



LE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI IN ITALIA

Prospettive generali e vicende venete
in età contemporanea

a cura di
Filiberto Agostini



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

LE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI IN ITALIA

**Prospettive generali e vicende venete
in età contemporanea**

a cura di
Filiberto Agostini

FRANCOANGELI

Il volume è pubblicato con il contributo dell'Unione Regionale delle Province del Veneto, della Provincia di Padova (Assessorato Politiche familiari, Sociale, Pari opportunità, Politiche giovanili), della Provincia di Rovigo (Assessorato Cultura, Turismo, Promozione del territorio) e con i fondi ex 60% anno 2008 del Dipartimento di Studi Storici e Politici dell'Università degli Studi di Padova.

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Premessa, di *Filiberto Agostini* pag. 7

Parte prima

Dalla Città alla Provincia tra Sette e Ottocento, di *Carlo Ghisalberti* » 9

Il contributo delle Province alla finanza pubblica nel primo Ottocento. Dalla napoleonica Repubblica Italiana al Regno Lombardo-Veneto, di *Emanuele Pagano* » 16

Un'istituzione "debole". L'Ente provincia nella seconda metà dell'Ottocento, di *Piero Aimò* » 38

L'"inerzia" dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico, di *Maria Luisa Sturani* » 62

Appunti per la storia di un corpo professionale tra amministrazione e società: i segretari comunali e provinciali nell'Italia unita, di *Stefano Sepe* » 80

La Provincia come "luogo" del notabilato in età liberale. Considerazioni storiche e storiografiche, di *Gerardo Nicolosi* » 93

La Provincia da Giolitti all'avvento del fascismo, di *Vincenzo G. Pacifici* » 102

L'Unione delle Province d'Italia: dalle origini al periodo fascista, di *Oscar Gaspari* » 118

Il profilo dei presidi e dei rettori durante il regime fascista, di *Alessandro Polsi* » 136

Le Province della Repubblica: l'abolizione mancata, di <i>Francesco Bonini</i>	pag.	161
Le prime elezioni provinciali della Repubblica, 1951-1952, di <i>Barbara Taverni</i>	»	188
La fiscalità delle Province nel secondo Novecento, di <i>Gianni Marongiu</i>	»	207
Le Province: istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale, di <i>Gian Candido De Martin</i>	»	263
Il destino delle Province, di <i>Maurizio Malo</i>	»	274

Parte seconda

Dall'Austria all'Italia. Il caso delle Tre Venezie (1866-1918), di <i>Ester Capuzzo</i>	»	289
Le Province venete nel governo della sanità pubblica tra Otto e Novecento, di <i>Luisa Meneghini</i>	»	298
Le Deputazioni provinciali venete. Organizzazione e operatività nel dopoguerra, 1945-1951, di <i>Filiberto Agostini</i>	»	320
Provincia, ambiente e territorio dal secondo Novecento ad oggi nel Veneto, di <i>Paola Santinello</i>	»	408
Provincia e Comunità montane nel primo esperimento di programmazione regionale sulla montagna veneta, di <i>Stefano Piazza</i>	»	422
Popolo, identità e autogoverno o governo del territorio? Appunti per la stesura del prossimo Statuto regionale veneto, di <i>Giuseppe Gangemi</i>	»	443
Quali competenze per uno staff-management di comunità locali result oriented? Dai bisogni di professionalità alla formazione del dirigente degli enti locali, di <i>Mario Bolzan</i>	»	469
L'Unione Regionale delle Province del Veneto nel momento attuale, di <i>Leonardo Muraro</i>	»	491
Indice dei nomi	»	499

Premessa

Il volume ospita i saggi presentati da studiosi di diversa provenienza accademica e formazione culturale in due convegni di studi storici e politici tenutisi a Padova nel novembre 2009 e nel maggio 2010 sul tema delle Amministrazioni provinciali in Italia nell'età contemporanea. L'obiettivo è presentare un contributo utile alla conoscenza storica e istituzionale delle Province, dalle loro origini ai giorni nostri¹.

Già la lettura del sommario generale consente di cogliere il quadro straordinariamente copioso di temi e filoni: anzitutto i prodromi remoti della Provincia in età rivoluzionaria e napoleonica, il consolidamento a metà Ottocento e la trasformazione successiva all'unificazione nazionale sino al fascismo, poi il passaggio ad organo monocratico, il recupero post-bellico del carattere collegiale tra proposte estreme di abolizione e promesse di autonomia, i problemi di assetto e di relazione dopo la pubblicazione della Carta costituzionale e l'istituzione delle Regioni. A queste si aggiungono altre questioni cruciali che si dipanano nel lungo periodo, come i disposti legislativi, le riforme finanziarie, la fiscalità, il profilo intellettuale, professionale e politico del ceto amministrativo, le elezioni locali, l'assetto delle circoscrizioni. In particolare per l'area veneta i capitoli sono molto nutriti: basti citare l'assetto politico, il problema igienico-sanitario, l'ambiente e il territorio, le competenze dello staff-management e i bisogni di formazione.

