria di marina. Segretario del consiglio (art. 8 r. pat.) sarebbe stato uno dei segretari dell'azienda generale di Marina. Cfr. r. pat. 11 agosto 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., pp. 346-347.

<sup>284</sup> si può anticipare che questa (piccola) differenziazione tra composizioni tornò in breve a produrre una considerazione del consiglio come di un collegio 'doppio'. cfr. *amplius infra*.

<sup>285</sup> cfr. art. 8, r. pat. 11 agosto 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 347.

<sup>286</sup> *Con cui S.M. sopprime la carica di Direttore Generale delle Poste, e le due d'Ispettori Generali create coll'Editto del 12 agosto 1818, ordina che quindi innanzi il nuovo capo di tale Amministrazione assumerà il titolo d'Ispettore Generale, ed unirà a questa carica quella d'Intendente Generale dell'Azienda Economica dell'Estero, e dà altre disposizioni relative*, in *Raccolta...*, cit., 1836, pp. 49-53.

<sup>287</sup> cfr. preambolo, r. pat. 22 gennaio 1836, in *Raccolta...*, cit., 1836, p. 49.

zio postale fu consolidato in una sola posizione, quella di ispettore generale delle Poste, che sarebbe stata riunita nella stessa persona dell'intendente generale dell'azienda dell'Estero<sup>288</sup>.

Per la verità, la soluzione del doppio incarico (capo dell'amministrazione postale + capo dell'azienda dell'Estero) non era affatto sconosciuta nell'ordinamento: come si ricorderà, all'atto stesso della creazione dell'azienda (con r. pat. 21 agosto 1818) il capo dell'amministrazione postale (che preesisteva all'azienda medesima) era stato designato anche quale intendente generale, responsabile del nuovo ufficio amministrativo<sup>289</sup>.

In sostanza, quindi, le patenti del 1836 ebbero come principale effetto quello di "tagliare" le due posizioni subordinate.

### c) Finanze

Ben più corposo fu l'intervento (c) in materia di amministrazione finanziaria, contenuto nelle r. pat. 30 dicembre 1837<sup>290</sup>.

Procedendo anche qui da una risistemazione delle figure amministrative di vertice, si approdò però anche ad una robusta solidificazione delle articolazioni interne dell'azienda. Il provvedimento mostra inoltre cospicui profili d'interesse in punto di ridefinizione delle categorie giuridiche.

Per prima cosa, si nota come l'intento di semplificazione sia stavolta espresso a chiare lettere dal legislatore nel preambolo: «*Nella ferma intenzione di ricondurre l'amministrazione finanziaria dello Stato a quella maggiore semplicità di forme, la quale, senza nuocere al regolare andamento delle cose, valga a darvi impulso più diretto, ed a procurare la più pronta e più economica spedizione degli affari, mentre Ci riserviamo di provvedere per la revisione dei Regolamenti economici, in modo a coordinarli con le diverse leggi e regolamenti posteriormente emanati in fatto di contabilità morale e materiale, abbiamo determinato di dare fin d'ora alcune disposizioni relative alla composizione e distribuzione personale degl'Uffizj dell'Azienda di Finanze [...]*»<sup>291</sup>

Ma, invero, oltre alle sempre presenti economia e semplificazione, c'è un'espressione singolarmente precisa e suggestiva sulla quale non può non fermarsi

<sup>288</sup> cfr. artt. 2, 3, r. pat. 22 gennaio 1836, in *Raccolta...*, cit., 1836, p. 50.

<sup>289</sup> v. *amplius supra*, par. II.3.5.

<sup>290</sup> Per cui S.M. nell'abolire le cariche d'Intendente Generale e di Vice Intendente Generale di Finanze vi sostituisce quella d'Ispettore Generale delle medesime, e dà alcune disposizioni circa alle attribuzioni dell'Ispezione Generale del Regio Erario e dell'Azienda delle Finanze, in *Raccolta...*, cit., 1837, pp. 527-532.

<sup>291</sup> cfr. preambolo, r. pat. 30 dicembre 1837, in *Raccolta...*, cit., 1837, pp. 527-528.

l'attenzione: il legislatore ha chiaro in mente di voler dare all'apparato burocratico finanziario una forma tale da garantire alle cose «*l'impulso più diretto*».

In questa avvertita necessità di «impulso diretto» si coglie l'emersione, graduale ma sempre più evidente, di un atteggiamento consapevole nei riguardi di un modello di fondo di andamento ed organizzazione della macchina statale.

La visione per cui il comando pubblico deve essere rapido, secco, unitario e senza deviazioni lungo i percorsi delle strutture deputate ad eseguirlo (deve cioè configurarsi come un «impulso diretto», appunto) è ormai entrata anche visibilmente a far parte dell'*acquis* giuridico comune.

Dal punto di vista materiale, le patenti di fine dicembre '37 poterono innanzitutto la cima dell'azienda di Finanze. Al posto dell'intendente e del vice intendente si introdusse un «*Ispettore Generale, con grado d'Intendente Generale*»<sup>292</sup>.

Considerevole portato della riconfigurazione del vertice dell'azienda fu la riconduzione della struttura dell'Insinuazione e demanio, fino ad allora dotata di un certo grado di autonomia (sebbene fosse posta comunque all'interno del "contenitore" dell'amministrazione finanziaria) sotto il controllo diretto dell'ispettore generale di Finanze.

È degna di nota, peraltro, la precisazione per cui il compito direttivo da parte di questo funzionario si sarebbe svolto, a sua volta, «*sotto gli ordini e la dipendenza del nostro primo Segretario di Finanze*»<sup>293</sup>. Si tratta di una significativa accentuazione (tanto più significativa perché formalizzata nella disposizione di legge) della subordinazione dell'azienda al ministero.

Il legislatore riconosce che i margini di autonomia dell'azienda sono ormai ridottissimi e li traccia con segno sempre più netto. In tal senso, risalta lo spazio che separa il tenore dell'art. 43 delle patenti di marzo 1817 (laddove, come si è detto, si afferma che il capo d'azienda «*sarà contabile*» – ossia responsabile – nei confronti del capo di dicastero<sup>294</sup>) dall'endiadi del '37, di molto più stringente: in quest'ultima, infatti, vengono evocati tanto il concetto di subordinazione gerarchica («sotto la dipendenza») quanto quella funzionale («sotto gli ordini»).

<sup>292</sup> cfr. art. 1, r. pat. 30 dicembre 1837, cit., in *Raccolta...*, cit., 1837, p. 528.

<sup>293</sup> cfr. art. 2, r. pat. 30 dicembre 1837, cit., in *Raccolta...*, cit., 1837, pp. 528-529.

<sup>294</sup> sul punto, v. *amplius supra*, par. II.3.

### 7.1.3 1838-1840: interventi minori sull'amministrazione

Fra il 1838 ed il 1840 rimangono da segnalare due atti che si posero in continuità rispettivamente con le patenti di fine '37 in materia di amministrazione finanziaria e con quelle, di due anni precedenti, sull'organizzazione della marina.

Il 31 dicembre 1838, con regie patenti<sup>295</sup>, venne abolita la direzione autonoma del lotto. Il provvedimento si inquadra in un più generale movimento di contrasto a questo gioco: dopo la chiusura di numerosi banchi del lotto, veniva ora stabilito, fra le altre cose, che non ne sarebbero stati aperti di nuovi. Ai fini del presente discorso conta però principalmente il lato organizzativo delle disposizioni in analisi: con esse si procedette, infatti, ulteriormente lungo la via della ristrutturazione e della omogeneizzazione dell'amministrazione finanziaria, attribuendo le competenze sul lotto all'azienda generale di Finanza.

Venne temporaneamente conservato l'ufficio di cassiere dell'amministrazione del lotto<sup>296</sup>, l'organo fu però posto alle dipendenze dell'azienda generale. Quanto agli altri funzionari del lotto, i posti di «*Capo d'Ufficio della revisione, verifica e contabilità*» furono aboliti e si dispose l'assorbimento delle relative competenze già esercitate all'interno delle ordinarie strutture finanziarie<sup>297</sup>. La responsabilità per il ramo amministrativo del lotto sarebbe stata affidata ad un «*ispettore principale*», pienamente inserito nella struttura dell'azienda e dipendente dal capo di essa.

Con r. pat. 13 agosto 1839<sup>298</sup> si portò invece a compimento la riorganizzazione della Marina. Vennero meglio precisate, rispetto al provvedimento del 1835, le competenze del consiglio amministrativo d'Ammiraglio e quelle dell'azienda generale di Marina. Quest'ultima, nelle parole stesse del legislatore, avrebbe dovuto essere resa sempre più simile, sia per compiti, sia per meccanismi di funzionamento e ruolo all'interno del sistema, alle altre strutture dello stesso nome: «*Nell'intenzione in cui siamo [...] di mettere sin d'ora l'Azienda Generale di Marina, in posizione analoga, il più che sia possibile, a quella delle altre Aziende, con discipline le quali si trovino in armonia con le disposizioni de' generali Regolamenti Economici*»<sup>299</sup>.

<sup>295</sup> *Colle quali S.M. abolisce la Direzione del Lotto, affidandone il disimpegno delle incombenze all'Azienda Generale di Finanze, e, sotto gli ordini immediati di essa, ad un Ispettore principale, e dà alcune altre disposizioni relative all'Amministrazione del Lotto*, in *Raccolta...*, cit., 1838, pp. 643-647.

<sup>296</sup> cfr. art. 8, r. pat. 31 dicembre 1838, cit., in *Raccolta...*, cit., 1838, p. 646.

<sup>297</sup> cfr. artt. 4-5, 7 r. pat. 31 dicembre 1838, cit., in *Raccolta...*, cit., 1838, pp. 645-646.

<sup>298</sup> *Colle quali S.M. dà alcuni provvedimenti relativi alla Regia Marina*, in *Raccolta...*, cit., 1839, pp. 301-308.

<sup>299</sup> cfr. preambolo, r. pat. 13 agosto 1839, cit., in *Raccolta...*, cit., 1839, pp. 301-302

In quest'ottica si provvide anzitutto ad abolire la distinzione in due uffici che permaneva all'interno dell'azienda (residuo di quando esisteva, come si sa, solo l'«ufficio di Marina», competente per l'amministrazione militare; all'ufficio erano state poi, con le patenti del '35, conferite anche attribuzioni in materia civile, ed il carico di lavoro dei due ambiti era stato ripartito su altrettante strutture)<sup>300</sup>.

Si ribadì inoltre che l'azienda aveva competenza generale sulle questioni amministrative relative alla marina (questa disposizione, però, andava raccordata con quelle che prevedevano le competenze particolari del consiglio, trattate separatamente nel testo delle patenti a seconda dell'ambito, militare o mercantile, di loro esplicazione)<sup>301</sup>: in questo senso vanno letti l'art. 2, che suona «*il servizio Economico dell'Azienda [...] è totalmente affidato all'Intendente Generale*», e l'art. 7, che ancor più chiaramente riconduce all'intendente (cioè alla struttura da lui dipendente, com'è ovvio) «*il servizio Economico della Marina in generale*»<sup>302</sup>.

Infine, si pose - in modo ancor più netto che nel '35- l'accento sulla dipendenza (tanto del consiglio amministrativo, quanto) dell'azienda di Marina dal ministro sovraordinato. Appariva ora chiaro oltre ogni possibilità di equivoco che le decisioni ultime («politiche») andassero ricondotte esclusivamente al vertice («politico») dell'apparato, ossia al dicastero, che era responsabile davanti al re: «*tanto il Comandante Generale di Marina <presidente del consiglio amministrativo, ndr>, quanto l'Intendente Generale faranno le opportune relazioni di tutti gli affari riguardanti il*

<sup>300</sup> cfr. art 9, r. pat. 13 agosto 1839, cit., in *Raccolta...*, cit., 1839, p.306

<sup>301</sup> Rispettivamente, l'art. 4 si occupava del settore militare e l'art. 5 di quello mercantile; l'art. 6, con norma di chiusura, stabiliva che il consiglio avrebbe continuato comunque ad esercitare tutte le competenze in precedenza attribuitegli. È interessante notare come vi siano delle grandi oscillazioni nella considerazione legislativa del consiglio stesso. Nelle Patenti del '35 il legislatore sembra operare una riunione di quelli che considera due collegi (chiamandoli al plurale *consigli* d'Ammiraglio militare e mercantile) in un solo organo, il consiglio amministrativo, appunto. In realtà le patenti del 1818 (esaminate *supra* nel testo) non istituivano *due* consigli d'Ammiraglio, ma *un solo* collegio con due composizioni distinte. Il consiglio amministrativo di Marina (creazione del 1835) aveva un'unica compagine con l'unica variazione possibile relativa alla presenza di due ufficiali superiori della flotta ovvero di due componenti della camera di Commercio (come si è già detto), che intervenivano rispettivamente alle sedute di argomento militare ed a quelle in materia mercantile. Evidentemente questa distinzione minima di componenti e, più a monte, la distinzione per argomento delle sedute portò al ripetersi della situazione precedente, perché dopo appena quattro anni il legislatore, che nel 1835 aveva tanto insistito sulla 'riunione' dei consigli, torna ora ad esprimersi come se esistessero due collegi, uno militare e l'altro mercantile. Si sa invece che, sia nel caso dell'organo più risalente, sia in quello di conio più recente, così non era. Le percezioni del lavoro dell'organo (sedute distinte, composizioni distinte) evidentemente orientavano in modo molto consistente, in via di prassi, la sua rappresentazione giuridico-formale.

<sup>302</sup> cfr. r. pat. 13 agosto 1839, cit., in *Raccolta...*, cit., 1839, pp. 302-303.

*servizio generale della Marina, sia militare che mercantile, al Primo Segretario di Stato di Guerra e Marina, il quale riceverà in proposito li Nostri ordini»<sup>303</sup>.*

## 7.2 Gli anni '30: nuovi interventi in materia di bilancio

Nel 1835 la tormentata materia della contabilità pubblica tornò ancora una volta a ricevere attenzione legislativa.

Due sono gli interventi da ricordare: il primo, più voluminoso ed organico, costituito dal regio brevetto 28 febbraio '35 «*Col quale S.M. dà alcune disposizioni normali in ordine agli annui progetti de' Bilanci attivi e passivi; alle autorizzazioni a spese nuove e a maggiori spese; alle somme da conservarsi come residui negli spogli generali passivi; ai contratti per provviste ed opere; alla vendita ed alla cessione agl'imprenditori di oggetti qualunque spettanti alle Regie Finanze; ed alle deroghe che occorrer possono alle leggi economiche*»<sup>304</sup>.

Il secondo atto si pone come integrazione e chiarificazione del primo: si tratta del r. brev. 4 aprile 1835 «*Col quale S.M. dà alcune dichiarazioni intorno alle disposizioni contenute in Regio Brevetto del 28 febbrajo prossimo passato circa, 1° allo stanziamento ne' Bilancj passivi delle somme dovute in dipendenza di contratti stipulati dalle Generali Aziende prima dell'emanazione del Brevetto medesimo, per l'esecuzione di provviste ed opere in un anno, col patto del pagamento in totalità od in parte soltanto in uno o più anni successivj; 2°, alle somme da conservarsi ne' Spoglj passivi per le spese stanziate in Bilancio o fuori d'esso autorizzate per avere eseguitamento nel corso dell'anno, le quali non avessero potuto compiersi prima del chiudimento dell'anno finanziario*»<sup>305</sup>.

La maggior parte (quantitativamente parlando) delle disposizioni contenute nei due brevetti appena menzionati è dedicata a materie di stretta contabilità: si aggiungono nuovi capitoli alla vicenda – già intricata – concernente la disciplina degli spogli ed a quella dei residui; si torna a dedicare attenzione al problema delle spese pluriennali e vengono dettate nuove norme in ordine agli stanziamenti fuori bilancio ed alle spese straordinarie.

Più che analizzare compiutamente questo tipo di previsioni, ai fini del presente discorso bisogna sottoporre ad un vaglio in controluce i testi di legge, per estrarne gli

<sup>303</sup> cfr. art. 3, r. pat. 13 agosto 1839, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 302.

<sup>304</sup> cfr. *Raccolta...*, cit., 1835, pp. 57-71.

<sup>305</sup> cfr. *Raccolta...*, cit., 1835, pp. 81-84.

elementi che recano immediate e dirette ricadute sull'architettura dell'apparato amministrativo dello Stato (si è specificato «immediate» e «dirette» perché non vi è chi non veda come virtualmente qualsiasi disposizione di contabilità pubblica finisca per impattare sul funzionamento della macchina burocratica).

Le evidenze più significative in tal senso vengono dal r. brev. 28 febbraio. Si possono in proposito distinguere due linee principali di incisione sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica: in *primo* luogo, si dà forma ad uno spostamento di responsabilità in ordine alla conduzione della politica di bilancio che la riconduce, per la prima volta nettamente, nelle mani del governo inteso in senso collegiale; in *secondo* luogo, su di un piano diverso, si avanza ancora sulla via della riduzione dei margini di "libertà" d'azione delle aziende.

La *prima linea d'incisione* trova spazio soprattutto nelle disposizioni del capo I. Si tiene innanzitutto fermo il principio, già introdotto da tempo, per cui tutti i progetti di bilancio (attivi e passivi), preparati dalle aziende, vanno poi trasmessi al ministero di Finanze; in più, si stabilisce ora che il dicastero finanziario presenterà poi il progetto di bilancio unificato in consiglio di Conferenza, per la discussione e l'approvazione.

La novità rispetto al sistema previgente è evidente: prima il progetto di bilancio veniva discusso dal consiglio di Finanze ed approvato in un secondo momento dal re; ora, abolito il vecchio collegio consultivo, la discussione sullo strumento di contabilità pubblica si trasferisce in due sedi nuove: il consiglio di Stato, che eredita il ruolo consultivo ma con una sempre più decisa sfumatura «pura» o «tecnica»<sup>306</sup>; ed il consiglio di Conferenza, che sta diventando un perno (quantomeno in senso strutturale) dell'azione di governo<sup>307</sup>.

Apparso già sotto Vittorio Emanuele I<sup>308</sup>, il consiglio di Conferenza (o delle conferenze o, semplicemente, «della Corona»), abbandonato da Carlo Felice, era stato

<sup>306</sup> e quindi ormai vicinissima, per non dire coincidente, con la 'moderna' (ossia, tardo - ottocentesca / novecentesca) tipizzazione dell' 'amministrazione consultiva', per l'appunto.

<sup>307</sup> cfr. art. 1, r. brev. 28 febbraio 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., 1835, pp. 58-60: «il progetto del Bilancio Generale Attivo delle nostre Finanze ci sarà rassegnato in Consiglio di Conferenza dal nostro Primo Segretario di Finanze sul principio del mese di settembre d'ogni anno, e così quattro mesi prima dell'incominciamento dell'anno finanziere»; art. 4: «i progetti de' Bilanci Passivi delle Generali Aziende per quanto riguardano alle spese ordinarie, e alle spese straordinarie in corso dovranno essere trasmessi alla Regia Segreteria di Finanze fra tutto il mese di settembre»; art. 5: «giusta i risultamenti di esse il Primo Segretario di Finanze ci rassegnerà in Consiglio di Conferenza il quadro [...]».

<sup>308</sup> lo si è visto *supra*.

da qualche anno ripristinato da Carlo Alberto in via di prassi; l'istituto avrebbe ricevuto poi formalizzazione nel 1841<sup>309</sup>.

Non ci si può, di certo, avventurare a leggere nel funzionamento del consiglio di Conferenza una troppo decisa prefigurazione della collegialità propria dell'azione di un governo che si ponga come soggetto autonomo all'interno dell'ordinamento.

Come è stato notato, «il momento decisionale scaturiva dalle udienze con il re (le c.d. udienze di relazione), quando <i ministri, ndr> sottoponevano al sovrano i loro progetti, che costui si degnava di accogliere, con o senza modifiche. Le riunioni collegiali del re con i suoi alti collaboratori svolgevano invece una funzione per lo più consultiva ed informativa»<sup>310</sup>.

E tuttavia, osservato sotto l'angolo di prospettiva dell'evoluzione di lungo periodo negli assetti della macchina dello Stato, l'ingresso del consiglio di Conferenza nel ciclo di bilancio merita comunque grande attenzione.

Esso segnala, infatti, come la decisione finanziaria si stia in modo sempre più netto accentrando nelle mani dei soggetti di tipo ministeriale. Dai tempi di Carlo Felice le aziende dialogano direttamente col ministero di Finanze, che è il soggetto centrale del ciclo di spesa pubblica, ma, come si è visto, in questo dialogo sul bilancio esse non sono considerate nella propria soggettività autonoma, ma trattate come strutture "interne" al ministero da cui dipendono; ora, rispetto al sistema previgente, il ruolo dei ministeri di settore viene recuperato anche dal punto di vista formale, tramite la discussione in consiglio di Conferenza. Per giunta, non vi è più una considerazione atomizzata di ogni singolo dicastero (come nel sistema del '17, dove ogni ministero redigeva il bilancio, la cui bozza era preparata dall'azienda), ma una discussione collegiale.

In tale ultimo aspetto (la collegialità) risalta un'immagine per cui i ministri sempre più decisamente rappresentano un vertice omogeneo di una struttura amministrativa ordinata in modo piramidale.

Gli effetti di questa dinamica evolutiva, attraverso la leva della verticalizzazione del bilancio, penetrano fino al livello quotidiano dell'azione delle aziende, dando luogo a quella *seconda linea di incisione* che si è individuata nella sempre più accen-

<sup>309</sup> sul consiglio di Conferenza, ancora utile F. Salata, *Consiglio...*, cit., 1939; v. anche R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità...*, cit., 2008, p. 492 n.

<sup>310</sup> così R. Ferrari Zumbini, in *Tra idealità...*, cit., 2008, p. 492, il quale nota pure, però che «la collegialità non sorse all'improvviso con lo statuto, ma stava maturando nella coscienza politica del tempo: ad es., le lettere patenti del 30 ottobre '47 sulla censura scaturirono, sì, dalla volontà monocratica del re, ma essa era stata preceduta, su proposta del Cancelliere Avet, da un dibattito in Consiglio di conferenza del 28 ottobre» (p. 492, n.).

tuata perdita di margini di manovra da parte dei tradizionali organi dell'amministrazione «economica».

Alcuni esempi concreti: per quanto riguarda le spese straordinarie pluriennali, la disciplina viene irrigidita; le aziende non possono più stipulare senza deroga regia contratti d'appalto obbligandosi «*alla loro esecuzione successiva di anno in anno, né per somma determinata per ciascun di essi, esprimendovi invece che saranno in ciascun anno eseguite, o non, provviste od opere nella quantità che verrà da Noi determinata*<sup>311</sup>». In realtà, si è già visto nella corrispondenza analizzata che la determinazione sostanziale sui principali contratti pubblici già transitava per il ministero. Disposizioni come quella appena esaminata accentuano la formalizzazione di questa effettiva traslazione delle sedi decisionali.

In tema di spese nuove e di maggiori spese, si viene delineando un procedimento che pone in risalto il ruolo dei ministeri, primo fra tutti quello di Finanze: per ottenere l'autorizzazione sarà sempre necessario un «regio discarico», come già sancivano le patenti feliciane del '26, ma ora si precisa che l'azienda interessata dovrà preparare una relazione che sarà trasmessa al consiglio di Stato ed al consiglio di conferenza, dove sarà discussa ed approvata «*sentito il Primo Segretario di Finanze*»<sup>312</sup>.

Per quel che concerne poi i residui passivi, si stabilisce che essi andranno giustificati puntualmente al controllo generale (struttura riferibile all'amministrazione finanziaria centrale<sup>313</sup>).

Infine, le «disposizioni diverse» di chiusura precludono alle aziende la possibilità di poter liberamente adempiere alle obbligazioni nei confronti di fornitori ed appaltatori mediante la cessione di beni appartenenti all'erario: «*le Generali Aziende non potranno cedere a' provveditori ed impresarii oggetti qualunque spettanti alle Nostre Finanze in cambio od in pagamento di provviste ed opere: siffatti oggetti dovranno sempre essere venduti ai pubblici incanti per essere pagato il prodotto nelle Tesorerie provinciali come prodotto casuale e, trattandosi di cose eccedenti il valore di due mila lire, dovrà agl'incanti intervenire un agente delle Finanze per la validità del contratto*»<sup>314</sup>.

Ancora una volta, ci si trova dinnanzi a procedure amministrative che si accentrano. Vengono così tagliati progressivamente fuori i terminali, un tempo indipendenti, dell'apparato amministrativo, in favore dei soggetti ministeriali (in questo caso, di nuovo le Finanze).

<sup>311</sup> cfr. art. 8, r. brev. 28 febbraio 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 62

<sup>312</sup> cfr. artt. 12-16, r. brev. 28 febbraio 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., pp. 64-66.

<sup>313</sup> cfr. art. 19, r. brev. 28 febbraio 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., p. 67.

<sup>314</sup> cfr. art. 23, r. brev. 28 febbraio 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., pp. 69-70.

Unica residua possibilità di determinazione in autonomia del contenuto negoziale concessa alle aziende è quella di stabilire, nei contratti d'appalto, che i materiali derivanti dalle demolizioni effettuate sui cantieri siano ceduti all'impresa esecutrice.

Non solo si tratta di uno spazio ben marginale (anche perché si fa riferimento ad una clausola spesso presente negli usi), ma va pure detto che la convenienza di quest'eventuale scelta avrebbe dovuto essere motivata nella relazione sul progetto di contratto. Ciò vuol dire che, per questa via, sarebbe rifluito anche in quest'ambito un sindacato del ministero<sup>315</sup>.

## 8. 1840-1847: spostamenti di tessere in attesa del movimento del mosaico

### 8.1 Correnti di riforma (stabile) nell'ordinamento...

Se fino alla fine degli anni '30 il governo sabauda aveva vissuto di un certo equilibrio tra le forze maggiormente "conservatrici" e quelle più favorevoli all'innovazione, con l'apertura del nuovo decennio i "riformatori" sembrarono prendere con maggiore nettezza il sopravvento<sup>316</sup>.

Segno di questa variazione del termometro politico fu l'ascesa del ministro Stefano Gallina, che dal 1835 reggeva la segreteria di Finanze dopo una breve *tenure* (1834-1845) di Carlo Beraudo di Pralormo (poi passato agli Interni). Prima di Pralormo, predecessore (e un tempo superiore) del Gallina alle Finanze era stato, dal

<sup>315</sup> cfr. art. 23, r. brev. 28 febbraio 1835, cit., in *Raccolta...*, cit., 1835, p. 70.

<sup>316</sup> così N. Nada schematizza le fazioni presenti nella burocrazia sabauda: fra i conservatori annovera Clemente Solaro del Borgo (Esteri), Vittorio Sallier de la Tour (governatore di Torino e vicepresidente del consiglio di Stato), Carlo Beraudo di Pralormo (Interni); fra gli innovatori elenca Emanuele Pes di Villamarina (Guerra e Marina, poi anche Polizia; affari di Sardegna), Giuseppe Barbaroux (Giustizia e Affari ecclesiastici), Stefano Gallina (Finanze, poi anche Interni). Fra i conservatori che esercitavano un'influenza più o meno estesa nella conduzione politica del regno c'erano poi l'arcivescovo di Torino mons. Franzoni, Michele Benso di Cavour (vicario di polizia di Torino), Alessandro Saluzzo (presidente della sezione Interni del c.d.S.), Ludovico Peyretti di Condove (presidente della sezione Giustizia del c.d.S.), Luigi Montiglio di Villanova (presidente del Senato di Piemonte). I riformatori erano invece predominanti nelle commissioni tecniche e per la riforma della legislazione istituite da Carlo Alberto: la commissione per la preparazione dei codici, quella superiore di Statistica (della quale faceva parte anche Camillo Benso di Cavour), quella per i confini de' regi Stati, quella superiore di liquidazione; nelle camere di commercio di Genova e Torino; nella camera dei Conti; nell'intendenza generale di Torino. Inoltre, a presiedere la sezione Finanze del c.d.S. era stato dall'istituzione (1831) fino al 1834 l'inossidabile 'progressista' Prospero Balbo, succeduto dal marchese Raggi, già ministro delle Finanze sotto Carlo Felice, il quale pare tuttavia non mutasse l'indirizzo di lavoro dato da Balbo alla sezione. Cfr. *Storia...*, 1980, cit., pp. 89-94.

1831 al 1834, Gaudenzio Caccia di Romentino (che si è incontrato in queste pagine come intendente generale dell'azienda dell'Interno nel 1817<sup>317</sup>).

Nel 1841 si dimetteva, per ragioni di salute, il ministro Pralormo<sup>318</sup> (che era stato uomo di tendenze conservatrici) e, anziché riassegnare ad un nuovo soggetto il portafoglio degli Interni, il re poneva Gallina a capo anche di questo dicastero.

Nello stesso anno l'influenza del titolare della Guerra e Marina, Emanuele Pes di Villamarina, veniva (enormemente) aumentata con l'assegnazione al suo ministero delle competenze in materia di polizia.

Anche Villamarina faceva parte del gruppo dei riformatori: già nel 1821 Carlo Alberto lo aveva avuto al suo fianco come ministro della Guerra nel breve esperimento costituzionale (prima che quella carica fosse occupata da Santorre di Santa Rosa). Bollato con l'etichetta di rivoluzionario, Villamarina era stato quindi tenuto lontano dalle cariche politiche per tutto il decennio feliciano, e solo nel 1832, decidendosi a vincere le resistenze dell'Austria, Carlo Alberto gli aveva nuovamente affidato l'incarico di reggere la segreteria di Guerra. Quella nomina, ricorda la storiografia, «[...] non aveva mancato di suscitare una sensazione vivissima in tutte le corti europee, soprattutto alla corte di Vienna.»<sup>319</sup>

Dal 1835 al 1843 veniva frattanto condotto un importante programma di riforma legislativa, che avrebbe riguardato vari settori dell'ordinamento, sostanziandosi in due ambiti principali: la codificazione e la riforma delle amministrazioni locali.

Sulla codificazione albertina, che con tutta evidenza esula dall'oggetto di questo discorso, è il caso di rimandare ai tanti, corposi studi che -dagli scritti di G. Astuti<sup>320</sup> fino ai più recenti frutti del lavoro della scuola torinese di storici del diritto- ne hanno indagato a fondo gli aspetti più importanti.

Per quanto concerne la riforma delle amministrazioni locali, essa fu preceduta dall' «*Istruzione per l'amministrazione dei comuni*» del 1 aprile 1838 (con la quale si dettavano norme in materia di composizione dei consigli comunali, aprendo ai ceti borghesi e mercantili); fu poi compiuta fra il 1842 ed il 1843. Primo atto furono le r.

<sup>317</sup> per la carriera di Caccia di Romentino, si rimanda sempre a quanto citato *supra*, p. 106 e n.; a sua volta, Caccia era succeduto (25 luglio 1831) al genovese Raggi, che con la rimozione dal dicastero finanziario scontava – oltre alla lunga militanza nelle fila dell'amministrazione di Carlo Felice – l'ideazione di un «un prestito statale mal formulato e poco remunerativo per i creditori e che perciò si era risolto in un insuccesso», N. Nada, *Storia...*, 1980, cit., p. 89.

<sup>318</sup> senatore nel '48, fra i negoziatori della pace di Milano nel '49, poi per breve tempo ambasciatore a Parigi, Pralormo si ritirò a vita privata nel 1850. Fu insignito del collare dell'Annunziata. Morì nel 1855.

<sup>319</sup> N. Nada, *Storia...*, 1980, cit., p. 88.

<sup>320</sup> G. Astuti, *Il "Code Napoléon" in Italia e la sua influenza sui Codici degli Stati italiani successivi*, in «Archivio Storico del diritto», 1970-1973, pp. 1-87.

pat. 25 agosto 1842 (pubblicate il 2 settembre) «*Colle quali S.M. aumenta il numero delle Intendenze Generali, stabilisce presso ciascuna di esse un Consiglio per decidere sulle questioni di amministrazione contenziosa, ed approva la nuova Pianta degli Uffici delle Intendenze Generali, e delle Intendenze*»<sup>321</sup>.

Queste norme riordinavano le ripartizioni amministrative sul territorio suddividendo le intendenze in semplici e generali (queste ultime con giurisdizione sulle prime). Anche i ranghi degli intendenti furono riformati rispecchiando la nuova gerarchia fra enti locali. Seguirono a qualche mese di distanza le r. patenti 31 dicembre 1842 (pubblicate il 26 gennaio 1843), «*Colle quali S.M. regola le attribuzioni degli Intendenti Generali, degli Intendenti, e dei Consigli di Intendenza, e stabilisce le forme di procedura da seguirsi nelle cause avanti li detti Consigli, e la Regia Camera de' conti; colla tariffa de' dritti per gli atti in essa contemplati*»<sup>322</sup>. Infine, nell'estate del '43 vennero dettate norme per la composizione dei congressi provinciali<sup>323</sup> (istituiti con le pat. di agosto '42), organismi consultativi che avrebbero assistito l'intendente generale nell'esercizio di alcune competenze, fra cui quella in ordine alla preparazione del bilancio unitario delle province a lui sottoposte. I *congressi* provinciali non vanno confusi con i *consigli d'intendenza*, organi del contenzioso amministrativo, né con i *consigli provinciali*: il meccanismo era piuttosto complesso. Presso ogni intendenza era istituito un consiglio provinciale con compiti consultivi, di nomina regia, composto da dieci a diciotto membri la cui carica aveva durata annuale; i consigli provinciali designavano dei delegati, da mandare – sempre annualmente – al *congresso* provinciale, che era stabilito solo presso le intendenze generali.

Nel 1844 va segnalata, per completezza, una marginale modifica alle disposizioni del '42, questa volta in materia di personale dei consigli d'intendenza: con r. pat. 18 luglio<sup>324</sup> di quell'anno si aumentarono di un'unità i ranghi dei consiglieri d'intendenza di terza classe, innalzando corrispondentemente, con l'aggiunta di un terzo componente, il numero dei membri del consiglio d'intendenza generale di Torino.

Questa tornata di riforme legislative implementò un sistema di governo dei territori che continuava a ricordare i corrispondenti esempi rinvenibili anche in altre esperienze di monarchie cc.dd. «amministrative» della penisola, in primo luogo quella napoletana: spiccava, infatti, la presenza di intendenze e consigli d'intendenza,

<sup>321</sup> cfr. *Raccolta de' Regi editti, manifesti ed altre provvidenze de' Magistrati ed Uffici per l'anno 1842* (di seguito: «*Raccolta di regi editti...*»), cit., 1842, pp. 402 ss.

<sup>322</sup> cfr. *Raccolta...*, cit., 1843, pp. 9 ss.

<sup>323</sup> si tratta delle r. pat. 31 agosto 1843, il cui testo è riportato anche in N. Nada, *Storia...*, cit., 1980, pp. 105-107.

<sup>324</sup> cfr. *Raccolta...*, 1844, cit., pp. 225-226.

i quali erano modellati – tranne che per il nome – su forme di ispirazione napoleonica molto più che su ascendenti settecenteschi; il nuovo sistema piemontese si avvicinava però ora in misura ancor maggiore, come è stato notato, all'architettura francese, dando spazio a organi quali i congressi ed i consigli provinciali, che recavano l'impronta, rispettivamente, dei consigli dipartimentali e dei consigli *d'arrondissement* d'oltralpe.

L'importanza del ciclo normativo del '42-'43 non è sfuggita a chi ha messo in luce come il sistema di creazione albertina abbia formato la base dell'ordinamento locale dello Stato unitario, contenendo l'ossatura delle future province e giunte provinciali e, nella figura dell'intendente, il germe di quella del prefetto<sup>325</sup>.

Per quanto d'interesse del presente discorso, si può sottolineare una nota di continuità rispetto al cammino evolutivo dell'amministrazione centrale, da individuarsi proprio nel sempre più scoperto ritorno al modello napoleonico e rivoluzionario (che pure – si badi – non era stato affatto dimenticato, come si è detto, nella struttura messa in piedi nei primi anni della c.d. «Restaurazione»). Del tutto naturali, allora, sono destinati a sembrare gli ulteriori sviluppi della vicenda: com'è noto, prima della concessione dello statuto Carlo Alberto opererà un primo innesto di rappresentanza nell'ordinamento proprio rendendo elettivi i consigli locali<sup>326, 327</sup>.

