



# La contestazione dell'idea tradizionale di 'Province' nel XVIII secolo

Anthony Mergey

## ► To cite this version:

Anthony Mergey. La contestazione dell'idea tradizionale di 'Province' nel XVIII secolo. *Storia Amministrazione Costituzione*, 2012, 20, pp.67-102. 10.1442/37650 . halshs-00734997

**HAL Id: halshs-00734997**

**<https://shs.hal.science/halshs-00734997>**

Submitted on 16 Oct 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## La contestazione dell'idea tradizionale di «Province» nel XVIII secolo

di Anthony Mergey

In uso nel passato nelle accezioni ecclesiastiche e finanziarie, la *province* rimane durante tutto il XVIII secolo, dal punto di vista amministrativo e giuridico, una rappresentazione astratta e generale. Essa corrisponde bene in certe parti del regno ha una realtà concreta, definita politicamente, con dei limiti precisi. Tale è il caso di certi territori annessi tardivamente ai domini regi come, per esempio, il Delfinato, la Borgogna, la Provenza o la Bretagna. Ma l'entità geografica definita *province* non ha ancora ricevuto quella consacrazione ufficiale che ne farà uno dei principali quadri dell'organizzazione amministrativa del regno di Francia. Si dovrà attendere le effimere e tardive riforme del estate 1787, e più particolarmente l'editto del 23 giugno «recante creazione di assemblee provinciali e municipali», per vedere colmata questa lacuna<sup>1</sup>.

Così, a partire del XV secolo, il termine '*province*' è usato per designare indifferentemente le suddivisioni della Francia. La *province* è allora assimilata al *bailliage* o alla *sénéchaussée*, al *gouvernement*, alla *généralité* e, nel XVIII secolo, le parole *province* e *intendance* sono considerate come sinonimi<sup>2</sup>. Più in generale, la *pro-*

Capitolo quinto della parte seconda del volume Università di Poitiers, *La Province. Circonscrire et administrer le territoire de la République romaine à nos jours*, sous la direction d'Éric Gojossa et Armand Vergne, Paris, L'aj, 2010. Si ringraziano Éric Gojossa e Armand Vergne per l'autorizzazione alla pubblicazione. Traduzione italiana di Catherine Humblet.

<sup>1</sup> *Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, da MM. Isambert, Decrusy e Taillandier, Paris, Belin-Leprieur, 1827, t. 28, p. 364-366. Per una ricognizione approfondita dell'editto regio, cfr. J. Egret, *La pré-Révolution française (1787-1788)*, Paris, Puf, 1962, pp. 109-122; P. Renouvin, *Les assemblées provinciales de 1787. Origines, développement, résultat*, Paris, Picard, 1921, pp. 99-112.

<sup>2</sup> A questo proposito, cfr. più particolarmente, G. Dupont-Ferrier, *Sur l'emploi du mot «provinces» notamment dans le langage administratif de l'ancienne France*, in «Revue historique», 1929, t. 160, pp. 241-267, e, dello stesso autore, *De quelques synonymes du terme «pro-*

*vince* è «un prodotto del suolo e della storia, della natura e del uomo»<sup>3</sup>; e designa soprattutto una comunità di costumi, abitudini, linguaggio, spirito, consuetudini, a volte d'istituzioni politiche, amministrative e fiscali.

Nel corso del tempo, le istituzioni e gli uomini si sono fatti dunque una idea della *province* consacrata dall'uso, dalla tradizione e dalla pratica. E, nel XVIII secolo, la *province* è, in qualche modo, ostaggio di differenti interpretazioni, che scaturiscono sia dal potere monarchico sia dalle corti sovrane sia da pensatori come quelli che appartengono alla tendenza aristocratica, quali Fénelon, Saint-Simon o Boulainvilliers. Così, il potere sovrano percepisce, in particolare, la *province* come uno spazio territoriale assoggettato alla onnipotenza dell'intendente. Le corti sovrane vi vedono il quadro indispensabile all'espressione delle libertà dette provinciali, cioè uno strumento di opposizione al potere regio; precisamente come fanno gli autori tradizionalisti, che assimilano la *province* ad una entità sottomessa all'autorità dei corpi intermedi, alla dominazione dei privilegi di casta e della società degli ordini nonché a quella delle assemblee degli stati.

Contestare l'idea tradizionale di *province* equivale allora a rimettere in questione queste diverse concezioni di cui la *province* è oggetto e le loro implicazioni. In altri termini, si tratta innanzitutto di darle finalmente un significato amministrativo. Questa ambizione è proclamata, alla metà del XVIII secolo, da una corrente di pensiero eterogenea, la quale raggruppa riformatori in gran parte illustri, come il marchese d'Argenson, il marchese di Mirabeau, Dupont de Nemours, Turgot, Le Trosne o ancora Necker. Tutti esprimono con i loro ricchi scritti il loro desiderio di mettere fine al «triste spettacolo rappresentato da queste *provinces*»<sup>4</sup>.

Questa ambizione ha dato luogo a numerosi progetti di riforme che propongono di ricostruire l'organizzazione territoriale e amministrativa del regno su nuovi fondamenti. Preoccupata di sviluppare la nozione di libertà locale, ma anche d'assicurare la coerenza dell'amministrazione generale del regno, la maggior parte dei rappresentanti di questa corrente riformatrice si distinguono per la forte intenzione di rinnovare il regime monarchico corredando-

*vince*» dans le langage administratif de l'ancienne France, in «Revue historique», 1929, t. 161, pp. 278-303.

<sup>3</sup> *Ivi*, t. 160, pp. 262-263.