Questa lunga elencazione non esaurisce l'ampia gamma dei problemi che l'Ente provincia ha suscitato nello svolgersi della sua storia. Per tali ragioni le pagine qui raccolte possono essere significative non solo perché offrono elementi conoscitivi delle problematiche nazionali e dell'area regionale del Veneto, ma anche perché aprono spiragli interessanti di riflessione e alimentano il dibattito in corso, aggiungendo qualche elemento certo e comprovato. In Italia gli studi in materia

1. Per molti aspetti è il naturale proseguimento – il secondo atto, potremmo dire – di una analoga iniziativa scientifica ed editoriale che aveva riguardato la storia dei Comuni italiani. Cfr. *Le Amministrazioni comunali in Italia. Problematiche nazionali e caso veneto in età contemporanea*, a cura di F. Agostini, Milano, FrancoAngeli, 2009.

sono già sufficientemente vasti per quanto concerne l'ordinamento giuridico, ma restano ancora molto limitati per quanto riguarda lo studio delle singole realtà locali. Se escludiamo le ricognizioni archivistiche e le ricostruzioni storiche, avviate e concluse, in qualche Provincia dislocata qua e là nella Penisola, poco o quasi nulla sappiamo circa il funzionamento effettivo della "macchina" amministrativa, il ruolo assunto dall'Ente nel contesto economico e sociale, l'operatività di assessori e consiglieri nell'esercizio del mandato, la coscienza identitaria e l'identificazione collettiva, le relazioni più o meno estese verso altre realtà europee, le permanenze strutturali e le cesure, che pure sono registrate nel lungo periodo.

Il volume consente di inoltrarsi nell'analisi di queste tematiche e ripercorrere criticamente due secoli di vita di un'istituzione definita di volta in volta "fragile", "artificiale", "costosa", "improduttiva", "debole ma necessaria", "moritura ma più vitale che mai", e accompagnata pure negli ultimi decenni da polemiche e discussioni interminabili nei partiti e nelle associazioni, nei quotidiani, nelle emittenti televisive, nei social networks, al punto che si può ricondurre il tutto al paradosso: "le Province sono inutili, allora aumentiamole", oppure "tutti contro le Province, tutti contro la loro abolizione".

La storia di questa istituzione intermedia, stretta tra Comuni, Stato e Regioni di più recente istituzione, è però ben più complicata di quanto dicano le nostre annotazioni preliminari. Sta di fatto che, come si vedrà nelle pagine che seguono, la Provincia si stringe in maniera molto forte con avvenimenti nazionali fausti e infausti, vicende economiche e sociali, mutamenti profondi della società civile negli Stati pre-unitari, nel Regno unificato e infine nell'Italia repubblicana. In tali scenari l'assistenza sanitaria e la beneficenza, la viabilità, l'istruzione scientifica e tecnica costituiscono i perimetri di competenza, i settori d'intervento innestati nella tradizione più antica. Ma questa non è tutta la storia della Provincia, in quanto essa alimenta pure, mediante piccole e grandi iniziative locali, un patrimonio di culture, sentimenti, convergenze, legami personali e istituzionali, propositi solidaristici, collegamenti politici, relazioni sociali.

L'iniziativa scientifica ed editoriale è stata promossa dal Dipartimento di Studi storici e politici della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova, in collaborazione con il Dipartimento di Diritto comparato. Inoltre hanno dato il loro patrocinio la Regione del Veneto, l'Unione Regionale delle Province del Veneto, la Provincia di Padova, l'Anai-Sezione Veneto, la Fondazione Mariano Rumor di Vicenza, l'Istituto Luigi Sturzo di Roma. Un ringraziamento è doveroso a queste istituzioni, ed ugualmente a tutti gli studiosi e i colleghi che hanno partecipato ai lavori dei due convegni e aderito alla raccolta degli Atti.

Avvertenza

I criteri di citazione sono uniformati compatibilmente con le peculiarità degli apparati critici dei singoli contributi.

Dalla Città alla Provincia tra Sette e Ottocento

di Carlo Ghisalberti

È senza dubbio difficile, dopo il grande sviluppo che hanno avuto negli ultimi decenni gli studi di storia urbana, affrontare in forma sintetica il complesso tema della città come centro amministrativo nell'Italia dall'antico regime alla Restaurazione. È una difficoltà che nasce dalla visione del ruolo che la città ha assunto nel tempo come il centro naturale nel quale, se non integralmente, almeno in gran parte confluiva la realtà dell'area ad essa circostante, quella cioè che siamo soliti definire la provincia. Difficile perché il particolarismo politico che aveva caratterizzato per secoli la storia della Penisola e delle sue propaggini insulari non consente una valutazione univoca del fenomeno cittadino e, quindi, anche di quello provinciale dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa che l'ha qualificato, imprimendo prima della fine del Settecento ai centri urbani e al territorio, che su di essi gravava, connotati e strutture tra loro non omologabili. Ma difficile anche perché, al di là della consapevolezza largamente diffusa di una storia d'Italia come storia di città, consapevolezza suffragante alternativamente sia tesi rigidamente municipaliste, sia tesi regionaliste, sia infine tesi unitarie a seconda del ruolo che si è voluto via via attribuire alla città nella concreta dinamica della vita nazionale, è mancata finora la visione, e quindi la coscienza della funzione che sul terreno amministrativo e su quello istituzionale più generale, la città, o, meglio, le città hanno svolto nel tempo. È un ruolo che, se non può logicamente essere ridotto al solo rapporto tra il centro urbano ed il contado, tra l'*habitat* residenziale ed il territorio a quello circostante, non deve essere nemmeno valutato soltanto sulla relazione che il potere di supremazia istituzionale nascente dagli uffici e dagli organi amministrativi, successivamente e progressivamente sviluppatosi in quel centro, ha instaurato con l'area sulla quale essi esercitavano la propria attività istituzionale¹.