<sup>325</sup> sulla riforma del '42-'43 in tema di amministrazioni locali, si v. nella sua interezza 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*, 2 voll., Neri Pozza, Venezia 1962, 2; come pure il lavoro di A. Porro, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Giuffrè, Milano 1972. Sull'accentramento amministrativo, le sue radici storiche, ideologiche e giuridiche non può, però, mancare, in generale, un rimando all'opera di S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, 2 voll., Giuffrè, Milano 1994-1996.

<sup>326</sup> con r. editto 27 novembre 1847, cfr. A. Petracchi, *Le origini...*, cit., 1962, II, pp. 270 ss.

<sup>327</sup> per un'interpretazione opposta delle riforme del '42, si v. E. Bordini, *Note sull'Amministrazione in Piemonte all'indomani dello Statuto: il progetto Galvagno del 2 dicembre 1850*, in «Archivio giuridico F. Serafini», 191, 1976, pp. 99 ss.: per questo Autore, «i risultati della riforma del 1842 apparvero tanto discutibili, che la spinta alla soppressione delle divisioni amministrative corrispondeva ad una esigenza profondamente e largamente avvertita, dal momento che la loro introduzione nel sistema sabauda degli enti periferici, non solo non aveva dato alcun esito positivo, ma aveva bensì provocato una vera e propria reazione di rigetto, trattandosi di un istituto completamente estraneo alla tradizione ed alla realtà amministrativa piemontese. In altri termini, l'esperienza delle divisioni amministrative era stata fallimentare *in toto* non rappresentando queste, nel migliore dei casi, che enti inutili e, nel peggiore dei casi, che una intollerabile camicia di forza per la libertà e l'autonomia dei corpi locali», p. 106. Per la verità, le espressioni altamente polemiche nei confronti della riforma del '42 sono mutate dal giudizio che lo stesso Galvagno dava del sistema da questa introdotto nella *Relazione* al progetto di legge a sua firma. Occorre ricordare come, al momento della introduzione della riforma del '42, non si potesse propriamente discorrere di una «camicia di forza per la libertà e l'autonomia dei corpi locali»: il che presupporrebbe che

## 8.2 (segue) ... Ed effervescenze (effimere) nell'amministrazione centrale

### 8.2.1 Lo smembramento del ministero dell'Interno e le sue conseguenze

Gli anni '40 furono connotati da una certa vivacità anche per quanto concerne la legislazione in tema di apparato amministrativo centrale, ma, a differenza di quel che si è rapidamente visto relativamente al tema delle fonti ed al settore dell'amministrazione locale, il bilancio degli interventi normativi sulla macchina burocratica statale si chiuse in sostanziale pareggio.

Le modifiche da prendere in considerazione furono, infatti, la diretta conseguenza dei sommovimenti politici nella compagine governativa dei quali si è dato sommariamente conto in precedenza, e non rappresentarono, invece, il portato di sforzi organici di ridefinizione delle strutture sottostanti.

Si conferma, per tale via, l'impressione che la via imboccata dagli apparati di governo potesse essere assecondata, ma non stravolta dall'intervento legislativo operante "in solitaria" (ossia, non legato al fluire *spontaneo* delle tendenze costituzionali operanti nel contesto storico); al contrario, invece, il medesimo intervento legislativo sarebbe stato caratterizzato da esiti maggiormente incisivi quando si fosse posto come formalizzazione o registrazione di forze storiche, sociali ed istituzionali.

Scendendo nel concreto, si ricorderà come il ministro delle Finanze, Gallina, ed il ministro della Guerra, Villamarina, si venissero a trovare – pressoché contemporaneamente, nel 1841 – titolari ciascuno di competenze ulteriori. Il processo di potenziamento delle posizioni dei due "progressisti" all'interno dell'amministrazione carlalbertina originava, fundamentalmente, dallo stesso passaggio istituzionale: vale

tali elementi fossero preesistenti, mentre sotto l'impero dell'ordinamento comunale e provinciale feliciana (risalente al 1826) la figura che si stagliava prepotentemente quale protagonista dell'amministrazione locale era solo quella dell'intendente: così N. Nada, in *Storia...*, cit., 1980, p. 103, per quanto riguarda i comuni: «Carlo Felice provvide qualche anno dopo <il 1818, anno al quale risalivano gli ultimi editti con i quali si era modificata la normativa comunale e provinciale (formalmente) risalente al *Regolamento de' Pubblici* del 1770, ndr> a fare sparire ogni parvenza di autonomia nell'ambito delle amministrazioni comunali. Con Regie Patenti del 27 gennaio 1826 egli stabiliva che i consiglieri comunali, sia quelli ordinari, sia quelli aggiunti, dovevano essere nominati dal Re o dagli Intendenti su triplici liste proposte dal Consiglio raddoppiato <che era il consiglio comunale convocato dall'intendente in composizione, appunto, doppia rispetto al numero normale per delle questioni di particolare importanza, ndr.>. Con Patenti del 20 marzo 1826 stabiliva infine che il bilancio ordinario dei comuni doveva essere fissato dal ministro degli Interni. Per quanto riguardava eventuali spese straordinarie, al Consiglio comunale era lasciato esclusivamente il diritto di farne proposta al suddetto ministro, al quale era demandata ogni decisione in proposito. In tal modo, come ben si può comprendere, i Consigli comunali erano completamente esautorati e privati di ogni potere decisionale». Per quanto riguarda le province, prima del '42 non esistevano organi consultativi.

a dire, dallo smembramento del ministero dell'Interno dopo l'abbandono del ministro Pralormo.

Le competenze di polizia furono date al segretario di Guerra e Marina con r. pat. 5 agosto 1841<sup>328</sup>. In esse si stabiliva, *per relationem*, che tutto il blocco materiale di attribuzioni affidato agli Interni fin dal 1821 sarebbe ora transitato sotto la potestà della segreteria di Guerra (art. 1)<sup>329</sup>. Gli impiegati delle due divisioni che, incardinate nella struttura degli Interni, erano dedicate al disbrigo delle incombenze di polizia si trasferivano (è il caso di dire) armi e bagagli alla segreteria di Guerra, «*della quale formeranno parte integrante, conservando i loro titoli, gradi, qualità e vantaggi che ne dipendono*» (art. 12)<sup>330</sup>.

Le nuove creazioni più significative erano due. In *primo luogo* veniva creata una posizione di «*Primo Ufficiale*» all'interno della segreteria di Guerra con compiti direttivi ed ispettivi in materia di polizia<sup>331</sup>.

Quella del primo ufficiale era una figura prevista nell'ordinamento sabauda fin dal Settecento, da ben prima, cioè, che le segreterie cedessero il passo ai ministeri. I «*Regolamenti di S.M. per le Segreterie di Stato per gli affari esterni, interni e di guerra*» (1742) all'art. 1 prevedevano che tali strutture sarebbero state composte «*D'un primo Segretario, d'un primo Ufficiale e di quell'altro numero di Segretari o Sottosegretari*»<sup>332</sup> che sarebbero stati assegnati dal re.

I compiti del primo ufficiale apparivano dapprima piuttosto indistinti; in generale, però, si può dire fossero simili a quelli di un «segretario» in senso etimologico (oltreché di un «supplente» per i casi di assenza e di impedimento del superiore)<sup>333</sup>. La figura cominciò ad assumere contorni più precisi con il mutare della struttura bu-

<sup>328</sup> Con cui S.M. aggiunge alle attribuzioni del Primo Segretario di Guerra e di Marina l'amministrazione della Polizia, stabilisce presso di esso un Primo Ufficiale Inspettore Generale di Polizia, ed istituisce Consigli di Governo in tutte le città capi-luogo di Divisione, in *Raccolta...*, cit., 1841, pp. 390-397.

<sup>329</sup> cfr. art. 1, r. pat. 5 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, p. 391.

<sup>330</sup> cfr. art. 16, r. pat. 5 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, p. 396.

<sup>331</sup> «*colla qualità d'Inspettore Generale avrà la Soprintendenza della Polizia nei nostri Stati di Terraferma, e l'immediata direzione dell'Amministrazione di essa sotto gli ordini e la dipendenza del capo di quel Dicastero*», art. 2, r. pat. 5 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, p. 391.

<sup>332</sup> per un excursus sulla figura del primo ufficiale, v. S. Rudatis, *L'organizzazione dei ministeri dopo lo Statuto albertino: dai primi ufficiali ai segretari generali (1848 -1854)*, CLUEB, Bologna, 1983, pp. 7 ss.

<sup>333</sup> «La funzione senz'altro più importante dei Primi Ufficiali non doveva essere svolta in modo continuativo, ma solo in occasione di "malattia, e d'assenza, o d'altro legittimo impedimento del Primo Segretario"; in questi casi essi erano chiamati a supplirlo in tutte le sue attività e qualora anch'essi risultassero impossibilitati, era incaricato a farlo "quello degli altri Segretarii, a cui fossero state date simili incombenze" (art. 19) <dei regolamenti per le Segreterie el 1742, ndr> [...] l'ufficio di "Primo Ufficiale" [...] corrispondeva a quello di un segretario particolare odierno o comunque di ufficio molto fidato alle dipendenze di un funzionario importante», così S. Rudatis, *L'organizzazione...*, cit., 1983, pp. 11-12.

rocratica. Dopo il 1814/15, questo funzionario (il più alto in grado fra quelli appartenenti al dicastero) prendeva ormai parte alla direzione dell'amministrazione: non solo esercitando quei compiti che gli fossero affidati dal ministro e facendone le veci in caso d'assenza od impedimento, ma svolgendo un'attività, subordinata a quella del titolare del portafogli, di coordinamento dei diversi uffici nei quali si articolava il dicastero stesso<sup>334</sup>.

Si trattava, però, in ogni caso, di una figura nella quale permaneva una natura in certo senso ancipite. Di ciò testimoniano anche le patenti del '41 sulla polizia: infatti, se da un lato il primo ufficiale si sarebbe vista attribuire, in qualità di ispettore generale, «*la Soprintendenza della polizia*»<sup>335</sup> (ruolo autonomo rispetto a quello del ministro e definito direttamente dalla legge), all'interno della struttura burocratica ministeriale egli avrebbe sì avuto «*l'immediata direzione*» dell'apparato amministrativo di polizia, ma in posizione di subordinazione rispetto al ministero e «*sotto gli ordini e la dipendenza*» di esso. La formula è quella che si è già incontrata con riferimento al capo dell'azienda di Marina; si tratta di un particolare, invero, molto significativo: non esistono più differenze (almeno sotto l'aspetto, cruciale, della posizione rispetto al ministro) neanche formali fra il funzionario capo della struttura autonoma ed esterna (l'azienda) e quello, invece, pienamente inserito nell'organizzazione del ministero.

Il *secondo punto innovativo* delle patenti del 5 agosto '41 era rappresentato dalla creazione di un consiglio di governo in ciascuna città capoluogo di divisione<sup>336</sup>. Esso sarebbe stato «*incaricato di esaminare le proposte che vengono fatte al Governatore dalle autorità di Polizia di Provincia per promuovere in via economica qualche disposizione straordinaria contro uno o più individui, allorquando lo esigono la tutela del buon costume, o gravi circostanze riguardanti persone contemplate nelle sezioni 1°, 2° e 3°, Capo 3°, Titolo 8°, Libro 2° del Codice penale*»<sup>337</sup>. Risalta, quindi, il legame che la creazione del consiglio di governo aveva con la recente codificazione penale: il nesso era reso, d'altronde, esplicito dallo stesso legislatore del '41, che affermava come l'organo venisse istituito «*affinché sia meglio assicurato lo scopo a cui tendono le disposizioni contenute nella Sezione 5°, Capo 2°, Titolo 3°, Libro 2° del Codice pena-*

<sup>334</sup> ancora, cenni in S. Rudatis, *L'organizzazione...*, cit., 1983, p. 15.

<sup>335</sup> cfr. art. 2, r. pat. 5 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, p. 391.

<sup>336</sup> il consiglio sarebbe stato composto dal governatore di Polizia, dall'avvocato fiscale generale (nelle città sedi di Senato) o dall'avvocato fiscale presso il Tribunale di prefettura, dal comandante (militare) della città e della provincia, e dall'intendente generale della divisione. Cfr. art. 4, r. pat. 5 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, p. 391.

<sup>337</sup> cfr. art. 6, r. pat. 5 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, p. 394.

le»<sup>338</sup>. Oltre alle competenze “dirette” in materia di pubblica sicurezza illustrate all'art. 6 delle r. pat., l'organo aveva anche un ruolo (blandamente) “contenzioso”. Al consiglio di governo sarebbero state infatti sottoposte, sempre dal governatore di Polizia (che lo presiedeva), le rimostranze pervenute a quest'ultimo e provenienti da quanti si pretendessero lesi da un provvedimento preso da un'autorità di polizia<sup>339</sup>.

Così riformata l'amministrazione di polizia, nello stesso mese di agosto 1841 (e per la precisione con r. pat. recanti la data del 26<sup>340</sup>) si provvide ad accorpate il resto del ministero dell'Interno con l'amministrazione delle Finanze.

La parte più voluminosa e più cospicua in senso sostanziale del provvedimento è dedicata alle disposizioni d'armonizzazione per la preparazione dei bilanci provinciali, rese necessarie dall'accorpamento delle due segreterie. Per quanto riguarda i riflessi in punto di organizzazione, il provvedimento si limitò ad apportare cambi perlopiù nominalistici: le strutture del ministero dell'Interno venivano trasformate in dipartimento alle dipendenze del dicastero di Finanze, e retto da un primo ufficiale (i primi ufficiali in servizio presso il ministero diventavano così due, perché ovviamente già ne esisteva uno in precedenza, addetto alla struttura propriamente finanziaria). Per quel che riguardava le aziende, venne previsto che esse avrebbero continuato ad operare come di consueto, conservando i rapporti di dipendenza col ministero (non più dell'Interno, ma delle Finanze) e corrispondendo, per l'ordinario disbrigo del lavoro, con le relative strutture competenti. In altre parole, anziché rivolgersi al ministero dell'Interno, si sarebbero ora indirizzate all'ufficio generale per gli affari dell'Interno<sup>341</sup>.

Alcune modifiche vennero apportate alla figura del controllore generale, ma nonostante il tenore letterale potesse suggerirne un contenuto innovativo, si trattava solo di una patina linguistica. In realtà, ci si trovava di fronte a disposizioni di mero coordinamento, conseguenti alla necessità che al controllo generale venissero comunicati, prima di essere trasmessi al ministro, anche i bilanci provinciali (che, preparati dagli intendenti provinciali, erano in precedenza trasmessi dal ministro dell'Interno)<sup>342</sup>.

<sup>338</sup> cfr. art. 4, r. pat. 5 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, p. 393.

<sup>339</sup> cfr. art. 8, r. pat. 5 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, p. 394.

<sup>340</sup> *Colle quali S.M. unisce la Regia Segreteria di Stato per gli Affari Interni e quella di Finanze in una sola, col titolo di Regia Segreteria di Stato per gli Affari dell'Interno e delle Finanze, e conferisce al Consiglio di Stato ed al Controllo Generale nuove attribuzioni in ordine all'amministrazione, ed alla contabilità provinciale*, in *Raccolta...*, cit., pp. 439 ss.

<sup>341</sup> cfr. artt. 2-4, r. pat. 26 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, p. 440.

<sup>342</sup> cfr. artt. 10-14, r. pat. 26 agosto 1841, cit., in *Raccolta...*, cit., 1841, pp. 442 – 443.

Il 2 settembre, con circolare, il primo ufficiale (già del ministero dell'Interno, ora applicato agli affari dell'Interno presso il ministero delle Finanze e dell'Interno) comunicò agli intendenti provinciali la nomina di Stefano Gallina a titolare del nuovo dicastero accorpato. Essa era stata firmata dal re in udienza ( e rivestita della forma di r. pat.) il giorno precedente<sup>343</sup>.

Lo stesso ministro Gallina ebbe cura di redigere, un mese dopo, una nuova e più articolata circolare indirizzata agli intendenti provinciali. Con essa dava conto dei recenti cambiamenti strutturali intervenuti nell'organizzazione dei due rami ministeriali a lui affidati e dettava indirizzi generali sulla condotta da seguire in relazione all'accorpamento verificatosi (l'ampiezza della risistemazione era tale, del resto, che non avrebbe potuto non suscitare dubbi applicativi, specie nelle ramificazioni territoriali del corpo amministrativo).

In particolare, Gallina sottolineava come uno dei pregi principali della riunione degli Interni alle Finanze dovesse essere inteso nella creazione di una maggiore uniformità con le altre strutture dello Stato per quel che riguardava l'iter di preparazione dei bilanci: in merito a ciò, chiedeva che le procedure stabilite nelle patenti di fine agosto venissero seguite a livello provinciale con la massima esattezza ed attenzione<sup>344</sup>.

Il ciclo di finanza pubblica si confermava uno dei settori più tormentati dell'azione statale. Nel corso degli anni '40 non mancarono nuovi interventi legislativi, con i quali si tornava a dettare disposizioni sui temi, sempre problematici, dei residui, degli spogli, delle spese straordinarie e fuori bilancio e del modo di farle approvare e di contabilizzarle<sup>345</sup>. Si trattava di normative dall'elevato tasso di tecnici-

<sup>343</sup> v. *Raccolta de' regi editti...*, cit., 1842, p. 436

<sup>344</sup> v. in *Raccolta de' Regi editti...*, cit., 1843, pp. 543-545.

<sup>345</sup> per la precisione, si tratta del r. brev. 4 settembre 1841, *col quale S.M. ordina che venga aggiunta all'annuo Spoglio Generale Passivo di ciascuna Azienda, una tabella generale dello Speso di Più, e dello Speso di Meno, ed uno Specchio dei Regi discarichi; dispensa le Aziende medesime dalla formazione dello Stato Generale dello Speso di Meno sul fondo assegnato tanto in Bilancio quanto con Regi Discarichi; ed appoggia al Primo Segretario di Finanze l'incarico di dare alle Aziende stesse una Istruzione per la compilazione dell'annuo spoglio generale, cominciando da quello dell'anno 1840, e dei relativi documenti a corredo*, in *Raccolta...*, cit., 1841, pp. 479-482; lo stesso 4 settembre 1841 fu emanata la (molto corposa) «istruzione» del ministro di Finanze preannunciata nel r. brev. appena richiamato: *Istruzioni per la compilazione degli annui Spogli Generali Passivi, date dal Primo Segretario di Finanze in esecuzione del disposto dell'art. 3 del Regio Brevetto d'oggi, per aver effetto cominciando da quelli dell'anno 1840*, in *Raccolta di Regi editti...*, cit., 1841, pp. 521-542; il 2 novembre 1843 fu emanato un r. brev. *col quale S.M. determina che i contratti che si stipulano dalle Generali Aziende non debbano essere insinuati sin dopo rivestiti della Sovrana Approvazione, e che dell'approvazione medesima abbiasi a far risultare nell'autentica della copia dei detti contratti da rimettersi per l'insinuazione*; la necessità di questo provvedimento discendeva dal disposto delle r. pat. 26 marzo 1836 (cfr. *Raccolta di Regi editti...*, cit., 1836, pp.

simo e (anche per questo) meno direttamente incisive sulla struttura burocratica rispetto ai principali interventi di contabilità degli anni precedenti: non mette, perciò, conto analizzare questi provvedimenti a fondo in questa sede. Si deve notare però, quantomeno, come la reiterata attenzione del legislatore segnalasse un problema di gestibilità delle procedure contabili, legato, tra le altre cose, alla molteplicità dei soggetti coinvolti nel percorso; la effettiva riconduzione del momento di sintesi verso i ministeri – e nello specifico verso il ministero di Finanze – non rappresentava, insomma, la soluzione definitiva, ma piuttosto un passaggio nella *direzione* richiesta dalle circostanze ordinamentali in mutamento. Mutamento lungo il quale sempre più vi sarebbero state spinte a procedere ulteriormente.

Il problema della riforma complessiva e della semplificazione del bilancio, visto ora con chiarezza come riflesso del cambiamento dei rapporti fondamentali dei pubblici poteri, sarebbe, infine, stato sollevato apertamente di lì a qualche anno nei dibattiti parlamentari sulla riforma dell'amministrazione, ed avrebbe costituito uno dei cavalli di battaglia dell'opinione favorevole all'abolizione delle aziende.

### 8.2.2 Dopo il 1844: il riflusso “normalizzatore”

Nel frattempo, però, dopo la fase di notevole creatività in materia di organizzazione amministrativa, non erano lontani dall'apparire i primi segnali di un'onda di riflusso “normalizzatore”.

Il 29 agosto 1844, con lettere patenti<sup>346</sup>, si sancì la fine dell'esperimento di accorpamento ministeriale fra gli Interni e le Finanze. La gigantesca (e senz'altro difficil-

109 ss.), con le quali si era stabilito l'obbligo dell'interinazione dei contratti delle aziende al pari di quanto avveniva per gli atti notarili. Non si era, in quella occasione, precisato che il termine di trenta giorni per l'interinazione decorreva dall'approvazione regia del contratto e non dalla conclusione. L'amministrativista positivo leggerà, nel tratteggio di queste problematiche, un primo ma deciso profilarsi delle familiari distinzioni tra fase formativa ed integrativa dell'efficacia del contratto pubblico. Sempre in materia di spogli generali passivi si segnala un altro intervento normativo, il r. brev. 20 maggio 1845, *Col quale S.M. ordina, sotto alcune eccezioni, che i residui che siano passati in cinque anni Spogli Generali Passivi delle Generali Aziende dopo quello da cui derivano, vengano ammessi negli Spogli successivi, e stabilisce i modi con cui dovrà provvedersi al loro pagamento qualora sia in appresso chiesto dai creditori*, in *Raccolta di Regi editti...*, cit., 1845, pp. 153-155.

<sup>346</sup> *Colle quali S.M. ristabilisce la Segreteria di Stato per gli affari Interni e la Segreteria di Finanze sì come esistevano prima che, colle Lettere Patenti del 26 agosto 1841, fossero riunite; attribuendo però a quest'ultima il titolo di Regia Segreteria di Stato delle Finanze*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1844, pp. 297-298.

mente gestibile) riunione di due fra i rami più importanti dell'apparato statale sabauda era, così, durata poco più di due anni<sup>347</sup>.

Il provvedimento, alquanto succinto, non prevedeva altro che un ritorno allo status quo ante, con la riallocazione di strutture e competenze sulle stesse basi vigenti fino alla riforma del '41.

Con argomentazione singolare, il preambolo motivava il dietrofront argomentando come la riunione delle due segreterie fosse stata un provvedimento, in certo senso, “di scopo”, destinato a durare solo finché non fosse stato raggiunto il risultato previsto dal legislatore. Tale risultato era l'omogeneizzazione delle procedure di bilancio degli enti locali a quelle seguite negli altri rami d'amministrazione (ossia, proprio il punto sul quale Gallina aveva a suo tempo richiamato l'attenzione degli intendenti in sede di prima applicazione della riforma): *«ci eravamo disposti a promuovere alcune istituzioni intese a migliorare il reggimento economico delle Provincie e dei Comuni [...] Ma prevedendo Noi che coll'andar del tempo ed allorché fosse raggiunto lo scopo a cui erano le nostre mire rivolte, un più ampio sviluppo di ogni ramo del pubblico servizio e le tante e sì estese attribuzioni conferite alla detta Segreteria dell'interno e delle finanze avrebbero potuto esigere il ristabilimento del primitivo stato di cose, avevamo per tal fine divisa questa Segreteria per due dipartimenti [...]»*<sup>348</sup>.

Unica novità del provvedimento era un cambiamento terminologico: mutava l'intitolazione ufficiale del dicastero finanziario, da «segreteria di Finanze» a «regia segreteria di Stato delle Finanze». Si trattava di una dicitura più altisonante, ma a parte ciò l'attenzione del legislatore –esspressamente- cadeva per la prima volta sull'uniformità delle “etichette”. Fino ad allora, come si è avuto modo di accorgersi in varie occasioni, i nomi delle strutture venivano usati in modo piuttosto promiscuo e con significative oscillazioni: ora, invece, si vede un nuovo segnale dell'irrigidimento dell'apparato burocratico entro schemi piramidali. L'intitolazione degli organi non è più flessibile; ogni variazione segnala un diverso “contenuto” in

<sup>347</sup> la fine dell'esperimento istituzionale coincide con la fine dell'incarico ministeriale di Stefano Gallina, che si ritirò per un problema agli occhi. Lo smembramento dei due dicasteri fu, anzi, proposto al re dallo stesso ministro. La carriera politica di Gallina non era però terminata: da una posizione più defilata continuò a partecipare ai principali momenti della vita del regno, prima come consigliere del re (fu invitato e partecipò al consiglio il 7 febbraio 1848, in occasione della concessione dello statuto), poi come senatore. Partecipò a varie missioni diplomatiche: a Londra come inviato straordinario per sollecitare la mediazione britannica dopo la sconfitta nella guerra del '48-'49; poi fu plenipotenziario a Parigi nel '51. Era un assiduo frequentatore dell'aula del Senato e prese la parola in vari momenti 'caldi' per la vita politica. Queste notizie si rinvencono in B. Modugno, *ad vocem Stefano Gallina*, in DBI, LI, 1998.

<sup>348</sup> preambolo, r. pat. 29 agosto 1844, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1844, p. 297.

termini strutturali, o una diversa dignità – e, conseguentemente, una diversa posizione gerarchica.

Nello stesso giorno in cui si ritornava alla tradizionale suddivisione tra ministero dell'Interno e delle Finanze, con altre lettere patenti<sup>349</sup> veniva altresì mutato il nome del dicastero della Guerra, che avrebbe preso anch'esso il titolo di «regia segreteria di Stato». Nella parte motiva dell'atto si segnalava come tale denominazione sembrasse più adeguata all'importanza ed alle funzioni della struttura, ma soprattutto, come per il caso delle Finanze, si dava conto di un'altra esigenza: quella dell'uniformità (il nuovo nome veniva ritenuto, infatti, «[...] più conveniente alla natura e all'importanza delle sue funzioni, e più conforme alle denominazioni degli altri Dicasteri»)<sup>350</sup>.

Ad un anno di distanza dal ristabilimento dell'autonomia della segreteria di Finanze venne varato un intervento (r. pat. 17 luglio 1845<sup>351</sup>) sull'organizzazione dell'azienda da essa dipendente. Anche stavolta il tenore dell'atto mirava, fin dall'intitolazione, a suggerire un ritorno al passato: «[...] S.M. ricostituendo l'Azienda Generale di Finanza sulle prime sue basi dà parecchie disposizioni relativamente alla contabilità delle spese della medesima, e dei rami che ne dipendono [...]»<sup>352</sup>. In realtà, questa volta non mancarono le disposizioni innovative. Il ritorno al passato si limitò ad alcuni aggiustamenti, come il cambio di denominazione del capo dell'azienda, che tornava ad avere il rango ed il titolo di intendente generale. Sotto di lui era creato un posto di vice-intendente (art. 1). Per il resto, si introdussero diverse disposizioni guidate da intenti (sfumati, ma riconoscibili) di razionalizzazione e di verticalizzazione: la direzione (autonoma) dei regi canali venne abolita ed al suo posto fu istituita una «direzione d'arte» che ne mutuava personale (tecnico) e competenze, ma che a differenza dell'ufficio predecessore risultava pienamente integrata all'interno dell'azienda; si stabilì poi che tutte le spese non ricadenti nel bilancio di una delle altre aziende dovessero rientrare in quello delle Finanze, accentuando la tensione centralistica nell'azione economica dello Stato (artt. 3 ss.).

<sup>349</sup> r. pat. 29 agosto 1844, *Colle quali S.M. attribuisce alla Segreteria di Guerra e Marina il titolo di Regia Segreteria di Stato di Guerra e Marina*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1844, pp. 329-330.

<sup>350</sup> preambolo, r. pat. 29 agosto 1844, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1844, p. 329.

<sup>351</sup> *Colle quali S.M. ricostituendo l'Azienda Generale di Finanze sulle prime sue basi dà parecchie disposizioni relativamente alla contabilità delle spese della medesima, e dei rami che ne dipendono, abolisce la Direzione dei Regi canali, stabilisce presso la stessa Azienda un Ufficio d'Arte, e prescrive sia formato dall'Ispezione Generale del Regio Erario un annuo bilancio per le spese generali che non fanno parte dei bilanci delle diverse Generali Aziende*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1845, pp. 246-248.

<sup>352</sup> cfr. r. pat. 10 agosto 1845, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1845, pp. 246-248.

Perlomeno a livello di macro organizzazione, praticamente nulla era destinato a rimanere in piedi delle riforme del '41-'42 relative ai ministeri dell'Interno, delle Finanze e della Guerra. L'ultimo "pezzo" per il quale si procedette alla remissione in pristino fu l'organizzazione della polizia, che fu riportata alla situazione precedente alla attribuzione di essa al ministro di Guerra e Marina.

Con r. pat. 8 ottobre 1847<sup>353</sup> si provide, infatti, ad assegnare nuovamente le competenze di polizia al ministero dell'Interno.

Tuttavia, tolta la scelta fondamentale in ordine al ramo ministeriale competente, le sottostanti innovazioni del '41 furono conservate: non si abolirono le cariche e la suddivisione di attribuzioni allora introdotte (ad esempio, fu mantenuta in vita la carica di ispettore generale di polizia: questi avrebbe continuato ad esercitare la soprintendenza di polizia e ad essere allo stesso tempo il capo della struttura amministrativa<sup>354</sup>).

Si esauriva così, se non altro (come si è detto) dal punto di vista della spinta principale e delle modifiche strutturali più visibili, la fase di innovazione attraversata dall'apparato burocratico sabauda sul principio degli anni '40.

Ma, nell'autunno del '47, ben altro corso di rinnovamento aveva ormai preso l'abbrivio nell'ordinamento, e non sarebbe passato senza lasciare tracce indelebili nei connotati profondi delle istituzioni.

<sup>353</sup> *Colle quali S.M. unisce nuovamente le attribuzioni relative alla Polizia alla Regia Segreteria di Stato per gli Affari Interni*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, pp. 462-463.

<sup>354</sup> cfr. r. pat. 8 ottobre 1847, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, p. 462, art. 2: «*l'Ispettore Generale di Polizia istituito con le Regie Patenti del 5 di agosto 1841, conserverà la Soprintendenza della Polizia dei Nostri Stati di terraferma, ed avrà la direzione dell'Amministrazione della medesima*».



## Capitolo 3

### 1847-1853: la fine delle aziende, «not with a bang but a whimper»

#### 1. 1847: si inaugura il rinnovamento costituzionale

Come studi recenti hanno messo in luce, la promulgazione dello statuto non rappresentò un atto demiurgico e non fu (esclusivamente) il frutto delle immediate contingenze politiche<sup>1</sup>.

D'altronde, per i suoi stessi artefici esso non avrebbe dovuto presentarsi come un atto di rottura. Di tanto testimoniano, (per limitarsi ad almeno alcuni fra i segnali più noti ed evidenti), due esempi: (a) la questione del *nomen iuris* della carta concessa da Carlo Alberto (statuto, e volutamente non «costituzione», per riannodarsi ad un'antica trama di concessioni fra il signore, i territori ed i sudditi<sup>2</sup>); (b) il fatto che il provvedimento fu inserito, come qualsiasi altro, nella raccolta ufficiale degli atti normativi, e come tale dotato di un proprio numero che lo collocava in continuità

<sup>1</sup> R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità...*, cit., 2008, in special modo, all'altezza dei problemi affrontati qui, il cap. IX. La storiografia più tradizionale si trova in una certa difficoltà nel mettere a contesto due diversi 'piani' di eventi: da un lato, l' 'irrigidimento' politico di Carlo Alberto dopo l'inaugurazione di una fase riformistica nella penisola (spec. con l'ascesa al soglio pontificio di Pio IX), con la conseguente crisi ministeriale e accenni di gestione personalistica; dall'altro lato, il pacchetto di riforme che egli promosse a partire dall'autunno '47. Escludendo che ciò accadesse esclusivamente per convenienza ed opportunità nel fronteggiare le possibili manifestazioni di piazza (ma questa componente esisteva), resta spazio per le interpretazioni. Al di là della ricostruzione del momento politico e delle mosse adottate dal sovrano sabauda, però, ciò che conta dal punto di vista giuridico-istituzionale è senz'altro in primo luogo l'analisi del mutamento del quadro ordinamentale, ed essa, nella sua concretezza, conferma l'ipotesi del «rinnovamento» precedente alla promulgazione dello statuto.

<sup>2</sup> il richiamo consapevole, di sapore romantico, era senz'altro agli «statuti» delle antiche realtà comunali e municipali italiane, ed al loro porsi come strumento della mediazione fra il *princeps* e le comunità cittadine. Attraverso la prospettiva delle interpretazioni, però, si può leggere un rimando a quella forma di esercizio 'negoziato' della *suzeraineté* (o, per usare un'etichetta più neutra, del potere di governo) propria del medioevo, nella quale si osservava la presenza (pressoché costante) di assemblee cetuali intese a fornire «*consilium et auxilium*» al sovrano, e l'adozione di «patti di dominazione». V. Maurizio Fioravanti, (a cura di), *Lo Stato...*, cit., 2002, pp. 10 ss.

con i prodotti precedenti e successivi della quotidiana azione degli organi di governo<sup>3</sup>.

Un movimento di rinnovamento istituzionale di vaste proporzioni aveva preceduto la concessione della carta; essa, d'altro canto, una volta inserita nel contesto ordinamentale, non si rivelò travolgente rispetto alle persistenze ed ai legami con la tradizione che caratterizzavano il quadro giuridico. È stato approfonditamente studiato il caso della giurisprudenza: in essa non si videro i riflessi di un'immediata adesione ai principi statutari; al contrario, perché tali principi filtrassero nell'applicazione concreta del diritto e si rivelassero in grado di orientare pienamente il circuito ermeneutico-giudiziale, si sarebbero dovuti attendere i "tempi lunghi" della formazione di una classe di interpreti qualificati cresciuta in un ambiente al quale quegli stessi principi, un tempo "nuovi", erano già divenuti familiari<sup>4</sup>.

Così, stretto fra attese e compimenti, si potrebbe dire, lo statuto si configurò come una tessera di un più complesso ed articolato mosaico costituzionale. Il corpo ordinamentale non rispondeva meccanicamente all'introduzione deterministica di prodotti artificiali (quali gli atti normativi), ma viveva immerso in una corrente storica della quale gli atti normativi stessi rappresenta(va)no solo una delle componenti.

Per quanto concerne più da vicino l'oggetto del presente lavoro, si è già detto come il settore dell'organizzazione amministrativa fosse destinato a dimostrarsi uno dei maggiormente "reattivi" all'introduzione delle categorie statutarie.

Ciò avvenne non per forza propria dello statuto in quanto atto, ma perché la stessa carta albertina rappresentava (con la reintroduzione delle forme politico-rappresentative) l'elemento mancante affinché tutti gli spunti ed i cambiamenti accumulatisi in un lungo percorso, iniziato con l'introduzione delle categorie rivoluzionarie e napoleoniche, potessero manifestare appieno la loro latitudine operativa.

Non a caso il «rinnovamento» cominciato nel 1847 è particolarmente ricco di provvedimenti in tema di organizzazione amministrativa, che appaiono consonanti con un clima istituzionale europeo (nuovamente) fibrillante ed indirizzati in modo deciso verso la riconfigurazione completa dell'apparato burocratico entro i nuovi argini -costituzionali- in via di definitiva affermazione.

Un primo provvedimento di indubbio interesse, perché rappresenta anche l'ultima manifestazione di vitalità della forma-azienda (si vedrà in che termini), è

<sup>3</sup> anche questa osservazione si deve a R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità...*, cit., 2008.

<sup>4</sup> È, questa, la tesi dell'«indifferenza» allo statuto, alla quale si è già fatto cenno *supra*, e per cui v. C. Bonzo, *L'indifferenza...*, cit., 2003.

rappresentato dalle patenti 30 giugno 1847<sup>5</sup>, con le quali venne istituita l'azienda delle strade ferrate.