<sup>4</sup> J.-N.-M. Guérineau de Saint-Péravi, *De l'ordre des administrations provinciales déterminé par les lois physiques*, s.l., s.n., 1782, p. 20.

lo, a livello locale, di un tessuto di piccole repubbliche incarnate da collettività territoriali tirate a nuovo. A quel punto, consacrando la *province* come realtà amministrativa che non può più essere soggetta ad interpretazione, si tratta di fare di quella, e più in generale dell'insieme delle istituzioni locali, dei centri d'impulso che permettano al potere centrale d'esercitare al meglio la sua autorità, prendendo tuttavia in conto gli interessi delle popolazioni. Si deve stabilire una «reale democrazia [...] nel cuore della monarchia»<sup>5</sup>.

Per cominciare, questi autori si interrogano sul posto della *province* in questa nuova struttura amministrativa che deve essere applicata al regno, dando alla *province* in questa occasione un senso e un contenuto certi che rompano con l'imprecisione e l'incertezza trasmessi da questo termine fino ad ora.

Il loro percorso è duplice. Da una parte, si tratta di identificare la *province* per farne una divisione amministrativa vera e propria, per inserirla in una struttura globale di riforma del sistema delle collettività territoriali (sezione 1); e, dall'altra parte, è necessario rinnovare e ridefinire gli organi decisionali chiamati ad agire a livello provinciale (sezione 2).

## SEZIONE 1

### *Definire e gerarchizzare la circoscrizione provinciale*

Il quadro che emerge dai piani di riforma è il seguente: la *province* non ha una esistenza amministrativa effettiva. Procedendo ad una ripartizione del regno, è opportuno dunque fare della *province* una circoscrizione territoriale identificabile. Inoltre, lungi dall'essere isolata, la *province* si colloca all'interno di una gerarchia di assemblee locali, chiaramente definita e strutturata.

#### 1. *La volontà d'identificare la 'province' con un'unità di amministrazione*

L'esercizio risulta tanto più difficile in quanto il regno non è costituito da un insieme amministrativo uniforme e razionale. Innanzitutto, è quindi indispensabile implementare «un piano solido

<sup>5</sup> R.-L. de Voyer, marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, Amsterdam, Rey, 1765, p. 27.

e regolare»<sup>6</sup> nel quale la *province* possa ricevere, finalmente, un significato pienamente amministrativo.

*La necessità di dotare il regno d'una 'costituzione'.* La Francia dell' Ancien Régime si appoggia su un'unità amministrativa e politica apparente, fondata essenzialmente sui differenti *commissaires* distribuiti nelle *provinces* del regno. In realtà, la sovrapposizione delle ripartizioni, siano esse amministrative, ecclesiastiche, giudiziarie o ancora finanziarie, compone un'organizzazione a tal punto intricata che l'amministrazione del regno vede la sua azione quotidiana regolarmente intralciata<sup>7</sup>. La complessità delle divisioni territoriali sembra dunque un ostacolo di prima grandezza, al quale si deve porre rimedio attraverso una riforma globale dell'organizzazione interna.

Questa riforma si dovrà fare progressivamente e concernerà, in un primo tempo, solo le *pays d'élections*. Il marchese d'Argenson propone dunque di farne prova nelle *généralités* di Soissons, d'Alençon e nella città di Parigi. Necker tenterà, invece, due esperimenti simili nel Berry e in Haute Guyenne<sup>8</sup>. Tuttavia, i nostri autori carezzano la speranza di vedere anche le altre *provinces* rinunciare ai loro *États* davanti agli effetti necessariamente benefici che il nuovo ordinamento amministrativo produrrà. «*Les pays d'États* sono attaccati alla loro forma – precisa Le Trosne – bisogna lasciargliela e aspettare che l'esempio d'un più grande beneficio fac-

<sup>6</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, Bâle, s.n., 1779, V.3, p. 328.

<sup>7</sup> In primo luogo, una prima suddivisione amministrativa è all'origine della coesistenza dei *pays d'États* e dei *pays d'élections*. Questi ultimi corrispondono ai territori più anticamente annessi alla Corona e i cui particolarismi si sono progressivamente sciolti e armonizzati nell'opera unificatrice dei re della Francia. Questi due tipi di paese sono, a loro volta, divisi in *généralités* che costituiscono le circoscrizioni territoriali degli intendenti. Inoltre, a questa suddivisione amministrativa, si sovrappone un'organizzazione territoriale ecclesiastica che produce un frazionamento del territorio in una moltitudine di parrocchie e di vescovati. Senza contare, infine, l'esistenza di divisioni giudiziarie e finanziarie che non mancano di distinguersi per la loro complessità. Cfr. C. Berlet, *Les provinces au XVIII<sup>ème</sup> siècle et leur division en départements. Essai sur la formation de l'unité française*, Paris, Bloud et Cie, 1913, pp. 25-30.

<sup>8</sup> Tra le numerose trattazioni, cfr., per esempio, R.-L. de Voyer, marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement*, cit., pp. 244-245; P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, in *Œuvres de Turgot*, G. Schelle éd., Paris, Alcan, 1922, t. 4, pp. 577-578, 598; G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., II.5, p. 105; J. Necker, *Mémoire sur l'établissement des administrations provinciales*, s.l., s.n., 1781, p. 7, 9.

cia loro desiderare di dividerlo, applicando i principali vantaggi dell'amministrazione provinciale»<sup>9</sup>.

Mentre i *pays d'États* si distinguono per la presenza di organi d'autonomia provinciale – i quali, come si vedrà più avanti, non rispondono ai criteri definiti dai riformatori – e, per questa ragione, «sentono meno la necessità della riforma»<sup>10</sup>, i *pays d'élections*, dal canto loro, soffrono l'assenza di «costituzione», ossia di una organizzazione solida e razionale. La diagnosi fatta dagli autori della *Mémoire sur les municipalités*, presentata al Re, è impietosa: «La causa del male, Sire, viene dal fatto che la vostra nazione non ha una costituzione. [...] V. M. [deve dare] alle altre *provinces* che non hanno alcuna costituzione, una costituzione meglio organizzata di quella di cui i *pays d'États* vanno oggi tanto orgogliosi»<sup>11</sup>.