1. Come è noto, mentre abbondano gli studi di carattere generale sulla storia urbana e le ricerche particolari sulle vicende delle singole città italiane, pochi sono tuttora quelli relativi alla vicenda della Provincia in quanto istituzione e come struttura comprendente un centro ed il territorio circostante o, come si diceva una volta, la città e il suo contado. Utili appaiono comunque, anche se riferiti soprattutto al periodo unitario, V. G. Pacifici, *La provincia nel Regno*

Chi conosce ancora, ad esempio, gli Atti del bel congresso di storia risorgimentale dedicato, nel 1987, alle città capitali dell'Ottocento italiano, può dagli esempi offerti in quell'articolata e complessa indagine di storia urbana, concernente sicuramente la più cospicua parte di essa, ricavare un'immagine estremamente variegata del ruolo e della funzione della capitale nell'Italia preunitaria. Ma se le città capitali erano meno di una decina, le *cento città* di allora e di oggi pongono agli studiosi di storia problemi di comprensione e di valutazione assai più difficili che si riflettono, naturalmente, anche su coloro che, più modestamente, vogliono portare la propria attenzione al solo tema dell'amministrazione, che in esse si svolge o che da esse si irradia. È, questo, infatti uno dei temi che riguardano la vita e la realtà della provincia considerata nel suo essere e nel suo divenire.

L'Italia d'antico regime non era la Francia e, quindi, il processo di tendenziale accentramento attuato per secoli oltr'Alpe da quella monarchia assoluta che aveva cercato, sia pur con effetti solo parziali, a causa delle differenze ambientali, delle resistenze locali e delle manchevolezze persistenti nell'apparato statale centrale e periferico, di livellare e di eguagliare nelle loro strutture e nei loro compiti le amministrazioni locali sottoponendole ad una serie di controlli dall'alto e ad una comune direzione istituzionale, non era riscontrabile se non limitatamente in certe aree della Penisola e specialmente in quelle della sua parte continentale. Un parallelo potrebbe apparire, però, antistorico e schematico come spesso sembrano essere i raffronti tra situazioni maturate in differenti realtà politiche. È sempre difficile, infatti, se non addirittura impossibile, documentare nei particolari l'influenza che una forma di organizzazione statale specifica, una determinata struttura amministrativa o un certo modo di gestione del potere hanno avuto su consimili ordinamenti stranieri a causa delle diverse tradizioni, delle differenti mentalità e delle caratteristiche peculiari delle società nelle quali quelli si sarebbero introdotti o realizzati. È comunque ben risaputo che vi sono fenomeni di carattere generale, concezioni della vita peculiari di un determinato periodo storico che giustificano il sorgere ed il simultaneo configurarsi di ordinamenti simili, senza, però, che si possa sempre riuscire a dimostrare l'influenza diretta di uno di essi sull'altro. Così, analizzando dal punto di vista storico-amministrativo la vicenda cittadina sul finire dell'antico regime in Francia e negli ordinamenti statali italiani, notiamo come, quasi naturalmente e con una certa frequenza, scaturendo forse dalle stesse esigenze e, quindi, connotate da analoghe motivazioni, di qua come di là delle Alpi, si assista spesso a trasformazioni strutturali abbastanza affini negli scopi, se non addirittura nei contenuti. Vediamo anche la genesi di Uffici che, pur differentemente denominati e diversamente atteggiandosi, assurgono ad un ruolo del tutto nuovo ed estremamente importante nella vita pubblica e nel tessuto urbano delle due nazioni, quella d'oltr'Alpe da tempo unitaria, quella della nostra penisola allora largamente frantumata.

d'Italia, Roma 1995; G. Nicolosi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali*, "Le carte e la storia", 2000, n. 1, pp. 158-165; A. Polsi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali in Italia*, Pisa 2003.

Il progressivo ridursi dei margini di autonomia provinciale e comunale, conseguente all'incremento del ruolo e delle funzioni degli apparati centrali operanti nelle aree periferiche per mezzo dei loro ufficiali e dei loro agenti, appare essere la costante che, salvo qualche eccezione in ordinamenti statali maggiormente arretrati o nei quali il potere non ha voluto o potuto ancora realizzare un'integrazione completa del territorio, sembra qualificare la vicenda delle città italiane, sulla scia di quanto verificato dapprima in Francia, modificando il stesso loro modo di essere e di vivere². Agli antichi Uffici del Comune, appannaggio ed espressione delle oligarchie cittadine per lo più di estrazione nobiliare, ma talvolta anche borghese, ed alle vecchie magistrature provinciali, essenzialmente di matrice feudale ed aristocratica nella composizione del loro personale, si andavano affiancando, prima timidamente, poi con sempre maggiore frequenza ed impegno, gli organi decentrati e periferici del potere statale. Questi occupavano nelle città edifici idonei al collocamento dei propri uffici, reclutavano *in loco* persone per il disbrigo di attività per lo più umilmente esecutive e – cosa che maggiormente conta – atteggiandosi a rappresentanti del potere centrale, ormai forte e rin vigorito per l'assolutismo che lo connotava, vantavano e rivendicavano una qualifica ed un rango superiore a quello delle antiche autorità locali, per lo più ormai depresse nelle attribuzioni e, quindi, nel ruolo sociale.