Il ricorso alla struttura amministrativa tradizionale, dopo tanti anni nei quali il ruolo ed il profilo di essa si erano ormai isteriliti, non deve stupire: non solo e non tanto perché mancava ancora quella spinta che avrebbe portato all'abbandono di un intero sistema di distribuzione del comando pubblico, ma soprattutto perché, a ben vedere, il provvedimento sulle ferrovie mostrava anche un significativo trapasso nella concezione dell'ente azienda, e con essa nell'idea stessa di amministrazione.

Il punto merita qualche ulteriore considerazione. Più volte si sono incontrate nel corso di questo lavoro le aziende «speciali», che perlopiù erano preposte all'amministrazione di ambiti della vita economica che oggi si direbbero «assunti» dallo Stato (es. le miniere<sup>6</sup>). Con le ferrovie, però, per la prima volta l'ente pubblico dedicato è qualificato espressamente come azienda *generale*: il che sembrerebbe implicare una considerazione differente, sul piano sistemico, della funzione dell'azienda.

Da forma tipica per l'organizzazione dell'amministrazione attiva in termini generici, l'azienda viene considerata, nel provvedimento del '47, come un organo gestore di un servizio pubblico a rilevanza economica (si impiega volutamente una terminologia "attualizzante", a soli fini di maggiore schematismo, ma ovviamente la definizione non è trasportabile nel contesto di metà Ottocento).

Detto più distesamente: emerge il bisogno di un ente pubblico che prenda in carico un settore, quale quello ferroviario, innovativo ed assolutamente centrale per lo sviluppo dell'economia dello Stato in quelle decadi del XIX sec., e perciò stesso non puramente e semplicemente inquadrabile nell'ordinaria organizzazione e nei quotidiani compiti della burocrazia centrale statale; la soluzione potrebbe sembrare paradossale: si ricorre, infatti, all'azienda *generale* (l'azienda generale non è stata fino a ieri il "contenitore" esattamente del fluire amministrativo quotidiano ed ordinario?).

<sup>5</sup>Colle quali S.M. istituisce una nuova Regia Azienda Generale colla denominazione di Azienda Generale delle Strade Ferrate, ponendola sotto la dipendenza del Primo Segretario di Stato per gli affari dell'Interno, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, pp. 193-194.

<sup>6</sup> tuttavia, quella dell'azienda speciale non è una categoria unitaria, e a diversamente considerarla si assumerebbero (in modo non convincente) le categorie amministrativistiche attuali. Il rapporto fra poteri pubblici ed aree di rilevanza economica si atteggia, nella modernità «complessa» e pre-industriale, in modo non paragonabile a quanto avviene fra XIX e XX secolo. Infatti, si è visto come esistessero aziende speciali anche per i compiti più disparati, come la liquidazione dei beni della disciolta Compagnia di Gesù (v. *supra*, par. I.4.3.). Non sembra possibile forgiare una definizione che tolga completamente dall'indeterminatezza il concetto di azienda speciale: quel che si può dire è che la "specialità" facesse riferimento a compiti settoriali, circoscritti, «di scopo», ecc.

La spiegazione sta nel fatto che l'azienda, *immutato nomine*, ha mutato però la propria sostanza.

Mentre il concetto originario di questa forma burocratica come soluzione a tutto tondo per l'amministrazione attiva si avvia decisamente alla fine, la stessa "etichetta" e gli stessi meccanismi di funzionamento vengono applicati per la soluzione di un problema nuovo. Con tutte le dovute cautele, si può forse cogliere qui l'inizio di un percorso che conduce (senza determinismi, ma con traiettorie riconoscibili) verso le forme organizzative proprie dell'azione dello Stato nell'economia industriale; e, quindi, per semplificare, verso una nozione di «azienda pubblica» che si avvicina maggiormente a quella "novecentesca", oggi sorpassata, ma ancora familiare nel lessico del giurista positivo.

A conferma del ragionamento fin qui svolto si noterà come, nel biennio precedente (1845-'47), l'amministrazione ferroviaria era stata affidata all'azienda dell'Interno, a partire dalle r. pat. 30 ottobre 1845<sup>7</sup>. La necessità della creazione di una nuova azienda generale veniva motivata, nel '47, con considerazioni intorno allo sviluppo sempre crescente del settore ferroviario, con le conseguenti spese per l'erario e difficoltà di gestione<sup>8</sup>; ma, appunto, non si comprenderebbe che bisogno vi fosse di sostituire un'azienda (quella dell'Interno) con un altro omologo organo: certo, vi era necessità di personale ed uffici dedicati, ma in altre occasioni si era posto rimedio a simili esigenze con la creazione di strutture dipendenti da enti già esistenti.

A meno che non si voglia ridurre la creazione dell'*azienda* delle strade ferrate, anziché di un «ufficio» o di un' «intendenza» delle strade ferrate, a mera contingenza storica<sup>9</sup>, la ragione profonda va allora probabilmente cercata proprio nella dinamica di spegnimento del ruolo delle aziende e nelle prime avvisaglie del ricorso ad

<sup>7</sup> Per cui si stabiliscono le ulteriori occorrenti norme di contabilità per la costruzione delle Strade Ferrate da eseguirsi a carico del Regio Erario, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1845, pp. 408-409.

<sup>8</sup> cfr. preambolo, r. pat. 30 giugno 1847, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, p. 193: «Considerando all'ognor crescente sviluppo dei lavori delle Strade Ferrate in costruzione per cura del Nostro Governo ed a' gravi spese delle Nostre Finanze, non che alla molteplicità delle disposizioni a darsi per prepararne l'attivazione, ravvisiamo venuta l'opportunità di istituire un'Azienda apposita [...]».

<sup>9</sup> sebbene non possano trascurarsi anche le esigenze di ordine pianamente materiale, legate alla maggiore comodità e razionalità di avere una tesoreria ed un bilancio separati per questo ramo d'azione dello Stato anziché far confluire tutto nella contabilità dell'Interno, già gravata di molteplici attribuzioni. Si consideri però come tale obiezione sia destinata, almeno in parte, a perdere di fondamento, se si guarda con attenzione alle patenti del '45: esse, infatti, prevedevano già la stesura di un bilancio separato per le ferrovie (la cui compilazione è prevista all'art. 1 del provvedimento). Cfr. r. pat. 30 ottobre 1845, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1845, p. 409.

un nuovo tipo di enti “autonomi” all’interno di una architettura burocratica ormai mutata.

Se nell’amministrazione dello Stato “complesso” l’autonomia (o, volendo adoperare un termine meno tecnicamente connotato, l’indipendenza) delle aziende era un elemento strutturale del sistema, apparteneva cioè ai modi stessi dell’amministrare in quanto tale (= attività policentrica, “diffusa”, plurale), nello Stato “verticale” l’autonomia è propria di alcuni settori che soddisfano esigenze peculiari; per il resto, invece, l’amministrazione (entificata) è solida, monocratica e gerarchica.

In ogni caso, i poteri centrali mantengono il controllo sulle articolazioni “speciali” della macchina statale: ed, infatti, anche nel caso dell’azienda sabauda delle ferrovie, si può osservare come venga mantenuta, rispetto alla precedente organizzazione, una costante fondamentale: vale a dire, la superiorità gerarchica ministeriale da parte degli Interni. I rapporti fra la nuova azienda ed il ministero sono qualificati dal ricorso alla nozione (dalle implicazioni sempre più precise) di *dipendenza*<sup>10</sup>.

Ci si è soffermati alquanto sull’istituzione dell’azienda delle strade ferrate, provvedimento dal sapore «tecnico» del quale si è cercato di portare alla luce le implicazioni a livello di sistema. Tuttavia, nell’estate del ’47 le novità «politiche» più eclatanti della stagione riformistica pre-statutaria dovevano ancora arrivare.

Il 18 ottobre 1847<sup>11</sup> venne abolita (con effetto dal 1 gennaio 1848) la segreteria per gli affari di Sardegna e le sue attribuzioni ripartite fra gli altri dicasteri. Eliminando la specialità isolana, si dava così un impulso fondamentale verso l’omogeneizzazione dell’apparato burocratico; inoltre, il sistema si ricompattava al centro: ogni periferia sarebbe stata, d’ora in poi, un terminale uguale agli altri, legato ai vertici dello Stato da una stessa, identica catena di comando.

Le disposizioni per la ripartizione delle materie già di competenza della struttura “speciale” sarda fra gli altri ministeri saranno, invece, emanate sul finire dell’anno, il 22 dicembre (e pubblicate all’inizio del 1848, il 22 gennaio)<sup>12</sup>.

Il 30 novembre 1847<sup>13</sup> venne creato un nuovo ministero: la «*Regia Segreteria di Stato per l’istruzione pubblica*», che soppiantò il magistrato alla Riforma degli studi

<sup>10</sup> cfr. art. 1, r. pat. 30 giugno 1847, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, p. 193: «È istituita una nuova Generale Azienda [...] la quale dipenderà dal Nostro Primo Segretario di Stato per gli affari dell’Interno».

<sup>11</sup> con r. pat. *Colle quali S.M. sopprime, a cominciare dal primo di gennaio prossimo, la Regia Segreteria di Stato per gli affari di Sardegna, e dà alcune disposizioni a quella soppressione relative*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1848, pp. 3-4.

<sup>12</sup> cfr. r. pat. 30 dicembre 1847 *Per le quali S.M. stabilisce fra le sue sette Segreterie di Stato la ripartizione delle incombenze che già spettavano a quella per gli affari della Sardegna ora abolita*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1848, pp. 24-25.

(e gli altri organi con competenze in materia d'istruzione: i consigli di Riforma, la deputazione agli Studi di Genova ed i "magistrati sopra gli Studi" di Sardegna).

Diversi erano i fronti di innovazione aperti dal provvedimento. In primo luogo, com'è ovvio, il fatto stesso di "ministerializzare" un ramo d'amministrazione che (seppur con sfumature ormai molto diverse dal passato) ancora si reggeva su cardini strutturali di diretta derivazione barocca, e che quindi risentiva (se non altro, geneticamente) di un'impostazione formatasi sull'idea dell'*amministrare giudicando*.

L'istituzione di un nuovo dicastero rendeva invece chiaro il passaggio ad una diversa idea della natura e dei compiti degli apparati pubblici, nella quale la potestà di governo veniva esercitata per mezzo della pubblica amministrazione (e dei suoi soggetti tipici).

La seconda novità era rappresentata dal fatto che il nuovo ministero avrebbe avuto *ab origine* competenza estesa a tutto il regno, comprendendo quindi anche la Sardegna<sup>14</sup>. Ciò costituiva una conseguenza naturale dell'abolizione (da pochissimo realizzata a livello normativo) dell'amministrazione separata dell'isola, ed in più ne anticipava, anche se di poco, l'applicazione generalizzata (differita rispetto all'emanazione della norma).

La terza novità era solo parzialmente tale. Essa consisteva nell'assenza della previsione di un'azienda subordinata e corrispondente al dicastero dell'Istruzione pubblica. Le competenze contabili riguardanti la nuova segreteria erano affidate all'azienda dell'Interno<sup>15</sup>.

Per la verità, l'esistenza di ministeri "senza azienda" aveva diversi precedenti nell'ordinamento. Se ne trovava previsione anche nelle patenti di marzo 1817, con le quali il sistema burocratico subalpino era, come si sa, andato "a regime" dopo il biennio "sperimentale" 1815-1816. Inoltre, il fatto che non vi fosse un'azienda specifica non significava che l'azione della nuova struttura non fosse armonica con il sistema così come fino ad allora caratterizzato. Infatti, come si è appena visto, il versante contabile era pur sempre affidato ad un'azienda, anche se si trattava di quella dell'Interno.

Tuttavia, la mancanza di un'azienda «della Pubblica istruzione» rappresenta comunque un dato da registrare e segnala ancora una volta come la dicotomia (ten-

<sup>13</sup> con r. pat. *Colle quali S.M. crea un apposito Dicastero per la superiore direzione degli studi col titolo di Regia Segreteria di Stato per l'istruzione pubblica, abolendo così il Magistrato ed i Consigli di riforma, la Deputazione agli studii di Genova ed i Magistrati sopra gli studii dell'isola di Sardegna*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, pp. 515-517.

<sup>14</sup> come afferma molto chiaramente l'art. 4: «*il Dicastero dell'istruzione pubblica estenderà la sua ispezione a tutti li Nostri Stati di terraferma ed all'isola di Sardegna*», cfr. r. pat. 30 novembre 1847, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, p. 516.

<sup>15</sup> art. 3, comma 2, r. pat. 30 novembre 1847, cit., in *Raccolta...*, cit., 1847, p. 516.

denzialmente perfetta) azienda-dicastero appartenesse ad un modello ormai in netto declino (anche se, ad essere precisi, il modello in quanto tale non si era mai pienamente concretizzato, come si è cercato di evidenziare fin qui).

Anche il tenore letterale delle disposizioni va sottolineato, laddove esse circoscrivono alla sola sfera contabile i compiti dell'azienda dell'Interno in relazione alla segreteria della Pubblica Istruzione. Tutte le incombenze d'amministrazione attiva rientrano, invece, nel raggio d'azione degli uffici ministeriali.

A solo pochi giorni di distanza dal provvedimento appena esaminato fu la volta dell'istituzione di un altro ministero: quello per i Lavori pubblici, l'industria ed il commercio, creato con r. pat. 7 dicembre 1847<sup>16</sup>.

La struttura dell'intervento normativo è molto differente rispetto a quella delle patenti istitutive del ministero dell'istruzione. Il nuovo dicastero dei Lavori pubblici non fu creato, infatti, *ex novo*, ma operando un ritaglio di competenze e di strutture all'interno del *corpus* indifferenziato del ministero dell'Interno<sup>17</sup>, che prima ricomprendeva (senza ovviamente che esse assumessero un rilievo, anche concettuale, autonomo) anche le aree oggetto dell'azione del nuovo ente ministeriale: si ricorderà, a tal proposito, come il nucleo dell'azienda dell'Interno fosse costituito dalla intendenza delle acque, strade e ponti.

Proprio a tal proposito, veniva stabilito che l'azienda dell'Interno avrebbe mutato la propria dipendenza gerarchica, passando dalla tradizionale affiliazione a quel dicastero ad un rapporto di subordinazione con il nuovo ministero dei Lavori pubblici<sup>18</sup>.

Parimenti, l'azienda delle strade ferrate, da poco istituita, sarebbe andata a dipendere dalla nuova entità ministeriale<sup>19</sup>.

Le due aziende avrebbero conservato una contabilità distinta: all'interno del ministero dei Lavori pubblici si sarebbero così avuti due bilanci separati: il primo per le ferrovie, il secondo formato dall' (ex) azienda dell'Interno ed intitolato «*Pei lavori pubblici, l'agricoltura e il commercio*»<sup>20</sup>.

Invertendo la tradizionale organizzazione della burocrazia sabauda post-1814, il ministero degli Interni si trovava così ora ad essere (funzionalmente) "senza azienda"; quel che più conta rilevare è, inoltre, che, in ragione della più precisa definizio-

<sup>16</sup> *Colle quali S.M. crea un novello dicastero col titolo di Regia Segreteria di Stato pei lavori pubblici, l'agricoltura ed il commercio*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, pp. 510-512.

<sup>17</sup> l'elenco dettagliato delle materie oggetto del 'ritaglio' è contenuto agli artt. 3-4 delle r. pat. 7 dicembre 1847, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, p. 511.

<sup>18</sup> cfr. art. 5, r. pat. 7 dicembre 1847, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, p. 511.

<sup>19</sup> cfr. art. 5, r. pat. 7 dicembre 1847, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, p. 511.

<sup>20</sup> cfr. art. 7, r. pat. 7 dicembre 1847, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1847, p. 511.

ne degli ambiti competenziali materiali e della (quasi) perfetta coincidenza tra attribuzioni ministeriali e attribuzioni dell' (ex) azienda dell'interno, l'attrazione di quest'ultima entro la sfera dei Lavori pubblici contribuiva a connotare la struttura subordinata come un ufficio alle dipendenze del ministero; ne appannava, cioè, ulteriormente il profilo autonomo.

Dal provvedimento del 7 dicembre si ricava, a livello più generale, l'impressione di una sempre maggiore inattualità dell'azienda: si tratta da un lato di un ente di cui non si può (ancora) fare del tutto a meno, perché il sistema ne richiede la presenza dove ci sia necessità di organizzare l'amministrazione attiva economico-finanziaria; dall'altro lato, però, così (già) non accade dove questi profili siano marginali o si atteggiino in modo peculiare, come, per ragioni diverse, succede nei casi del ministero dell'Istruzione e di quello, rinnovato, dell'Interno.

Proprio quello dell'inattualità sarà uno degli argomenti principali che verranno spesi di lì a poco per caldeggiare l'abolizione delle aziende: che senso ha – si dirà – conservare questa forma se si può, semplicemente, affidare tutto ad un ufficio del ministero, che è comunque l'unico soggetto *politicamente* (ma anche giuridicamente) responsabile per l'azione *amministrativa*?

## **2. Lo statuto e le aziende: cronaca di una fine annunciata**

Con la promulgazione dello statuto, il 4 marzo 1848, per le aziende suonò, come si è ripetuto più volte, una campana che si sarebbe rivelata definitiva. Tuttavia, dovette passare ancora un lustro perché dall' «evocazione nebulosa»<sup>21</sup> della nozione costituzionale/moderna di «governo», contenuta nell'art. 2 («*Lo Stato è retto da un governo monarchico-rappresentativo*») si giungesse all'atto formale di riforma complessiva della pubblica amministrazione, che con lo sviluppo in senso parlamentare di quella nozione si accordava.

Le complesse vicende storiche, gli inevitabili sussulti ordinamentali, il premere di questioni più urgenti ed immediate bastano a dar ragione di quest'intervallo; tuttavia, gli anni dal '48 al '53 non trascorsero indifferenti per le aziende.

Al contrario, una serie di fondamentali passaggi approfondirono sino ad un punto di non ritorno lo spegnersi progressivo di questi organi (e con essi, di un modello dell'amministrare) prima ancora che la legge Cavour intervenisse a registrare, sul piano formale, l'abolizione del vecchio sistema burocratico.

<sup>21</sup> l'espressione è di R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità...*, 2008, cit., p. 493.

Questi, che si è definiti passaggi fondamentali, possono collocarsi su tre piani distinti della vita dell'ordinamento. Il *primo* è il *percorso legislativo*: una serie di atti precedenti al '53 si sostanziarono in una vera e propria abolizione materiale delle aziende, ed in alcuni casi prefigurarono (sia pur a livello progettuale) anche quella formale, rendendo evidente che quest'ultima sarebbe giunta come presa d'atto dell'esistente, molto più che come vera innovazione del quadro.

Il *secondo* percorso è quello del *sentire giuridico-politico*. L'analisi di alcune opere ed argomenti spesi nel dibattito sulle riforme di quegli anni dimostra come da più parti fosse molto chiaro il legame fra introduzione delle nuove categorie costituzionali e (conseguente) svuotamento di significato storico e giuridico della forma-azienda.

Il *terzo* percorso è quello *parlamentare*: già dal 1848 si innescò alla Camera il dibattito sull'abolizione delle aziende, segnalando come il problema fosse ben avvertito e come fosse consolidata la percezione di un passaggio in atto tra modelli organizzativi.

Il secondo ed il terzo percorso si intrecciano inevitabilmente tra loro, per l'attitudine del Parlamento a porsi come cassa di risonanza e "recipiente" delle questioni legate alla vita delle istituzioni pubbliche; converrà perciò esaminarli insieme.

## 2.1 Percorso legislativo

### 2.1.1 Centralizzazione del bilancio: la "vera" cancellazione delle aziende

Lo statuto enunciava in modo piuttosto ellittico il principio fondamentale del controllo parlamentare sul ciclo di spesa pubblica. Tuttavia, il combinato disposto degli articoli 10 e 67 dava già un'indicazione abbastanza chiara sulle linee evolutive (almeno tendenziali) verso le quali il sistema avrebbe potuto, nello svolgimento della vita costituzionale, orientarsi.

La prima delle due disposizioni appena citate (art. 10) accennava al fatto che i bilanci ed i rendiconti dello Stato andassero approvati con legge<sup>22</sup>. L'art. 67 affermava, con grande laconismo (e conseguente indeterminatezza di significati<sup>23</sup>) il principio della responsabilità ministeriale.

<sup>22</sup> «*la proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati*».

<sup>23</sup> si trattava di una responsabilità giuridico-formale 'in partenza' (nel solco della tradizione costituzionale di quegli anni, basata sulla nozione – astratta – di governo monarchico-costituzionale), e di una re-

L'insieme di questi due enunciati delineava uno svolgimento ben preciso con importantissime conseguenze sulla struttura amministrativa dello Stato: l'interlocuzione sul bilancio sarebbe d'ora in poi avvenuta, come detto, fra governo e parlamento, unici soggetti chiamati a confrontarsi sull'approvazione delle leggi in materia contabile. E, per quanto l'idea di «governo» fosse ancora ben lontana dall'essere definita, appariva fin dal principio fuori discussione che i soggetti sui quali sarebbe ricaduta la dialettica con il parlamento (in tema di bilancio e non solo) sarebbero stati i ministri<sup>24</sup>.

Di conseguenza, trovava una definizione, nella prospettiva costituzionale, anche la dinamica di centralizzazione delle leve di spesa pubblica in corso (come si è visto) già da svariati decenni: la responsabilità per la conduzione della finanza statale era ora riconducibile *integralmente* ai ministri: non vi sarebbe più stato spazio, nemmeno *concettuale* (quello materiale era da tempo ridotto pressoché a zero) per la presenza di organi di amministrazione attiva autonomi e allo stesso tempo situati lungo la linea "principale" del comando pubblico, come erano state le aziende.

In altri termini, il sistema ora esigeva esplicitamente che le strutture deputate ad eseguire le decisioni centrali promananti dalla macchina (unica ed unitaria) dello Stato fossero pura e semplice articolazione delle strutture di vertice. Queste, infatti – i ministeri – erano le sole che assumessero rilevanza di fronte alla sede rappresentativa, chiamata alla decisione di bilancio (reiezione/approvazione) con l'atto (formalmente) legislativo.

Era così segnato l'atto di nascita del *continuum* politica-amministrazione in senso costituzionale-moderno.

Quanto fin qui osservato in astratto non si sarebbe realizzato immediatamente in concreto: al contrario, nei primi anni della vita statutaria si andò incontro ad una fase transitoria, caratterizzata dal permanere di elementi riconducibili ad un quadro caratterizzato dall'autonomo rilievo delle aziende.

L'analisi della legislazione prodotta nel biennio '48-'49 mostra, per la verità, una situazione di grande discontinuità in materia di contabilità: le leggi di bilancio non

sponsabilità politica 'in arrivo'. L'argomento è stato fatto oggetto degli (innumerevoli) studi che si sono occupati della c.d. «parlamentarizzazione della forma di governo statutaria». Per un primissimo inquadramento si rimanda a G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848 - 1967)*, Firenze, Vallecchi, 1967 (ed. orig.); A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», 31/2011, pp. 9-37.

<sup>24</sup> inteso ancora in modo 'indistinto': il processo di emersione del governo come organo costituzionale fu spontaneo e progressivo, anche se prese avvio nell'immediatezza della promulgazione dello statuto. Cfr. R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità...*, cit., 2008, cap. IX (nella sua interezza, per la comprensione della traiettoria politico-giuridica).

furono presentate con scadenze regolari, sicuramente a motivo del permanere di una situazione emergenziale e confusa sia sul piano interno sia su quello esterno<sup>25</sup>.

In un secondo momento, con il progressivo stabilizzarsi del quadro politico, il percorso di accentramento della leva contabile in capo al governo e di esclusione delle aziende dal nuovo circuito politico-amministrativo procedette, invece, con grande celerità.

Nella primavera del 1850 vennero emanate delle importanti istruzioni del ministero di Finanze sulla preparazione dei bilanci attivi e passivi e la presentazione dei progetti di legge di bilancio, destinate ad avere effetto dall'anno successivo<sup>26</sup>.

In esse appariva chiaro un dato fondamentale: l'unificazione del ciclo di spesa pubblica attorno al ministero finanziario, soggetto che avrebbe ricondotto tutte le previsioni di entrata e di spesa ad unità ed avrebbe curato l'iter della loro approvazione parlamentare.

Si stabiliva che le aziende avrebbero continuato a preparare i progetti di bilanci relativi alla loro sfera d'amministrazione, come per l'addietro<sup>27</sup>; tuttavia, il loro ruolo si esauriva chiaramente in questa attività interna: quel che prima avveniva a livello *implicito* (la progressiva assimilazione delle aziende a strutture *tout court* dipendenti dagli apparati ministeriali) riceveva ora giustificazione *esplicita*, perché sarebbe stato il ministero di Finanze a riunire tutti i bilanci settoriali e (cosa più importante) a presentarli in parlamento per l'approvazione.

Secondo l'art. 2, per quanto riguardava gli attivi «*il Ministero delle Finanze riunirà quindi siffatti diversi bilanci in un sol volume, cui porrà in fronte il solito ristretto generale formato dal ministero stesso. Questo ristretto e li suddetti parziali Bilanci costituiranno un sol Bilancio, che prenderà il nome di Bilancio attivo, invece della precedente denominazione Bilancio generale attivo*»<sup>28</sup>. Per quel che concerneva i passivi, disponeva l'art. 4 «*il Ministero delle Finanze formerà, come per lo passato, un Bilancio che comprenderà l'attivo ed il passivo, al quale sarà dato il nome di Bilancio generale attivo e passivo, in sostituzione della denominazione di Bilancio universale in addietro usata*»<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> cfr. *Raccolta...*, cit., 1848-1849, *Indici* (dai quali risalta *ictu oculi* quanto detto nel testo).

<sup>26</sup> istruzioni 15 maggio 1850, *Norme in aggiunta e modificazione di quelle vigenti per la formazione degli annui bilanci, cominciando da quelli pel 1851*"

<sup>27</sup> cfr. artt. 1,3 istruzioni 15 maggio 1850, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1850, p. 536.

<sup>28</sup> cfr. art. 2, istruzioni 15 maggio 1850, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1850, p. 536.

<sup>29</sup> cfr. art. 4, istruzioni 15 maggio 1850, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1850, p. 536.

All'art. 14 si specificava che il volume del bilancio generale attivo e passivo avrebbe, inoltre, contenuto la relazione unitaria predisposta dal ministro delle Finanze per la presentazione alle Camere<sup>30</sup>.

Il testo delle istruzioni sembrava così riferirsi senza possibilità d'equivoco alla presentazione di un unico progetto di legge di bilancio generale dello Stato. Tuttavia, lo studio della legislazione relativa all'anno 1851 (nel quale le istruzioni del '50 avrebbero dovuto trovare applicazione) mostra che furono, al contrario, approvati singolarmente con legge i bilanci di ogni ramo dell'amministrazione, *compresi quelli delle aziende*<sup>31</sup>. È evidente come quest'autonomo trattamento avesse, però, un significato solo formale: le aziende erano prive della decisione relativa al proprio bilancio, che restava comunque demandata alla dialettica ministri/parlamento.

A dimostrazione di come si trattasse di una soluzione momentanea, nel 1852 si inaugurò una pratica opposta. Il 18 febbraio, con legge, fu approvato in un'unica soluzione il bilancio passivo dello Stato<sup>32</sup>. L'atto normativo constava di un articolo unico ("vuoto"), che rimandava all'allegato particolareggiato, nel quale erano riportate le tabelle relative ad ogni singolo ramo di amministrazione.

L'importanza di una simile evoluzione non può sfuggire: si dava in tal modo pieno corso a quella disposizione delle istruzioni del '50 che prevedeva l'introduzione di «*un sol bilancio*»; le aziende scomparivano anche visivamente come soggetti autonomi nel ciclo di finanza pubblica, e venivano invece relegate – come tutti gli altri uffici dell'amministrazione, *dipendenti dai ministeri* – nelle tabelle «tecniche», come meri *oggetti* del ciclo di bilancio, e non più come *soggetti attivi* di esso.

Un anno prima di essere abolite espressamente, si poteva dire che le aziende costituissero ormai un mero residuo di un modello amministrativo estinto: la loro autonomia "organica" dal ministero non era più che una previsione formale.

### **2.1.2 Ministerializzazione dell'apparato: progetto di riforma ('48-)'49 / decreto d'Azeglio (1850)**

Le indicazioni provenienti dalle previsioni in materia di bilancio dello Stato danno chiaro il senso dell'inevitabile, rapido spegnersi finale delle aziende in seguito all'introduzione dello statuto. Un processo, questo, che poteva dirsi compiuto, nella

<sup>30</sup> cfr. art. 14, istruzioni 15 maggio 1850, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1850, p. 540.

<sup>31</sup> cfr. *Raccolta...*, cit., 1851, indici. Le leggi di approvazione dei bilanci passivi per l'anno 1851 sono complessivamente 14 e portano tutte la data del 7 luglio.

<sup>32</sup> cfr. *Raccolta di regi editti...*, cit., 1852, pp. 159 ss.

sostanza, ancor prima che la riforma Cavour intervenisse a siglare l' "atto di morte" delle antiche strutture amministrative.

Anche il versante dell'attività normativa più propriamente attinente all'organizzazione amministrativa (in senso stretto) testimonia della medesima evoluzione, pur nell'(ovvia) assenza di atti "decisivi" (o meglio, *espliciti*) anteriori alla l. di riforma del '53.

In particolare due sono i documenti normativi rilevanti. Il primo è un progetto di riforma dell'organizzazione dei ministeri, d'incerta collocazione cronologica, ma di sicura, ampia precedenza temporale rispetto alla riforma Cavour; il secondo è il decreto c.d. «d'Azeglio» (egli era all'epoca presidente del Consiglio dei ministri) sul riparto di attribuzioni dei singoli ministeri, risalente al 1850.

Nessuno dei due testi appena citati contiene previsioni dirette ed esplicite in materia di aziende. Entrambi, però, condividono una significativa particolarità: quella di assumere pienamente come loro presupposto delle categorie giuridiche che sembrano escludere nettamente la permanenza della forma-azienda nell'ordinamento; categorie che sono con tale forma profondamente incompatibili.

L'accennato «progetto» (titolo completo: *«progetto di disposizioni per riordinamento dei Ministeri»*) si rinviene tra i documenti relativi al ministero dell'Interno conservati presso l'Archivio di Stato di Torino e riferiti all'anno 1849<sup>33</sup>. Si tratta di un fascicolo rilegato e manoscritto, redatto in modo tale da presentare affrontate su facciate contigue le disposizioni del progetto di legge e le notazioni della commissione che fu insediata per redigere il progetto stesso.

Diversi studiosi hanno avuto notizia di questo documento (che però, non risulta sia mai stato integralmente trascritto) ed hanno formulato divergenti ipotesi ricostruttive sulla sua genesi. Secondo R. Ferrari Zumbini «da alcuni elementi nasce il sospetto che possa risalire al '48»<sup>34</sup>. S. Rudatis dà, al contrario, per certo che la formazione del documento sia di almeno un anno posteriore, e lo colloca nel quadro della riorganizzazione dell'azione dei ministeri intrapresa all'epoca del governo d'Azeglio.

Il «progetto» sarebbe dunque coevo rispetto al decreto (che è, come si è visto, per l'appunto l'altro atto rilevante ai fini del presente discorso) e strettamente collegato ad esso: «a completamento di tali norme ed a causa della lentezza con cui si procedeva alla formulazione di una concreta modernizzazione amministrativa da parte del Parlamento, il Governo decise di farsi un'opinione complessiva e più chiara

<sup>33</sup> in ASTO, Archivio di Corte, fondo *Materie politiche per rapporto all'Interno*, Ministero dell'Interno – Gabinetto – affari generali – personale in genere, busta 3 (1849).

<sup>34</sup> v. *Tra idealità...*, cit., 2008, p. 494 n.

della situazione esistente all'interno dei Ministeri ereditati dal vecchio regime, affidando ad una Commissione l'incarico di comparare e coordinare le disposizioni [...] la Commissione formulò, tra il 1849 e il 1850, un "Progetto di disposizioni per riordinamento dei Ministeri", tenendo conto dei lavori svolti 'rispetto alle attribuzioni del personale' da una precedente Commissione dei Primi Ufficiali»<sup>35</sup>.

Questa articolata ricostruzione poggia interamente su un'affermazione di R. Moscati, che per parte sua accenna ai lavori di una commissione speciale incaricata di seguire l'emanazione del decreto 21 dicembre 1850<sup>36</sup>.

Il dato archivistico materiale (come riconosciuto anche dalla stessa Rudatis) è (solo) che «la carpetta in cui era inserita la copia del progetto reca la data del 1849». Secondo l'A. appena citata, questa sarebbe la data di *preparazione* del progetto, mentre «la Relazione finale avrebbe una data posteriore»<sup>37</sup>.

La cautela è d'obbligo. Mancano infatti i dati che consentirebbero un riscontro certo, ossia le testimonianze dei lavori della commissione preparatoria del progetto e di quella (precedente) composta di primi ufficiali (alla quale si fa cenno nella relazione al progetto stesso).

Nulla esclude che le varie commissioni possano essere state sovrapposte, e che quindi quella incaricata di seguire i lavori del decreto d'Azeglio non abbia nulla a che vedere con quella che si occupò di stilare il progetto di riordinamento dei ministeri.

Un tentativo di messa a contesto si può operare considerando la *sedes* materiale di conservazione del documento, ossia le carte del ministero degli Interni<sup>38</sup>. Un elemento a favore della tesi orientata alla redazione fra il '49 e il '50 potrebbe in questo senso ricavarsi dal fatto che d'Azeglio, oltre che presidente del Consiglio, era, appunto, anche titolare del portafoglio degli Interni.

In quegli anni la presidenza del Consiglio – istituto "fluidò" ed in via di definizione spontanea e progressiva – non aveva una propria struttura. Parrebbe quindi abbastanza naturale che le carte relative al governo "in generale" venissero comunque conservate presso la struttura "stabile", quella ministeriale, laddove il presidente fosse anche titolare di un portafogli (come era appunto d'Azeglio).

<sup>35</sup>v. *L'organizzazione...*, cit., Bologna, 1983, p. 19. ; pure, della stessa A. (e sul medesimo argomento), *Dallo Stato sabaudo al Regno d'Italia. I Segretari Generali dei Ministeri tra Politica e Amministrazione (1855-1876)*, in «Bollettino storico-bibliografico subalpino», LXXXI – 1983.

<sup>36</sup> contenuta in *Le scritture della Segreteria di Stato degli Affari Esteri del Regno di Sardegna*, Ministero degli Esteri, Roma, 1947, p. 34.

<sup>37</sup> S. Rudatis, *L'organizzazione...*, cit., 1983, p. 19 n.

<sup>38</sup> e, per la precisione, come si ricorderà (v. n. 606), si trova collocato in *Gabinetto del ministro – affari generali – personale in genere*.

Tuttavia, anche quest'argomento non è dirimente. Infatti, c'è da considerare che nei primi ministeri statutari il presidente del Consiglio fu sempre un ministro senza portafogli. Il primo presidente titolare (anche) di un portafogli ministeriali fu, verso la fine del '48, Perrone, seguito da Gioberti (entrambi, peraltro, furono ministri degli Esteri): «con una differenza, però, che nel caso del Perrone la fattispecie si creò quasi per caso – non erano infatti ipotizzabili *ex ante* le dimissioni dell'Alfieri –; viceversa, nel caso del Gioberti il cumulo d'incarichi fu voluto fin dal primo momento».<sup>39</sup>

Di talché, non è detto che le carte relative alla presidenza non confluissero *comunque* negli archivi dell'Interno, a maggior ragione in considerazione del fatto che qui si trovano ordinate e conservate le «materie politiche»<sup>40</sup> (fra cui *tutti* i provvedimenti sovrani di nomina a ministro).

Lasciando il campo delle congetture per ritornare agli elementi di fatto, c'è un altro elemento da prendere in considerazione. Nella stessa carpetta in cui è conservato il progetto si rinviene un foglio volante, vergato a mano, senza data né firma.