In altri termini, si tratta di ridefinire globalmente gli ambiti territoriali dell'attività amministrativa con due scopi: facilitare, da una parte, il ravvicinamento dei sudditi e del monarca affinché operino insieme per la soddisfazione dell'interesse generale<sup>12</sup>; rinforzare, dall'altra parte, il potere monarchico assicurandogli l'appoggio dei suoi sudditi e offrendogli i mezzi necessari all'esercizio delle proprie competenze regie<sup>13</sup>. Dunque, come indica il giurista Le

<sup>9</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.1, p. 317. Cfr. anche R.-L. de Voyer, marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement*, cit., p. 250: «Ove mai si parlasse di dar forma ad un'istituzione simile nei *pays d'États*, questo potrà avvenire solamente dopo avere riconosciuto pienamente i grandi successi di tale istituzione, e a richiesta di questi stessi *pays d'États*». P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 578; J. Necker, *Mémoire sur l'établissement des administrations provinciales*, cit., pp. 26-27. Qualche anno dopo, Dupont de Nemours (*Mémoire sur la vie et les ouvrages de M. Turgot, ministre d'Etat*, Philadelphie-Paris, Barrois l'aîné, 2<sup>de</sup> éd., 1788, p. 200, nota 20) confermerà questa speranza: «Questa istituzione doveva inizialmente essere applicata solo alle *provinces* chiamate *pays d'élections*; ma c'era motivo di credere che i grandi vantaggi che esse ne avrebbero ritratto, avrebbero impegnato, presto o tardi, anche i *pays d'États*, a chiedere loro stessi al re di cambiare la forma della loro amministrazione e di avvicinarli alla costituzione generale». Cfr. S. Mannoni, *Une et invisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè, 1994, t. 1, pp. 197-198.

<sup>10</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 578.

<sup>11</sup> *Ivi*, pp. 576-578. Cfr. anche G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., II.9, p. 126: «La Rivoluzione non può [...] mancare di ferire la cosa che in Francia chiamiamo *costituzione* o almeno ciò che ne tiene posto». Cfr. E. Gojoso, *Le Mémoire sur les municipalités (1775) et la réforme administrative à la fin de l'Ancien Régime*, in «Cahiers poitevins d'Histoire du droit», 2007, n. 1, p. 130. Alla vigilia della Rivoluzione, una constatazione simile è fatta da Guérineau de Saint-Péravi (*Essai sur les principes à adopter par les États généraux*, s.l., s.n., 1789, p. 29): «Tutto attesta che il regno non gode d'una vera costituzione».

<sup>12</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 606-607.

<sup>13</sup> *Ivi*, pp. 575-576. G.-F. Le Trosne, *De l'ordre social*, Paris, Debure, 1777, p. 232; G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.3, p. 328.

Trosne, una tale organizzazione è «la sola e vera forma d'un governo felice, [...] il solo mezzo per fare rinascere le virtù civili, di presentare ai cittadini una patria, un interesse comune, una cosa pubblica e di formare tra loro e il sovrano una vera società»<sup>14</sup>. È necessario «edificare e contemporaneamente demolire [...] tutti quegli edifici disparati e discordanti che noccono all'insieme e che sfigurano e fanno sparire l'edificio principale, per presentare a tutti gli sguardi e all'ammirazione generale, un edificio semplice e unico»<sup>15</sup>. E Le Trosne prosegue: «l'istituzione di un'amministrazione provinciale organizzata in tutti i suoi gradi, legata alla costituzione dello stato, o piuttosto tale da dar forma a questa costituzione, [...] è uno degli strumenti più possenti per assicurare la stabilità dell'ordinamento»<sup>16</sup>.

Ma, per raggiungere questo obiettivo, la parola '*province*' deve designare una vera circoscrizione amministrativa e non più corrispondere solamente a profonde differenze di costume, di spirito, di consuetudine o anche di regime fiscale.

*La 'province', una circoscrizione amministrativa vera e propria.* Tutti i nostri autori – o quasi tutti – concordano sulla necessità di assimilare la *province* ad un'unità amministrativa chiaramente definita: condizione preliminare all'istituzione di un'efficace organizzazione, per l'appunto provinciale.

Nei differenti progetti proposti, la *province* è ormai un livello amministrativo; essa non designa più una realtà storica, politica e sociologica. Non deve più essere utilizzata per designare la circoscrizione dell'intendente, ma quella destinata a ospitare un'assemblea di deputati che agirà nell'interesse dei amministrati, pur continuando a mostrarsi rispettosa dei diritti e delle prerogative del sovrano. Dunque, l'accezione amministrativa della *province* sembra talmente evidente e acquisita per i riformatori che gli approfondimenti che la riguardano risultano piuttosto limitati.

Gli unici, frammentari elementi che si possono rintracciare riguardano la delimitazione geografica della circoscrizione provinciale. Dato che la *Mémoire sur les municipalités*, la quale fa della *province* un livello fondamentale della piramide amministrativa, rimane muta sul punto, dobbiamo rifarci ad una lettera di Dupont

<sup>14</sup> *Ivi*, V.2, p. 322.

<sup>15</sup> *Ivi*, II.9, p. 127.