Pur non essendo riscontrabile ovunque con le stesse modalità e con la medesima intensità, il fenomeno appare in particolare evidenza con l'incremento del ruolo degli Intendenti subalpini dalle regie costituzioni del 1770 e dal regolamento per le amministrazioni dei pubblici del 1775 fino alla calata nella regione dell'*Armée d'Italie* nel 1796, al termine, quindi, del ciclo storico di quell'antico regime che aveva visto nello Stato sabauda un processo di centralizzazione abbastanza simile a quello realizzato dalla monarchia francese nel secolo precedente. È un ruolo che, quasi fatalmente, porta all'incremento della funzione della provincia e, quindi, della città che ne è il naturale capoluogo, considerata dal potere regio il centro periferico dal quale si irradia la volontà dello Stato nel territorio limitrofo. La definizione di questo centro e delle attribuzioni che spettano agli organi dello Stato ed a quelli espressi localmente sembra restare non del tutto precisa, col risultato che l'amministrazione periferica della monarchia sabauda non sempre sembra omogenea e ben ordinata. Peraltro, anche malgrado gli sforzi della monarchia assoluta francese di giungere ad un completo livellamento e ad una totale omologazione del governo locale, questi anche oltr'Alpe non appaiono del tutto realizzati prima della rivoluzione. Chi ha letto Tocqueville ben sa come, soltanto dopo di questa, quell'omologazione potè essere realizzata con l'entrata in vigore della legge 28 piovoso dell'anno VIII, emanata dal Consolato.

Né, d'altra parte, poteva apparire meglio strutturato il governo locale nel Regno meridionale, malgrado il recupero d'autorità e di ruolo compiuto dai presidi delle

2. Sul tema rinvio a taluni miei studi: cfr. C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano 1963; Id., *Dall'antico regime al 1848*, Bari 1974; Id., *Istituzioni e società civile nel Risorgimento*, Bari 2005.

Regie Udienze provinciali sotto il governo borbonico e lo sforzo da questi inutilmente fatto di riordinare sul piano della gestione amministrativa e finanziaria le “universitates” del Regno e, per esse, quelle città che le esprimevano. La lotta, conservatrice e addirittura reazionaria, dei nostalgici degli antichi parlamenti comunali di origine medievale contro l’introduzione di moderne forme di governo locale incentrate sulle città, costituiva una remora non indifferente ed un ostacolo non piccolo alla modernizzazione amministrativa dei centri periferici del Mezzogiorno. Modernizzazione della quale si farà partecipe ed interprete lo stesso Zurlo quando, dopo la vicenda della Repubblica “giacobina” del Novantanove, vorrà introdurre moderne Intendenze provinciali, rendendosi conto che solo un accentramento di tipo nuovo avrebbe potuto svecchiare la gestione della cosa pubblica nel Mezzogiorno, rinnovando costumi e vita cittadina e, al tempo stesso, facendo del centro urbano, eretto a capoluogo della provincia, l’unica circoscrizione territoriale certa di uno Stato che dal tempo dei giustizierati normanni non ha mai conosciuto alternative ad essa, ed insieme ne aveva fatto il fulcro di uno sviluppo economico e civile.

Si può notare, d’altra parte, che Giuseppe II, al tramonto dell’antico regime nella Lombardia austriaca, voleva garantire lo stesso sviluppo per il futuro a Milano ed allo Stato che portava il suo nome, suddividendo, con l’istituzione presso le maggiori città delle Intendenze politiche a base provinciale, il territorio di un ducato la cui crescita appariva vieppiù ostacolata dai troppi municipalismi e dalle velleità di una nobiltà irrigidita a loro difesa. Una nobiltà che nella resistenza ai tentativi centralistici del sovrano e nell’opposizione agli sforzi del potere di ridimensionare a livello istituzionale, politico, simbolico e sociale il suo ruolo di patriziato fino allora dominante voleva perpetuare la sua egemonia, ormai contrastante con i tempi. Il disegno, che possiamo definire “provinciale” nelle sue finalità, dei monarchi riformatori appariva in tutta evidenza; cosicché, alla vigilia della rivoluzione, da esso trapelava l’immagine di una dimensione provinciale della città, prescelta ed eretta, per ragioni di popolazione numericamente superiore, di praticità burocratica oppure ed insieme, di tradizione storica, a capoluogo della nuova e più efficiente circoscrizione territoriale. Disegno ed immagine contrastanti naturalmente con la continuità, o, meglio, dovremmo dire, con la stasi localistica di altri ordinamenti italiani nei quali la perdurante forza della tradizione municipalistica o il timore del nuovo, come nelle repubbliche oligarchiche o nello Stato della Chiesa, impediva ogni innovazione modernizzante, e contrastanti anche, in misura piuttosto larga, con le riforme della Toscana granducale, tendenti più a migliorare la funzionalità dei minori organismi locali che all’irrobustimento dello spessore giuridico-politico e del ruolo di quei più grandi centri urbani sui quali, col tramonto dello Stato cittadino, si era accresciuta l’egemonia della Firenze tardo-medicea e lorenese.