L'appunto è di difficile decifrabilità. Si riesce ad interpretare, tuttavia, la dicitura «*commissione per l'organizzazione dei dicasteri*». Al di sotto, compaiono una serie di nomi di commissari, preceduti da un numero ordinale (da uno a nove: il nono nome è scritto sul margine superiore del foglietto), fra i quali si distinguono quelli di Des Ambrois, di Gallina, di Lanza, del prof. Lione<sup>41</sup>. Gli altri cinque nomi sono purtroppo illeggibili<sup>42</sup>.

L'indicazione di nomi come quelli di Des Ambrois e di Gallina potrebbe far propendere per una datazione più "alta" del documento in discorso (ammesso e non concesso che la «*commissione per l'organizzazione dei dicasteri*» dell'appunto volante fosse la medesima alla quale si deve la redazione del «*progetto di riordinamento dei ministeri*», e che quindi li si possa datare *per relationem*). Il primo dei personaggi appena menzionati era, infatti, titolare del dicastero dei ll.pp. all'atto della promulgazione dello statuto; il secondo, come si ricorderà, dopo aver ricoperto incarichi mini-

<sup>39</sup> così, R. Ferrari Zumbini, in *Tra idealità...*, cit., 2008, p. 596.

<sup>40</sup> cfr. ASTO, Fondo *Materie politiche per rapporto all'Interno*.

<sup>41</sup> uno dei primi studiosi di diritto amministrativo (annoverato per solito fra i cc.dd. «pre-orlandiani»), seguace di G. D. Romagnosi, del quale si possono ricordare le due opere più frequentemente citate: *Elementi di diritto amministrativo. Memorie delle lezioni ad uso degli studenti della facoltà legale*, Marzorati, Torino, 1850; e *Principj fondamentali di diritto amministrativo di G.D. Romagnosi ridotti a più facile intelligenza ad uso dei principianti*, s. ed., Torino, 1850.

<sup>42</sup> Si riescono solo a distinguere titoli come «generale» e «professore». Perlomeno, tale è il risultato della disamina 'atecnica' effettuata da chi scrive. Forse una lettura da parte di un esperto dotato di specifiche competenze archivistiche, paleografiche e diplomatiche potrebbe chiarire meglio la scrittura.

steriali di alto profilo negli anni '40, aveva partecipato alla concessione della carta come consigliere del re<sup>43</sup>.

Inoltre, la stessa dicitura, pre-statutaria, di «dicasteri» (anziché «ministeri») potrebbe suggerire una collocazione cronologica del progetto e dell'appunto (sempre dando per scontato che siano collegati) in un momento contiguo alla nascita del regime costituzionale, fase nella quale permaneva una notevole indistinzione nelle etichette.

I dati e le ipotesi debbono, però, arrestarsi qui. In definitiva, non c'è un'indicazione univoca sulla datazione del progetto.

Ma, ai fini qui rilevanti, la soluzione del problema non è essenziale. Quel che conta mettere in luce sono, infatti, soprattutto i profili contenutistici del documento in analisi.

L'articolato consta di 59 articoli suddivisi in due parti: la prima è intitolata «*del personale*», la seconda è dedicata alla «*tenuta dei registri e delle carte*». Le disposizioni di maggior interesse dal punto di vista dell'architettura burocratica si concentrano nella parte prima (artt. 1-35), che contiene norme sulle ripartizioni organizzative interne dei ministeri, sui gradi del personale, sugli stipendi e gli emolumenti, sui requisiti e la procedura d'accesso alle carriere impiegatizia e funzionarile, sulla progressione delle carriere, sull'orario, la disciplina e le ferie, mirando ad introdurre in tutte queste materie previsioni uniformi per tutti i ministeri.

Particolare rilevanza per quanto attiene al presente discorso assumono gli articoli nei quali viene disegnata l'articolazione interna dei dicasteri: si prevede che ogni ministero abbia uno o due «*primi ufficiali*», le cui attribuzioni e responsabilità sono indicate all'art. 25: «*Il Primo Ufficiale è capo di tutto il servizio interno del Ministero del quale è responsabile verso il Ministro. I Ministeri presso i quali sarà riconosciuto necessario lo stabilimento di due Primi Ufficiali potranno essere separati in due dipartimenti che verranno loro rispettivamente confidati, della qual cosa dovrà risultare per decreto del Capo di Dicastero, ed occorrendo il caso di impedimento o di assenza di uno fra li accennati funzionari, l'altro ne farà di pien diritto le veci*»<sup>44</sup>.

Al di sotto dei dipartimenti (previsti solo in caso di ministeri con due primi ufficiali) vi sono le divisioni, guidate da un funzionario; all'interno, queste si suddividono a loro volta in sezioni, ciascuna con il proprio capo sezione; possono però es-

<sup>43</sup> per Gallina, v. *supra*; quanto a Des Ambrois, dopo essere stato (brevemente: assunse la carica il 9 ottobre '47) ministro degli Interni, l'ultimo prima dello 'scorporo' dei ll.pp dal vecchio tronco ministeriale, passò a questo secondo (nuovo) dicastero, che resse dal 7 dicembre 1847 alla promulgazione dello statuto, per poi riassumerne la guida all'interno del governo Balbo, dal 16 marzo al 27 luglio '48. v. P. Casana Testore, *ad vocem Des Ambrois de Nevache, Luigi Francesco*, in DBI, XXXIX, 1991.

<sup>44</sup> cfr. art. 25, *Progetto pel riordinamento dei Ministeri*, in Allegato B.

sere istituite anche delle sezioni isolate, che dipendono direttamente dal primo ufficiale. Così sintetizza l'art. 6: «*Le attribuzioni di cadun Ministero saranno ripartite per Divisioni, ed ogni Divisione potrà essere distinta in due o più Sezioni, allorquando sarà creduto conveniente dal Capo del Dicastero. Ove così richieda l'interesse del servizio potranno altresì per decreto del Ministro stabilirsi alcune Sezioni isolate ed indipendenti dalle Divisioni. In ogni Dicastero potrà essere stabilita una Divisione o Sezione all'incarico degli affari del personale. L'incarico degli archivi e quello dell'economia sarà dal Ministro affidato a quello o a quelli degli impiegati che stimerà più conveniente*»<sup>45</sup>. I capi di divisione e di sezione isolata sono responsabili davanti al ministro ed al primo ufficiale «*della regolare ed esatta spedizione di tutti gli affari alla rispettiva Divisione o Sezione affidata*»<sup>46</sup>, ed allo stesso modo i capi di sezione ordinaria rispondono al capo di sezione. Quanto agli impiegati privi di incarichi direttivi, «*I Segretarii, Sotto segretarii ed Applicati ricevono le direzioni e gli ordini dal rispettivo Capo Divisione e Capo di Sezione, e vi si debbono completamente uniformare*»<sup>47</sup>.

L'immagine che si ricava da queste disposizioni è quella di un *corpus* ormai perfettamente piramidale e gerarchico. Vero è che non risulta ancora ben chiaro dove si debba tracciare la distinzione fra tratto «politico» e tratto «amministrativo» del comando pubblico: il problema caratterizzerà l'evoluzione normativa delle figure immediatamente sottostanti al ministro. Con la riforma Cavour, i primi ufficiali saranno rimpiazzati da segretari generali, nell'intento di «mantenere la continuità amministrativa nel ministero»<sup>48</sup>, ma la prassi continuerà a dotare queste figure di una sfumatura «politica».

Cionondimeno, non vi è dubbio possibile sul fatto che l'ordine impartito dal vertice scorra lungo una linea unitaria, che – ed è questa la vera novità del progetto – è ormai pronta per arrivare a coprire tutti gli aspetti dell'esecuzione.

L'inciso dell'art. 6 del progetto, per cui «*le attribuzioni di cadun Ministero saranno ripartite in Sezioni*», solo apparentemente anodino, nasconde in realtà il principio ordinante di una struttura ministeriale capace di gestire tutta l'area di interessi pubblici affidati alla sua cura; prefigura, cioè, un sistema nel quale non vi è alcuna necessità di aziende: anzi, la loro presenza costituisce una “deviazione” di quel comando gerarchico costruito per percorrere un tragitto diretto, scandito dalla piramide delle responsabilità di fronte ai superiori.

<sup>45</sup> cfr. art. 6, («Attribuzioni e riparto del personale»), *Progetto pel riordinamento dei Ministeri*, in Allegato B.

<sup>46</sup> cfr. art. 26, *Progetto pel riordinamento dei Ministeri*, in Allegato B.

<sup>47</sup> cfr. art. 28, *Progetto pel riordinamento dei Ministeri*, in Allegato B.

<sup>48</sup> cfr. S. Rudatis, *I segretari generali dei ministeri. Amministrazione e politica (1848-1888)*, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 63-64.

L'azienda è da tempo subordinata al ministro e funziona, come si è visto, pressoché come una articolazione interna del ministero; tuttavia, manca ancora la definizione di una dipendenza formale, che rappresenti il "corrispettivo" giuridico della proiezione sul ministro della responsabilità generale per tutti gli atti del proprio dicastero.

Per il resto, occorre però dire che il progetto del '48-'49 (o, forse, addirittura del '50) conosce e presuppone l'esistenza delle aziende. Esse sono menzionate in più punti, a cominciare dall'art. 10<sup>49</sup>, e poi ancora all'art. 12<sup>50</sup>, e la loro presenza è alla base di molte norme in tema di tenuta dei registri e delle carte (artt. 35-59). E tuttavia, con la suddivisione gerarchica e per attribuzioni degli uffici ministeriali, si è formalizzato il primo passaggio di una aperta presa d'atto della fine del vecchio modello di amministrazione.

Il progetto di riordinamento ministeriale fin qui considerato (e mai giunto all'approvazione, probabilmente per il premere di altre e più immediate contingenze storiche<sup>51</sup>) aveva cercato, tramite la creazione di un'articolata struttura di uffici ordinati gerarchicamente e competenti per «attribuzioni», di costruire il "contenitore" per una (esplicitamente) rinnovata attività amministrativa. Il decreto d'Azeglio del dicembre 1850 provvede, dal canto suo, a costruire il "contenuto" di quella nuova amministrazione.

Quest'atto è notevole per vari risvolti. Innanzitutto per la prima volta si prende formalmente in considerazione un "nuovo" soggetto istituzionale sorto col regime statutario, il Consiglio dei ministri, che viene dotato di una parziale disciplina normativa<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> «I ministri potranno chiamare e ritenere come comandati, ovvero applicati, od aggregati al Dicastero loro confidato quegli impiegati della Magistratura, delle Aziende, dei Corpi od uffizii dal medesimo dipendenti, che in ragione della specialità dei loro servizii precedenti, e per copia di lumi siano ravvisati meglio atti al disimpegno di qualche parte di servizio (in piccolo) questa disposizione essendo puramente provvisoria, gli impiegati suddetti continueranno a godere dello stipendio assegnato all'effettivo loro posto, e si potrà far luogo a loro favore ad una indennità (illeggibile) la detta indennità sarà corrisposta sullo stesso fondo cui è depositata (?) la spesa delle retribuzioni degli altri impiegati finanziari, a meno che sia altrimenti previsto.» cfr. *Progetto pel riordinamento dei Ministeri*, in Allegato B.

<sup>50</sup> «Li proventi di natura qualsiasi, che di seguito a consuetudine, od a speciale disposizione o per pubblicazione di opere e scritti qualunque soglionsi percevere dai Dicasteri ai loro impiegati e ripartirsi fra essi, saranno quindi innanzi riscossi per conto del Regio Erario e versati nelle sue casse come prodotto eventuale delle aziende rispettivamente dipendenti», cfr. *Progetto pel riordinamento dei Ministeri*, in Allegato B.

<sup>51</sup> anche secondo R. Ferrari Zumbini «i tempi non erano ancora maturi per quel riordino che si sarebbe realizzato solo nella IV legislatura», *Tra idealità...*, cit., 2008, p. 494 n.

<sup>52</sup> la figura, sorta spontaneamente, veniva così recepita dal diritto scritto. Sul punto, R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità...*, cit., 2008, pp. 497 ss.

Per quanto qui di più immediato interesse, non è forse azzardato dire che con quest'atto si afferma la nozione di *competenza* quale il diritto amministrativo l'ha conosciuta fino a pochi decenni fa: nel decreto d'Azeglio si tracciano, infatti, i confini tra le attribuzioni dei diversi ministeri, individuando precisamente le materie (specifiche) affidate ad ogni singolo ramo d'amministrazione e le attribuzioni (uguali per tutti) esercitate da ciascuno di essi<sup>53</sup>.

Tra queste competenze comuni, in modo non sorprendente se si guarda al tragitto fino ad allora compiuto nella materia per come lo si è descritto, c'è quella sul bilancio: in proposito, è utile riportare il punto V dell'art. 2, che testualmente indica fra le attribuzioni uguali per tutti i ministeri «*la compilazione del proprio bilancio sulle nozioni e sopra i materiali forniti all'uopo dagli Uffizii dipendenti, lo stanziamento nel bilancio stesso di tutte le spese concernenti il proprio ramo d'amministrazione [...]*»<sup>54</sup>. Il testo non potrebbe essere più chiaro: i bilanci sono *propri* dei ministeri; le aziende (che non sono esplicitamente nominate, ma come si sa sono gli enti che materialmente li preparano) sono «*uffizii dipendenti*»; e, andando ancor più a fondo, le spese bilanciate sono *tutte* «*concernenti il proprio ramo d'amministrazione*».

Il ramo d'amministrazione nella sua interezza “appartiene”, quindi, al ministero: tutti gli altri enti vengono assorbiti in una onnicomprensiva dipendenza gerarchica. Non esiste più alcuno spazio logico-giuridico per le aziende.

Non sarà che un'applicazione pratica di questo principio la strutturazione del bilancio dello Stato come compiuta nel '52, nella quale (si è visto) le aziende “scompaiono” *de facto* come soggetti dotati di autonomo rilievo.

Lo svolgimento di dettaglio dell'affermazione generale per cui ogni ramo d'amministrazione è “proprio” di un ministero si trova agli artt. 3 e ss., che elencano una ad una le attribuzioni materiali dei singoli dicasteri<sup>55</sup>.

Quale sia il quadro ideale di riferimento viene invece rappresentato con straordinaria chiarezza nella relazione al re che accompagna il decreto. Per essa «*i Ministeri che costituiscono il centro dell'azione amministrativa del Governo, e che debbono imprimere moto e direzione ad ogni ramo del pubblico servizio, mal potrebbero rag-*

<sup>53</sup> sui conflitti di competenza sarebbe stato chiamato ad intervenire il consiglio dei Ministri, cfr. art. 11, r.d. 21 dicembre 1850, in *Raccolta di regi editti...*, cit, 1850, p. 809.

<sup>54</sup> r.d. 21 dicembre 1850, cit., in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1850, p. 804.

<sup>55</sup> l'impiego di questo termine nel testo offre il destro di notare come nello stesso decreto d'Azeglio e nella relazione al re ricorra la dicitura «dicasteri» affianco a quella (statutaria) di «ministeri». Ciò a conferma della «fluidità delle etichette» che già *supra* si è notata e che permane come caratteristica del panorama lessicale giuridico dei primi anni di regime costituzionale.

*giungere lo scopo della loro istituzione, ove a ciascuno di essi non venissero esattamente assegnati i confini delle proprie attribuzioni»<sup>56</sup>.*

A queste espressioni non c'è davvero nulla da aggiungere: risaltano concetti come la separazione del governo (soggetto costituzionale autonomo) dai ministeri; l'idea che questi debbano rappresentare i motori di tutta l'azione dell'amministrazione; la necessità che l'azione amministrativa medesima proceda secondo il principio di competenza fra soggetti equiordinati, alla quale corrisponde la gerarchia all'interno delle strutture ministeriali.

## **2.2 Sentire politico-giuridico e percorso parlamentare**

Mentre le aziende venivano progressivamente ed insensibilmente eliminate in modo implicito, a colpi di provvedimenti normativi (che pur non le riguardavano espressamente), era piuttosto acceso il dibattito anche sulla loro abolizione esplicita.

La soppressione delle aziende entrava nella dialettica politica successiva all'inaugurazione del regime statutario come risvolto del problema più generale della ristrutturazione dell'amministrazione in coerenza con l'introduzione delle nuove categorie costituzionali.

«la riforma politica del nostro Stato importò la necessità di una corrispondente riforma amministrativa. I miglioramenti politici sarebbero poco più che semplici mutazioni di forma del governo, quando non si attuassero quei miglioramenti cui dessi aprono e preparano la via nell'universa amministrazione dello Stato; onde in questi consiste la massima importanza delle libertà politiche; e la portata dei benefici positivi, che da esso ridondano, dipende essenzialmente dalle virtù ed estensione delle riforme amministrative che in conseguenza si praticano»<sup>57</sup>.

Con queste osservazioni si apre quella che non a torto è stata definita «la più lucida monografia dell'epoca»<sup>58</sup>, dedicata all'illustrazione della necessità e degli (auspicabili) contenuti di una vasta riforma burocratica.

Scritta da un tecnico, e per la precisione un ufficiale del genio che svolgeva funzioni di sotto-commissario d'artiglieria<sup>59</sup>, Giovan Battista Giuria, quest'opera mostra

<sup>56</sup> cfr. *Relazione a S.M. in udienza del 21 dicembre 1850*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1850, pp. 801-802

<sup>57</sup> G.B. Giuria, *Degl'impieghi e degl'impiegati nell'amministrazione economica dello Stato. Considerazioni sulle principali riforme che vi occorrono in conseguenza dello Statuto*, Castellazzo e Degaudenzi, Torino, 1850, pp. 3-4.

<sup>58</sup> il giudizio è di P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 20.

con grande ricchezza di spunti quanto a fondo fossero penetrati nell'ordinamento piemontese i termini del dibattito costituzionale europeo.

Giuria scrive nel 1850, l'anno che – come si è visto nei precedenti paragrafi – rappresenta, fra decreto d'Azeglio ed istruzioni sul bilancio, un vero e proprio *turning point* nella storia della centralizzazione dell'amministrazione sabauda. Ma la sua voce, pur essendo quella probabilmente più consapevole e raffinata, non è isolata e precorritrice; già un anno prima (1849), nel corso della prima sessione della prima legislatura statutaria, infatti, era approdato alla Camera un progetto di legge che prevedeva una riforma complessiva dell'amministrazione, poggiante come proprio presupposto principale sull'abolizione delle aziende. Tale atto (intitolato «*Soppressione di uffici generali*») fu presentato da un attivo deputato della «sinistra», Arturo Valerio, il 19 febbraio e di seguito sviluppato e preso in considerazione all'inizio di marzo (il 3)<sup>60</sup>.

Il progetto Valerio prevedeva l'abolizione di tutte le aziende generali tranne quella delle Strade ferrate<sup>61</sup> (era previsto inoltre il mantenimento dell'ispezione generale delle Leve). Tutte le mansioni delle aziende sarebbero ricadute all'interno di direzioni generali istituite all'interno dei ministeri, che avrebbero preso il posto delle strutture soppresse; a capo dei nuovi uffici (interni al ministero) vi sarebbero stati dei direttori generali, che sarebbero stati gerarchicamente sottoposti non solo al ministro, ma anche al primo ufficiale (che veniva mantenuto).

Per quel che riguarda la contabilità, anch'essa andava attribuita esclusivamente al ministero, ma se ne proponeva l'affidamento ad un ufficio separato (una divisione) da quelli di amministrazione attiva, per ragioni di «delicatezza e moralità»<sup>62</sup>.

Secondo il presentatore, una riforma in tal senso era affatto necessaria: il potere esecutivo non poteva continuare ad essere “separato” tra ministeri ed aziende (separazione della quale, peraltro, non si sottolineavano principalmente i risvolti pratici; essa, al contrario, veniva considerata più che altro inutile dal punto di vista formale, un controsenso concettuale).

<sup>59</sup> cfr., per la notizia dell'appartenenza del Giuria all'arma del Genio, P. Calandra, *Storia...*, cit., 1978, p. 20. Il titolo di sotto-commissario d'artiglieria si rinviene, invece, proprio sul frontespizio dell'opera in commento.

<sup>60</sup> *Atti e documenti del Parlamento subalpino* (di seguito A.P.S.), Camera, 1849, Leg. I, sess. I, p. 65.

<sup>61</sup> a tal proposito si può notare come il mantenimento dell'azienda delle ferrovie sia consonante con le osservazioni che si svolgevano nel precedente capitolo discorrendo dell'istituzione di quest'ufficio: il ruolo e il profilo dell'azienda delle ferrovie erano, infatti, in certo senso dissimili da quelli delle vecchie «generali aziende» e più vicini a quel che sarà la fisionomia propria dei 'nuovi' enti autonomi dell'amministrazione nata fra XIX e XX sec.

<sup>62</sup> APS, Camera, 1849, Leg. I, sess. I, p. 509, v. citato anche in S. Rudatis, *I Segretari generali...*, cit., 1986, p. 11.

Nella relazione introduttiva alla Camera, si sottolineava come la Costituzione affidasse «il potere che ordina al Parlamento, sia pure col concorso del Re, ed il potere che esegue ai Ministri sotto la loro responsabilità»<sup>63</sup>.

Era quindi chiaro come per l'ideatore del progetto di legge la riforma amministrativa fosse un necessario corollario del principio della responsabilità ministeriale; quest'ultimo, a sua volta, nell'interpretazione del «radicale» Valerio, riceveva una lettura dal sapore nettamente parlamentarista.

Il progetto Valerio decadde senza essere approvato. Sul motivo dell'insuccesso dell'iniziativa sono state formulate ipotesi divergenti: per alcuni commentatori ciò fu dovuto in massima parte al clima politico: «[...] non si consolida però subito una massiccia maggioranza di abolizionisti. Esistono parlamentari, come Despigne, che provengono dalle intendenze di azienda e non ritengono superate né vedono inconvenienti in presunte autonomie delle aziende, che svolgono solo attività preparatorie ed esecutive di quelle del ministro, al quale spetta impartire le disposizioni definitive [...]»<sup>64</sup>. Si noterà come la visione fatta propria da Despigne sia perfettamente concordante con la ricostruzione che, lungo queste pagine, si è data della situazione da tempo venutasi a creare: per costui l'autonomia delle aziende era solo formale, mentre in realtà esse lavoravano già in piena subordinazione al ministero: quindi, non vi sarebbero stati né inconvenienti né giovamenti pratici a seguito di una loro abolizione.

Despigne, in realtà, con quest'argomento un po' *à la Tartuffe*, non stava sottovalutando il problema concettuale sottostante, ma difendeva, come si avrà modo di vedere, un'opposta lettura dello statuto<sup>65</sup>.

Secondo S. Rudatis, invece, il fronte degli "oppositori" appariva fin da subito nettamente minoritario (in effetti, scorrendo gli atti parlamentari, fra quelle contrarie spicca soprattutto la voce del già citato deputato Despigne: lo si ritroverà a rappre-

<sup>63</sup> APS, Camera, 1849, Leg. I, sess. I, p. 508, v. citato anche in S. Rudatis, *I Segretari generali...*, cit., 1986, p. 10, come pure in P. Calandra, *Storia...*, cit., 1978, p. 20. Sul dibattito parlamentare relativo all'abolizione delle aziende, cfr. pure, estesamente, G. Melis, *Storia...*, cit., 1996, pp. 22 ss.

<sup>64</sup> P. Calandra, *Storia...*, cit., 1978, p. 20.

<sup>65</sup> *contra*, invece, A. Taradel, il quale afferma non solo che esistesse un reale problema di «farraginosità delle procedure, che consentiva alle varie burocrazie di sbizzarrirsi a loro piacimento nei conflitti di competenza, nei controlli reciproci, nei piccoli dispetti quotidiani», ma anche che (all'esatto opposto di quanto si è ricostruito nel presente lavoro), «Le aziende finivano così con l'atteggiarsi solo in apparenza come amministrazioni "serventi", in quanto la loro natura era in realtà quella di amministrazioni "parallele" rispetto ai ministeri [...]», cfr. *Il modello cavouriano di amministrazione centrale*, in *L'educazione giuridica. IV - il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, t. II, *L'età moderna*, Università degli Studi di Perugia, Perugia, 1981, p. 365. Sembra che il giudizio dell'A. echeggi soprattutto la voce dei critici delle aziende, così come manifestatasi in sede parlamentare.

sentare il fronte del “no” anche in occasione dell’ *iter* parlamentare della riforma Cavour). Più che una maggioranza (silenziosa?) di anti-abolizionisti, per questa A. vi furono «alcuni deputati particolarmente restii a riforme» (*in primis*, appunto, il solito Despine), i quali «notando che il progetto presentava dei caratteri più specificamente regolamentari per le disposizioni adottate», giunsero ad intravedere «un principio di incostituzionalità, per essere stato <il progetto, ndr> presentato all’esame del Parlamento e non a quello del Governo». Essi proponevano, conseguentemente, che fosse una commissione ministeriale ad occuparsi delle riforme eventualmente da attuare nel corpo amministrativo; solo in esito a questi lavori di approfondimento, *re melius perpensa*, si sarebbe potuti tornare a discuterne in Parlamento<sup>66</sup>.

Si può notare, secondo quanto si è anticipato, come dietro alla taccia di incostituzionalità del modo di procedere adottato da Valerio vi fosse una interpretazione diametralmente opposta dello statuto: per il promotore del progetto era chiaro (e, se non altro, fortemente auspicabile) che la vita costituzionale dovesse “parlamentarizzarsi” quanto prima e nel modo quanto più netto possibile.

Al contrario, l’idea dell’oppositore che il governo dovesse avere il monopolio dell’iniziativa legislativa sulla propria organizzazione e che, correlativamente, fosse individuabile una sorta di «*reserve de régleme*nt» lasciava trasparire una visione «costituzionale pura», rigidamente attaccata al principio (astratto) di separazione fra esecutivo e legislativo.

Secondo questa visione, il governo sarebbe stato responsabile solo verso il re (aderendo, in ciò, all’indicazione rinvenibile nella lettera della carta albertina). Si capisce, allora, come la propensione a lasciare le cose come stavano non fosse dettata da conservatorismo “inerte”, ma “attivo” e consapevole.

Questa idea degli equilibri costituzionali si sarebbe mantenuta vitale ancora per molti anni: in particolare, in tema di governo e amministrazione, meritano di essere segnalate le osservazioni vivacemente critiche del polemistà Giorgio Briano.

Nel 1856 (a ben tre anni dalla riforma Cavour), questi -in un *pamphlet* facente parte di una serie di opuscoli a carattere politico preparati in vista delle imminenti elezioni- portava un acre affondo contro l’idea (parlamentarista) di responsabilità ministeriale: «[...] e così dentro un cerchio vizioso nel quale vien solo a gola l’errore e il sofisma, s’aggira questo mistico problema della responsabilità ministeriale, sem-

<sup>66</sup> cfr. S. Rudatis, *I Segretari generali...*, cit., 1986, p.12

pre invocata e sempre smentita, per non v'essere né legge che la assicuri, né legislatori che possano applicarla»<sup>67</sup>.

Per chi considera minoritaria (o comunque non determinante) l'opposizione parlamentare al progetto Valerio, la sua sorte fu decisa dagli eventi esterni: incalzavano, infatti, le vicende belliche, e le questioni della riforma dello Stato sarebbero state ben presto soppiantate da quelle relative alla sua integrità territoriale ed alla sopravvivenza stessa del regime statutario.

Valerio, calmatesi le acque interne ed internazionali, ripresentò il suo progetto nel '51; ancora una volta l'iniziativa non ebbe esito, ma nella relazione di presentazione alla Camera il deputato fece notare che, nel frattempo, l'idea della riforma amministrativa aveva guadagnato terreno presso l'opinione pubblica, giungendo a connotarsi come un approdo largamente condiviso<sup>68</sup>.

Che quest'idea appartenesse ad un sentire, se non proprio unanime, davvero diffuso è testimoniato innanzitutto dai frequenti richiami nel contesto parlamentare ad un'ampia opinione che chiedeva a gran voce il taglio della spesa pubblica mediante la semplificazione amministrativa: la suddivisione fra aziende e ministeri era, in quest'ottica, considerata come l'elemento più emblematico della costosa ipertrofia dell'apparato burocratico.

Sempre all'interno dello stesso dibattito, ma ad un livello più elevato di consapevolezza dei termini complessivi del problema, si attesta lo scritto di G.B. Giuria, già prima citato.

Il suo lavoro, di assoluto interesse, offre una panoramica completa dei termini della questione relativa alle aziende alla vigilia della riforma abolitrice; il problema è, per giunta, affrontato con l'ausilio di un bagaglio di cultura costituzionalistica non indifferente: l'A. cita a più riprese classici come Montesquieu<sup>69</sup>, e fa aggiornato riferimento alle vicende delle esperienze-modello francese ed inglese<sup>70</sup>.

Il saggio sulla riforma amministrativa (82 pagine) si riparte in tre capitoli: il primo, «delle riforme in generale nell'amministrazione economica dello Stato», è quello che contiene le considerazioni più interessanti ai fini che ne occupano; seguono poi (e, quantitativamente, rappresentano il grosso del lavoro) le parti dedicate alle «riforme nell'ordinamento dell'amministrazione» e alle «riforme nelle condizioni del personale amministrativo».

<sup>67</sup> G. Briano, *Il Re costituzionale* (fa parte di «Apparecchio alle elezioni generali», come «pubblicazione 1°»), Artero e Cotta, Torino, 1856, s.n.p.

<sup>68</sup> A.P.S., Camera, 1851, Leg. IV, sess. III, pp. 382, 785.

<sup>69</sup> v. G.B. Giuria, *Degl'impieghi...*, cit., 1850, ad es. p. 33.

<sup>70</sup> v. G.B. Giuria, *Degl'impieghi...*, cit., 1850, ad es. p. 4.

Giuria ha ben chiara la differenza tra l'amministrazione in regime costituzionale e pre-costituzionale. In particolar modo, singolarmente avveduta si rivela la sua visione della monarchia di stampo tradizionale. Il quadro che egli traccia va ben al di là delle solite oleografie polemiche a lui coeve e si fonda, probabilmente, nell'esperienza, propria di chi aveva imparato a conoscere dall'interno il sistema precedente (sia pur vivendolo nella sua fase di trapasso al nuovo; ma proprio per questo, forse, con maggior possibilità di avvertire le differenze tra i modelli). «Nel governo assoluto il re, quantunque concentrasse in sé tutti i poteri dello Stato e ne avesse a rispondere solo a Dio, il *re non esercitava in fatto tutto il suo assolutismo*; ma vi erano istituzioni per le quali gli atti del governo, sia legislativi, sia esecutivi, erano *controllati*, e come nell'ordine giudiziario, così anche nell'economico, da *poteri costituiti in una certa indipendenza dal governo stesso*, nell'intento di assicurar la giustizia nell'amministrazione e l'interesse del paese <corsivi aggiunti, ndr>».

I «poteri indipendenti», che costituivano i poli autonomi ed in un certo senso i «contrappesi» nella galassia amministrativa pre-costituzionale sabauda, venivano, dall'A., identificati innanzitutto nel consiglio di Finanze, e poi, in seguito all'abolizione di quest'organo, nel consiglio di Stato; secondariamente, nel controllo generale e nella Camera dei Conti; e, infine, nella stessa organizzazione per aziende e ministeri, che era finalizzata alla divisione tra direzione ed esecuzione nell'azione amministrativa.

«in questo modo» – dice Giuria – «l'amministrazione dello Stato era circondata di controlli, come propugnacoli dell'interesse pubblico contro gli abusi della potenza ministeriale», anche se «posteriormente il ministro [...] esercitò eventualmente una direzione suprema sull'amministrazione»<sup>71</sup>.

«Ma oggi giorno» – prosegue, acutamente, il geniere – «la nuova costituzione dei poteri dello Stato e la responsabilità ministeriale mandarono in isfacelo, come è evidente, tutto il sistema organico dell'amministrazione». Se nel regime pre-costituzionale si dovevano moltiplicare quelli che Giuria chiama, semplificando, «controlli» e che oggi si potrebbero meglio definire (come si è fatto qui fin dall'inizio) i molteplici «centri» del sistema, nel regime costituzionale «il principio della responsabilità ministeriale saviamente applicato può toglier via gran parte di quelle complicazioni»<sup>72</sup>.

Non solo «può» togliere, ma «deve» togliere, si potrebbe aggiungere: definito il passaggio al costituzionalismo di stampo moderno, le aziende sono ormai solo un illogico impiccio: «in quanto alla logica del sistema organico, <sono> un controsen-

<sup>71</sup> G.B. Giuria, *Degl'impieghi...*, cit., 1850, pp. 8-9.

<sup>72</sup> G.B. Giuria, *Degl'impieghi...*, cit., 1850, pp. 10-11.

so; in quanto all'utilità del servizio, un vizioso allungamento del corso degli affari; in quanto all'interesse economico, un lusso d'amministrazione che costa caro»<sup>73</sup>.

Chiudendo il cerchio del percorso che sin qui si è seguito nel suo svolgimento, Giuria per giunta riconosceva chiaramente che l'abolizione delle aziende, oltre ad essere una necessità di sistema, era praticamente solo una dovuta presa d'atto, giacché «l'incorporamento di quelle due specie di uffizi <aziende e ministeri ndr> in una [...] è attualmente *una mutazione di semplice forma* <corsivo aggiunto ndr>»<sup>74</sup>.

Sarà l'amministrazione cavouriana a provvedere a tale «mutazione di forma» qualche anno dopo, con la legge 23 marzo 1853<sup>75</sup>.

La riforma Cavour è stata approfonditamente studiata sotto molteplici aspetti: dall'*iter* formativo e parlamentare, alle ascendenze e divergenze rispetto ai sistemi stranieri, ai cambiamenti apportati in punto di organizzazione del personale e di risistemazione delle figure di vertice della burocrazia statale<sup>76</sup>. In particolare per quel che concerne quest'ultimo ambito, la portata innovativa dell'intervento normativo cavouriano non può certo essere sminuita. Ma, se si discorre dell'abolizione delle aziende, bisogna concludere che non fu affatto una rivoluzione copernicana, ma la formalizzazione di un cambiamento che attendeva solo di essere registrato.

Si può dire che in un certo senso fu la fine di un mondo, quello dello Stato complesso; ma era un mondo che “finiva di finire”, congedandosi, per citare il notissimo verso di T.S. Eliot, «non con uno scoppio ma con un frignio»<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> G.B. Giuria, *Degl'impieghi...*, cit., 1850, p. 11.

<sup>74</sup> G.B. Giuria, *Degl'impieghi...*, cit., 1850, p. 11.

<sup>75</sup> *Sistemazione dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Raccolta di regi editti...*, cit., 1853, pp. 133 ss.

<sup>76</sup> per un primo inquadramento, si v. G. Melis, *Storia...*, cit., 1996; A. Taradel, ne *Il modello...*, cit., 1983, ha trattato il tema della comparazione con l'ordinamento belga ed approfondito in particolar modo gli esiti del dibattito parlamentare, aspetto, questo, trattato anche da S. Rudatis ne *L'organizzazione...*, cit., 1983.

<sup>77</sup> «This is the way the world ends/not with a bang but a whimper», da *The hollow men*, in *Poems: 1909-1925*, Faber & Gwyer, London, 1925 (ed. orig.).

## Capitolo 4

### Riflessioni conclusive. Un confronto di modelli e la sua attualità

Nella vicenda emergono *tre* temi dominanti:

1) Le aziende rappresentano una soluzione amministrativa originale in un sistema *complesso* e policentrico di poteri pubblici.

2) Proprio nel momento in cui si stabilizza la loro percezione come enti “solidi” (uffici), esse entrano in tensione con le nuove categorie dello Stato *semplice*, accentrato e verticale. L’introduzione dei ministeri nell’ordinamento segna la crisi irreversibile delle aziende e la fine del loro ruolo *sostanziale*.

3) Con l’affermarsi del costituzionalismo, anche dal punto di vista *concettuale* non c’è più spazio per l’esistenza di aziende. La dinamica della responsabilità ministeriale esige un’amministrazione unitaria e personificata, la cui proiezione è il ministro. L’abolizione delle aziende consegue, dopo atti non espliciti ma di notevole importanza materiale, come registrazione *formale* del mutato quadro.