<sup>16</sup> *Ivi*, XI.8, p. 614.

de Nemours, che uscirà alla vigilia della Rivoluzione, per farci una vaga idea delle opinioni degli autori al momento della redazione di questo testo rimasto a lungo inedito<sup>17</sup>. La *Mémoire* prevedeva dunque una circoscrizione provinciale di dimensioni modeste. Secondo il fisiocrate, Turgot «riteneva che le *provinces* non dovevano avere più di dieci leghe di raggio, affinché dalla parte più lontana del capoluogo si potesse raggiungere quest'ultimo in un giorno e ritornare a casa in un altro»<sup>18</sup>. La ragione di ciò era che l'ex controllore generale delle finanze «voleva che si facessero sentire i rapporti naturali che esistevano tra l'amministrazione e la giurisdizione e che si dimostrasse quanto sarebbe stato utile che le divisioni del territorio più convenienti ai livelli dell'una fossero parimenti applicate all'estensione delle competenze dell'altra»<sup>19</sup>.

Il progetto de Le Trosne ci dice di più, grazie all'attenzione per i dettagli che caratterizza i suoi scritti – come conseguenza, forse, della sua formazione di giurista. In tanto, la circoscrizione territoriale nella quale i corpi amministrativi provinciali sono chiamati a muoversi è designata con una parola ben precisa: si tratta della '*généralité*'. Con il termine '*généralité*' originariamente si fa riferimento alla circoscrizione apparsa nel XVI secolo, nella quale si esercitava la giurisdizione d'un ufficio delle finanze che, tramite gli esattori generali, era incaricato di trasmettere al centro l'insieme del gettito dell'imposte dirette. La *généralité* costituiva dunque la parte principale dell'amministrazione delle finanze locali<sup>20</sup>. Ma progressivamente, la *généralité* finanziaria diede il nome alla *généralité* amministrativa sottoposta all'intendente. A partire dal regno personale di Louis XIV, il *commissaire départi* lavorava in questo quadro e, dunque, fino alla meta del XVIII secolo, la parola *géné-*

<sup>17</sup> Secondo Condorcet (*Vie de Monsieur Turgot*, Londres, s.n., 1786, p. 152), se questo livello, pur tanto importante, è trattato poco in dettaglio dagli autori del *Mémoire*, è perché non era previsto che le assemblee provinciali vedessero la luce nell'immediato. Secondo lui, Turgot «avrebbe cominciato dall'istituzione delle municipalità particolari che sarebbe stata presto seguita da quella delle assemblee d'*élection*. Là, si sarebbe fermato (...) per lasciare il tempo allo spirito pubblico di formarsi, ai cittadini di istruirsi e a quelli che lumi, talenti, intenzioni rendevano degni di funzioni più estese, di prepararsi ad esse e di farsi conoscere».

<sup>18</sup> P.-S. Dupont de Nemours, *Lettre aux auteurs du Journal*, in «Journal de Paris», Paris, Quillau, 2 juillet 1787, n. 183, p. 804. Per quanto riguarda l'unità di misura, segnaliamo che una lega equivale a circa 4 chilometri.

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 804.

<sup>20</sup> *Dictionnaire universel français et latin, vulgairement appelé Dictionnaire de Trévoux*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Cie des Libraires associés, 1771, t. 4, V° «Généralité», p. 460. Cfr. M. Bordes, *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Sedes, 1972, p. 62, 130.



*ralité* fu impiegata per designare il dipartimento geografico amministrato da questo rappresentante della Stato.

Mentre Le Trosne non giustifica mai la scelta di questa denominazione, sembra a prima vista fare propria l'analogia tra *province* e *généralité* che si è diffusa nel corso del secolo. Eppure sembra opportuno, in considerazione dell'obiettivo principale del suo piano – ossia la riforma dell'imposizione – che il termine *généralité* sia piuttosto usato con riferimento alla circoscrizione originaria degli esattori speciali piuttosto che con riferimento a quella sottoposta alla direzione dell'intendente, indicata anche, a partire dagli anni cinquanta del XVIII secolo con il vocabolo '*intendances*'. D'altronde, è piuttosto interessante notare che i corpi provinciali rinnovati che prenderanno posto nella *généralité* si sostituiranno puramente e semplicemente a quella tradizionale autorità del luogo che è l'intendente; istituzione che tuttavia, come vedremo, veniva totalmente passata sotto silenzio nella struttura amministrativa designata dal fisiocrate.

Sebbene Le Trosne mantenga il nome in vigore per indicare quello che costituisce in qualche modo il territorio provinciale, non dimentica di sottolineare, ancora una volta, la mancanza d'uniformità delle *généralités* e, specialmente, la loro disparità di superficie. Nonostante ciò, se da un lato Le Trosne si impegna nei confronti del popolo a promuovere «la prossimità e la comodità» in ciascuna di queste circoscrizioni provinciali, dall'altra non propone una ridefinizione dei confini esistenti, anche se è precisato che solamente il re è competente a fissare i limiti territoriali delle *généralités*<sup>21</sup>. Concretamente, venticinque *généralités* sono scelte per adottare il programma riformatore che egli raccomanda vivamente, e ciascuna di loro sarà composta di circa dieci distretti<sup>22</sup>. Alle venti *généralités* situate nei *pays d'élections*, propone in effetti d'aggiungere – se il potere regio dà il proprio assenso – cinque *provinces* localizzate nei *pays d'imposition*<sup>23</sup>. Bisogna dunque «allestire, sin dai primi passi della riforma, un'amministrazione provin-

<sup>21</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.5, p. 331.

<sup>22</sup> *Ivi*, V.5, p. 352.