Di qui la varietà della situazione cittadina al momento della calata dell’*Armée d’Italie* nella penisola. Di qui il compito, a mio avviso, di importanza storica per il futuro processo risorgimentale, che attendeva le repubbliche del triennio “giacobino” (1796-1799) prima e gli Stati dell’egemonia franco-napoleonica (1800-1814)

poi, compito il cui adempimento avviò la città italiana, centro delle provincia circostante, ad essere per gli uffici e gli organi dello Stato che vi si insediavano, e per gli altri che connotavano il suo ruolo, il ganglio terminale del nuovo e più moderno Stato-apparato della nostra storia nazionale. L'integrazione dell'amministrazione pubblica operante a tutti i livelli negli ambiti dell'apparato caratterizzanti l'esecutivo, la gerarchizzazione e l'unificazione delle funzioni burocratiche e la genesi di un funzionariato o, se preferiamo, di una burocrazia di stile nuovo, costituiscono, come è noto, taluni tra i maggiori connotati essenziali del nuovo tipo di Stato sviluppatosi in Francia e nell'Italia assoggettata all'egemonia francese dal tempo della introduzione nelle repubbliche della penisola di costituzioni modellate sul testo francese dell'anno III (1795) prima, di normative esemplate sulla legge 28 piovoso anno VIII poi, alla caduta dell'Impero³.

Il passaggio dall'elettività dei pubblici funzionari alla loro scelta entro una lista di notabili (le *Listes de confiance*) predisposta tenendo conto degli interessi delle popolazioni locali; la sostituzione dei commissari del Direttorio preposti all'amministrazione dipartimentale e municipale con i prefetti dipendenti gerarchicamente dal Ministero dell'Interno, dei sindaci e degli assessori designati dal prefetto o dal governo centrale secondo la grandezza territoriale dell'ente locale; la progressiva determinazione geografica dell'entità provinciale o dipartimentale sulla base della tradizione storica, della natura orografica e delle esigenze economiche con la definitiva scomparsa di molte circoscrizioni che fino allora avevano risposto invece a logiche di potere particolaristico ed a situazioni giuridiche tra loro disuguali; la creazione di organi consultivi operanti a lato degli organi esecutivi per l'espressione di pareri o per decidere questioni di tributi e di finanza locale, come i Consigli generali di Dipartimento, i Consigli municipali e, dove possibile, quelli distrettuali, nonché di organi investiti del contenzioso amministrativo, come i Consigli di Prefettura o di Intendenza; la riorganizzazione della giustizia civile e criminale con la ramificazione periferica degli organi giudicanti in prima ed in seconda istanza e con il loro insediamento nei maggiori centri ed in specie nei capoluoghi; la parallela diffusione in tutto il territorio dello Stato dei servizi esterni, ovvero periferici, della Tesoreria, col decentramento burocratico degli agenti percettori delle imposte e delle rendite pubbliche; l'attribuzione ai dipartimenti ed ai minori enti territoriali degli adempimenti legati alla coscrizione con l'istituzione di particolari uffici, costituiscono alcuni dei maggiori aspetti della grande riforma amministrativa che, anche nell'Italia della fine del secolo diciottesimo e degli inizi del diciannovesimo, creò l'apparato statale moderno.

In questo contesto la città vede crescere il suo prestigio, assurgendo al ruolo di capoluogo provinciale, ad una funzione di primaria importanza. È sede, infatti, del prefetto, dei suoi agenti, del Consiglio generale del Dipartimento, del tribunale di

3. Sulle vicende amministrative francesi vastissima è la letteratura. Si veda, per tutti, l'interessante volume di P. Legendre, *Trésor historique de l'Etat en France: l'Administration classique*, Paris 1992.

prima istanza, e spesso anche del Tribunale d'Appello, dei funzionari dell'amministrazione finanziaria e di altri numerosi dipendenti pubblici preposti ai servizi delle aree circoscrizioni, centro frequente di accuartieramento e di guarnigione fissa di reparti militari del nuovo grande esercito di coscritti, oltre che naturalmente di gendarmi preposti alla tutela dell'ordine pubblico nel suo territorio. L'area urbana muta così la sua immagine e il suo destino, facendosi centro di interessi, di ideali e di modi di vivere che solo pochi decenni prima non erano stati nemmeno immaginati. Diventa, cioè, il centro di una più intensa vita civile, ossia dell'esistenza collettiva modernizzata di quanti abitano in essa o nell'*hinterland* che intorno ad essa gravita, rinnovando, anzi meglio è dire innovando largamente quella tradizione nazionale che aveva considerato nei secoli la città "principio ideale", fulcro, cioè, della storia o, più esattamente, seguendo la nota espressione di Cattaneo, "delle istorie italiane" identificate nel tempo nel Comune, soprattutto cittadino del nord della Penisola, e, di riflesso, nel municipalismo che da questo si era generato negli animi e nei sentimenti della popolazione.

Municipalismo che, pur non potendo rapidamente del tutto estinguersi ed esaurirsi in quanto ben radicato nelle mentalità dal legame naturale ed insieme ancestrale che univa le moltitudini ed i singoli al luogo natio, al paese della propria origine e della propria quotidiana esistenza, doveva però da allora in poi trasformarsi nella sua essenza e nei suoi contenuti. La provincia, infatti, e per essa il suo capoluogo, destinata quella ben presto a mutare il nome frettolosamente attribuitole dai governanti rivoluzionari e napoleonici in base a considerazioni meramente geografiche in quello della città che amministra un territorio più ampio gravitante intorno ad essa per ragioni storiche, naturali, economiche, e sociali, diventava una delle nuove espressioni del modo di essere politicamente aggregati. La sua circoscrizione, ereditata per lo più da secoli con la saldatura di più Comuni gravitanti in un'area territorialmente vicina o, quanto meno, in uno spazio sentito ora come unificato dal passato insieme vissuto o dalla affinità di interessi e di bisogni dei suoi abitanti, appariva consolidata per la presenza, fortemente incidente sulla vita collettiva, di organi dello Stato in essa dislocati che con la loro attività funzionale ne accrescevano ruolo ed importanza agli occhi dei più.