Per quanto riguarda *1)*, si è visto innanzitutto come, pur conservando alcuni aspetti di un’eredità proto-moderna, le aziende riuscirono ad interpretare anche un’esigenza di rinnovamento (diffusa a livello europeo nel tornante dei primi decenni del Settecento). La macchina burocratica centrale piemontese, articolata sul sistema aziende-consiglio di Finanze/Segreterie giunse, per tal via, ad incarnare un modello di Stato ancora complesso, ma (anche in ciò) pienamente “moderno”<sup>1</sup>. Si trat-

<sup>1</sup> «lo Stato moderno è, anzi, in qualche modo, il risultato del compromesso rispetto alle tendenze che [...] agiscono nel profondo del divenire istituzionale europeo», P.P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 22. Ma si v. anche, dello stesso A., *Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2005. Non c’è contraddizione fra questa osservazione e quelle relative alla ‘solidità’ ed ‘astrattezza’ dello Stato, se le pensiamo riferite l’una allo Stato del ‘primo’ tratto della modernità (pre-rivoluzionario; pre-costituzionale); le altre, allo Stato del ‘secondo’ tratto della modernità (tradizionalmente, «liberale», o – meglio – senza connotazioni ideologiche, costituzionale, otto-novecentesco). Per

tava di una costruzione istituzionale caratterizzata dall'agire di forze opposte, centrifughe e centripete: esse si ricomponevano nelle diverse "camere di compensazione" dell'apparato dei poteri pubblici e venivano ricondotte ad unità grazie ad un complesso gioco di forze e contrappesi. L'osservazione smentisce, quindi, le ricostruzioni astratte, basate sul mito storiografico dello «Stato assoluto», in favore di un quadro molto più variegato.

Possono essere evidenziati diversi *segni concreti* della *complessità* qui evocata. Primo fra tutti, la gradualità della introduzione e della messa a regime del sistema per aziende. Esso venne costruito nella sua forma definitiva lungo un arco di tempo che andò dal 1717 al 1730 (e non con un solo atto demiurgico interamente dovuto alla volontà di un sovrano legislatore). Lungo quest'arco di tempo, la parola «azienda» andò incontro ad uno *shift semantico*. Originariamente essa indicava un complesso di enti, soggetti e attribuzioni riferite ad un ambito materiale della vita economico-amministrativa; passò poi al riferirsi, linearmente, ad un *ufficio*. Si trattò di un percorso verso la *rappresentazione organica dell'amministrazione*, che sarebbe culminata nel secolo successivo.

Per quanto, invece, concerne 2), tornante fondamentale nella storia delle aziende, ancora una volta inserite in una dimensione pienamente europea, fu la ventata di cambiamento istituzionale recata dall'epoca rivoluzionaria e napoleonica.

In questa fase storica vennero raccolte e portate alla loro più vasta estensione una serie di tendenze già presenti nell'evoluzione istituzionale della modernità. Le forze centralizzatrici e verticalizzatrici poterono far avvertire tutti i loro effetti. Tale spinta è legata alla sostituzione del principio di legittimazione tradizionale (che imponeva il mantenimento di un legame coi corpi intermedi e con una società plurale) con il principio di legittimazione rappresentativa (basata su una dicotomia tra individuo "unico" e atomizzato ed uno Stato altrettanto "unico" e "solido").

In questo senso, la c.d. «*Restaurazione*» non rappresentò un ritorno all'antico, ma una *fase intermedia nel cammino di affermazione dello Stato "verticale"*. Una fase nella quale, dopo la "febbre" rivoluzionaria, le nuove coordinate d'azione dei poteri pubblici sedimentarono ed attecchirono in un processo graduale, progressivo e *spontaneo*.

Le aziende, dopo il ritorno dei Savoia a Torino, perfezionarono la loro caratura organica, ma proprio nel momento in cui ciò avvenne cominciò il loro inarrestabile declino.

questa visione, cfr. Maurizio Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari 2009.

Esse dovettero fare i conti con l'introduzione di nuove categorie dello Stato "solido", prima fra tutte i *ministeri*. Fra il 1814 ed il 1817 la macchina statale piemontese assunse una forma nuova, nella quale le aziende divennero *uffici formalmente autonomi, ma sostanzialmente subordinati ai ministeri*.

Nei decenni successivi, fino all'introduzione dello statuto (e quindi allo stabile ingresso nell'ordinamento delle dinamiche rappresentative), lo spazio concettuale ed operativo delle aziende continuò a ridursi. L'entrata in funzione di un'architettura costituzionale moderna non creò quindi il problema della compatibilità delle aziende con il sistema, ma lo risolse.

Per quanto, infine, concerne il punto 3), prima ancora della abolizione formale delle aziende, l'introduzione del principio di responsabilità ministeriale impose la completa omogeneizzazione e verticalizzazione dell'apparato burocratico.

Il nuovo ciclo di bilancio ed il perfezionamento (materiale) dei principi di *competenza e di gerarchia* fecero sì che le aziende potessero dirsi sostanzialmente "defunte" già nel biennio 1850-1852.

La riforma Cavour non rappresentò, quindi, un atto rivoluzionario, ma la registrazione formale del compiersi di una lunga eclissi storica.

Le aziende, in conclusione, occupano una posizione peculiare nel percorso evolutivo delle forme e delle strutture del potere pubblico. La loro presenza si situa quasi come un ponte tra lo Stato complesso e lo Stato verticale, tra lo Stato pre-costituzionale e quello segnato dall'introduzione dei principi del costituzionalismo moderno. In ciò esse rappresentano, certamente, in primo luogo un terreno di osservazione privilegiato per comprendere le dinamiche formative dei modelli e dei sistemi che fino a qualche decennio fa, ipostatizzati ed assolutizzati, sembravano "approdi" definitivi (ed invece sono il portato di una vicenda che va pienamente storicizzata<sup>2</sup>).

Ma, oltre a ciò, e in virtù delle connotazioni della loro storia, le aziende hanno ancora molto da dire anche a chi guardi, con occhio attento alle traiettorie lunghe, al

<sup>2</sup>«Non è esagerato considerare l'idea astratta e personalizzata dello Stato come il capolavoro del pensiero politico occidentale e, ad un tempo, la più sofisticata delle finzioni dietro cui, da sempre, gli uomini che compongono la classe politica sono costretti a celarsi». G. Miglio, *Le regolarità della politica*, Giuffrè, Milano, 1988 (2 voll.), p. 825. Pur non condividendo del tutto l'analisi dell'A., si può senz'altro essere d'accordo sul carattere ideologico («mitologico», è stato detto da altri con immagine ficcante) che connota la rappresentazione della costruzione statale-moderna («la più sofisticata delle finzioni», appunto).

magmatico panorama che caratterizza l'evoluzione *attuale* delle forme dell'amministrare nei sistemi europei.

La vicenda della struttura burocratica sabauda fra XVIII e XIX secolo dà infatti una buona dimostrazione pratica di come i modelli organizzativi, attraverso i quali i poteri pubblici entrano in relazione col corpo sociale, siano intimamente legati al corrispondente quadro costituzionale.

La stessa idea di «pubblica amministrazione» come corpo organico, gerarchico, verticistico, che scandisce il suo agire per atti e provvedimenti e regola i propri interventi in base al principio di competenza, ha quindi (avuto) senso solo entro un sistema di coordinate ben precise: quelle dello Stato “unico”, “solido”, del costituzionalismo otto-novecentesco.

Come ben sanno l'operatore e lo studioso del diritto positivo, oggi questo sistema di coordinate è profondamente inattuale. Ogni tentazione di parallelismo diretto col passato deve essere relegata nel campo delle *naïvetés*, ma è certo che oggi la (terribile) semplicità dello Stato<sup>3</sup> si è disgregata; si è nuovamente immersi nella complessità<sup>4</sup>.

Dalla categoria (unitaria) del *government* si è passati a quella (aperta) della *governance*, nella quale interagiscono più piani di produzione giuridica, più livelli di regolazione, più apparati dotati di poteri e attribuzioni non agevolmente classificabili sotto le etichette “classiche”.

Le tradizionali griglie interpretative dell'organizzazione amministrativa sono, conseguentemente, in affanno, come mostrano i fronti ancora aperti su questioni in evidente continuità storica rispetto alla vicenda delle aziende.

<sup>3</sup> «Stato significa compattezza e compiutezza di potere politico, perché Stato è entità politica segnata al suo interno da una struttura semplice. Lo Stato quando è veramente tale – per esempio, il suo archetipo, lo Stato moderno – è una delle creature politiche più semplici che si possa immaginare, ed è connotabile verso l'esterno per la sua assoluta insularità. Lo Stato, proprio perché struttura compatta, non consente frazionamenti entro il suo organismo, e tende a vanificare ogni condizionamento dall'esterno». P. Grossi, «"Auctoritas" universale e pluralità di "potestates" nel mondo medievale», in *Il piccolo Stato. Politica storia diplomazia*, L. Barletta, F. Cardini e G. Galasso (a cura di), AIEP, San Marino 2003. Sulla natura di questo potere «compatto e compiuto», obbligato peraltro al richiamo a C. Schmitt, (almeno) *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna 1972.

<sup>4</sup> L'affermazione è ricorrente e risponde ad un sentire largamente condiviso, a sua volta mutuato dalla semplice osservazione dell'esistente. Non vi sarebbe, a stretto rigore, necessità di appigli testuali; solo per richiamare il contributo chiarificatore della più illustre dottrina, si può far rimando a S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari 2002; P. Grossi, *Globalizzazione, diritto e scienza giuridica* (conferenza tenuta alle Classi riunite dell'Accademia nazionale dei Lincei il 7/3/2002), ora in *Società diritto stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 279-300.

Due temi balzano immediatamente all'occhio: a) la dirigenza pubblica (che torna a postulare da qualche anno una separazione *qualitativa* della linea del comando pubblico, con una cesura tra le sfere della politica e dell'amministrazione, pur mantenendo ancora unica la struttura); b) il (dilagante) ricorso a nuovi e sempre più influenti modelli organizzativi, come quello per agenzie (per non parlare della variegata galassia delle autorità e degli organismi cc.dd. «indipendenti» o semi-indipendenti).

Già la dottrina discorre lucidamente di un'amministrazione «disaggregata e multipolare»<sup>5</sup>, a fronte della quale si impone il ricorso a chiavi di lettura capaci di superare le tradizionali categorie univoche delle relazioni organizzative di conio novecentesco (gerarchia, direzione, coordinamento) per adattarsi ad un quadro mutato.

Sempre più di frequente ci si trova di fronte ad uno schema nel quale diversi soggetti, appartenenti a diversi «livelli» di potere pubblico od anche privati, titolari di poteri e situazioni giuridiche variamente qualificabili, convergono su un unico «problema amministrativo» ponendo in essere una serie di attività volte verso il conseguimento di una finalità che deve poter risultare unitaria<sup>6</sup>.

In quest'ottica, la piena comprensione della «linea storica» (per citare un'espressione cara ad un Maestro<sup>7</sup>) può costituire lo stimolo per assecondare con crescente consapevolezza la tendenza evolutiva attuale, ricercando soluzioni che rispecchino a fondo la natura ormai policentrica del sistema anziché continuare ad impiegare una «grammatica» istituzionale obsoleta.

<sup>5</sup> l'espressione è di F.G. Scoca, in *Diritto amministrativo* (a cura di F.G. Scoca), Giappichelli, Torino, 2011<sup>2</sup>, p. 71

<sup>6</sup> è, questo, il contesto per la cui interpretazione si è elaborata la teoria della «operazione amministrativa»; o, per meglio dire, la si è ri-elaborata, dal momento che la categoria era stata introdotta nella giuspublicistica italiana ai primi del novecento sulla scorta delle teorizzazioni francesi della *operation administrative* (essa era poi stata abbandonata col prendere piede della dottrina sandulliana); sul tema v. D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, ESI, Napoli, 2005

<sup>7</sup> «Intendo sottolineare, con la forza che è propria dell'immagine metaforica, che il giurista del diritto positivo coltiva un punto, ha coscienza di un punto, e ad esso e su esso si arresta, perché è quello il campo della sua competenza. Questo punto deve però essere inserito in una linea che nasce prima e continua dopo, una linea vitale entro la quale il punto si situa, si compie assume pienezza di significato. Il senso della linea. Credo che sia proprio lo storico del diritto a poterlo indicare; e questo è prezioso. [...] Lo storico non possiede modelli, ma ha, più d'ogni altro, la percezione del senso della linea». P. Grossi, *Il punto e la linea (l'impatto degli studi storici nella formazione del giurista)*, in *Società diritto stato. Un recupero per il diritto*, cit., 2006, p. 12.

In questo senso, rispetto ai cambiamenti fin qui avvenuti potrebbe esservi spazio per una ulteriore e più radicale presa d'atto, che coinvolga direttamente la ridefinizione delle stesse strutture amministrative.

L'attuale è, difatti, un sistema plurilivello, nel quale quello parlamento-governo nazionale è solo uno circuiti decisionali (e forse nemmeno il più importante, se non altro in termini quantitativi).

Sull'apparato amministrativo – esso stesso “diffuso” e frastagliato – convergono perciò istanze provenienti da diversi contesti (locale, statale, sovranazionale). Le norme che regolano l'*agere* pubblico si sovrappongono. L'attività amministrativa non trova più la propria ragione ultima in un impulso di vertice, riconoscibile ed unitario. Abbandonando le vestigia ormai vuote di un apparato piramidale, e distinguendo quindi nettamente gli organi «politici» da quelli «amministrativi», risalterebbe il profilo – e la responsabilità – dei soggetti deputati all'amministrazione attiva e potrebbero individuarsi con maggiore chiarezza le relazioni reciproche fra i vari “centri” del sistema e le rispettive sfere d'azione.

## Allegati

### A. Corrispondenza tra il ministero e l'azienda dell'Interno (luglio 1817)<sup>1</sup>

1 luglio 1817/A

Sig.r Conte Caccia di Romentino Intendente Generale dell'Azienda Economica degli Interni<sup>2,3</sup>

Sig.r Rossi

Li signori Giuseppe Musso, Giuseppe De La Fontaine, Carlo Pozzi, Giò Enrico, Francesco Cammino, Diego Rossi e Paolo Vayno essendosi pendente l'ora scorso

<sup>1</sup>ASTO, Archivio di Corte, inv. n. 120-bis, 20-21, Registri lettere della Segreteria Interna alla Azienda economica dell'Interno (1817-1820).

<sup>2</sup>Come detto più volte *supra* nel testo, si tratta di Gaudenzio Maria Caccia di Romentino, che dopo una carriera prestigiosa sotto l'Impero fu confermato ai vertici dell'amministrazione sabauda restaurata. Nel 1816 fu nominato intendente generale dell'azienda dei Ponti e strade; rimase, dopo le riforme del '17, al vertice della nuova azienda dell'Interno.

Da non confondere con Giuseppe Angelo Francesco Caccia, un nipote, che pure seguì una carriera ai vertici della burocrazia piemontese (ma una generazione più tardi) e fu nominato conte nel 1834 con *motu proprio* di Carlo Alberto.

Cfr., dettagliatamente, A. Manno, *Il patriziato...*, cit., *ad vocem Caccia*, voll. dattiloscritti presso ASTO, vol. II, p. 10.

Cfr. anche V. Spreti (e collaboratori), *Enciclopedia Storico – Nobiliare Italiana*, Milano, ed. enciclopedia storico-nobiliare italiana, 1929, Vol. II, p. 224, *ad vocem Caccia di Romentino*: «Giuseppe Angelo Francesco Caccia (Novara 31 maggio 1789 – Torino, 24 febbraio 1863) entrato nella carriera delle finanze vi raggiunse i sommi gradi di Primo ufficiale delle finanze (24 sett. 1831) e di Ispettore generale del R. Erario (30 ottobre 1832). Per le istanze dello zio conte Tornielli e per la remunerazione dei servizi resi nella liquidazione del Monte Napoleone, fu creato conte (mpr.) per Patenti 22 marzo 1834. Romentino fu eretto in contea in favore di Antonio Maria Caccia (n. Novara, 25 ottobre 1725). Nacque da lui Gaudenzio Maria (n. Tortona, 5 novembre 1765, m. Torino, 21 ottobre 1834), che fu Consigliere di Stato del Regno d'Italia e barone dell'impero francese».

<sup>3</sup> Si è mantenuta, nella prima ricorrenza, la grafia originale «Sig.r», che d'ora in poi si troverà semplificata nel consueto «sig.» d'uso contemporaneo.

mese di Giugno, occupati nella qualità di scritturali soprannumerari in questa Regia Segreteria di Stato per gli affari interni, debbo significare a V.S. Ill.ma di volersi compiacere di fare spedire a favore dei mentovati l'opportuno mandato per la retribuzione stata loro negli antecedenti mesi corrisposta di L. N. due, e 50 centesimi al giorno durante esso mese. Ed ho l'onore ecc.

1 luglio 1817/B

idem

idem

Per rimborso delle spese di questa Regia Segreteria di Stato per gli affari interni, occorre pendente l'ora scaduto quartiere, ascendenti alla somma di l. n. cinquemila duecento quarant'una, e 8 centesimi, prego V.S. ill.ma di compiacersi di far spiccare l'opportuno mandato per la suddetta somma. Ed ho l'onore ecc.

1 luglio/C

idem

Avv. Garneris

Le carte concernenti i Ponti del Po', la Stura, il Tanaro, sono state da me trasmesse, a S.E. il Sig. Marchese Brignole a cui ho pure anche avuto l'onore di partecipare il contenuto nel pregiatissimo foglio di V.S. Ill.ma delli 28 giugno ultimo scorso relativamente al Ponte sulla Stura presso di Cuneo. Mi prego ecc.

1 luglio/D

idem

Avv. Regis

Comunque alla semplice disamina delle carte pervenutemi col foglio di V.S. Ill.ma delli 29 trascorso Giugno mi sia tosto avveduto che nelle circostanze non dovea più ravvisarsi obbligatorio il partito del Sig.r Storace presentato li 2 Agosto 1816, per la costruzione della nuova strada di Genova, lungo la valle di Scrivia, in guisa da non potersi in caso di infruttuosità degli incanti sull'appalto della costruzione dell'istessa strada credersi tenuto esso all'osservanza del cennato partito, tuttavia per essere in grado di dare a V.S. Ill.ma a tale riguardo l'atteso riscontro appoggiato a' principi di diritto, mi sono fatto carico di eccitare in proposito il sentimento del Signor Procuratore Generale di S.M.. Affinché poi Ella possa rilevarne in fonte i saggi riflessi vedere ad un tempo il mezzo, che nel temuto caso di infruttuosità degl'incanti Le rimane, per non differire più oltre il deliberamento dell'impresa della quale si tratta, ho l'onore di trasmettere a V.S. Ill.ma lo stesso parere originale, accompagnato da tutte le carte che andavano unite al sopra citato di lei foglio. E nel pregarla

quindi della restituzione dell'accennato parere a questa Segreteria di Stato, mi pregio ecc.

2 luglio 1817/A

idem

Avv. Regis

Sebbene la spesa del riadattamento del selciato lungo la Contrada Maestra della Città di Carignano, che serve di continuazione della Regia Strada di Nizza, debba a tenore dei regolamenti ricadere a carico di quel pubblico, tuttavia essendo stata quella Civica Amministrazione affidata nell'anno scorso che l'in allora Azienda Generale dei Ponti e delle Strade vi sarebbe concorsa pella somma di lire 673,75 cui erasi calcolata la spesa dell'opera restando così a totale carico della Civica Amministrazione la provvista dei ciottoli e della sabbia e gli occorrenti trasporti, non evvi per parte di questa Segreteria di Stato cosa in contrario, che in vista dei particolari riflessi accennati nel foglio di V.S. ill.ma delli 30 scorso giugno e senza tratto di conseguenza si osservi l'anzidetta intelligenza ed affidamento dato ristretto però alla suddivisata somma.

Intanto poi credo di non dovere eccedere la sopra accennata somma di lire 673,75 acciò sia ella in grado di far conoscere alla Civica Amministrazione di Carignano che un tal favore le viene accordato unicamente in vista dell'affidamento avuto da S.V. Ill.ma, nelle circostanze dell'anno scorso in cui tale somma non ricadeva nel particolare bilancio di questa Regia Segreteria di Stato e specialmente poi affinché sia dessa persuasa che coll'accordarle una somma sebben di poco inferiore all'importare della spesa calcolata per l'opera di selciato, di cui si tratta, non vuolsi declinare dai Regolamenti a tale riguardo.

Altrimenti pagandosi anche in oggi dal Governo l'intera precisa somma di lire 887, cui è stata recentemente calcolata l'opera pella restaurazione del selciato, potrebbe per avventura supporre che in simili casi sia anche pur adottato il sistema che il pubblico concorra per la provvista dei ciottoli e della sabbia, e il governo per le spese dell'opera. ho l'onore ecc.

li 4 luglio 1817/A

idem

Avv. Demarchi

La già Intendenza Generale delle Fabbriche, e fortificazioni mi ha trasmesso il qui unito calcolo del Sig.r Baglione Mastro Misuratore nella città di Novara rilevante a lire 394, per provvista di telari, bussolle e graticole di ferro da apporsi a tre finestre recentemente fatte alle Regie Carcere (sic) di quella città, provvista che il Sig.r Intendente Generale di quella Provincia riconosce indispensabile, siccome appare dal

compiegato suo foglio delli 24 scorso Giugno. Non essendovi più luogo a dubitare della necessità e dell'urgenza dell'accennata spesa, io prego V.S. Ill.ma di sollecitare l'approvazione presso il Consiglio di Finanze, ed ho l'onore ecc.

4 luglio 1817/B

idem

Avv. Regis

Nell'udienza di questa mattina S.M. mi fece vivamente sentire il pericolo, cui in seguito alle opere eseguitesi attorno al torrente Langone, in caso d'escrescenza di acque trovasi attualmente soggetto il locale destinato pel mercato di Moncalieri qualora non si facciano agli opportuni siti que' ripari, che si crederanno addattati.

Essendo quindi intenzione della M.S. che quanto prima, e mentre la stagione lo permette, si ponga mano a tali lavori, mi fo perciò doverosa premura, di prevenirne V.S. Ill.ma, acciò si compiaccia di dare a quest'oggetto le più pronte disposizioni con rendermene inteso, onde sia in grado di rendere conto a S.M. del di lei operato in proposito. Ho l'onore di protestarmi ecc.

4 luglio 1817/C

idem

Avv. Demarchi

Nel giorno 27 dello scorso Giugno sul ponte di Casiolo (?) al confine del Regno Lombardo Veneto ebbe luogo la consegna del detenuto Giovanni Giacometti fatta eseguire dalla Direzione Generale di Polizia di Milano per ricevere la quale il Signor Baltassare Guida sostituto Segretario del Consiglio di Giustizia di Novara ha dovuto recarsi al luogo soprindicato per rogare l'atto opportuno impiegando tre giornate tra accesso, dimora, e recesso, ciò che lo costituisce creditore di lire venti una, e sessanta centesimi a' termini della Regia Tariffa. Frattanto che io non ometto di dare le convenienti disposizioni per evitare questa spesa nelle consegne tanto attive, che passive che procederanno in avvenire, e gli è necessario che V.S. Ill.ma ordini il pagamento di detta somma a mani del Sig. Baltassare Guida per mezzo della segreteria della provincia di Novara. Ho l'onore ecc.

4 luglio 1817/D

idem

idem

Il Sig. Intendente Generale del Ducato di Savoia ha dovuto far eseguire ad economia alcune riparazioni attorno alle carceri di Ciamberry rese necessarie per degradazioni commesse da detenuti che tentarono di evadergli. L'ammontare di dette riparazioni fatte sotto la Direzione del Sig. Teghil Regio Misuratore è di lire nuove cin-

quanta e venti sei centesimi siccome risulta dallo stato qui unito sottoscritto dal Misuratore predetto. Mi occorre perciò di pregare V.S. Ill.ma di provvedere nel modo conveniente pel pagamento di tal somma dovuta all'Impresaro Demarie, e ho fratantanto l'onore ecc.

4 luglio 1817/E

idem

idem

Le carceri della città di Conflans esistenti nel fabbricato che appartiene a quell'ospizio denominato l'hotel Dieu essendo assai ristrette e poco sicure si è dovuto pensare a ripararle onde evitare le evasioni dei detenuti, e ad ampliarle mercé l'addattamento di due altre camere attigue. Il sig.r Intendente Generale della Savoia giusta gli ordini in proposito ricevuti dalla cessata Azienda delle Fabbriche e Fortificazioni ha fatto devenire a calcolo dettagliato della spesa che si richiederebbe ad un tale oggetto, che dalla qui unita relazione del ingegnere Augier rileva a lire 1441 14 centesimi. La città di Conflans divenuta Capoluogo d'una Provincia non può rimaner priva di carcere senza che il corpo di Giustizia ne soffra, e d'altronde nelle attuali circostanze egli è impossibile di devenire alla costruzione di un nuovo fabbricato, siccome la città lo desidererebbe e per cui anzi la medesima ha offerto il terreno necessario. Rimane perciò indispensabile di eseguire attorno alla fabbrica dell'ospizio le progettate riparazioni per le quali S.V. Ill.ma procurerà di ottenere l'approvazione del Consiglio di Finanze incaricando poscia il Sig. Intendente Generale di Savoia di far procedere all'aprimiento dell'opportuna licitazione. Ho l'onore ecc.

li 9 luglio 1817/A

idem

avv. Demarchi

Ho l'onore di trasmettere a V.S. Ill.ma copia della risposta data dall'Azienda Generale della guerra agli incitamenti che ella ha fatto con suo foglio delli 26 scorso Giugno relativamente alla rinnovazione delle imprese per la somministrazione del pane ai carcerati che stanno per scadere colli 30 del prossimo settembre.

Ella vi rileverà gli ostacoli che si oppongono alla continuazione di imprese miste per la munizione del pane alle truppe ed ai carcerati, e la necessità in cui si sarà di devenire per la parte che riguarda codest'azienda ad imprese separate. In tal caso sembra che sarebbe conveniente di ritenere la stessa circoscrizione delle imprese militari, ove non si ravvisasse più regolare di assegnare a ciascuna impresa il territorio di giurisdizione di ciascun Senato. Ho l'onore ecc.

li 9 luglio 1817/B

idem

idem

In vista de' lodevoli servigi che il Notaio Vincenzo Bosio sta prestando nell'Ufficio del Procuratore dei Poveri non meno che per un compassionevole riguardo alle rappresentate di lui strettezze S.M. si è degnata di accordargli un sussidio di ducento lire nuove a titolo di gratificazione. Comunico a V.S. Ill.ma questa sovra-na determinazione affinché si compiaccia di far spedire a favore del detto Signor Bo-sio un Mandato per la suddetta somma, la quale non entrando nelle spese portate pel bilancio di questa Segreteria potrà essere collocata sulla categoria delle spese casuali, ed ho l'onore ecc.

li 10 luglio 1817/A

idem

idem

Pregiandomi di secondare anche dal mio canto il desiderio manifestato dal Sig. Vice Intendente Generale Cavaliere Melano di Portula (?) di recarsi in Milano per alcuni suoi affari, ne prevengo di questa sera S.E. il Sigr. Conte di Vallesa per la spe-dizione dell'opportuno passaporto. Ho l'onore ecc.

li 11 luglio/A

idem

idem

In vista dell'avanzata età e dei lunghi servizi di Giuseppe Maria Vochietti (?) scritturale negli Archivi Camerali, non meno che delle critiche circostanze nelle qua-li il medesimo si trova, S. M. si è degnata di accordargli la somma di decento lire a titolo di sussidio sulla cassa di codesta Azienda Generale. Compiacciasi S.V. Ill.ma di dare esecuzione a questa sovra-na determinazione e di ordinare il pronto pagamento della somma a mani del Signor Vochietti. Ho l'onore ecc.

li 11 luglio/B

idem

idem

Sulla dimanda giorni sono inoltrata dall'Intendente di Susa pel pagamento del baliatico dovuto per lo scaduto trimestre ad alcune nutrici di fanciulli esposti io mi diressi alla Regia Segreteria di Finanze affinché fosse eccitato il Signor Intendente Generale dell'Azienda Generale delle Finanze a dare gli schiarimenti opportuni a questo riguardo, accompagnandoli con uno stato di luoghi ove esistono ospizi di esposti e delle somme ai medesimi pagate che debbono essere comprese nel Bilancio dell'anno corrente.

Io sto tuttora attendendo questo riscontro il quale nel mentre farà conoscere le somme già state pagate per questa categoria, farà altresì congetturare a quanto sia per spendere l'ulteriore spesa di quest'anno. Quanto alla norma da seguirsi ne' pagamenti sebbene io mi persuada che i mandati debbano essere spediti a favore de' rispettivi ospizi, e poscia trasmessi alli Signori Intendenti, tuttavia attesa la premura che vi ha di provvedere in proposito io consiglierei V.S. Ill.ma di procurarsi più precise informazioni da chi era per lo passato in carica di tal parte di amministrazione.

Gli schiarimenti che ella si procurerà per quanto riguarda le serviranno altresì per ordinare il pagamento delle lire 162 e 90, che secondo il qui unito Stato sono dovute ad alcune nutrici della provincia di Susa. Ho l'onore ecc.

li 11 luglio 1817/C

idem

idem

Essendomi pervenuta dalla già Azienda Generale delle Fabbriche e Fortificazioni una copia del bilancio descrittivo delle varie spese che si sono credute necessarie nell'anno corrente attorno alle fabbriche dipendenti da questa Regia Segreteria, io mi faccio premura di trasmetterlo a V.S. Ill.ma affinché sia in grado di rilevare dal medesimo quali spese siano assolutamente indispensabili, e quali possano essere tralasciate onde non eccedere per quanto si potrà la somma portata in bilancio per questa categoria. Le compiego nello stesso tempo alcune carte pervenutemi dalla predetta soppressa azienda riguardante lo stabilimento dei periti nelle varie città, ed ho l'onore di ecc.

li 11 luglio 1817/D

idem

idem

S.M., cui ho riferito questa mattina la domanda fatta dal Sig. Castellani Maggiore ed Ispettore nel Corpo Reale del Genio Civile tendente ad ottenere che da codesta Azienda si faccia acquisto della Macchina Idraulica denominata Catena Aspirante della quale si è fatto l'esperimento al ponte di Po' nel giorno 21 aprile scorso ha aderito alla medesima, ed ha determinato che il chiesto prezzo di lire mille cinquecento venga corrisposto per codesta Cassa di Ponti e Strade. Nel rendere V.S. Ill.ma intesa di questa sovrana determinazione la prego di darvi esecuzione rendendone consapevole il Sig. Castellani, ed ho l'onore ecc.

li 11 luglio 1817/E

idem

idem

Benché nel bilancio dell'anno corrente non si trovi articolata alcuna somma per le carceri della città di Conflans, egli è però forza di cercar modo di far eseguire attorno alle medesime le spese che si richieggano, giacché non si può far a meno di lasciar sussistere un carcere in quella provincia. Questa spesa non può d'altronde essere a carico dell'ospizio cui appartiene il fabbricato poiché il medesimo non percepisce alcun fitto né dalla città né dalle Regie Finanze, e non si serve in alcun modo dell'edificio il quale è intieramente isolato, e serve unicamente ad uso di carcere e per l'abitazione del custode. Qualora non vi sia mezzo di far fronte all'annessa spesa coi casuali e coll'economizzare sull'altre fabbriche, converrà finalmente appigliarsi al partito di ottenere un Regio Discarico locché sarà tanto più plausibile, in quanto che le carceri di Conflans furono dimenticate nel bilancio. Nel dare questo riscontro al di lei foglio delli 8 corrente, ho l'onore ecc.

li 14 luglio 1817/A

idem

avv. Borelli

Se è provato che la comunità del Villar S. Costanzo si trovi nell'impossibilità di far fronte alla spesa di 476 lire e 80 centesimi cui ascendono le opere di riattamento della strada che passa su quel territorio e che fu danneggiata in seguito all'ultima inondazione e se è riconosciuta la necessità di far eseguire le dette opere converrà che la spesa ne sia fatta da codesta Azienda sui suoi fondi ordinari. Nel dare questo riscontro al foglio di V.S. Ill.ma in data degli 11 corrente luglio, ho l'onore

li 14 luglio/B

idem

Avv. Regis

Avendomi V.S. Ill.ma nel di lei foglio delli 16 scorso Giugno accennato che il riattamento dell'ivi descritto selciato dall'estremità della Contrada di Po' fino ai piedi del Monte per trovarsi in sito riguardato come parte integrante della Città debbe essere a carico della medesima a termini dell'antico, e nuovo regolamento, io non avrei esitato ad invitare i Signori Sindaci di quella città a dare perciò gli ordini necessarj. Solo frapposi qualche ritardo sul riflesso, che non sfuggendo all'occhio della istessa Civica Amministrazione l'inconveniente avrebbe dessa da un giorno all'altro prevenuto ogni eccitamento col far porre mano all'opera. Riconoscendo quindi dal foglio di V.S. Ill.ma delli 12 dello stesso oggetto l'urgenza dell'opera, ritenendo (due parole illeggibili) non ho ommesso di invitare con lettera del giorno d'oggi i Signori Sindaci a dare a tale riguardo le opportune disposizioni. Nel recargliene intanto questo cenno in riscontro ho l'onore ecc.

li 17 luglio/A

idem

Avv. Sacco

Sebbene possano benissimo i padri Domenicani di Finale dispensarsi dall'uso di quella porzione di Convento che inservire attualmente di carcere provvisoria, per la ragione che il Convento è di una vastità considerevole, tuttavia non mi pare che possa adottarsi il progetto fattomi da V.S. Ill.ma nel cortese suo foglio degli 11 corrente per i motivi seguenti.

1° perché avendo S.M. accordato tutto il convento di S. Caterina ai Domenicani, questi possono a buon diritto pretendere d'occuparlo intieramente.

2° perché non sarebbe punto conveniente né decoroso di lasciare il carcere attiguo al Convento mentre la di lui vicinanza non può essere, che importuna per ogni verso a' religiosi.

3° Perché i lavori eseguiti per ridare la suddetta porzione di locale ad uso di carcere non potendo inservire all'abitazione de' Religiosi questi sicuramente non consentirebbero, che in compenso delle spese dei lavori predetti abbia ancora a sussistere per qualche tempo l'attiguo carcere.

Dietro queste considerazioni, io non posso che incaricare V.S. Ill.ma di dare le opportune disposizioni, perché sui casuali dell'anno corrente venga tosto pagato all'appaltatore l'ammontare delle spese suddette. E nell'accusarle la ricevuta di tutte le carte riguardanti quest'affare, ho l'onore ecc.

li 17 luglio/B

idem

avv. Regis

Qui compiegata ho l'onore di trasmettere a V.S. Ill.ma la Patente portante la sovrana provvidenza colla quale trovasi ella autorizzata a divenire all'appalto delle opere necessarie pella formazione della strada di Savona e Mondovì passando per Ceva a favore del Capo Mastro Stefano Romano (/Romasio?) pel prezzo e colle condizioni risultanti dall'atto di sottomissione del medesimo in data delli 10 luglio a seconda del sentimento espresso nel foglio di V.S. Ill.ma delli 11 corrente. E nel restituire ad un tempo tutte le carte statemi per stante oggetto col detto foglio comunicate, mi pregio ecc.

li 17 luglio/C

idem

Avv. Regis

Ricorre a S.M. il Procuratore patrimoniale di S.A.S. il signor Principe Carlo Alberto di Carignano e rappresentando i danni in cui pel tortuoso corso del fiume

Maura in occasione di escrescenza d'acque vanno soggetti i beni lateralmente posseduti tanto dalla prelodata S.A. quanto da diversi particolari implora la permissione di far eseguire il rettilineo del suddetto fiume nel modo e sito espresso nel tipo sottoscritto ottimo Architetto Idraulico e Civile in data delli 10 corrente pei motivi enunciati nell'analogia di lui relazione dello stesso giorno.