<sup>23</sup> *Ivi*, II.5, pp. 107-108. In realtà, Le Trosne considera ventuno *généralités* situate nei *pays d'élections*, poiché non dimentica di menzionare il caso particolare della *généralité* di Trévoux, capitale del principato di Dombes, creata nel 1762 e che scomparirà nel 1786. Quanto alle *généralités des pays d'imposition*, sono proposti per vedersi applicare la riforma, i Trois-Evêchés (Metz), la Lorena, l'Alsazia, la Franca Contea e le Roussillon. La Corsica (Bastia) e le Hainaut-Cambrésis (Valenciennes), invece, non sono considerati.

ziale, non solo perché questa ne costituisce la base, ma perché essa è il solo mezzo d'esecuzione senza il quale non si può fare niente di grande e durevole»<sup>24</sup>.

Benché sia stata solo temporanea, la riforma attuata alla fine degli anni settanta del XVIII secolo da Jacques Necker si iscrive nella linea ideale tracciata da Guillaume-François Le Trosne. In effetti, se il primo tentativo d'amministrazione provinciale avviato dal Ministro nel Berry interviene nel 1778, la voluminosa opera di Le Trosne, *De l'administration provinciale et de la réforme des impôts*, anche se pubblicata nel 1779, era stata per la più parte redatta durante l'anno 1775, come la *Mémoire sur les municipalités*. E fu, d'altra parte, proprio dietro pressione del suo editore, il quale era a conoscenza della creazione dell'assemblea del Berry, che Le Trosne si decise a pubblicare il suo manoscritto<sup>25</sup>.

Nel suo testo, sicuramente per comodità, Necker procede a sua volta all'assimilazione tra *province* e *généralité*<sup>26</sup>. Assegna alla *province* del Berry, che assume così il carattere di una circoscrizione amministrativa, la delimitazione della *généralité* di Bourges. A questo riguardo, l'esperienza di Necker conduce a dare a ciascuna *généralité* – sede di una assemblea provinciale – il nome, in fine ufficiale, di *province*, che ricopre d'allora un senso amministrativo ben determinato.

Nonostante ciò, rimane il caso particolare del piano stabilito dal marchese d'Argenson. Nei suoi scritti, la *province* non è affatto

<sup>24</sup> *Ivi*, II.8, p. 123

<sup>25</sup> L'editore, M. Hirzel (*ivi*, pp. i-ii) si esprime nei termini seguenti: «Le relazioni che ho avuto con parecchi filosofi che coltivano in Francia con tanto successo la scienza dell'economia politica, mi hanno fatto conoscere l'esistenza di un'opera importante sul modo di mettere in pratica questa teoria e di applicarla al governo di una società (...). Ho provato in tutti i modi di sollecitare che mi venisse procurata una copia di questo manoscritto. L'autore, con cui non avevo alcuna relazione diretta, si è rifiutato per molto tempo al desiderio dei miei amici, sia adducendo la ragione che questo lavoro, essendo proprio alla Francia e contenendo dettagli che le sono specifici, era meno interessante per un straniero; sia adducendo la ragione che aveva bisogno di tempo per ritoccare e perfezionare il suo lavoro. È passato così molto tempo. Ho raddoppiato le mie richieste quando ho visto l'istituzione di un esperimento d'amministrazione provinciale nel Berry: e questo evento sembrava avere anche deciso l'autore a dare i tocchi finali alla sua opera. Infine, la mia perseveranza è stata coronata da successo e ho ricevuto questa copia nel gennaio 1779». Notiamo che l'opera di Le Trosne aveva vinto il premio conferito dal corpo dei negozianti di Tolosa, assegnato dall'Accademia delle scienze, delle iscrizioni e belle lettere il 1 settembre 1776. Cfr. L. Petit de Bachaumont, M.-F. Pidansat de Mairobert, B.-F. Mouffle d'Angerville, *Mémoire secrets pour servir à l'histoire de la République des lettres en France, depuis 1762 jusqu'à nos jours, ou Journal d'un Observateur*, Londres, John Adamson, 1780, t. 14, pp. 351-355.

<sup>26</sup> J. Necker, *Mémoire sur l'établissement des administrations provinciales*, cit., p. 9, 34.

definita – se non nel suo senso tradizionale<sup>27</sup> – e non sembra essere considerata come un livello amministrativo. La ragione è che d'Argenson diffida particolarmente della moltiplicazione delle assemblee: quelle degli *Etats généraux* gli sembrano «pericolose per la democrazia», e se «gli Stati di una grande *province* sono meno pericolosi, [...] lo sono»<sup>28</sup> comunque. Simbolo per eccellenza del regno dei privilegi, la *province* storica tanto celebrata da Fénélon, Boulainvilliers e anche da Saint-Simon suscita i timori del marchese.

Per cominciare, il regno è diviso in 'dipartimenti' che appaiono meno estesi delle *généralités*<sup>29</sup> e al loro vertice sono posti degli intendenti. Non viene menzionata la *province*. Ma, sviluppando i contorni del suo progetto, d'Argenson precisa che l'intendente sarà il solo ufficiale del re «per la polizia e la finanza nelle *provinces*»<sup>30</sup>, incaricato di «rispondere della buona amministrazione della sua *province*»<sup>31</sup> e, sarà inoltre l'ispettore di «ogni polizia e finanza nel suo *département*»<sup>32</sup>. L'utilizzo più o meno indifferenziato dei termini «*généralité*», «*département*» e «*province*» testimonia le difficoltà incontrate dall'autore nel dare un nome alla circoscrizione che intende creare e mette in luce, con ciò stesso, il problema generato dalla varietà dei termini usati sotto l'Ancien Régime per definire tutti i tipi di circoscrizione o regione.