Si trattava della presenza di organi burocratici nei quali con diverse funzioni e differenti ruoli erano sovente inseriti anche elementi di un personale locale di varia estrazione sociale che vi avrebbe tratto secondo il grado ottenuto e l'attività espletata mezzi di sussistenza e prestigio inserendosi a diversi livelli in quei ceti nuovi nati dalla rivoluzione. Ovviamente del tutto diversa la situazione verificatasi nelle città fino allora capitali di repubbliche aristocratiche, nelle quali i patrizi nobiliari, classi dirigenti di Stati nei quali esercitavano almeno *de iure* il potere politico, apparvero depressi dal nuovo ordine di cose riuscendo solo parzialmente, e spesso con qualche difficoltà, ad inserirsi tra gli amministratori locali tentando così di mantenere qualche ruolo. Il declino dell'aristocrazia veneziana che ha accompagnato la crisi finale e la caduta della Serenissima ne è stato ovviamente l'esempio più evidente, ma non l'unico. La formazione, infatti, al finire del regime

nobiliare di un nuovo ceto burocratico nella Lucca tardo settecentesca, sembra confermare questa tendenza rivelatrice dell'ascesa di una nuova borghesia degli uffici che avrebbe sostituito l'aristocrazia nobiliare nella gestione degli affari cittadini.

Il dibattito culturale e la riflessione scientifica, a livello politico e giuridico, sulla città, assai intenso nell'Italia napoleonica ed al quale si interessarono personaggi del livello di Gioia, Custodi e Romagnosi, mostravano come il ceto intellettuale e la classe politica avessero acquisito la consapevolezza dell'inizio di una nuova e più progredita fase della storia urbana. Toccherà al successivo Risorgimento, nella lotta contro il localismo ed il municipalismo che opponevano tra loro ancora le diverse città e che le consideravano un'antistorica sorta di monadi chiuse, dare alla provincia dell'erigendo Stato nazionale e liberale, e per essa al suo capoluogo, quel ruolo e quella funzione pubblica le cui basi erano state poste al tempo della rivoluzione "giacobina" e della dominazione napoleonica della penisola⁴.

4. Sulla centralizzazione attuata durante l'Ottocento italiano cfr. il mio *Accentramento e decentramento nell'esperienza italiana*, in *Modelli costituzionali e Stato risorgimentale*, Roma 1987, pp. 147-156.

*Il contributo delle Province alla finanza pubblica
nel primo Ottocento. Dalla napoleonica
Repubblica Italiana al Regno Lombardo-Veneto*

di Emanuele Pagano

Il “contributo” si può intendere in due accezioni, che sono consustanziali alla duplice fisionomia della Provincia moderna, almeno dal tardo XVIII secolo¹. Nell’una accezione, contributo vale come quota di entrate (e di spese) che ciascuna Provincia dà allo Stato (e assorbe nello Stato) e in tal senso “provincia” s’intende come mera circoscrizione territoriale, ente minore di decentramento statale. Nell’altro senso, si tratta invece di una capacità autonoma d’imposizione e di spesa, espressa da un ente amministrativo locale: porzione di risorse di cui la Provincia può disporre per il proprio territorio nell’ambito della finanza pubblica; porzione distinta sia da quella statale sia da quella comunale.

Se la fisionomia di circoscrizione statale deve considerarsi permanente nella vicenda di lungo periodo della Provincia moderna, l’altra caratterizzazione di quest’ultima – il profilo di auto amministrazione – fu invece intermittente e di breve durata nell’epoca e nell’area considerate in questa sede (l’Ottocento preunitario, lombardo e veneto in particolare). Tuttavia, poiché ciò rileva sul piano dell’autonomia degli enti locali – tema essenziale, assai dibattuto della nostra storia recente – merita attenzione storiografica particolare.

1. Per lo spazio assegnato in questa sede, si sono ridotti all’essenziale i riferimenti bibliografici, privilegiando le fonti di prima mano. Cfr. E. Esposito, *Provincia (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano 1988, pp. 797-798. Una significativa messa a punto del tema, in una chiave comparativa italiana, ha offerto il convegno “Le Province in Italia. Fonti, storie e prospettive” (Lecce, 12-13 dicembre 2002), i cui atti, tuttavia, non sono mai stati pubblicati. In sintesi, cfr. di recente F. Bonini, *L’orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia*, “Storia amministrazione costituzione”, Annale Isap, 11 (2003), pp. 265-309; e, per l’area considerata nel presente contributo, la rassegna storiografica di E. Pagano, *Tra “dipartimento” e “provincia!”: l’amministrazione periferica e gli enti locali in Lombardia dal tardo Settecento alle soglie dell’Unità*, “Archivio storico lombardo”, CXXX (2004), pp. 183-205.