Sebbene nella circostanza che una tale operazione interessa la Comunità di Racconigi egualmente che diversi particolari confrontanti i quali vogliono farsi concorrere nella spesa dovrebbe venire di regola pubblicata acciò chiunque abbia cause in contrario possa adirle in tempo; tuttavia potrebbe però essere questo il caso di procedere intieramente o di sentire soltanto la detta Comunità, qualora di fatti non tanto utile quanto necessaria venisse a riconoscersi la progettata operazione affine di prevenire le rappresentate perniciose conseguenze, che in occasione massimamente di nuova escrescenza d'acque avessero a temersi. A quest'oggetto pertanto prima di fare altro uso dell'accennato ricorso, ho l'onore di trasmetterlo coll'unita relazione e tipo a V.S. Ill.ma acciò si compiaccia far esaminare dal Congresso perciò destinato l'oggetto della dimanda con favorirmene a suo tempo il risultato col sentimento che sarà per esprimere in proposito. Mi pregio ecc.

li 18 luglio/A

idem

Avv. Demarchi

il qui compiegato Regolamento delle famiglie di giustizia delli 18 marzo prossimo passato dovendo esser mandato ad esecuzione al primo dell'entrante Agosto, V.S. Ill.ma nel farlo eseguire per quanto che spetta avrà presenti le seguenti avvertenze.

Dovranno cominciare dal primo Agosto gli stipendj portati nelle tabelle al predetto regolamento unite a riserva di quelli assegnati agli Ispettori o Vice Ispettori e Primo Brigadiere i quali non sono per fin ora muniti della opportuna Patente.

Avran pur anche principio dal primo Agosto le giubilazioni di vari soldati delle famiglie di giustizia di Piemonte, Savoia e Nizza non confermati nell'attuale organizzazione i quali sono designati nel qui unito Stato firmato da S.M. li 15 corrente. Dovendo a tale epoca cessare la somministrazione delle razioni di pane tanto ai soldati di giustizia in attività di servizio quanto ai Giubilati codesta Azienda Generale per assicurare l'esecuzioni di questa Disposizione dovrà diramare l'opportuna circolar alli Signori Intendenti affinché abbino ad invigilare a questo riguardo, alla qual cosa con Circolari dei Signori Avvocati Fiscali Generali saranno pur anche eccitati li signori Prefetti a rivolgere la loro attenzione.

Essendosi dovuto nelle famiglie di giustizia di Savoia e di Nizza congedare alcuni individui eccedenti il numero necessario, ed essendosi S.M. degnata di accordare lo-

ro una gratificazione per una volta tanto nella somma portata da altro Stato qui unito che ha pur anche firmato li 15 corrente dovrà codesta Azienda dare le opportune disposizioni affinché tali gratificazioni siano al più presto corrisposte agli individui ivi indicati. Per questo Soggetto le sarà quanto prima reso noto il nome del Vice Custode delle Carceri di Porto Maurizio, al quale fu mandata una gratificazione di 180 lire.

Quanto sopra non riguarda che le famiglie di Giustizia dipendenti dai Senati di Piemonte Savoja e Nizza. Il Senato di Genova non ha fin ora notificato a questa Segreteria di aver compiuta la pianta di Soldati di giustizia che si dovranno colà stabilire onde non si apporterà per ora alcuna variazione al fin qui praticato nella giurisdizione di quel Senato. Premesse queste avvertenze ho l'onore ecc.

li 18 luglio/B

idem

avv. Demarchi

Venendo riscontrata da S.E. il Signor Marchese Brignole che l'azienda generale delle Finanze non tarderà a trasmettere a codest'azienda un quadro indicante

1° ciascuno degli ospizi de' fanciulli esposti esistenti nelle Provincie.

2° l'importare delle somme fino a tutto lo scorso Giugno pagate dalle Regie Finanze a ciascun ospizio.

3° un saggio della spesa mensile occorrente a ciascun ospizio.

4° lo stato della situazione finanziaria degli ospizi all'epoca anzi detta.

Io mi faccio premura di renderne intesa V.S. Ill.ma in aggiunta al mio foglio delli 11 corrente e godo dell'opportunità con cui ecc.

li 19 luglio/A

idem

avv. Demarchi

Essendomi pervenuta dalla Regia Segreteria di Finanze lettera del Sig. Rettore dello Spedale di Savigliano in cui rappresenta la necessità di andare al soccorso delle nutrici di fanciulli esposti mediante il pagamento di una parte del loro avere io mi faccio premura di trasmetterla a V.S. Ill.ma acciò ecciti il Sig. Intendente di quella provincia a trasmetterle lo stato delle somme a dette nutrici dovute dalla medesima, tosto che le saranno pervenuti i necessari schiarimenti dall'Azienda Generale delle Regie Finanze, che le ho annunziati con mio foglio di ieri. Ho l'onore ecc.

li 19 luglio/B

idem

Avv. Demarchi

Trasmetto a V.S. Ill.ma le nota delle spese occorse alla Primaria Generalissima Congregazione di Carità per la segreteria ed adunanza della medesima dalli 10 Aprile a tutto Giugno mesi ultimi scorsi il cui ammontare è di lire 188, 18 compreso l'importare dell'ultimo quartiere degli stipendi del sottosegretario e dell'uscieri e nel pregarla di dare le opportune disposizioni pel pagamento delle medesime, ho l'onore ecc.

li 19 luglio/C

idem

Avv. Regis

Nella disamina dell'atto stipulato con una società di Genovesi per l'appalto pella costruzione della nuova strada di Genova per le valli della Scrivia e del (illeggibile) pervenutami col foglio di V.S. ill.ma delli 16 corrente ho dovuto riconoscere che gli aricoli i quali ne formano la base sono essenzialmente corrispondenti alle determinazioni di S.M. espresse nel R. Biglietto delli 9 agosto 1816. Potrebbe invero lasciare luogo a qualche eccitamento il contenuto nell'articolo quinto delle modificazioni riguardante il sistema addottato d'indennità agli impresari pel caso che nel corso del tempo ivi determinato venisse ad aprirsi alcuna delle Strade menzionate negli articoli quarto, e quinto.

Ma siccome in vista specialmente della grandiosa somma cui nella ristrettezza di mezzi rilevano le spese delle annuali riparazioni delle Strade non è da credere che vi si abbia a fare luogo, rendesi perciò soverchio a tale riguardo ogni riflesso.

Mentre mi riservo di esplorare le sovrane determinazioni in ordine all'approvazione del contratto di cui si tratta, mi fo carico di recargliene questo cenno in riscontro nell'atto che ho l'onore di protestarmi ecc.

li 19 luglio/D

idem

Avv. Demarchi

Il Signor Intendente della città di Aosta ha diretto alla Segreteria di Finanze la qui unita lettera in data delli 15 corrente colle carte annesse affine di ottenere la spedizione del necessario mandato pel pagamento di alcune riparazioni eseguitesi attorno a quelle Carceri d'ordine della cessata azienda gen.le delle Fabbriche e fortificazioni e per essere autorizzato a far divenire a riparazioni ulteriori.

L'ammontare delle riparazioni già eseguite e collaudate è di franchi 241 e 80 le quali sono constate della somma di l. 203, 80 metà della spesa fattasi attorno alle latrine del Carcere, che dietro a determinazione della già Azienda delle fabbriche e fortificazioni, è a carico delle Regie Finanze, dovendo l'altra metà essere sopportata dalla Città di Aosta, della somma inoltre di l. 26 per provvista di una inferriata autoriz-

zata dal Signor Intendente attesa l'urgenza, e finalmente della somma di 12 lire per piccole riparazioni ad una porta e per la provvista di due campanelli.

Nel trasmettere a V.S. Ill.ma le accennate lettere e carte, affinché sia in grado di spedire l'opportuno recapito pel pagamento delle predette spese, la prego di esaminare se la somma portata in bilancio per le Carceri d'Aosta permette che si evenga alle nuove riparazioni indicate dal Signor Perito Prince, e se quand'anche il bilancio lo permettesse non sia conveniente di soprassedere a tale spesa, attesa la mancanza di fondo per vari articoli di questa categoria, e sul riflesso che le progettate riparazioni non sembrano indispensabili. Ho l'onore ecc.

li 19 luglio/E

idem

avv. Regis

In riscontro al foglio di V.S. Ill.ma delli 17 corrente col quale Ella mi comunicò l'atto di sottomissione trasmessogli per parte di certo Riccardi il quale si obbliga di eseguire i lavori necessari per la formazione della strada di Savona e Mondovì passando per Ceva alle condizioni tutte portate dalla perizia e col ribasso dell'un per cento nel prezzo del calcolo sul quale si sono infruttuosamente aperti gli incanti, mi fo premura di significarle che non solo non evvi cosa in contrario all'accettazione di tale partito, ma che anzi ella è questa coerente ai principi di saggia economica Amministrazione.

Il Regio Biglietto delli 15 corrente col quale S.M. consentì che si deliberasse per trattativa privata l'appalto della detta strada al Capo Mastro Stefano Romano (/Romasio?) pel prezzo di lire (illeggibile) superiore a quello portato dal calcolo è per sua natura appoggiato alla circostanza esposta che non si fosse potuto avere migliore partito, cosicché non essendosi ancora data esecuzione colla stipulazione del contratto in esso contemplato, debbe in vista dell'anzidetta nuova e migliore oblazione riguardarsi come non avvenuto.

Mentre attendo che V.S. Ill.ma mi restituisca perciò l'accennato Regio Biglietto ho l'onore di prevenirla, che nella prima relazione mi farò carico di rassegnare alla Regia firma quello portante l'opportuna autorizzazione per divenire all'atto di deliberamento a favore di Giuseppe Riccardi.

A quest'effetto ritengo la scrittura che contiene l'obbligazione del medesimo e mi pregio di protestarmi ecc.

li 19 luglio/F

idem

Avv. Bastia

Eccitatosi nel mese di Marzo ultimo scorso il dubbio a carico di chi se del Regio Erario cioè o della Città di Genova cader dovesse il peso delle riparazioni occorrenti

attorno al tratto di strada tra la porta di S. Tommaso ed il Ponte della Lanterna, si è creduto di gravarne quest'ultima sul riflesso che percorrendo detta strada il quartiere S. Teodoro uno di quei, che compongono la detta Città e ritrovandosi tra le prime e seconde mura dovea considerarsi come transitante nel recinto della medesima, la quale essendo assimilata nel resto a quella di Torino, da cui vengono riportate le strade Corriere pel tratto che percorrono entro il suo seno, parve dovesse esserlo anche in questa.

Ricorsero in seguito i sindaci a nome del Corpo di Città e chiesero non solo di essere sgravati dal peso di detta manutenzione, ma per ottener eziandio il rimborso di quanto erasi dalla città impiegato nelle precedenti riparazioni.

Degnossi S.M. di accogliere in parte favorevolmente la prima domanda, ordinando che la manutenzione di detta strada fosse a carico delle Sue Finanze, pel tratto però solamente che essa percorre sulle mura della Città le quali servono di cinta e fanno parte delle fortificazioni della medesima e che dal punto dove detta strada devia dalle fortificazioni continuasse il peso della manutenzione a carico della città ma non intese mai di far retroagire questo suo Sovrano favore e molto meno aderì alla seconda dimanda.

Egli è perciò sorprendente che il Corpo di Città cui per mezzo del R. Commissario furono comunicate quelle sovrane determinazioni abbia cercato di conseguire indirettamente dall'ufficio di Intendenza Generale quanto non gli è stato concesso sulle rappresentanze rassegnate a S.M.

Tanto in riscontro al pregiatissimo di lei foglio delli 15 corrente deggio io significare a V.S. Ill.ma per di lui norma, ed ho l'onore ecc.

li 20 luglio

idem

avv. Regis

Mentre ho luogo a credere che da questa Civica Amministrazione si daranno le disposizioni corrispondenti all'eccitamento datole con lettera di quest'oggi sulla riparazione del selciato nei siti designati nel foglio di V.S. Ill.ma delli 12 corrente relativo ad altro delli 16 scorso giugno ed a secondo dell'ivi espresso di lei sentimento, debbo prevenirla che essendo stato assicurato che il selciato pel tratto della spianata denominato (illeggibile) trovasi in buon stato né abbisogna per ora di riparazione, ho creduto di doverne aderire all'eccezione.

Nel recarne intanto a V.S. Ill.ma questo cenno in riscontro, ho l'onore di protestartmi ecc.

23 luglio/A

idem

idem

Nell'udienza di jeri S.M. ha firmato le patenti portanti l'approvazione dell'atto di deliberamento seguito avanti il Signor intendente di Biella a favore di Giacomo Campagna pella formazione della strada che dalla Città di Biella tende al Comune di Gaglianico pel prezzo risultante dall'atto suddetto.

Ha del pari firmate quelle portanti la necessaria autorizzazione all'Azienda Generale Economica dell'Interno pell'accettazione del partito offerto da Giuseppe Riccardi col quale si obbliga di devenire alla formazione della strada di Savona e Mondovì, passando per Ceva, col prezzo e colle condizioni risultanti dal di lui atto di sottomissione delli 12 corrente asseconda del sentimento espresso nel foglio di V.S. Ill.ma delli 17 detto.

Nel trasmettere pertanto a V.S. Ill.ma le accennate Regie Patenti acciò si compiacca di dare in esecuzione delle medesime le occorrenti disposizioni le restituisco pure quivi unito l'atto suddetto di deliberamento e l'enunciato atto di sottomissione del Giuseppe Riccardi ed ho l'onore di protestarmi ecc.

23 luglio/B

idem

avv. Demarchi

Il Regolamento delle Famiglie di giustizia delli 18 scorso marzo non sarà attivato nella giurisdizione del senato di Genova fino al principio del prossimo mese di settembre. Si proseguirà perciò pel mese corrente e per quello d'Agosto a pagare i custodi ed inservienti delle carceri sul piede su cui vennero fin qui pagati dalla polizia che amministrava le Carceri del Ducato di Genova.

Gli stipendi dovuti a' detti Custodi ed inservienti, non meno che alli medici, chirurghi, e cappellani pel mese corrente, sonno portati nelli qui uniti stati ne' quali V.S. Ill.ma vedrà alla colonna delle osservazioni le variazioni che il nuovo regolamento apporterà nella distribuzione attuale di quelle carceri.

di detti stipendi sarà necessario che V.S. Ill.ma ordini il pagamento allo spirare del corrente mese giacché la pulizia ha cessato di far fronte a tali pagamenti con tutto il mese di giugno.

Io non sarò in grado per ora di darle schiarimenti intorno a ciò che riguarda le somministranze del vitto, vestito, ed altro ai prigionieri, ma col corriere di questa sera incarico S.E. il S.P.P. (Signor Primo Presidente) del Senato di Genova di procurarsi dal Signor Direttore della Polizia di quella città e di eccitarlo a corrispondere direttamente con questa Regia Segreteria.

Soprattutto io gli chieggo una sollecita trasmissione di quei schiarimenti che riguardano la somministrazione del pane che si faceva sotto la direzione della pulizia non solamente ai carcerati nella giurisdizione del Senato di Genova, ma altresì per le

carceri della terre Genovesi dipendenti dal Senato di Nizza e che si trovano tra il Contado di tal nome e il principato d'Oneglia.

Da tali schiarimenti si potrà rilevare se l'appalto fu generale per tutte le carceri generali dipendenti dai due senati di Genova e di Nizza e quale sia la sua progressività affinché si possa in tempo provvedere per la continuazione di tale servizio. Ho l'onore ecc.

25 luglio/C

idem

Avv. Demarchi

Nel trasmettere a V.S. ill.ma la qui compiegata lettera dell'Intendente Generale della Savoia a Lei diretta e pervenuta per isbaglio all'Azienda della Real Casa in cui chiede l'autorizzazione di far (illeggibile) ad economia alla provvista di un letto di campo pel corpo di guardia delle carceri di Annecy, ho l'onore di significarLe che attesa la tenuità della spesa che si richiederebbe a questo riguardo si potrà aderire alla fatta domanda. Mi pregio frattanto di ecc.

li 26 luglio 1817/A

Idem

Avv. Demarchi

Mi sono pervenute dal Sig. Prefetto di Ivrea le due memorie qui unite del sig. Marchisotti stampatore per gli eredi Franco in detta città riguardante le spese di stampa occorse a quell'ufficio di Prefettura nell'ultimo semestre del 1816, e nel primo dell'anno corrente, le quali rilevano in tutto a lire trenta cinque.

Sebbene la metà di detta somma non riguardi l'esercizio di quest'anno, tuttavia siccome mi vien notificato dalla Regia Segreteria di Finanze che furono date a codess'Azienda le convenienti istruzioni a scioglimento dei dubbi insorti sulla spedizione e pagamenti de' Mandati per residui 1816, così io prego V.S. Ill.ma di ordinare il pagamento della intiera somma a favore del predetto Marchisotti, in quel che le sarà stato dalla predetta Segreteria suggerito. Ho l'onore ecc.

26 luglio/B

idem

avv. Demarchi

Attesa l'angustia del locale attualmente occupato dalla Segreteria criminale del Senato di quella città, si è determinato di aggregarvi alcuni membri del corpo di casa attinente di proprietà della signora Margherita Scala moglie del signor Pietro Rizzetti.

Le necessarie riparazioni alle due camere e Gabinetto che vengono dalla predetta Margherita Scala dismessi sono pressoché intieramente compiute e più non rimane che di pervenire colla medesima all'opportuna capitolazione nell'annua somma di lire 290 stata arbitrata dal Sig. Perito Rambaudi nella qui unita relazione, ed operargliene il primo semestre il quale secondo lo stile di questa città sarebbe scaduto al San Giovanni dello scorso Giugno.

Quindi io prego V.S. Ill.ma di procurare che si faccia una tale capitolazione nelle forme volute dal Regolamento e previa l'autorizzazione che si richiedesse per parte del consiglio delle Finanze, a qual effetto farò significare alla proprietaria delle predette camere di recarsi a codesta Generale Azienda per gli opportuni concerti. Ho l'onore ecc.

28 luglio/A

idem

idem

A termini della notificazione del Congresso permanente d'Annona in data delli 24 corrente cominciandosi il primo del prossimo Agosto la rettificazione dei due terzi delle azioni annonarie nella Provincia d'Oneglia cessa il bisogno che aveva quella città di un imprestito per la costruzione d'un nuovo cimiterio, giacché essa si proponeva di far fronte alla restituzione della somma che le verrebbe imprestata col denaro che ricaverebbe dalle quattro azioni dalla medesima acquistate.

Nel dare questo riscontro al foglio di V.S. Ill.ma delli 10 corrente le restituisco le copie d'ordinato della predetta città e della lettera di quel Signor Intendente che ella mi ha comunicata e la prego di far quanto sopra presente a chi di dovere. Ho l'onore ecc.

29 luglio/A

idem

Avv. Garneris

S.M. a cui ho avuto l'onore di rassegnare quest'oggi la lettera che la S.V. Ill.ma si è compiaciuta indirizzarmi in data del giorno di jeri, si è degnata ben di buon grado d'accordarle la permissione di assentarsi da questa città per accelerare il ristabilimento di sua salute.

Nel mandarmi a sollecita cura di partecipare V.S. Ill.ma io la prego ad un tempo di gradire i miei sinceri augurii perché l'aria della campagna le riesca del più utile giovamento. Ho l'onore ecc.

30 luglio/A

idem

idem

S.M., a cui ho avuto l'onore di rassegnare il rapporto che il Capitano del Genio Podestà aveva trasmesso a V.S. Ill.ma relativamente alla confezione del tratto di strada tra Pegli e Pràm si è degnata di approvare le preferizioni progettate dallo stesso Sig. Capitano e vuole perciò che le medesime siano pienamente eseguite.

Mi reco a sollecita cura di partecipare a V.S. Ill.ma queste sovrane istruzioni per opportuna sua norma restituendole l'originale del prementovato rapporto incontro il pregio di ecc.

30 luglio/B

avv. Demarchi

Qui compiegati ho l'onore di trasmettere a V.S. Ill.ma i modelli stampati che servivano alla pulizia di case per ordinare il pagamento delle diverse spese fatte nelle Carceri del Ducato di Genova pendente la di lei amministrazione delle medesime.

Colla scorta di questi ella potrà in qualche modo riconoscere il metodo che si è sin qui seguitato a questo riguardo. Io mi riservo frattanto di comunicarle tutti que' schiarimenti che in breve mi perverranno dal Signor Direttore della Pulizia del predetto Ducato. Ho l'onore ecc.

30 luglio/C

idem

idem

Affine di scemare l'eccessivo numero di condannati esistenti nelle varie carceri si è progettato di trasportarne una parte nella fortezza di Savona e si è perciò richiesta la regia Segreteria di guerra di far esaminare se vi sarebbero colà locali atti a ricevere i detenuti.

Detta Segreteria nell'annunziarmi che nella fortezza di Savona esistono dei locali che potrebbero essere adottati all'uso di carceri, e che il numero de' detenuti che vi potrebbero essere rinchiusi sarebbe di circa centocinquanta, mi ha significato che si richiederebbero alcune riparazioni alle quali essa farà divenire allorquando da questa regia segreteria si saranno fatte calcolare le spese delle provviste dei tavolati o letti dei mobili per gli alloggi dei custodi, e sottocustodi e per la manutenzione dei carcerati e si sarà determinato di prevalersi dei locali sovra indicati.

Quanto alla manutenzione dei detenuti che si rinchiuderebbero in detta fortezza non vi può essere alcuna difficoltà mentre codest'Azienda si provvederebbe nello stesso modo che si provvede per le carceri di Savona e cogli stessi fondi che si richiederebbero per mantenerli sparsi nelle diverse carceri.

La sola difficoltà consiste nelle provviste di tavolati ed altri mobili li quali uscirebbero dalle spese ordinarie a questo riguardo, affinché si possa determinare se sia

conveniente di adottare il progetto di trasportare un certo numero di detenuti nella suddetta fortezza. Ho l'onore ecc.

31 luglio/A

idem

Demarchi

Avendo stimato di eccitare S.E. il signor P.P. della Regia Camera ed il Signor Procuratore Generale ad esaminare il contratto d'appalto della nuova strada della Scrivia ed a fare pel medesimo quelle osservazioni che avrebbero creduto convenienti, prima di esplorare le sovrane determinazioni in ordine alla approvazione di tale contratto io non posso a meno di comunicare a V.S. Ill.ma il risultato della conferenza ch'ebbe luogo fra i predetti Magistrati affinché ella veda se i riflessi dei medesimi possano ancora ricevere una qualche applicazione. Ho l'onore ecc.

*(incipit mese di agosto)*

*(desunt caetera)*

## **B. Progetto di disposizioni pel riordinamento dei ministeri<sup>4</sup>**

*< in corsivo sono riportate le annotazioni marginali della Commissione al progetto, di seguito agli articoli cui fanno riferimento, ndr >*

### **Parte prima. Del personale**

#### Art. 1. Personale.

Il personale di ciascun Ministero sarà composto: del Ministro Segretario di Stato; di uno o due Primi Ufficiali; di Segretari Capi di Divisione; di Segretari Capi di Sezione; di Segretarii; di Sotto Segretarii; di Applicati; di Scrivani.

#### *MOTIVI. Art. 1.*

*La Commissione avendo riconosciuto opportuno di mantenere nel personale de' varii Ministeri l'attuale serie di gradi, propone all'unanimità la marginata disposizione.*

#### Art. 2. Stipendi.

Gli stipendi annessi a ciascuno degli impieghi sovra specificati sono specificati per tutti i Dicasteri nelle somme seguenti, cioè:

Ministro Segretario di Stato £ 15000;

Primo Ufficiale £ 7500;

Segretario Capo di Divisione £ 4500;

Segretario Capo di Sezione £ 3600;

Segretario £ 3000;

Sotto Segretario £ 2500;

Applicato di I Classe £1800;

Applicato di II Classe £ 1200;

<sup>4</sup> ASTO, Archivio di Corte, fondo *Materie politiche per rapporto all'Interno*, Ministero dell'Interno – Gabinetto – affari generali – personale in genere, busta 3 (1849)

Scrivano di I Classe £ 2000;  
Scrivano di II Classe £ 1800;  
Scrivano di III Classe £ 1600;  
Scrivano di IV Classe £ 1400;  
Scrivano di V Classe £ 1200.

*Art. 2*

*Si ravvisa conveniente di proporre che tutti indistintamente gli impiegati di una sola categoria debbano godere nei singoli Ministeri di eguali trattamenti per due ragioni. 1° perché la non uniformità in questa materia dà luogo a confronti odiosi, ad istanze intempestive per aumenti di livello ed eccezionali assegnamenti, che sempre non si possono ricusare. 2° perché questa uniformità rende possibile l'attuazione dell'utilissima proposta di cui all'art. 11.*

*D'altronde la già esistente parificazione dello stipendio di ciascun Ministro è un potente che più che giustifica la proposta parificazione degli stipendi in ciascuno Ministero degli impiegati dello stesso grado. Nel determinare lo stipendio da corrispondersi agli impiegati delle varie categorie si tenne conto di quanto sia loro assegnato generalmente nei vari ministeri.*

*La distinzione poi degli Applicati in due classi in ragione del minimum e del maximum dello stipendio loro assegnato fu suggerito dalla convenienza di mantenere viva fra loro l'emulazione e di rendere possibile a loro vantaggio un guiderdone senza che sia per ciò necessario di promuoverli subito al grado superiore cioè di Sotto Segretario.*

*Quanto agli scrivani fu unanime la Commissione nell'opinare che dovessero essere esclusi dalla carriera dei Ministeri nei quali si richiede un più esteso corredo di cognizioni. Ciò posto parve opportuno di proporre a loro riguardo gli emarginati stipendi, col che si viene ad ottenere un eccezionale sistema di successivi aumenti, da lasciar loro aperta la via al conseguimento di meritati guiderdoni.*

*Art. 3. Maggiori assegnamenti*

*Gli impiegati ai quali è attualmente assegnato uno stipendio superiore a quello stabilito pel rispettivo loro grado nell'articolo precedente continueranno a godere del sovrappiù a titolo di maggiore assegnamento infino a che non vengano provvisti di altro grado od impiego che per stipendio pareggi o superi quello di cui godono attualmente. In caso però di giubilazione si terrà loro conto di tale maggiore assegnamento.*

*Art. 3.*

*La parificazione degli stipendi fra gli impiegati della stessa categoria nei diversi Ministeri potendo riuscire soverchiamente nociva agl'interessi di taluno fra gli impiegati prima d'ora provvisti di uno stipendio superiore a quello in progetto stabilito, si è avuto in pensiero di proporre a loro riguardo un eccezionale provvedimento, col quale si farà luogo alla conservazione del sovrappiù di stipendio loro assegnato e ciò a titolo di maggiore assegnamento.*

Art. 4. Titoli e gradi

Nessun titolo e grado sarà per l'avvenire accordato disgiuntamente dalla effettività del relativo impiego.

Art. 4

*L'emarginata disposizione è conforme al voto del Parlamento nazionale e a quanto venne già ripetutamente deliberato dal Consiglio dei Ministri.*

Art. 5. Spese di rappresentanza

Sarà stanziata nel bilancio del Ministero degli Affari Esteri la somma di £ (spazio bianco) per quelle spese di rappresentanza che occorre al Ministro e anche al Primo Ufficiale.

Art. 5.

*La Commissione non crede necessario né opportuno di far qui menzione dell'annua indennità di alloggio di cui godono i Ministri quando non ne sono provveduti in natura; poiché essa è fondata sopra un'antica consuetudine, non sopra una legge.*

*L'annua somma di £ 5000, di cui gode il Ministero degli Esteri a compenso delle spese di rappresentanza, si riconosce dalla Commissione di molto inferiore all'uopo; che però si astiene dal pigliarne un'altra, dovendo ciò lasciarsi alla saviezza del Consiglio dei Ministri.*

*Pare intanto più ragionevole che questa qualunque somma venga stanziata nella categoria delle spese del Ministero anziché assegnato al Ministro medesimo, e ciò perché possa anche fruirne, occorrendo, il Primo Ufficiale.*

Art. 6. Attribuzioni e riparto del personale.

Le attribuzioni di cadun Ministero saranno ripartite per Divisioni, ed ogni Divisione potrà essere distinta in due o più Sezioni, allorquando sarà creduto conveniente dal Capo del Dicastero.

Ove così richieda l'interesse del servizio potranno altresì per decreto del Ministro stabilirsi alcune Sezioni isolate ed indipendenti dalle Divisioni.

In ogni Dicastero potrà essere stabilita una Divisione o Sezione all'incarico degli affari del personale.

L'incarico degli archivi e quello dell'economia sarà dal Ministro affidato a quello o a quelli degli impiegati che stimerà più conveniente.

*Art. 6.*

*L'attuale riparto che si osserva nei vari Ministeri tanto per il personale quanto per le attribuzioni essendo sembrato corrispondere per ora ai bisogni del servizio non si è creduto di proporvi alcuna modificazione, considerando, pure, rispetto alle attribuzioni, che ciò formò già il soggetto di deliberazione della Commissione di Signori Primi Ufficiali, il cui lavoro è già ultimato.*

**Art. 7. Impiegati straordinari e provvisori**

Sarà facoltativo a ciascun Ministro, di chiamare con apposito decreto, e per un tempo, nel proprio ufficio un Segretario particolare e provvisorio per la parte politica, il quale non farà in alcun modo parte del Dicastero, in guisa che cessando lo stesso Ministro dall'esercizio delle sue funzioni, abbia parimenti a cessare nel Segretario particolare l'esercizio del suo impiego.

*Art. 7.*

*Le oscillazioni del personale dei Ministeri, la maggiore o minor influenza loro politica nel Consiglio o proprio del Dicastero loro confidato potendo rendere necessaria la collaborazione di qualche impiegato straordinario e di particolar loro confidenza, si segnala acconcio di proporre una speciale disposizione, per cui rimanga in facoltà a ciascun Ministro di chiamare per a tempo presso di sé un impiegato della fattispecie, e sia dichiarato non aver questi nell'esercizio delle temporanee sue funzioni alcun dritto ad ammissione definitiva ed a far carriera, ma bensì che al cessare del Ministro dall'esercizio della sua carica, debba pure quell'impiegato considerarsi scaduto dal provvisorio suo impiego.*

**Art. 8.**

In occorrenza di lavori straordinari, i Ministri potranno ammettere presso i loro Dicasteri alcuni Scrivani straordinari oltre al numero stabilito in pianta. Questi impiegati godranno delle retribuzioni mensili che saranno stabilite per tutto il tempo in cui presteranno l'opera loro, e così fino alla loro licenza. Ma questo loro servizio non potrà in verun modo costituire a loro vantaggio alcun affidamento o dritto di prelazione ad impiego definitivo nel Dicastero in cui prestarono la loro opera, od in qualsiasi altro ufficio pubblico.

*Art. 8.*

*Essendosi poscia considerato come possa talvolta riuscire di molto vantaggio al servizio l'assunzione in caso di bisogni straordinari di impiegati subalterni provvisori in eccedenza al personale stabilito presso ciascun Ministero, la Commissione ha creduto necessario di inserire nelle disposizioni progettate quella che, lasciando facoltativo ad ogni Ministro di ammettere nel proprio Dicastero impiegati di questa natura e colle retribuzioni che verranno da lui stabilite, in ragione della minore o maggiore importanza del servizio cui saranno chiamati, dichiara e stabilisce che la durata del loro servizio sarà affatto precaria e ragguagliata al bisogno, in guisa che col menomarsi di questo, verranno a misura licenziati, senza che per il provvisorio loro impiego possano considerarsi come aventi diritto a prelazione a impiego definitivo, e si costituisca in loro favore alcun affidamento di ammissione in carriera qualunque.*

Art. 9.

Per sopperire alle spese di cui nei due articoli precedenti sarà stanziato nel bilancio di ciascun Ministero un apposito fondo straordinario.

Art. 10.

I ministri potranno chiamare e ritenere come comandati, ovvero applicati, od aggregati al Dicastero loro confidato quegli impiegati della Magistratura, delle Aziende, dei Corpi od uffizii dal medesimo dipendenti, che in ragione della specialità dei loro servizi precedenti, e per copia di lumi siano ravvisati meglio atti al disimpegno di qualche parte di servizio

(in piccolo) questa disposizione essendo puramente provvisoria, gli impiegati suddetti continueranno a godere dello stipendio assegnato all'effettivo loro posto, e si potrà far luogo a loro favore ad una indennità (illeggibile) la detta indennità sarà corrisposta sullo stesso fondo cui è depositata (?) la spesa delle retribuzioni degli altri impiegati finanziari, a meno che sia altrimenti previsto. Art. 11.

Così pure gli impiegati di un Dicastero potranno in via di eccezione essere chiamati in un altro Dicastero e prestare la loro collaborazione, previi gli opportuni concerti fra i rispettivi Ministeri.

Art. 10 e 11.

*La specialità finalmente dei lavori che puonno occorrere in cadun Ministero, potendo pur consigliare la chiamata fra' suoi Uffizii di taluno fra gli impiegati o membri di altri Ministeri, amministrazioni o corpi da essi dipendenti, il quale, in ragione delle pratiche sue cognizioni possa coadiuvare il buon andamento del servizio, si stimò pur util cosa proporre una disposizione che accenni a queste annessioni, quando però vestano un carattere puramente provvisorio, dovendo, ove siano definitive, aver luogo per sovrana disposizione e a titolo di effettività di impiego o grado proporzionato alla*

*relativa carriera percorsa, e di collocamento a disposizione del Ministero stesso. Era pur necessario di stabilire se potrà a cotali impiegati essere assegnato un qualche trattamento straordinario, ma su questo rapporto la Commissione ha creduto poter bastare la facoltà in genere a ciascun Ministro di accordar loro un soprassoldo, a compenso delle spese straordinarie cui possano andar soggetti durante il servizio loro straordinario.*

Art. 12. Proventi straordinarii

Li proventi di natura qualsiasi, che di seguito a consuetudine, od a speciale disposizione o per pubblicazione di opere e scritti qualunque soglionsi percevere dai Dicasteri ai loro impiegati e ripartirsi fra essi, saranno quindi innanzi riscossi per conto del Regio Erario e versati nelle sue casse come prodotto eventuale delle aziende rispettivamente dipendenti.

Gli impiegati i quali finora godevano di cotali distribuzioni avranno per ciascuno il diritto ad una conveniente indennità a titolo di soprassoldo, ragguagliato alla media della somma annualmente percetta in un decennio, con che però non ecceda le £ 1000, e ciò fino a tanto che per promozione a gradi superiori o ad altri impieghi, non vengano a percepire tale un aumento di stipendio che corrisponda a quello di cui godano attualmente, giunta la detta indennità, od altrimenti lo superi.

In occasione però di collocamento in riposo non si avrà riguardo alcuno a detta indennità.

Art. 12.

*È uso presso qualche Ministero di ripartire fra gli impiegati onde (?) comporta alcuni proventi straordinarii, come regalie per contratti ed atti qualunque e per prodotto di pubblicazione di opere, di natura qualunque.*

*Premesso il principio della parità di trattamento fra ogni classe di impiegati in ragione di grado, quest'uso vuol essere assolutamente abrogato, in quanto che per esso ne vien scemato quel sentimento di giustizia che determina la proposta uniformità di stipendii, e che fu guida al Governo nel commettere la elaborazione del progetto cui stassi procedendo.*

*È ritenuto che, tanto i detti contratti, che le accennate pubblicazioni hanno luogo per volere od a seguito di governativa convenienza, e disposizione, si propone di adottare la misura che il loro provento sia versato nelle casse erariali come un prodotto casuale delle Aziende dipendenti da ciascun Ministero. Avvenga poscia il caso di scambio di contratto o di stipulazione di trattato con estera potenza per cui venga introitata da qualche Dicastero una somma qualunque che in fin di conto l'Erario pubblico è per reciprocità chiamato a rimborsare ad estero Erario per essere ad altri impiegati*

*distribuito, quello della Nazione troverà il compenso a questa spesa con l'incasso della somma percetta?*

*Questa disposizione che riesce quale considerevolmente pernicioso all'interesse di quegli impiegati aventi ora dritto alle accennate distribuzioni, ha poi consigliato in loro favore un'eccezione, mercé, che resti stabilito, che costoro abbiano a godere, a titolo di soprassoldo, di una annua somma corrispondente alla media di quelle che essi percepirono, senza che però esse eccedano per caduno le lire mille.*

Art. 13.