In realtà, con una superficie minore, il *département* sembra avere vocazione a essere il quadro dell'attività amministrativa, che nel passato era esercitata nell'ambito della *généralité*, della *province*. Questa impostazione è rinforzata dal desiderio manifestato da d'Argenson di dividere, a medio termine, «i diversi *départements* in parti più piccole»<sup>33</sup>, ciò che verrebbe in fine a creare tre livelli amministrativi: le magistrature urbane e di villaggio, una nuova divisione amministrativa cui non è ancora stato dato un nome e, infine, il *département*, la cui assimilazione teorica alla *province* sarebbe ancora più pregnante. In sostanza, nonostante la trattazione succinta che d'Argenson ne fa, il suo '*département*' tende a somi-

<sup>27</sup> R.-L. de Voyer, marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement*, cit., p. 260, 263, 287-288.

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 29.

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 227.

<sup>30</sup> *Ivi*, p. 230.

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 237.

<sup>32</sup> *Ivi*, p. 231.

<sup>33</sup> *Ivi*, p. 234.

gliare più alla *province* che al livello amministrativo che i rivoluzionari del 1789 chiameranno anche loro '*département*'.

Consacrata giuridicamente come livello amministrativo, la *province* è ormai legittimata ad essere il quadro territoriale nel quale prenderà posto un'assemblea, che agirà per preservare sia gli interessi locali che quelli del principe. Facendo di essa una componente fondamentale della nuova Francia amministrativa, i diversi progetti di riforma concorrono a raggiungere un obiettivo dichiarato: «dare un'organizzazione regolare alle *provinces* e, grazie ad esse, al regno»<sup>34</sup>. E da questa nuova organizzazione territoriale deriva una struttura amministrativa gerarchizzata, all'interno della quale la *province* è condotta a prendere posto.

## 2. *L'inserimento della 'province' in un sistema amministrativo gerarchizzato*

Animata da un desiderio d'uniformità generalizzata all'interno dei *pays d'élections* che deve realizzarsi sotto l'impulso dato dalla autorità sovrana<sup>35</sup>, la maggior parte dei riformatori, impegnati a razionalizzare<sup>36</sup>, si pronuncia in favore della costituzione d'una piramide amministrativa, di cui la *province* sarebbe una delle componenti. Eppure, la preminenza storica, naturale, per non dire tradizionale, della *province* è in qualche modo attenuata, se non rimessa in discussione.

*La creazione d'una struttura amministrativa a più livelli.* I sostenitori della corrente aristocratica, favorevoli alle modalità di governo per 'stati particolari', hanno sempre immaginato una ripartizione del regno che garantisca la sopravvivenza dei soli stati che

<sup>34</sup> P.-S. Dupont de Nemours, *Lettre à Charles-Frédéric, margrave de Bade* (14 février 1780), in *Correspondance du margrave et du prince héréditaire de Bade avec le marquis de Mirabeau et Du Pont de Nemours*, pubblicata da C. Knies, Heidelberg, Carl Winter's Universitätsbuchhandlung, 1892, t. 1, p. 199.

<sup>35</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., VIII, 14, p. 484: «È necessario che l'autorità, nel dispiegarsi, porti lume e convinzione (...). È lei che deve illuminare e dirigere; l'amministrazione provinciale non deve essere incaricata che di eseguire».

<sup>36</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 607. Cfr. anche M.-J.-A.-N. de Caritat, marquis de Condorcet, *Vie de Monsieur Turgot*, cit., p. 151: «(Turgot) voleva che questa istituzione fosse opera della ragione, e non, come tutte quelle che sono esistite fino adesso, opera del caso e delle circostanze» (corsivo nostro); G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., II, 7, p. 120.

hanno potere su grandi circoscrizioni, con la *province* che costituisce l'unico quadro territoriale di riferimento.

La maggioranza dei progetti riformatori, invece, non volendosi limitare al livello provinciale, ritengono che la rigenerazione della società dell'Ancien Régime richiede l'adozione di una nuova divisione territoriale su più livelli. Riferendosi alla riforma amministrativa che voleva fare il margravio di Bade, il marchese di Mirabeau si rivolge a Charles de Butré, un seguace delle teorie fisiocratiche divenuto consigliere di Charles-Frédéric, nei termini seguenti: «Non so quali siano le vostre divisioni territoriali, ma ve n'è bisogno, non sono mai troppe. [...] Tutto, dico, nell'ordine sociale deve essere organizzato attraverso suddivisioni»<sup>37</sup>. Viene dunque considerata l'istituzione di diverse circoscrizioni amministrative che serviranno da quadro alle differenti assemblee locali, le quali si estenderanno dalle unità territoriali di base, ossia le comunità rurali e urbane, fino in certi casi ad una assemblea nazionale chiamata a sostituire gli Stati generali. Come indica Dupont de Nemours, l'obiettivo perseguito è di «collegare, in una buona costituzione gerarchica di assemblee municipali, il re e la nazione, a tal punto che l'autorità dell'uno sia sempre secondata dall'opinione e dalla volontà dell'altra»<sup>38</sup>.

Il primo livello è costituito dalle amministrazioni municipali urbane e di villaggio. La maggior parte dei progetti traduce la volontà d'instaurare un livello comunale attivo e liberato, parzialmente o completamente, dalla tutela opprimente dei rappresentanti del re. Iscrivendosi nella linea di d'Argenson che raccomanda l'istituzione di un corpo di ufficiali municipali in ogni città e in ogni parrocchia rurale, il movimento in favore della rinascita delle istituzioni locali è proseguito in particolare, dalla fine degli anni '50 del XVIII secolo, dalla scuola dei fisiocratici. Chiamata «ordine municipale»<sup>39</sup>, «magistratura municipale delle città»<sup>40</sup>, «villaggi»<sup>41</sup>, «città»<sup>42</sup>, o ancora «comunità agricola e di circoscrizione»<sup>43</sup>,

<sup>37</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Lettre à Butré* (3 mai 1777), in *Correspondance du marquis de Mirabeau*, cit., t. 1, p. 106.