Tra autonomia e accentramento. I dipartimenti nell'età napoleonica

Autonomie locali repubblicane (1802-1805)

Nel periodo della Repubblica Italiana il dipartimento – erede, com'è noto, dell'omonima circoscrizione cisalpina e corrispondente al ritaglio provinciale – ebbe il suo bilancio². Esso era preparato dall'Amministrazione dipartimentale, discusso e votato dal Consiglio generale, entrambi organismi elettivi, espressione di un notabilato in prevalenza composto di proprietari (molti gli ex nobili). L'ente dipartimentale aveva competenze proprie riconosciute dal legislatore, disponeva di fondi, patrimoniali e tributari, e cassa propria. La ben nota legge 24 luglio 1802 istituì le Amministrazioni dipartimentali (titolo IV)³, nominate dal Governo su lista doppia presentata dal Consiglio generale del rispettivo dipartimento. Esse erano incaricate “della gestione di tutti gli affari del dipartimento, e della privativa amministrazione de' fondi, e spese, che la legge ha dichiarate dipartimentali” (art. 39). Vale la pena ripercorrerne le principali attribuzioni.

L'Amministrazione dipartimentale “regola il riparto delle imposte nazionali e dipartimentali fra i comuni” (art. 40); ed estende la sua “autorità” alle “opere pubbliche, in cui più distretti hanno un interesse indivisibile” (art. 41). “Presenta ogni anno al Consiglio generale il quadro dei bisogni del dipartimento, propone la sovrimposta dipartimentale per l'anno prossimo, e rende i suoi conti per l'anno antecedente”. (art. 43). “Esamina i conti del Ricevitore dipartimentale in quella parte che concerne l'interesse del dipartimento” (art. 44). Come si vede, “gli affari”, “i fondi”, “le spese” e “l'interesse del dipartimento” sono esplicitati dalla legge in un profilo di autonomia, specialmente rispetto a tutte le “attività e passività della Nazione nel dipartimento” (art. 8), la cui amministrazione spetta invece “privativamente” al prefetto, funzionario governativo di nuovo conio, introdotto per la prima volta in Italia e posto a dirigere il dipartimento, in parziale concorrenza con le Amministrazioni dipartimentali medesime⁴. Le spese “nazionali”, in effetti, sono iscritte dal prefetto in un distinto “conto presuntivo” da trasmettere ai ministeri competenti, ai quali egli pure deve rendere i conti annualmente (articoli 17 e 18). Per tutta una serie di paga-

2. Un precedente storico del bilancio dipartimentale può essere individuato nell'ordinamento territoriale settecentesco della “città-provincia”: servizi e risorse di interesse provinciale sono gestiti da oligarchie urbane (della città dominante), in Lombardia (denominato “Imposta della Città e Provincia di...”), nel Veneto e altrove nella penisola.

3. *Bollettino delle leggi della Repubblica e del Regno d'Italia* (d'ora in poi BL), Milano 1802-1814, 1802, n. 54, pp. 185-208. Su questa legge fondamentale, che stabilì l'ordinamento periferico e locale del nuovo Stato nazionale italiano, e sulla storiografia relativa cfr. E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma 2007, pp. 36-37, 111-112.

4. Cfr. L. Antonielli, *I prefetti dell'Italia napoleonica. Repubblica e Regno d'Italia*, Bologna 1983, particolarmente pp. 39-54.

menti, nondimeno, il prefetto deve fare riferimento all'ufficio di contabilità presso le Amministrazioni dipartimentali⁵.

I Consigli generali sono disciplinati dal titolo V della legge 24 luglio. Sono chiamati a due sessioni ordinarie, l'una ad ottobre, l'altra ad aprile. Nella prima sessione il Consiglio generale "stabilisce [...] le spese, l'imposta addizionale del dipartimento per l'anno prossimo"⁶. Il Consiglio, inoltre, "nomina [...] due revisori de' conti dell'Amministrazione dipartimentale" (art. 62). Nella seconda sessione ordinaria "esamina i conti dell'anno precedente e le osservazioni de' revisori" (art. 63). "Se i conti sono in regola, gli approva, se no, può dimettere l'Amministrazione dipartimentale, e ordinare che si proceda secondo le leggi contro gli Amministratori" (art. 64). "I conti dell'Amministrazione dipartimentale, approvati dal Consiglio generale, vengono annualmente trasmessi al Governo" (art. 65). "Il Consiglio supplisce alle spese dipartimentali: 1. coi redditi ordinari de' fondi del dipartimento; 2. col prodotto delle tasse o dazi che la legge ha lasciati a sua disposizione; 3. con una tassa addizionale sull'estimo, entro i limiti annualmente prefissi dalla legge" (art. 66). Se il Consiglio rifiuta di approvare le spese necessarie, queste saranno decretate dal "Ministro cui spetta" a carico del dipartimento.

Una volta dichiarata una sfera di competenza propriamente dipartimentale, ci si deve chiedere quali mai fossero quegli "affari" del dipartimento che la legge 24 luglio enuncia senza specificare. Nella relativa frammentarietà della documentazione ci soccorre, in particolare, una fonte di rilievo, nota agli specialisti ma finora mai utilizzata sistematicamente: i conti che il ministro delle Finanze Giuseppe Prina presentò al viceré tra il 1805 e il 1813⁷. Si tratta d'imprescindibili quadri sinottici delle condizioni economiche e finanziarie dello Stato *italico* nel suo complesso e dei singoli dipartimenti che lo composero. Nell'anno 1805 – il cui primo semestre è l'ultimo dell'autonoma gestione dipartimentale – le spese imputate ai

5. Come si evince, ad esempio, dalla documentazione contabile conservata in Archivio di Stato di Bergamo (d'ora in poi ASBG), *Archivio del Dipartimento del Serio*, b. 1869.