Nessuno potrà aspirare al grado di Applicato in qualche Ministero se:

1° non avrà conseguito la Laurea in qualche università dello Stato.

2° non avrà atteso posteriormente per un quinquennio alla pratica o al libero esercizio nella rispettiva arte liberale. Trattandosi di laureati in Legge basteranno due anni compiuti di volontariato presso un ufficio generale.

Potranno però aspirare al grado suddetto coloro che dopo di aver riportato un grado nelle armi speciali faranno risultare di aver fatto due anni di scuola di applicazione.

Art. 14.

Quelli che riuniranno le condizioni di cui all'articolo precedente non potranno ottenere il suddetto grado di Applicato se non subiranno con successo quegli esami che sono e saranno per ciò stabiliti.

Art. 15.

Il programma e la durata di questi esami sarà determinato da ciascun Ministro previo il parere del Consiglio di Stato.

Art. 16.

Tali esami si daranno da una Commissione composta di 4 membri del Consiglio di Stato scelti volta per volta dal Presidente, e da un delegato del Ministro.

Un Sotto Segretario del Consiglio di Stato vi farà le parti di Segretario.

Art. 17.

Fra i candidati che saranno dichiarati idonei il Ministro avrà la scelta.

*Art. 13, 14, 15, 16, 17.*

*Le maggiori guarentigie di istruzione che offre il candidato che abbia conseguito negli Atenei il grado accademico di Laurea in qualche facoltà, o per buona riuscita nelle scuole di applicazione, ha in esse meritato il grado di Ufficiale nelle armi speciali,*

*consigliano a proporre che nessuno avvi ad essere ammesso in carriera, se non si trovi in questo caso.*

*Condizione tuttavia indispensabile che si è proposta per le ammissioni di Applicati quella si è che gli aspiranti al relativo posto, oltre ad aver conseguito i gradi sovra enunciati, facciano fede di aver fatto due anni di scuola di applicazione, per gli Uffiziali nelle armi speciali, due anni di pratica in un ufficio generale, ovvero abbiano esercitato la loro professione od ufficio durante 5 anni consecutivi, e ciò senza pregiudizio degli esami stabiliti o da stabilirsi.*

Art. 18.

Potranno essere ammessi come Applicati al Ministero anche colla dispensa dagli Esami, quegli Impiegati delle pubbliche amministrazioni, dei pubblici uffici o Corpi che in ragione del loro grado e delle incombenze sostenute saranno giudicati essere più specialmente idonei al disimpegno di qualche parte di servizio nel Ministero.

Questi Impiegati dovranno per altro contare un servizio di dieci anni almeno.

Art. 19.

Nessuno potrà essere ammesso nell'ufficio di Scrivano in un Ministero se non avrà compito il corso di Retorica, o il corso speciale professato nei Collegi nazionali, e superati con successo i relativi esami, e se inoltre per mezzo di apposito esperimento non farà prova di conoscere esattamente le lingue italiana e francese, gli elementi dell'aritmetica e la calligrafia.

Questo esame sarà dato da 3 esaminatori delegati dal capo del rispettivo Ministero.

Potranno tuttavia esservi ammessi con dispensa dagli esami e prove sovra stabiliti coloro che avranno fatto lodevole parte per 5 anni consecutivi di una delle Amministrazioni, uffizi e corpi dal Ministero dipendenti.

Art. 19.

*In ragione della minore importanza del servizio cui sono destinati gli Scrivani, più moderate sono le condizioni cui vuol essere assoggettata la loro ammissione nei Ministeri. Si è tuttavia creduto util cosa di proporre che nessuno potrà essere ammesso al detto ufficio, se non ha compiuto il corso di retorica, o il corso speciale che si professa nei collegi nazionali, e superati con successo i relativi esami e quelle prove che sono contro indicate, onde assicurarsi del concorso in lui di un sufficiente corredo di istruzione e di educazione.*

*Si è inoltre stimato a proposito di inserire nel progetto una disposizione che renda facoltativa l'ammissione all'impiego di Scrivani nei Ministeri senza obbligo di aver riportato il Magistero per coloro che hanno esercitato eguale e corrispondente ufficio presso le Amministrazioni e Corpi da ciascun Ministero dipendenti, e ciò allo scopo di*

*coordinare questa con la precedente disposizione riguardante la carriera, e perché in un periodo di 5 anni di lodevole perdurazione in servizio possono già aver ispirato alla superiore amministrazione fondata una speranza di loro buona riuscita.*

Art. 20. Disposizioni transitorie

Gli attuali Scrivani nei Ministeri potranno aspirare al grado di Applicati ed essere ammessi ai relativi esami entro la data di mesi (spazio bianco) dalla pubblicazione del presente Decreto quando però abbiano compiuto il corso di Filosofia e superati con successo gli esami e contino 5 anni almeno di lodevole servizio.

Art. 21.

Nelle promozioni per gli Impiegati di ciascun Ministero si avrà principalmente riguardo al merito; ma nessuno potrà essere promosso ad un grado superiore se non dopo due anni almeno consecutivi di lodevole servizio nel posto o grado immediatamente inferiore.

Art. 21.

*Per quanti riguardi vogliono usare alla perduranza in servizio, non è però men vero che la massima di accordare promozioni all'anzianità riesce talvolta fallace, poiché si corre il pericolo di confidare specialità di servizio a persone che per ragione di età e per altri motivi riescono inferiori all'uopo. Sembrò quindi preferibile di proporre che le promozioni vengano d'ora in poi conferite principalmente al merito.*

*Non è pur sfuggita alla Commissione l'opportunità di stabilire una qualche condizione alla promozione affinché possano vestire il voluto carattere di ricompensa e riuscire di maggior appagamento pubblico.*

Art. 22.

Tuttavolta però che uno scrivano abbia lodevolmente perdurato per 10 anni consecutivi in una classe e non abbia potuto conseguire alcuna promozione per difetto di vacanze, potrà essere proposto a di lui favore un aumento di stipendio corrispondente a quello della classe immediatamente superiore, senza che però non si possa in alcun modo eccedere il maximum dello stipendio fissato per quelli di prima classe.

Art. 22.

*L'esclusione degli scrivani da una carriera dà luogo alla considerazione che la maggior loro perduranza in servizio render puote assai difficile le vacanze d'impiego e di posti a classi superiori, togliendo al Governo occasioni di accordar loro quegli incoraggiamenti che un costante zelo ed una provata idoneità possono meritar loro.*

*Fu quindi riconosciuto conveniente di adottare a loro riguardo un sistema eccezionale di promozioni, proponendo quello della progressività di aumenti di stipendio*

Art. 23.

Ogni nomina o promozione dovrà annunciarsi nel giornale ufficiale del Regno.

Art. 24.

Qualora per servizi affatto straordinari ed importanti ed a titolo di ricompensa si faccia luogo a qualche promozione in eccezione alle norme indicate nell'art. 21, se ne dovranno indicare i motivi in apposita Relazione a S.M. da pubblicarsi in disteso nel Giornale ufficiale del Regno.

Art. 23 e 24.

*Nella proposta pubblicità la Commissione ravvisò una validissima garanzia di imparzialità e di giustizia nella distribuzione delle ricompense fra gli Impiegati.*

Art. 25. Attribuzioni e responsabilità degli Impiegati. I Primi Ufficiali.

Il Primo Ufficiale è capo di tutto il servizio interno del Ministero del quale è responsabile verso il Ministro.

I Ministeri presso i quali sarà riconosciuto necessario lo stabilimento di due Primi Ufficiali potranno essere separati in due dipartimenti che verranno loro rispettivamente confidati, della qual cosa dovrà risultare per decreto del Capo di Dicastero, ed occorrendo il caso di impedimento o di assenza di uno fra li accennati funzionari, l'altro ne farà di pien diritto le veci.

Art. 25.

*Le molte responsabilità politiche dei Ministri, gli studi cui deggiono applicarsi per la presentazione e la discussione dei progetti di legge avanti le Camere legislative, le quotidiane riunioni in Consiglio, la loro presenza quotidiana alle sedute dell'una e dell'altra Camera, non permettendo loro di discendere a tutte le particolarità del servizio loro rispettivamente confidato, fa mestieri di combinare l'intero servizio di ciascun Ministero, in modo, che il Primo Ufficiale ed i Primi Ufficiali i quali, per lo stesso loro grado sono chiamati a supplire il Ministro nell'interno dell'ufficio, dividano la responsabilità del superiore non già verso la Nazione, ma bensì, a guarentigia del loro operato verso il ministro.*

*Affinché il Primo Ufficiale possa addossarsi questa responsabilità, deve essere mantenuto in condizione tale da potere da sé, e presi gli ordini dell'immediato Superiore, diramarli ai suoi dipendenti, cui, ciascuno nella parte che lo concerne, deve ri-*

*spondere della esatta esecuzione a meno che il Ministro non istimi affidargli una più estesa direzione delle cose di servizio.*

*Tanto nell'uno che nell'altro caso poi, è necessario che il Primo Ufficiale sia autorizzato a supplire al Ministro nelle udienze ai privati ed aprire in assenza del medesimo le corrispondenze d'ufficio e firmarle, e ciò allo scopo di prevenire ogni sorta di no-civi rilenti al servizio.*

*Per queste motivazioni si propone l'elezione dell'emarginato articolo di disposizioni.*

*Inoltre, le molto estese e svariate attribuzioni di qualche Ministro potendo consigliarvi lo stabilimento di due Primi Ufficiali, sembrò molto acconcio di aggiungere al detto articolo la disposizione che stabilisca potersi in questo caso il Ministero ripartire in due distinti dipartimenti, da confidarsi loro rispettivamente; operazione che dovrebbe aver luogo per decreto dal capo del Dicastero e che prescriva che in caso d'impedimento o di assenza di uno dei detti funzionari, l'altro ne farà di pien diritto le veci.*

*Recenti determinazioni del Consiglio dei Ministri stabiliscono che nessuna elezione a gradi superiori nell'amministrazione possa aver luogo se non gli è stata previamente riferita l'opportunità di questa misura che costituisce presso il Gabinetto responsabile verso la Nazione una maggior guarentigia di buon concorso dei Primi Ufficiali nella direzione delle cose di servizio è di per se troppo evidente che si è creduto potersi prescindere dal dimostrarlo.*

*Né si è creduto conveniente di proporre al riguardo alcuna disposizione, meglio stimando di lasciarla all'arbitrio del Consiglio dei Ministri.*

*Pare bensì opportuno stabilire che la nomina dei Primi Ufficiali, discussa nel Consiglio per essere poscia rassegnata alla Sanzione Sovrana, debba in ogni caso riuscire di gradimento al capo del relativo Dicastero.*

#### Art. 26. Capi di divisione e di sezione.

I capi di divisione e di sezione isolata sono responsabili verso il Ministro ed il Primo Ufficiale della regolare ed esatta spedizione di tutti gli affari alla rispettiva Divisione o Sezione affidata.

#### Art. 26.

*Ammessa la responsabilità dei Primi Ufficiali vuolsi per parità di ragione estendere a guarentia di questi ai Capi di Divisione e di Sezione isolata, che, chiamati a prendere i loro ordini in ogni cosa che abbia tratto al servizio rispettivamente confidato, deggiono curarne l'esatto adempimento.*

Art. 27.

I Capi di Sezione prendono gli ordini dal Capo di Divisione cui sono dipendenti e ne curano lo esequimento sotto la propria responsabilità.

Occorrendo in una Divisione ripartita in Sezioni il caso di assenza o di impedimento del Capo di Divisione, sarà designato dal Primo Ufficiale il Capo di Sezione che deve designarlo, e non intervenendo designazione alcuna, la reggenza della Divisione apparterrà al più anziano per grado.

Art. 27.

*Nell'assenza del Capo di Divisione ripartita in sezioni è opportuno che sia designato quale fra i Capi di Sezione dovrà surrogarlo. Sembrò pertanto opportuna l'emarginata disposizione.*

Art. 28. Segretarii, Sotto segretarii ed altri impiegati.

I Segretarii, Sotto segretarii ed Applicati ricevono le direzioni e gli ordini dal rispettivo Capo Divisione e Capo di Sezione, e vi si debbono completamente uniformare.

Ogniquale volta però vengano incaricati dal Ministro o dal Primo Ufficiale di trattare in via eccezionale un qualche affare, anche non riferentesi alle attribuzioni loro ordinarie, potranno prendere direttamente da chi ne conferì loro il mandato gli ordini opportuni.

Gli Impiegati che puonno essere provvisoriamente chiamati presso ciascuno Dicastero a termini degli articoli 10 e 11, quando non siano specialmente incaricati di qualche particolare incombenza per parte del Ministro o del Primo Ufficiale, dovranno considerarsi come impiegati della Divisione o Sezione isolata cui saranno applicati, e ricevere gli ordini dal rispettivo capo di essa.

Gli scrivani poi dipendono più specialmente dai Capi di Divisione e dai Capi di Sezione isolata, dai quali è loro distribuito il lavoro.

Art. 28.

*Può occorrere che per effetto di meritata confidenza od anche a mò di prova il Ministro od il Primo Ufficiale stimino a proposito di affidare a qualche impiegato loro dipendente, di quelli eziandio di cui agli articoli 10 e 11, ed in via eccezionale l'esame di qualche pratica e lo studio dei provvedimenti relativi: in queste occasioni l'Impiegato cui è commesso l'ulteriore corso di detta pratica dovrebbe essere autorizzato a prendere gli ordini direttamente dal Superiore da cui ha ricevuto l'incarico.*

*La natura delle occupazioni cui sono addetti gli Scrivani lasciando luogo a collocarli a disposizione delle varie sezioni onde puonno, e potendosi argomentare che il lavoro ai medesimi ripartito per cura del Capo della Divisione o di Sezione isolata sa-*

*rà distribuito in modo equo e proporzionato alla maggiore o minor loro idoneità, si è stimato prudente di proporre che siano posti più specialmente sotto la dipendenza del Capo di Divisione o di Sezione isolata.*

Art. 29. Disciplina.

In ciascun Dicastero sarà tenuto un registro segreto di condotta degl'Impiegati. Questo registro sarà tenuto dal Primo Ufficiale o da uno di essi di concerto coll'altro, ove il Ministero sia ripartito in due dipartimenti. Oltre a quelle maggiori indicazioni che il Capo di Dicastero ed il Primo Ufficiale stimeranno di farvi inserire; questo registro dovrà indicare:

- 1° il cognome, nome, qualità e condizione di famiglia di ciascun Impiegato;
- 2° l'impiego che gli è conferito
- 3° la data dell'ultima nomina
- 4° i servizii anteriori che ha prestato, colla relativa data di nomina
- 5° lo stipendio assegnato all'impiego attuale, non che gli assegnamenti straordinarii di cui è provvisto, con indicazione dei motivi
- 6° la patria e data di sua nascita
- 7° il valore del di lui patrimonio
- 8° I connotati di sue qualità morali, zelo ed idoneità.

Lo stesso registro sarà rimesso dall'uno all'altro Primo Ufficiale in occasione di cessazione dall'esercizio di sue funzioni.

Art. 29.

*Allo scambiarsi di ciascun Ministro è indispensabile che il di lui successore abbia sovra ciascuno dei suoi dipendenti esatte informazioni, tanto sulla loro idoneità al servizio cui sono applicati, quanto sulla loro assiduità.*

*Si è quindi divisato di proporre che venga ordinato lo stabilimento in ciascun Ministero di un registro di disciplina da tenersi a giorno sotto la direzione e dietro gli ordini del Primo Ufficiale, in cui, oltre a quelle maggiori indicazioni che ciascun Ministro o Primo Ufficiale stimassero di farvi inserire, si contengano i ragguagli di cui all'emarginato articolo.*

Art. 30. Orario.

Un decreto del Consiglio dei Ministri stabilirà l'orario per l'ingresso e l'uscita, anche nei giorni festivi, degl'Impiegati da ciascun Dicastero, e questi dovranno curarne l'esatta ottemperanza.

A diligenza del Primo Ufficiale di ciascun Dicastero sarà stabilito un turno speciale di servizio fra gl'Impiegati di ogni divisione, o Sezione isolata atto ad assicurare

la presenza quotidiana di alcuno di loro in ufficio durante una o più ore dopo quella d'uscita.

Occorrendo a qualche impiegato d'assentarsi durante le ore d'ufficio dal proprio posto con particolari contingenze, dovrà ottenerne l'autorizzazione preventiva del Capo di Divisione o di Sezione isolata, il quale, trattandosi di assenze che eccedano il periodo di 24 ore, dovrà riferirne al Primo Ufficiale per le sue determinazioni.

In caso poi di lavoro straordinario, ed ove sia giudicato necessario, saranno stabilite dal Primo Ufficiale di ciascun Dicastero ore straordinarie oltre a quelle portate dall'orario, per tutti indistintamente gl'impiegati e per turno fra loro.

*Art. 30.*

*Una stretta uniformità d'orario per la presenza degl'impiegati al proprio posto, agevola ai Superiori di ciascun Ministero il disimpegno delle parti di servizio rispettivamente confidate, e mettendo i richiedenti in grado di ottenere speditamente sopra i propri interessi quei provvedimenti e riscontri di che può abbisognare, e che possono sollecitare direttamente, persuade il pubblico che nulla si ammette per procurare il migliore e più sollecito corso degli affari. A questo riguardo sembrò opportuno lasciare al Consiglio la cura di stabilire l'orario in discorso.*

*Talvolta però occorre a qualche impiegato di assentarsi durante le ore di ufficio dal proprio posto. In questi casi è necessario siagli accordato un sufficiente agio, e quindi la Commissione, onde conciliare le esigenze del servizio con quelle particolari degl'Impiegati, ha creduto di proporre che le assenze temporanee degli Impiegati siano ammesse sì, ma assoggettate ad un preventivo avviso al Capo di Divisione e di Sezione isolata, i quali ove si tratti di assenze eccedenti le 24 ore, dovranno riferire al Primo Ufficiale.*

*Art. 31.*

In caso di assenza di qualche Impiegato per ragioni di salute, il Capo della Divisione dovrà immediatamente informarne il Primo Ufficiale.

Trattandosi poi di malattia del Capo di Divisione, incumberà lo stesso obbligo al Capo di Sezione od impiegato che deve surrogarlo.

Rientrando l'impiegato all'esercizio delle sue funzioni che gli sono affidate, ne verrà dato parimenti avviso al Primo Ufficiale, per mezzo del Capo di Divisione, e di sezione isolata, rispettivamente.

*Art. 31*

*Ond'evitare poi ogni sorta di abusi nelle assenze per ragioni di salute, fu inoltre giudicato acconcio di proporre l'emarginato articolo 31 col quale si prescrive che in caso di riconosciuta indisposizione fisica di qualche impiegato, il superiore dell'ufficio cui*

*appartiene ne renda avvertito il Primo Ufficiale cui verrà parimenti annunziato il suo ritorno in funzioni e dallo stesso superiore, ed in caso di malattia di questi un atto di sua presenza presso lo stesso funzionario.*

Art. 32.

Quando il servizio di ciascun Dicastero lo permetta, il Capo del medesimo potrà in ogni anno ed alla epoca in cui stimerà più opportuno accordare ai suoi dipendenti congedi di assenza i quali non eccederanno per caduno il periodo di un mese.

All'approssimarsi dell'epoca in cui saranno accordati cotali congedi, ed allo scopo di evitare ogni nocivo rilento nel servizio, sarà formato da ciascuna Divisione o Sezione isolata dei Ministeri una tabella di registro dei congedi fra gli impiegati ond'è composta, per essere esaminata dal Primo Ufficiale, il quale prima di munirla di sua approvazione, vi introdurrà, occorrendo, quelle variazioni opportune per assicurare la presenza in ciascuna Divisione, e Sezione isolata di un numero di impiegati sufficiente alle esigenze del servizio.

Ricorrendo poi il bisogno di richiamare al proprio posto un impiegato durante lo accordatogli congedo, questi dovrà immediatamente ottemperare all'ordine superiore.

Art. 32

*È uso generale in tutti i paesi ed in ogni amministrazione di accordarsi agl'impiegati che ne fanno parte annuali congedi temporanei di assenza sia per dar loro agio ad un qualche riposo dalle ordinarie occupazioni sia per lasciare loro aperto l'adito di attendere in qualche occasione a particolari loro bisogni.*

*La Commissione tuttoché concorde nel ravvisare opportuno di mantenere quell'uso non ha pure stimato prudente di proporsi alcuna restrizione, onde evitare che degeneri per avventura in abuso volendo in ogni caso considerarsi que' congedi come facoltativi e limitati all'arbitrio del Ministro, o del Primo Ufficiale che, soli, possono giudicare della possibilità di accordarli, in ragione del maggiore o minor lavoro d'ogni Ministero, onde non riesca soverchiamente rallentato il corso degli affari.*

*Le parve quindi acconcia la determinazione che i detti congedi non possano in ogni caso eccedere il periodo di un mese: che in secondo luogo, per evitare una soverchia diminuzione anche temporanea del personale degli uffizi d'ogni Ministero da cui possa emergere alcun rilento del servizio, e all'approssimarsi dell'epoca della concessione di congedi, venga redatta per ciascuna Divisione o Sezione del Ministero una tabella delle relative domande col riparto di detti congedi fra gli impiegati, per essere sottoposta all'esame ed all'approvazione del Primo Ufficiale, il quale potrà a sua volta modificarla, in guisa che a ciascun uffizio rimanga sempre presente un numero di Impiegati sufficiente al disbrigo degli affari che gli sono confidati.*

Art. 33.

In ciascun Dicastero sarà designato un Ufficio ed un impiegato collo speciale incarico di comunicare le determinazioni che saranno emanate alle persone che vi avranno avuto ricorso.

Nessun altro impiegato potrà render conto a chicchessia degli affari che si trattano nel ministero cui è addetto, né tenere relativamente ai medesimi alcun carteggio, a meno che non vi sia stato specialmente autorizzato dal Ministro, o dal Primo Ufficiale.

Art. 33.

*Onde evitare un soverchio disturbo agl'impiegati di ciascun ufficio per le richieste di informazioni e riscontri che possono loro indirizzarsi dai ricorrenti e presentatori, si reputa acconcio lo stabilimento in ogni Ministero di un ufficio od impiegato coll'incarico di comunicare le determinazioni emanate sulle petizioni, col qual mezzo si confida pur anche di ottenere negli altri impiegati, ove trattisi di cose di marcata rilevanza, una maggior riservatezza, sottraendoli ad un tempo ad ogni sorta di maneggi e pericoli.*

*Viene pertanto proposta la disposizione per cui si vieta agli impiegati di render conto a chicchessia degli affari che trattansi nel Ministero cui appartengono e di tenere al riguardo alcuna corrispondenza, a meno che non sianvi stati specialmente autorizzati dal Ministro o dal Primo Ufficiale.*

## **Parte seconda. Della tenuta dei registri e delle carte**

Art. 34.

In ciascun Ministero sarà tenuto un Registro o Protocollo generale degli affari tutti cui occorre di provvedere, il quale registro costituirà il materiale e morale caricamento e scaricamento del servizio del Ministero e di ciascuna Divisione o Sezione di esso, esclusi gli affari riservati, i quali saranno registrati sopra un Protocollo speciale da tenersi nella stessa conformità.

Articoli 34 a 44.

*Quantunque sia a desiderarsi che in ogni Ministero venga adottato un sistema uniforme per la tenuta delle carte, non è però men vero che una generale disposizione*

*potrebbe in certi casi recar seco una qualche difficoltà, sia per la natura che per la quantità degli affari che vi affluiscono.*

*Partendo tuttavia da questo principio mentre si è impreso a proporre quell'ordinamento che fu ritenuto meglio corrispondente alle viste della Commissione<sup>5</sup>, si progettaron pure quelle varianti al suddetto ordinamento, che, in ragione del maggiore o minor movimento di carte di ogni Ministero o per disposizioni di interno rego-*

<sup>5</sup> <si riporta la nota a questo punto contenuta nel documento originale ndr> Le viste della Commissione consistono che vi abbia in ogni Ministero un annuale protocollo o registro generale numerico d'arrivo e partenza d'ogni lettera e domanda, registro che deve costituire un conto materiale e morale di caricamento del servizio, mercé convenienti indicazioni sul corso degli affari.

Che sia stabilito un altro Registro e Repertorio degli affari tutti registrati nel Repertorio generale che agevoli le ricerche nel medesimo.

Che ogni affare, lettera e domanda appena giunta al Ministero e distribuita dal Ministro o Primo Ufficiale che hanno aperto il plico sia immediatamente registrato nel Protocollo generale e munito di apposita coperta in guisa da formare un fascicolo "Mazzo" sul quale verrà indicato il corso che ha ricevuto.

Che le minute di lettere e provvedimenti di ogni natura debbano essere munite della sottoscrizione dell'impiegato che le ha redatte, e riportare prima di essere consegnate alla copiatura in mazzo (?), e prima che l'originale sia consegnato alla firma del Ministro o del Primo Ufficiale, il visto dell'uno o dell'altro di detti funzionarii, in corso di approvazione, non che l'indicazione, dopodiché la lettera o provvedimento saranno stati spediti, della persona che ha firmato l'originale.

Che l'impiegato, cui incombe di tenere il Protocollo generale, autorizzato a ricevere suppliche o domande aperte, debba, richiesto, spedire ricevuta ai ricorrenti o persone che le avranno consegnate sopra foglio stampato, in carta libera, meno per gli affari di grazia, pei quali vorrà essere estesa sopra carta da bollo giusta quanto si pratica dalla Grande Cancelleria.

Che lo stesso impiegato debba spedire sulla richiesta di chi fu incaricato di trattare un affare qualunque ed alle persone che si sono interessate avvisi a stampa della seguitane risoluzione e spedizione.

Che finalmente sia stabilito in ogni Dicastero uno speciale protocollo o registro con apposito Repertorio uniforme a quello precedentemente accennato per gli affari riservati i quali vengano trattati al Gabinetto particolare non politico, e sia pur anche adottato l'uso di corrispondere anche per mezzo di stampati fra gli stessi Ministeri e colle Amministrazioni dipendenti, ove la natura degli affari per cui si corrisponde lo consenta.

*lamento, e senza dar luogo a troppo marcata differenza di sistema fra tutti i Ministeri, si crederebbero conciliabili.*

*Il Protocollo generale che si crede preferibile ha troppa correlazione coll'archivio, perché da esso si deggia trarre argomento per provvedere pur anche contemporaneamente per questa parte di servizio.*

*Non è mestieri di palesare i motivi di tal correlazione, poiché assai chiari emergono dall'emarginata proposta di disposizioni.*

*Economia d'altronde di personale e di spesa, maggiore speditezza e regolarità nella distribuzione e custodia delle carte, concorrono pur anche a raccomandare l'adozione del progetto.*

*Difatti un solo impiegato può di per se sopperire alle esigenze dell'archivio corrente e dell'archivio generale, e quell'altro cui può venir confidata la tenuta del repertorio generale o rubrica, lo può coadiuvare in caso di lavoro straordinario, e di assenza e di impedimento surrogare.*

*Quanto agli altri lavori dell'archivio, come, tenuta di registri di Sovrani provvedimenti e delle relazioni, possono indifferentemente essere tenuti da altri impiegati i quali possono ugualmente applicarsi all'archivio, con l'incarico di attendere cumulativamente al servizio di esso.*

*Un vantaggio di molta rilevanza si rinviene in questo metodo di protocollo generale, nella combinazione che questo offre di un controllo confidenziale ed isolato dell'operato nelle singole Divisioni di un Ministero, e del modo con cui gl'impiegati disimpegnano i propri doveri e quindi sul più o meno regolare andamento del servizio.*

*Ed in vero coll'ispezione del Protocollo generale che può praticarsi a epoche determinate, o anche improvvisamente, dal Primo Ufficiale o dal Ministro, questi funzionarii possono avere alle colonne di partenza di detto registro, e meglio a quelle di segni convenzionali, un'idea precisa del punto cui trovansi condotti gli affari che, indipendentemente dal concorso della Divisione, Sezione ed Impiegato che li ha trattati, possono riandarsi a lasciar così luogo ai superiori di formarsi una giusta idea della individuale abilità dei loro dipendenti.*

*Avvenga poi il caso che non si rinvengano praticate alle colonne di partenza le note di seguiti provvedimenti e riscontri, il Primo Ufficiale od il Ministro possono chiedere conto alla Divisione o Sezione dell'avvenuto ritardo nella spedizione degli affari e sollecitarne il corso ordinando eziandio in caso di bisogno l'allestimento delle sollecitazioni e indirizzarsi alle autorità corpi ed amministrazioni, cui furono chiamati e da cui si attendano riscontri.*

Il Protocollo Generale conterà delle seguenti colonne: nella 1° verrà iscritto il numero d'ordine d'arrivo d'ogni carta, lettera, e domanda al Ministero.

Nella 2° si indicherà il numero della lettera od affare precedente che, dall'esame di apposita rubrica o repertorio generale, risulterà già pervenuto ed allo stesso affare relativo.

La 3° indicherà il numero successivo, in guisa che collo alternarsi di ulteriori carte si possa sulla scorta di questi tre numeri agevolmente conoscere l'intero corso di ogni pratica.

Nella 4° colonna si indicherà la data dell'arrivo delle lettere e domande al Ministero.

Nella 5° la data delle lettere o documenti suddetti.

Nella 6° verrà indicato il nome, cognome e la qualità della persona od ufficio che scrive.

Nella 7° l'oggetto delle lettere e domande.

L' 8° indicherà il numero, ed occorrendo la qualità, dei documenti od oggetti, od il montare dei valori uniti alla lettera o domanda.

La colonna n. 9° indicherà il numero della Divisione o Sezione cui fu distribuita la pratica.

La 10° la data dei provvedimenti emanati.

La 11° conterrà l'indicazione delle persone cui furono partecipati.

La 12° il sunto dei provvedimenti.

La 13° la classificazione di archivio che, ove possibile, vorrà eseguirsi per ordine di materie.

Una colonna 14° potrà inoltre essere aggiunta per indicare con semplici segni di lettere iniziali e di speciali suddivisioni il punto cui è condotta la pratica per agevolare l'ispezione del registro.

Un'altra colonna finalmente sarà destinata alle osservazioni.

#### Art. 36.

Nei Ministeri dove sarà stabilito un solo Protocollo Generale giusta l'articolo precedente, l'Impiegato cui incombe la sua tenuta è contabile di tutte le pratiche che ivi si trattano le quali vogliono al loro aprirsi essere conservate in appositi mazzi o fascicoli a stampa sui quali sarà annotato il corso delle pratiche.

#### Art. 37.

Dopo registrata la lettera o domanda, l'impiegato cui incombe la tenuta del Protocollo Generale fa ricerca dei precedenti cui si riferiscono ed unitala ai medesimi, ed in caso di nuovi oggetti, dopo avervi apposto la coperta, la distribuisce alla Divisione o Sezione cui spetta di provvedere.

Art. 38.

La Divisione o Sezione, dopo aver spedito i voluti provvedimenti, ne emargina il sunto sulla coperta; e quindi rinvia la pratica al Protocollo Generale, ove, eseguitesi alle colonne di scarico n. 10 e 14, viene rimessa in archivio, e si spediscono, intervenendo apposita richiesta, avvisi a stampa delle avvenute risoluzioni agli interessati.

Art. 39.

L'Archivio di ogni Ministero sarà in due parti distinto, in generale cioè, e corrente.

Nell'Archivio corrente si custodiranno le carte tutte dell'anno che corre non che di quello che lo ha preceduto, onde più pronta riesca al Protocollo generale la ricerca e la distribuzione delle carte, e nell'Archivio generale saranno collocate le altre carte di servizio degli anni precedenti.

Art. 40.

Nell'Archivio corrente si terrà, giusta l'articolo 35, compiutamente a giorno, un repertorio o rubrica generale degli affari registrati nel protocollo generale, la quale, oltre ad indicare i numeri del medesimo atti ad assicurare la ricerca delle pratiche, valga indistintamente dal medesimo ad indicare il sito ove sono collocate in Archivio.

Art. 41.

In detto Archivio saranno pur registrate tutte le leggi ed i decreti che emanano per cura del Ministero, i quali potranno essere distinti in varii registri, per ordine di materie, e muniti di analogo repertorio.

Ivi pure sarà tenuta una nota esatta di tutte le relazioni che si fanno al Re, distinte per data di epoca, e questa nota dovrà indicare la Direzione da cui furono distese, non che il registro nel quale furono classificati i Sovrani Decreti e le Leggi in dipendenza di esse emanati.

Art. 42.

Allo scadere di ogni anno, le carte tutte esistenti nell'Archivio corrente riguardanti il primo anno del biennio scaduto verranno consegnate e depositate all'Archivio generale nello stesso ordine stabilito per lo Archivio corrente, onde far luogo alle pratiche del nuovo anno, ed ivi rimarranno insino a che, per difetto di locale, ad epoca da determinarsi dal Capo di Dicastero, non vengano rivolte agli Archivi dello Stato.

Art. 43.

Lo stesso metodo avrà finalmente luogo per il protocollo degli affari riservati, con la sola differenza che ove la minor quantità o la diversa natura degli affari che vi sono registrati non consenta la loro separazione per ordine di materia, in allora questa avrà luogo per ordine numerico.

Art. 44.

Nei Dicasteri ove il numero delle materie che sono chiamati a trattare non consenta lo stabilimento di un solo Protocollo generale, e nei quali siano stabiliti due Primi Ufficiali, e due distinti dipartimenti, potranno stabilirsi due Protocolli generali nello stesso Archivio e dietro le massime prestabilite.

Art. 45.

Rimane però facoltativo al Primo Ufficiale di autorizzare la custodia o la tenuta delle carte presso ciascuna Divisione o Sezione sino ad epoca a determinarsi prima della loro consegna all'Archivio. In questo caso il Protocollo generale stabilirà il semplice caricamento delle divisioni e darà solo un succinto ragguaglio dei provvedimenti emanati dal Ministero.

Art. 45.

*Nel caso di adozione del mezzo eccezionale contro proposto, emergerà l'inconveniente di dover impiegare presso ciascuna Divisione o Sezione isolata egual numero di impiegati che all'Archivio, per la tenuta del protocollo particolare e relativa rubrica e per la redazione dei fascicoli ecc., locché importerà un considerevole aumento d'impiegati, e con esso maggior dispendio: e sebbene il servizio possa procedere con discreta uniformità di sistema fra l'uno e l'altro dei Ministeri, tuttavia non presenterà quest'ultimo metodo la stessa facilità di controllo che offre un solo protocollo generale per Ministero e dipartimento, e renderà parimenti necessario nell'Archivio, per la conservazione, custodia e ricerca delle carte, non che per le varie registrazioni presso a che un eguale personale.*

*Comunque a fronte dei vantaggi e della maggiore agevolezza di servizio che possono presentare l'uno sull'altro dei mezzi proposti, la Commissione ha stimato di inserire fra le ideate disposizioni quella che lasci libera l'adozione dell'uno o dell'altro nei vari Ministeri.*

Art. 46.

Non conservandosi presso l'Archivio corrente le carte, saranno stabiliti nelle Divisioni o Sezioni isolate altri protocolli o registri speciali d'ordine, i quali oltre alle

colonne stabilite per il Protocollo generale di cui all'art. 34, ne avranno una destinata ad indicare il numero dato alle carte del Protocollo generale medesimo, il qual numero servirà di scorta pel reperimento delle pratiche.

Art. 47.

Nei Dicasteri presso i quali saranno stabiliti protocolli speciali presso le Divisioni e Sezioni isolate, il Protocollo generale farà parte dell'Archivio, nel cui ufficio saranno pur tenuti gli altri registri di cui all'art. 41, e depositate in un coi Protocolli speciali dalle Divisioni colle loro rubriche le carte tutte di servizio, a misura che avranno luogo i versamenti.

Art. 48.

Affinché l'ufficio del Protocollo generale sia in grado di dare quei riscontri che siano richiesti dai particolari, ed a cui sia autorizzato a presentare sufficienti indizii sul corso di ciascuna pratica, le singole Divisioni e Sezioni dovranno quotidianamente consegnargli sopra apposite tabelle a stampa il sunto dei provvedimenti emanati per le opportune annotazioni.