<sup>38</sup> P.-S. Dupont de Nemours, *Lettre à Charles-Louis, prince héréditaire de Bade* (1er février 1783), ivi, t. 2, p. 368.

<sup>39</sup> V.R., marquis de Mirabeau, F. Quesnay, *Traité de la monarchie*, éd. G. Longhitano, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 108; V.R., marquis de Mirabeau, *Introduction au Mémoire sur les Etats provinciaux*, Paris, Hérissant, 1758, p. 33.

<sup>40</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Théorie de l'impôt*, s.l., s.n., 1760, p. 34.

<sup>41</sup> P.S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 581.

<sup>42</sup> *Ivi*, pp. 599-600.

l'unità territoriale elementare rappresentata dal comune è dunque la base del nuovo schema amministrativo.

Una delle particolarità dei piani fisiocratici consiste nella instaurazione di un livello intermedio tra le municipalità urbane e rurale e il tradizionale grado provinciale. È stabilita una circoscrizione il cui territorio somiglia approssimativamente agli *élections* di allora<sup>44</sup>. Il marchese di Mirabeau fa riferimento ad un 'cantone', che assomiglia di più ad una suddivisione finanziaria che amministrativa, nella quale prende posto una «municipalità generale»<sup>45</sup>. La *Mémoire sur les municipalités* considera anche una «circoscrizione», «distretto», o «cantone», che costituisce una circoscrizione amministrativa assimilabile ai «*baillages, élections, vigueries*»<sup>46</sup>, e all'interno della quale è chiamata ad agire un'assemblea. Per quanto riguarda la divisione territoriale considerata da Le Trosne al livello della *élection*, essa prende il nome di «distretto» e vuole essere il quadro di riferimento per l'attività amministrativa d'un organo chiamato «consiglio del distretto»<sup>47</sup>. Globalmente, l'esistenza di questo livello amministrativo è soprattutto motivata dalla preoccupazione di facilitare la corrispondenza – in particolare in materia fiscale – tra la municipalità comunale e la *province*. Queste assemblee che prendono posto al livello delle *élections* non sono, per altro, senza somiglianze con quelle che saranno le amministrazioni di distretto stabilite dalla Costituente, le quali rappresenteranno un ingranaggio intermedio tra i comuni e il dipartimento al quale saranno «interamente subordinate»<sup>48</sup>.

Questa piramide amministrativa prevede chiaramente un livello provinciale rinnovato e rivivificato. È così considerata l'istituzione di una amministrazione solida ed efficace – chiamata indifferentemente «assemblea generale del municipale della *province*»<sup>49</sup>, «mu-

<sup>43</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.13, p. 343.

<sup>44</sup> *Les élections* costituivano suddivisioni della *généralité*. Esse costituivano anche le giurisdizioni composte dal corpo degli eletti, incaricate del contenzioso delle finanze straordinarie che non apparteneva all'intendente.

<sup>45</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Introduction au Mémoire*, cit., p. 55.

<sup>46</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 577. Cfr. P.-S. Dupont de Nemours, *De la liberté du commerce des grains, ou histoire abrégée du commerce des blés en France depuis cent ans jusqu'à ce jour*, in «Ephémérides du citoyen» (ci-après «Ephém.»), 1769, t. 1, p. 47; M.-J.-A.-N. de Caritat, marquis de Condorcet, *Vie de Monsieur Turgot*, cit., p. 145.

<sup>47</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.6, p. 332.

<sup>48</sup> Articolo 28 della sezione II della legge del 22 dicembre 1789.

<sup>49</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Introduction au Mémoire*, cit., p. 35.

nicipale generale»<sup>50</sup>, assemblea dei proprietari [...] d'una *province*»<sup>51</sup>, «amministrazioni municipali economiche»<sup>52</sup>, «assemblea provinciale»<sup>53</sup>, «nuovi Stati provinciali»<sup>54</sup>, «assemblee municipali»<sup>55</sup> – che ha vocazione a rappresentare l'intero corpo della *province* e godere di un'autonomia certa per contrastare e restringere le manifestazioni della centralizzazione monarchica.

Infine, in certi progetti d'ispirazione fisiocratica, la razionalizzazione dell'organizzazione interna necessita la presenza, a livello nazionale, di un organo amministrativo – e quindi per niente politico – incaricato di rappresentare gli interessi della nazione nel suo insieme. Il piano di Dupont de Nemours e Turgot prevede così una «grande municipalità, o municipalità regia, o municipalità generale del regno»<sup>56</sup>. Lungi dal rendere questo organo nazionale una struttura indipendente che potrebbe alla fine ergersi come contropotere, gli autori della *Mémoire* insistono sulla necessità di stringere dei legami solidi tra gli alti rappresentanti delle amministrazioni locali e il potere centrale, e, in particolare, i ministri del re. Come nella *Mémoire sur les municipalités*, Le Trosne prescrive l'instaurazione di un «consiglio nazionale», il quale appare come «il legame e il mezzo di corrispondenza tra il re e la nazione», permettendo così «l'unità all'interno del governo»<sup>57</sup>. Questa assemblea nazionale è un'istituzione che, ancora una volta, non mira ad altro che a sostenere la politica del re. Del resto, altri progetti considerano l'esistenza di un corpo nazionale. Intanto, quello di Guérineau de Saint-Péravi non si allontana dal solco del pensiero fisiocratico nel momento in cui raccomanda l'istituzione di un «consiglio superiore» o «tribunale supremo» presso il sovrano,

<sup>50</sup> *Ivi*, p. 35.