6. Significa questo: il Consiglio generale forma il bilancio del Dipartimento sulla base dei conti dell'Amministrazione dipartimentale e propone una sovrimposta in denari per scudo. Il prefetto spedisce il bilancio al ministro dell'Interno per l'approvazione della sovrimposta. Prima però il bilancio dipartimentale è esaminato dalla Ragioneria (Contabilità) nazionale, la quale informa l'Ufficio generale del Censo. Cfr., ad esempio, l'iter dei conti dell'Alto Po nel 1802-03, Archivio di Stato di Milano (d'ora innanzi ASM), *Censo*, parte moderna, b. 814.

7. [G. Prina], *Conto dell'Amministrazione delle finanze del Regno d'Italia nell'anno* [1804-1812] (d'ora in poi *Conto*), a stampa, 7 voll., Milano 1807-1813 (copia in Milano, Biblioteca nazionale Braidense, segn. 8.16.F. 1-7). Se ne è ampiamente avvalso A. Grab, *La politica finanziaria nella Repubblica e nel Regno d'Italia sotto Napoleone (1802-1814)*, in *L'Italia nell'età napoleonica*, Atti del LVIII congresso di storia del Risorgimento italiano (Milano, 2-5 ottobre 1996), Roma 1997, pp. 37-113. In particolare, a proposito della tassa sulle professioni liberali, E. Pagano, *Fisco e professioni durante il Regno d'Italia napoleonico*, "Società e storia", n.105, 2004, pp. 531-557. Per talune statistiche di carattere economico: A. Frumento, *Il Regno d'Italia napoleonico. Siderurgia, combustibili, armamenti ed economia (1805-1814)*, Milano 1991, pp. 808-816.

dipartimenti riguardano ben nove settori, ricapitolati nella graduatoria in tabella 1 (in Appendice al presente testo)⁸. Si tratta di ambiti di grande rilievo.

Anzitutto colpisce la rilevanza delle spese giudiziarie: poco meno della metà dell'intero esborso, come media dipartimentale. Il dato trova riscontro nel caso del dipartimento del Serio: nel preventivo per il 1804 risulta una quota per la giustizia pari all'81,5 per cento del bilancio⁹. A carico dei dipartimenti la legge 22 luglio 1802¹⁰ aveva posto le spese per i tribunali civili e criminali di prima istanza e d'appello, le case di custodia e il mantenimento dei detenuti fino alla loro condanna definitiva. Nelle casse dipartimentali dovevano versarsi i proventi di multe e tasse giudiziarie comminate da atti e sentenze di questi tribunali (eccetto quelle stabilite da leggi di finanza). Non solo. Per fare fronte ai costi della giustizia un decreto del 3 marzo 1803 riconobbe ai dipartimenti un denaro sui sette di ciascuna rata dell'imposta prediale¹¹. Questo metodo – la legge dichiara ogni anno quanti denari dell'imposta ordinaria spettano alle casse dipartimentali – era stato sperimentato già durante la seconda Cisalpina¹². Per l'anno 1804 (legge 13 gennaio) si consentiva ai dipartimenti di trattenere fino a due denari per scudo per coprire le spese di cui sopra.

Con il varo della normativa sulle strade (legge 27 marzo 1804¹³) – settore oggetto di investimenti strategici da parte del regime napoleonico¹⁴ – le finanze dipartimentali ottennero i massimi sussidi del periodo. Furono dichiarate “strade dipartimentali” le postali, quelle che collegavano il capoluogo ad altri capoluoghi di dipartimento; quelle “che servono al commercio esterno”. I Consigli generali presentavano alla prefettura un piano finanziario per pagare i lavori stradali (costruzione e manutenzione) decisi dal governo. Se il dipartimento avesse impegnato più di tre denari – dei dodici per scudo che la legge 21 marzo 1804¹⁵ aveva stabilito come massimo a vantaggio dei dipartimenti per gli anni 1804 e 1805, mentre l'imposta prediale era di 40 denari –, “la Nazione” avrebbe accordato un sussidio. Anche la politica delle acque, nella duplice funzione d'infrastruttura agricola e di via di comunicazione, rientrò nella progettualità di grande respiro dell'epoca, resa

8. *Conto*, esercizio 1805, I (Milano 1807), pp. 26-27.

9. Pari a lire milanesi 397.132, tra stipendi dei giudici (lire 220.000) e spese per gli edifici dei tribunali e case di custodia, su un totale di 487.007 (in cui peraltro non compaiono le pur rilevanti spese stradali). Cfr. *Conto dimostrativo delle spese occorribili per l'Amministrazione Dipartimentale del Serio per l'anno 1804*, in ASBG, *Archivio del Dipartimento del Serio*, b. 1869.

10. BL, n. 52, pp. 144-180, tit. IX.

11. BL, n. 20, pp. 39-40.

12. Legge 29 frimale IX (20 dicembre 1800) e legge 2 frimale X (23 novembre 1801), in *Raccolta delle leggi, proclami, ordini ed avvisi pubblicati in Milano dal giorno 13 pratile anno VIII* [2 giugno 1800], Milano 1800-1801, t. I, p. 197, t. III, pp. 156-157.

13. BL, n. 30, p. 194.

14. Cfr. G. Simoncini, *La legislazione viaria nel Regno d'Italia (1803-1806)*, “Storia urbana”, n.25 (1983), pp. 3-28; E. Pagano, *La strada napoleonica del Sempione*, “Archivio Storico Lombardo”, CXXXI (2005-2006), pp. 11-41.

15. BL, n. 24, p. 143.