Le dette tabelle indicheranno il numero del Protocollo generale, la data dei provvedimenti, la persona cui furono annunziati o cui deggiono annunziarsi, non che un sunto dei provvedimenti medesimi.

Art. 49.

Il Ministro ed il Primo Ufficiale, quando ne ha l'incarico, apre le corrispondenze.

Quelle aperte dal Ministro verranno consegnate al Primo Ufficiale cui è affidata la superiore direzione del servizio, per tenerlo a giorno degli affari e delle determinazioni che il Ministro avesse già stimato di prendere, ed affinché in caso di non avvenuta determinazione del Ministro possa promuoverla occorrendo, e dare verbalmente o per annotazioni scritte sulle medesime le direzioni che crederà necessarie pel corso o la risoluzione di ciascuna pratica, e quindi saranno consegnate al Protocollo generale per la successiva registrazione e distribuzione come sovra ordinate.

Art 50.

Le carte distribuite alle divisioni o sezioni isolate saranno registrate sui registri particolari ove tali registri siano stabiliti, e poscia ripartite per cura del Capo di Divisione, o di Sezione isolata agl'impiegati da essi dipendenti.

Art. 51.

In caso di provvedimenti o disposizioni sovra i quali sorga dubbio o bisogno di ulteriori spiegazioni, verranno questi previamente concordati col Capo di Divisione

o Sezione isolata, e per mezzo di questi ove d'uopo col Primo Ufficiale o col Ministro.

Art. 52.

Ogni minuta o progetto di lettera, determinazione, relazione, provvedimento, decreto ecc. dovrà essere sottoscritta dall'impiegato che l'ha distesa e sottoposta in un colla pratica cui si riferisca al Capo di Divisione o di Sezione isolata.

Questi, fatte occorrendo le opportune correzioni, vi apporrà pure la propria firma e la sottoporrà all'esame del Ministro, o del Primo Ufficiale, e riportandone dall'uno o dall'altro il Visto la consegnerà alla copiatura.

Art. 53.

La distribuzione del lavoro alla copiatura avrà luogo per cura del Capo di Divisione o di Sezione isolata, o di chi per essi, cui incombe di vegliare a che sia sollecitamente e colla dovuta esattezza eseguita.

Art. 54.

Dopo aver presentato alla firma del Ministro o del Primo Ufficiale le lettere o i provvedimenti ministeriali, il Capo di Divisione o di Sezione emargina alle minute dei medesimi l'indicazione della persona che li ha firmati, vegliando inoltre acché per cura degl'impiegati da esso dipendenti siano colla dovuta sollecitudine spediti e vengano eseguite sovra le coperte le annotazioni indicanti i provvedimenti suddetti, e sia il fascicolo stesso consegnato in seguito all'Archivio.

Art. 55.

Occorrendo la spedizione di avvisi a stampa ai particolari o loro procuratori per annunziar loro i provvedimenti emanati sulle loro domande, verrà sul fascicolo stesso enunciato l'ordine della spedizione all'impiegato cui incombe la tenuta del protocollo generale e speciale.

Art. 56.

Le relazioni poi, le leggi ed i decreti formati in ciascun Dicastero per essere rassegnati alla sanzione Sovrana, si consegneranno al Capo della Divisione o Sezione isolata a ciò destinato, e a diligenza del medesimo verranno consegnati al Ministro.

Art. 56.

*La raccolta delle relazioni ecc. per cura di un solo impiegato è consigliata dalla doppia opportunità di facilitarne la richiesta al Ministro e di ammetterli ad un esame speciale pel mantenimento principalmente delle forme amministrative.*

Art. 57.

In ogni Divisione o Sezione isolata sarà aperto un registro sul quale saranno giornalmente copiate tutte le lettere provvidenze e disposizioni di massima o definitive, o semplicemente annunciate le comunicazioni od invii.

Art. 57.

*Identità di casi ed opportunità di avere a disposizione elementi che richiamino alla memoria le provvidenze emanate sopra altri oggetti di cui riesca conveniente l'applicazione, le contestazioni che possono insorgere i seguito a provvedimenti governativi e ministeriali, per cui sia d'uopo lo allestire delle copie, consigliano il contro proposto registro.*

Art. 58.

Ogni Invalido e Commesso avrà un registro particolare in cui saranno giornalmente annotati i pieghi e lettere consegnatigli per essere recati a destinazione, e su questo registro dovrà riportare dal destinatario o chi per esso la ricevuta del plico o lettera, con l'indicazione del giorno dell'eseguitane consegna.

Potranno però le corrispondenze da spedirsi in Città da essere consegnate anche ad un solo Invalido o Commesso. In tal caso questi annoterà sopra apposito registro il numero dei pieghi ed il loro indirizzo non che il riparto che esso ne farà agli altri invalidi e commessi, con incarico di recarli a destinazione colla voluta sollecitudine e regolarità.

Art. 58 e 59.

*Prima di por fine al suo lavoro la Commissione ha pure divisato di occuparsi di una speciale proposta per la regolarità delle consegne delle corrispondenze, come quella che impedendo ogni ritardo e smarrimento, può molto contribuire al buon andamento del servizio di ciascun Ministero.*

*Li registri poi di cui è ivi proposto lo stabilimento, non tendono se non a rendere viepiù generale l'uso già molto utilmente introdotto in alcuni Dicasteri.*

Art. 59.

Tutte le altre corrispondenze dovranno poi essere collocate in apposita a chiaro, da trasmettersi giornalmente all'Ufficio delle Regie Poste.



## Bibliografia

### A. Fonti

- Regolamenti di Sua Maestà pel governo economico delle Aziende*, Torino, nell'Accademia Reale, appresso Gio. Battista Chais stampatore di S.S.R.M., 1730
- F. A. Duboin (continuata da C. Duboin, A. Muzio e G. Cottin) *Raccolta per ordine di materie delle leggi, provvidenze, editti, manifesti ecc., pubblicati dal principio dell'anno 1681 sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia, per servire di continuazione a quella del Senatore Borelli*, Davico e Picco, poi Arnaldi, Torino, 1818 – 1868
- G. Mico, *Elenco degli atti del governo pubblicati da maggio 1814 a tutto l'anno 1835 con aggiunta di alcuni altri provvedimenti, distribuito per ordine di materie da G. Mico, archivista dell'Azienda Generale delle Regie Finanze*, Regia tipografia, Torino, 1836
- Raccolta degli atti del Governo di S.M. il Re di Sardegna dall'anno 1814 a tutto il 1832*, Pignetti e Carena, poi Ferrero, Vertamy e comp., Torino, 1842-1848
- Raccolta di regi editti, manifesti ed altre provvidenze dei Magistrati ed Uffizi*, Speirani e Ferrero, Torino, 1841-1849
- Raccolta di leggi, decreti e circolari ed altre provvidenze dei Magistrati ed Uffizi*, Speirani e Tortona, Torino, 1849-1853.

### B. Opere citate

- H. Acton, *The last Bourbons of Naples (1825 – 1861)*, Methuen & Co., London, 1961, trad. it. di O. Ceretti Borsini, *Gli ultimi Borboni di Napoli*, Rusconi, Milano, 1962
- G. Adam, A. Mezzacane (a cura di), *Le origini dell'assolutismo in Francia*, D'Anna, Messina-Firenze, 1974
- M. Alfano, *Marina sabaudo-sarda: dal Conte Rosso all'Unità d'Italia*, Ananke, Torino, 2011 (ill.)
- M. Antoine, *Le Conseil royal des finances au XVIII siècle et le registre E3659 des Archives d'Etat*, Droz, Genève, 1973
- A. Aquarone, *La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in «Bollettino Storico Bibliografico Subalpino», LVII, 1959

- G. Astuti, *Il «Code Napoléon» in Italia e la sua influenza sui Codici degli Stati italiani successori*, in «Archivio Storico del diritto», 1970-1973
- G. Astuti, *Gli ordinamenti giuridici degli Stati sabaudi*, in *Storia del Piemonte (promossa dalla Famija Piemontèisa di Roma in occasione delle celebrazioni del '61)*, I, Casanova, Torino, 1960
- A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», 31/2011
- E. Barucci, F. Pierobon, *Stato e mercato nella seconda repubblica. Dalle privatizzazioni alla crisi finanziaria*, Il Mulino, Bologna, 2010
- R. Bellamy, *Political constitutionalism. A republican defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007
- J. Béranger, *Storia dell'impero asburgico (1700-1918)*, Il Mulino, Bologna, 2003
- P. Bianchi, *Guerra e politica nello Stato sabaudo (1684-1730). Le riforme militari di Vittorio Amedeo fra istituzioni, reclutamento e organizzazione territoriale*, tesi di dottorato di ricerca in Storia della società europea presso l'Università di Torino – VII ciclo (1997)
- N. Bianchi, *Storia della Monarchia Piemontese*, f.lli Bocca, Roma, 1880
- F. Bonini, *Storia della Pubblica Amministrazione in Italia*, Le Monnier, Firenze, 2004
- J. Bonnacase, *L'école de l'exégèse en droit civil. Les traits distinctifs de sa doctrine et de ses méthodes d'après la profession de foi de ses plus illustres représentants*, De Boccard, Paris, 1924
- C. Bonzo, *L'indifferenza dello Statuto*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», LXXVI - 2003
- E. Bordini, *Note sull'Amministrazione in Piemonte all'indomani dello Statuto: il progetto Galvagno del 2 dicembre 1850*, in «Archivio giuridico F. Serafini», 191, 1976
- G. Briano, *Il Re costituzionale*, in «Apparecchio alle elezioni generali», pubblicazione 1°, Artero e Cotta, Torino, 1856
- G.C. Buraggi, *Il Consiglio di conferenza secondo nuovi documenti*, in «Atti della Reale Accademia delle Scienze di Torino», vol. 74 - 1939
- P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978
- G. Campesi, *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco. Ombre corte*, Verona, 2009
- P. Cappellini, *Sytema iuris*, 2 voll., Giuffrè, Milano, 1984-1985
- P. Caroli, *La Segreteria di Stato di Finanze e il suo primo segretario Gian Carlo Brignole durante il regno di Vittorio Emanuele I*, in *Ombre e luci della Restaurazione*, I, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1997
- D. Carpanetto, G. Ricuperati, *L'Italia del Settecento. Crisi trasformazioni lumi*, Laterza, Roma-Bari, 2008
- D. Carutti, *Storia di Vittorio Amedeo II*, Paravia, Torino, 1897
- P. Casana Testore, voce *Luigi Francesco des Ambrois de Nevache*, in *Dizionario Biografico degli Italiani* (di seguito: DBI), XXXIX, Treccani, Roma, 1991
- P. Casana Testore, N. Nada (a cura di), *L'età della Restaurazione: reazione e rivoluzione in Europa 1814-1830*, Loescher, Torino, 1981
- S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2012<sup>5</sup>
- S. Cassese, *Il diritto amministrativo. Storia e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2010

- S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma- Bari, 2002
- S. Cassese, *Tocqueville e il diritto amministrativo*, in «Le carte e la storia», 1997-III, n. 2
- S. Cassese, *Stato ed economia. Il problema storico*, Il Mulino, Bologna, 1987
- S. Cassese, P. Calandra, *L'amministrazione centrale dello Stato*, UTET, Torino, 1987
- G. Castellani (o Castellano), *Experiences sur la chaine aspirante tendantes à démontrer ses avantages sur les machines hydrauliques connues, avec les rapports approuvés par l'Institut de France et par la Société d'Agriculture de la Seine, faisant suite au Mémoire pour servir de parallèle entre le chapelet ordinaire et la chaine aspirante*, Alliana e Paravia, Torino, 1825
- G. Castellani, *Estratto sulle esperienze sulla catena aspirante dell'idraulico Castellani*, Alliana e Paravia, Torino, 1825
- A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti ed il pensiero giuridico*, Giuffrè, 2 voll., Milano, 2005
- D.G. Chandler, *The art of warfare in the age of Marlborough*, Da Capo Press, Cambridge (Mass.), 1995<sup>2</sup>
- C. von Clausewitz, *Vom Kriege* (1832), trad. it. *Della guerra*, versione ridotta a cura di G. E. Rusconi, Einaudi, Torino, 2000 (n. ed. 2007); anche (versione integrale, ma con apparato critico più scarso e traduzione più datata) *Della guerra*, Mondadori, Milano, 1997<sup>9</sup>
- A. Cont, *Sotto tutela: il sovrano bambino in Italia (1659-1714)*, in «Rivista Storica Italiana», 2012, II
- F. Corridore, *Storia documentata della marina sarda dal dominio spagnuolo al savoino*, Zanichelli, Bologna, 1900
- P. Costa, *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1130-1433)*, Giuffrè, Milano, 1969 (ed. orig.)
- G. Custodero – A. Pedone (a cura di ), *L'armata del Sud. Tipi militari dei differenti corpi che compongono il Real Esercito e l'Armata di Mare di S.M. il Re delle Due Sicilie*, Capone, Lecce, 2003
- G. Custodero, *Napoli come Spagna: profili di storia mediterranea*, Capone, Lecce, 2001
- R. De Cesare, *La fine di un Regno*, 2 voll., Lapi, Città di Castello, 1909, rist. anast. Di Mauro, Sorrento - Napoli, 2002
- R. De Nictolis, L. Cameriero, *Le società pubbliche in house e miste*, Giuffrè, Milano, 2009
- P. Del Giudice (a cura di), *Storia del diritto italiano*, II, Hoepli, Milano, 1923
- C. Dionisiotti, *Magistratura piemontese*, Roux e Favale, Torino, 1881
- D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, ESI, Napoli, 2005
- B. Doucet, *Les institutions de la France au XVIe siècle*, A. et J. Picard, Paris, 1948
- C. Duffy, *The military experience in the age of Reason*, Wordsworth, Ware (Herts.), 1998
- T.S. Eliot, *Poems: 1909-1925*, Faber & Gwyer, London, 1925 (ed. orig.)
- J. R. Elting, *Napoleonic uniforms*, 2 voll., Macmillan, New York, 1993
- L. Einaudi, *La finanza sabauda all'aprirsi del secolo XVIII e durante la guerra di successione spagnola*, UTET, Torino, 1908
- R. Ferrari Zumbini, *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?*, in «Le carte e la storia», 2011 - XVII, n. 1

- R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna tra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Giappichelli, Torino, 2008
- Marco Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d' Ancien Régime all'Italia liberale*, Giuffrè, Milano, 2009
- Maurizio Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009
- Maurizio Fioravanti, (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2004<sup>4</sup> (ed. orig. 2002)
- G. Galasso, *Storia del regno di Napoli*, UTET, Torino, 2007
- E. Genta Ternavasio, *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, Giappichelli, Torino, 2012
- E. Genta Ternavasio, G. Mola di Nomaglio, M. Rebuffo, A. Scordo, *I consegnamenti d'arme piemontesi*, Vivant, Torino, 2000
- E. Genta Ternavasio, *Ordinamenti amministrativi e sistema dei controlli nel Piemonte sabauda*, in «Storia, amministrazione, costituzione», 4/1996
- E. Genta Ternavasio, *Eclettismo giuridico della Restaurazione*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», LX -1987
- E. Genta Ternavasio, *Senato e senatori del Piemonte nel secolo XVIII*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 1983
- C. Ghisalberti, *Per un raffronto tra la storia giuridica d'Italia e quella di Spagna*, in «Studi Saresesi», VIII, 1981
- C. Ghisalberti, *Dall'antico regime al 1848*, Laterza, Roma – Bari, 1978
- M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991 (III ed.)
- L. Giglio Celesti, voce *Gaudenzio Maria Caccia di Romentino*, in DBI, XV, 1975
- G.B. Giuria, *Degl'impieghi e degl'impiegati nell'amministrazione economica dello Stato. Considerazioni sulle principali riforme che vi occorrono in conseguenza dello Statuto*, Castellazzo e Degaudenzi, Torino, 1850
- P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007<sup>3</sup>
- P. Grossi, *Società diritto stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006
- P. Grossi, «Auctoritas» universale e pluralità di «potestates» nel mondo medievale, in *Il piccolo Stato. Politica storia diplomazia*, L. Barletta, F. Cardini e G. Galasso (a cura di), Aiop, San Marino, 2003
- P. Grossi, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1998
- P. J. Haythornthwaite, *The Napoleonic source book*, Arms & Armour, London, 1990
- K. Haerter, *Die Bedeutung der «guten Policey» un vormodernen Ordnungsgesetzgebung fuer die Ausformung del oeffentlichen Rechts im spaeten Mittelalter und in der Fruehen Neuzeit (il ruolo della «gute Policey» e della legislazione sull'ordine pubblico nella formazione del diritto pubblico fra tardo medioevo ed età moderna)*, in G. Dilcher – D. Quaglioni (a cura di), *Gli inizi del diritto pubblico, 3 : verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e modernità (Die Anfaenge des oeffentlichen Rechts, 3: auf dem Wege zur Etablierung des oeffentlichen Rechts zwischen Mittelalter und Moderne)*, atti del III colloquio italo-tedesco, il Mulino, Bologna – Duncker & Humboldt, Berlin, 2011

- R. Holmes, *Redcoat: the british soldier in the age of horse and musket*, Harper Collins, New York, 2002 (n. ed.)
- B. Kannowski, *Die Rechtsgrundlagen von Koenigtum und Herrschaft in der Gegenueberstellung von «Sachsenspiegel» und «Buch'scher Glosse» (Il fondamento giuridico dei concetti di regalità e sovranità in un confronto fra «Specchio sassone» e «Glossa di Buch»)*, in G. Dilcher – D. Quagliani (a cura di), *Gli inizi del diritto pubblico, 3 : verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e modernità (Die Anfaenge des oeffentlichen Rechts, 3: auf dem Wege zur Etablierung des oeffentlichen Rechts zwischen Mittelalter und Moderne)*, atti del III colloquio italo-tedesco il Mulino, Bologna – Duncker & Humboldt, Berlin, 2011
- K. F. Kiley, *Artillery of the Napoleonic wars, 1792-1815*, Greenhill, Barnsley (South Yorks.), 2004
- L. Lacché, *Governo rappresentativo e principio parlamentare: le Chartes del 1814 e 1830*, in «Giornale di storia costituzionale», 2004 – IV, n. 8
- G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie*, 2 voll., Giuffrè, Milano 1977
- A. Lione, *Elementi di diritto amministrativo. Memorie delle lezioni ad uso degli studenti della facoltà legale*, Marzorati, Torino, 1850
- A. Lione, *Principj fondamentali di diritto amministrativo di G.D. Romagnosi ridotti a più facile intelligenza ad uso dei principianti*, Torino, s. ed., 1850.
- J.A. Lynn, *The wars of Louis XIV 1667-1714*, Pearson, London, 1999
- A. Manno, *Il patriziato subalpino*, voll. dattiloscritti presso ASTO
- S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1994-1996
- L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2006<sup>4</sup>, (ed. orig. 2001)
- L. Mannori, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, 2 voll., Giuffrè, Milano, 1994
- L. Mannori, *Tocqueville critico di Macarel*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 18 – 1989
- G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848 – 1967)*, Vallecchi, Firenze, 1967 (ed. orig.)
- N. Matteucci, *Lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 2005
- N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, Il Mulino, Bologna, 1997
- N. Matteucci, *Jean Domat: un magistrato giansenista*, Il Mulino, Bologna, 1959
- G. Melis, *Origine e storia del Consiglio di Stato italiano*, in «La revue administrative», 1999 – LII, n. 8 («Les Conseils d'Etat français et italien»)
- G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996
- M. Meriggi, *Gli Stati italiani prima dell'unità. Una storia istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2002
- P. Merlin, C.Rosso, G. Symcox, G. Ricuperati, *Il Piemonte sabauda. Storia e territori in età moderna*, in *Storia d'Italia* (diretta da G. Galasso), vol. VIII, t. I, UTET, Torino, 1994
- A. Merlotti, voce *Maria Giovanna Battista di Savoia – Nemours, duchessa di Savoia*, in DBI, LXX, 2007
- A. Merlotti, *Vittorio Amedeo II. Il Savoia che divenne re*, Paravia, Torino, 1998
- G. Miglio, *Le regolarità della politica*, 2 voll., Giuffrè, Milano, 1988

- B. Modugno, voce *Stefano Gallina*, in DBI, LI, 1998.
- E. Mongiano, *La Segreteria degli Interni e la polizia*, in *Ombre e luci della Restaurazione*, I, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1997
- R. Moscati, *Le scritture della Segreteria di Stato degli Affari Esteri del Regno di Sardegna*, Ministero degli Esteri, Roma, 1947
- R. Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1789*, PUF, Paris, 2005 (ed. orig. 1974)
- R. Mousnier, *La costituzione dello Stato assoluto. Diritto, società, istituzioni in Francia dal Cinquecento al Settecento*, a cura di F. Di Donato, ESI, Napoli, 2002
- R. Mousnier, *L'homme rouge. Vie du cardinal de Richelieu*, Laffont, Paris, 2009 (ed. orig. 1995)
- R. Mousnier, *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, PUF, Paris, 1970
- N. Nada, *Storia del Regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, UTET, Torino, 1980
- P. Napoli, *Naissance de la police moderne: pouvoirs, normes, société*, La Découverte, Paris, 2003
- C. Narducci, *Il Consiglio di finanze degli stati sabaudi (secoli XVIII e XIX)*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 2010
- A. Pannone, *Lo Stato borbonico*, Seeber, Firenze, 1924
- G.S. Pene Vidari, *L'attesa dei codici nello Stato sabaudo della Restaurazione*, in *Ombre e luci della Restaurazione*, I, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1997
- G.S. Pene Vidari, *Studi e prospettive recenti di storia giuridica sul Piemonte della Restaurazione*, in «Studi piemontesi», novembre 1983, vol. XII, fasc. 2
- G.S. Pene Vidari, *Profili delle istituzioni sabaude da Amedeo VIII a Carlo Emanuele III*, in «Bollettino della società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo», 89/1983
- G.S. Pene Vidari, *L'istituzione del Consiglio di Stato*, in «Studi piemontesi», X - 1981, fasc. 2
- G.S. Pene Vidari, *Ricerche sulla giurisdizione commerciale negli Stati sabaudi (1814 -1830)*, in «Bollettino Storico Bibliografico Subalpino», LXXVI -1978
- 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*, 2 voll., Neri Pozza, Venezia, 1962
- A. Porro, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Giuffrè, Milano, 1972
- P.P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna, 2006
- P.P. Portinaro, *Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2005
- D. Quaglioni, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2004
- D. Quaglioni, *I limiti della sovranità. Il pensiero di Jean Bodin nella cultura politica e giuridica moderna*, CEDAM, Padova, 1992
- G. Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, 2 voll., Società Tipografica Editrice Modenese, Modena, 1957
- G. Quazza, voce *Giovan Battista Bogino*, DBI, XI, 1969

- W. Reinhard, *Storia dello Stato moderno*, Il Mulino, Bologna, 2010 (trad. it. di Geschichte des modernen Staates, Beck, Muenchen, 2007)
- R. Rémond, *Introduzione alla storia contemporanea. Il XIX secolo*, Rizzoli, Milano 1976 (ed. orig.)
- G. Ricuperati, *Lo Stato sabaudo nel Settecento. dal trionfo delle burocrazie alla crisi d'antico regime*, UTET, Torino, 2000
- G. Ricuperati, *Un dramma d'antico regime alla corte dei Savoia: la fine di Vittorio Amedeo II*, in U. Levra, V. Tranfaglia (a cura di), *Dal Piemonte all'Italia, studi in onore di Narciso Nada nel suo settantesimo compleanno*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Torino, 1995
- G. Ricuperati, *Il Settecento*, in *Il Piemonte sabaudo. Stato e territori in età moderna* (vol. I), in *Storia d'Italia* (diretta da G. Galasso), VIII, I-II, UTET, Torino, 1994
- G. Ricuperati, *Le avventure di uno Stato ben amministrato, rappresentazione e realtà nello spazio sabaudo tra Ancien Régime e rivoluzione*, Tirrenia, Torino, 1994
- G. Ricuperati, *Gli strumenti dell'assolutismo sabaudo. Segreterie di Stato e Consiglio delle finanze nel secolo XVIII*, in *Dal trono all'albero della libertà. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del regno di Sardegna dall'antico regime all'età rivoluzionaria*, 2 voll., Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1990.
- P. Rosanvallon, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et 1830*, Fayard, Paris, 1994
- S. Rudatis, *I segretari generali dei ministeri. Amministrazione e politica (1848-1888)*, Giuffrè, Milano, 1986
- S. Rudatis, *L'organizzazione dei ministeri dopo lo Statuto albertino: dai primi ufficiali ai segretari generali (1848 -1854)*, CLUEB, Bologna, 1983
- S. Rudatis, *Dallo Stato sabaudo al Regno d'Italia. I Segretari Generali dei Ministeri tra Politica e Amministrazione (1855-1876)*, in «Bollettino storico-bibliografico subalpino», LXXXI – 1983
- M. Ruggieri, *L'eredità di Carlo Alberto*, Rusconi, Milano, 1995
- F. Ruschi, *Questioni di spazio. La terra, il mare, il diritto secondo Carl Schmitt*, Giappichelli, Torino, 2012
- M. Sabbioneti, *Democrazia sociale e diritto privato. La Terza Repubblica di Raymond Saleilles*, Giuffrè, Milano, 2010
- F. Salata, *Consiglio di Stato e Consiglio di Conferenza nel regno di Carlo Alberto*, CEDAM, Padova, 1939
- F. Salata, *Re Carlo Alberto e l'istituzione del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario* (vol. I), Ist. poligrafico dello Stato, Roma, 1932
- A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Giuffrè, Milano, 2009
- A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989<sup>15</sup>
- M. Sbriccoli, voce *Polizia (diritto intermedio)*, in *Enc. Dir.*, v. XXIV, Giuffrè, Milano, 1985
- P. Schiera, *Stato di polizia*, in N. Bobbio – N. Matteucci – G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 1983
- C. Schmitt., *Nomos der Erde* (1950), trad. it. *Il Nomos della terra*, Adelphi, Milano, 1991.

- C. Schmitt, *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1972
- F.G. Scoca, (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011<sup>2</sup>
- B. Signorelli, *L'ultima collaborazione fra lo Stato Sabauda e la Compagnia di Gesù in epoca di antico regime: la creazione degli ospizi e delle congregazioni di carità*, in B. Signorelli, P. Uscello (a cura di), *La Compagnia di Gesù nella Provincia di Torino dagli anni di Emanuele Filiberto a quelli di Carlo Alberto*, Società Piemontese di Archeologia e Belle Arti, Torino, 1998
- L. Sinisi, *La legislazione marittima del Regno di Sardegna nell'età della Restaurazione: gli editti e regolamenti feliciani*, in *Commerce et communications maritimes et terrestres dans les Etats de Savoie. Actes du colloque International d'Imperia, 9-10 Janvier 2009*, Serre, Nice, 2011
- I. Soffietti, *Dalla pluralità all'unità: gli ordinamenti giuridici nell'età della Restaurazione*, in *Ombre e luci della Restaurazione*, I, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1997
- I. Soffietti, *Dall'Antico regime all'annessione del Piemonte alla Francia: le fonti del diritto*, in *Dal trono all'albero della libertà*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1991
- I. Soffietti, *Sulla storia dei principi dell'oralità, del contraddittorio e della pubblicità nel procedimento penale. Il periodo della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», XLIV-XLV (1971 – 1972)
- B. Sordi, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Giuffrè, Milano, 1991
- A. Spagnoletti, *Storia del regno delle Due Sicilie*, Il Mulino, Bologna, 2011 (ed. orig. 1997)
- V. Spredi (e collaboratori), *Enciclopedia Storico – Nobiliare Italiana*, Ed. enciclopedia storico-nobiliare italiana, Milano, 1929
- E. Stumpo, *Finanza e Stato moderno nel Piemonte del Seicento*, Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma, 1979
- E. Stumpo, voce *Giuseppe Gaetano Giacinto Carron*, in DBI, XX, 1961
- G. Symcox, *Vittorio Amedeo II. L'assolutismo sabauda 1675 – 1730*, SEI, Torino, 1985; trad.it, di S. Patriarca, di *Victor Amadeus II. Absolutism in the Savoyard state 1675 – 1730*, Thames & Hudson, London, 1983
- G. Symcox, *The crisis of the French sea power 1688-1697. From the Guerre d'Escadre to the Guerre de Course*, Nijhoff, Den Haag, 1974
- A. Taradel, *Il modello cavouriano di amministrazione centrale*, in *L'educazione giuridica. IV – il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, t. II, *L'età moderna*, Università degli Studi di Perugia-CNR, Perugia, 1981
- A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution (1856)*, trad. it. *L'Antico regime e la Rivoluzione*, a cura di G. Candeloro, Rizzoli, Milano, 2006<sup>5</sup>
- G. M. Trevelyan, *England under Queen Anne*, 3 voll., Longmans, Green & Co., London, 1930 – 1934
- M. Viora, *Le costituzioni piemontesi (leggi e costituzioni di S.M. il Re di Sardegna, 1723 -1729-1770)*, Bocca, Torino, 1927, rist. anast., L'artistica saviglianese, Savigliano, 1986.

M. Xifaras, *L'école de l'exégèse était-elle historique? Le cas de Raymond-Théodore Troplong [1795-1869], lecteur de Friedrich-Karl von Savigny*, in J.-F. Kérvegan, H. Monhaupt (a cura di), *Influences et réceptions mutuelles du droit et de la philosophie en France et en Allemagne – drittes deutsch/franzoesiches Symposium von 16 bis 18 September 1999 in La Boussière, Dijon*, Klostermann, Frankfurt am Main, 2001.



## Ringraziamenti

Quanto possa esserci di buono in queste pagine si deve all'aiuto e al consiglio di tante persone. Rinuncio a enumerarle tutte con la consapevolezza che ciò non cancella, ma accentua il mio debito di gratitudine nei loro confronti. Siano qui nominati, doverosamente, almeno i docenti che hanno accompagnato il mio bellissimo percorso di dottorato, i componenti della Commissione d'esame finale e tutti gli studiosi del Dipartimento di Storia e Teoria del Diritto dell'Ateneo fiorentino. In particolare, il prof. Paolo Cappellini per il suo sostegno e la sua accoglienza, i proff. Luca Mannori e Bernardo Sordi per le fruttuose conversazioni e il tempo che hanno voluto dedicarmi, il prof. Filippo Ruschi per la preziosa amicizia. Desidero inoltre ricordare gli studiosi e gli amici dell'Università di Torino, senza il cui lavoro queste pagine non avrebbero mai potuto essere scritte. La mia gratitudine profonda, innanzitutto, ai proff. Gian Savino Pene Vidari e Isidoro Soffietti, per la benevola attenzione e gli impagabili consigli bibliografici, e al prof. Enrico Genta Ternavasio, che fra l'altro - con il suo corso presso la mia Università, la "Luiss G. Carli" di Roma - è in non piccola parte responsabile del modesto incontro del sottoscritto con gli studi storico-giuridici.

Ringrazio il personale dell'Archivio di Stato di Torino e quello della Biblioteca del Senato della Repubblica per la loro competenza e passione professionale, per la pazienza e la disponibilità.

Infine, mi sembra che questa sia una buona occasione per una piccola manifestazione di affettuosa riconoscenza nei confronti del mio Maestro, il prof. Romano Ferrari Zumbini: l'idea di questa ricerca va nel conto delle tante cose donatemi lungo questi anni.



PREMIO RICERCA CITTÀ DI FIRENZE

Titoli pubblicati

ANNO 2011

- Cisterna D.M., *I testimoni del XIV secolo del Pluto di Aristofane*  
Gramigni T., *Iscrizioni medievali nel territorio fiorentino fino al XIII secolo*  
Lucchesi F., *Contratti a lungo termine e rimedi correttivi*  
Miniagio G., *Soggetto trascendentale, mondo della vita, naturalizzazione. Uno sguardo attraverso la fenomenologia di Edmund Husserl*  
Nutini C., *Tra sperimentalismo scapigliato ed espressionismo primonovecentesco poemetto in prosa, prosa lirica e frammento*  
Ottonelli O., *Gino Arias (1879-1940). Dalla storia delle istituzioni al corporativismo fascista*  
Pagano M., *La filosofia del dialogo di Guido Calogero*  
Pagni E., *Corpo Vivente Mondo. Aristotele e Merleau-Ponty a confronto*  
Piras A., *La rappresentazione del paesaggio toscano nel Trecento*  
Radicchi A., *Sull'immagine sonora della città*  
Ricciuti V., *Matrici romano-milanesi nella poetica architettonica di Luigi Moretti. 1948-1960*  
Romolini M., *Commento a La bufera e altro di Montale*  
Salvatore M., *La stereotomia scientifica in Amédée François Frézier. Prodromi della geometria descrittiva nella scienza del taglio delle pietre*  
Sarracino F., *Social capital, economic growth and well-being*  
Venturini F., *Profili di contrattualizzazione a finalità successoria*

ANNO 2012

- Barbuscia D., *Le prime opere narrative di Don Delillo. Rappresentazione del tempo e poetica beckettiana dell'istante*  
Brandigi E., *L'archeologia del Graphic Novel. Il romanzo al naturale e l'effetto Töpffer*  
Burzi I., *Nuovi paesaggi e aree minerarie dismesse*  
Cora S., *Un poetico sonnambulismo e una folle passione per la follia. La romantizzazione della medicina nell'opera di E.T.A. Hoffmann*  
Degl'Innocenti F., *Rischio di impresa e responsabilità civile. La tutela dell'ambiente tra prevenzione e riparazione dei danni*  
Di Bari C., *Dopo gli apocalittici. Per una Media Education "integrata"*  
Fastelli F., *Il nuovo romanzo. La narrativa d'avanguardia nella prima fase della postmodernità (1953-1973)*  
Fierro A., *Ibridazioni balzachiane. «Meditazioni eclettiche» su romanzo, teatro, illustrazione*  
Francini S., *Progetto di paesaggio. Arte e città. Il rapporto tra interventi artistici e trasformazione dei luoghi urbani*  
Manigrasso L., *Capitoli autobiografici. Poeti che traducono poeti dagli ermetici a Luciano Erba*  
Marsico C., *Per l'edizione delle Elegantie di Lorenzo Valla. Studio sul V libro*  
Piccolino G., *Peacekeepers and Patriots. Nationalisms and Peacemaking in Côte D'Ivoire (2002-2011)*  
Pieri G., *Educazione, cittadinanza, volontariato. Frontiere pedagogiche*  
Polverini S., *Letteratura e memoria bellica nella Spagna del XX secolo. José María Gironella e Juan Benet*

- Romani G., *Fear Appeal e Message Framing. Strategie persuasive in interazione per la promozione della salute*
- Sogos G., *Le biografie di Stefan Zweig tra Geschichte e Psychologie: Triumph und Tragik des Erasmus von Rotterdam, Marie Antoinette, Maria Stuart*
- Terigi E., *Yvan Goll ed il crollo del mito d'Europa*
- Zinzi M., *Dal greco classico al greco moderno. Alcuni aspetti dell'evoluzione morfosintattica*

ANNO 2013

- Bartolini F., *Antonio Rinaldi. Un intellettuale nella cultura del Novecento*
- Cigliuti K., *Cosa sono questi «appunti alla buona dall'aria innocente»? La costruzione delle note etnografiche*
- Corica G., *Sindaci e professionismo politico. Uno studio di caso sui primi cittadini toscani*
- Iurilli S., *Trasformazioni geometriche e figure dell'architettura. L'Architectura Obliqua di Juan Caramuel de Lobkowitz*
- Pierini I., *Carlo Marsuppini. Carmi latini. Edizione critica, traduzione e commento*
- Stolfi G., *Dall'amministrare all'amministrazione. Le aziende nell'organizzazione statale del Regno di Sardegna (1717-1853)*
- Valbonesi C., *Evoluzione della scienza e giudizio di rimproverabilità per colpa. Verso una nuova tipicità del crimen culposum*
- Zamperini V., *Uno più uno può fare tre, se il partito lo vuole! La Repubblica Democratica Tedesca tra Mosca e Bonn, 1971-1985*