<sup>51</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Dixième lettre de M.B. à M. et la quatrième sur la restauration de l'ordre légal* (du 24 novembre 1767), in «Ephém.», 1768, t. 6, p. 72.

<sup>52</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Les Economiques*, 2<sup>de</sup> partie, Paris, Lacombe, 1769, p. 316.

<sup>53</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Supplément à la théorie de l'impôt*, Le Havre, P.F. Gosse, 1776, p. 203; P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 611-612; G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.8, pp. 334-336 (segnaliamo che Le Trosne immagina accanto all'assemblea della *province*, un organo esecutivo designato col sintagma «consiglio provinciale»).

<sup>54</sup> J.-N.-M. Guérineau de Saint-Péravi, *De l'ordre des administrations provinciales*, cit., p. 1, 22.

<sup>55</sup> A.-F.-J. Fréville, *Ephémérides de l'humanité, ou bibliothèque raisonnée des sciences morales*, s.1., s.n., 1789, t. 1, p. 228, 234.

<sup>56</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 612. Cfr. A. Esmein, *L'assemblée nationale proposée par les physiocrates*, in *Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, Paris, Piard, 1904, t. 62, pp. 399-405 in particolare.

<sup>57</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., p. 339.

incaricato di portare le lamentele delle *provinces*<sup>58</sup>. Quanto a Condorcet, che fa propria una parte delle idee amministrative degli economisti nei suoi scritti pubblicati alla vigilia della Rivoluzione, l'istituzione di una assemblea nazionale, percepita come «una conseguenza inevitabile delle assemblee di *provinces*»<sup>59</sup>, è egualmente indispensabile<sup>60</sup>. Infine, nel 1789, un discepolo tardivo e oscuro della scuola fisiocratica, Fréville, propone a sua volta un «consiglio nazionale»<sup>61</sup> che ha, tuttavia, una duplice natura: amministrativa, certo, ma anche politica, sul modello degli Stati generali<sup>62</sup>.

La *province* costituisce un'articolazione essenziale della nuova organizzazione interna. Tuttavia, procedendo con la suddivisione territoriale del regno, risulta che la maggior parte dei progetti tendono a minimizzare il ruolo tradizionalmente assegnato alla *province*, non considerandola più davvero come l'unità amministrativa di riferimento.

*La rimessa in discussione della tradizionale preminenza della 'province'.* Questo nuovo statuto della *province* si spiega, da una parte, in ragione del peso e dell'importanza accordati alle altre circoscrizioni amministrative, e in particolare agli organi del livello comunale, dall'altra parte, in ragione delle prerogative affidate a questi ultimi.

In primo luogo, l'influenza crescente dei differenti corpi amministrativi avviene naturalmente a detrimento della *province* stessa, ma anche del rappresentante del re nella *province*, aspetti di cui torneremo a parlare. In generale, la volontà di riabilitare le amministrazioni municipali di villaggio e urbane e di considerarle come lo zoccolo della nuova organizzazione interna, è marcata. L'obiettivo è realizzare le condizioni per una vita pubblica che permetterà agli abitanti stessi di prendere parte alla gestione degli affari locali. Il principio che informa questa nuova dimensione riconosciuta alle città e ai villaggi è che l'attività pubblica non può esercitarsi in modo pieno se non al livello che mette direttamente in relazione

<sup>58</sup> J.-N.-M. Guérineau de Saint-Péravi, *De l'ordre des administrations provinciales*, cit., p. 105, 108.

<sup>59</sup> M.-J.-A.-N. de Caritat, marquis de Condorcet, *Sentiments d'un républicain sur les assemblées provinciales et les Etats généraux*, Philadelphie, s.n., 1788, p. 15, 17.

<sup>60</sup> M.-J.-A.-N. de Caritat, marquis de Condorcet, *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, s.l., s.n., 1788, pp. 128 ss.

<sup>61</sup> A.-F.-J. Fréville, *Ephémérides de l'humanité*, cit., t. 1, p. 164.

<sup>62</sup> *Ivi*, p. 165, pp. 220-240 in particolare.



gli amministrati con i loro rappresentanti; e, in questo senso, i rappresentanti municipali sono, per definizione, più vicini di quelli provinciali. Questa importante posizione attribuita alle comunità rurali e urbane anticipa, in qualche modo, il processo di rivoluzione comunale avviato nel 1789.

Con l'eccezione del piano elaborato dal ministro Necker alla fine degli anni settanta del XVIII secolo, tutti gli altri progetti articolano la nuova struttura amministrativa su una base municipale chiaramente definita. Così, per esempio, il marchese d'Argenson insiste sull'indispensabile presenza di «magistrati popolari [...] a capo di ciascuna comunità, cioè di ciascuna città, borgo o villaggio»<sup>63</sup>. Allo stesso modo, le intenzioni del poco conosciuto cavaliere di Vivens testimoniano una particolare attenzione al livello municipale. Benché favorevole alla preminenza dell'amministrazione provinciale, l'autore delle *Observations sur divers moyens de souvenir et d'encourager l'agriculture, principalement dans la Guyenne* suggerisce, nondimeno, la formazione e lo sviluppo d'istanze locali, chiamate a giocare un ruolo preponderante<sup>64</sup>. Secondo ogni logica, la rinascita municipale costituì una direttrice fondamentale della dottrina fisiocratica, come attestato dalle significative argomentazioni della *Mémoire sur les municipalités* e dall'imponente opera di Le Trosne, *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*. D'altronde, secondo Condorcet, al momento della realizzazione del suo progetto, Turgot avrebbe iniziato anzitutto a costituire le assemblee municipali e rinviato ad un secondo momento la fondazione delle assemblee provinciali, «perché questa istituzione sarebbe stata sufficiente all'esecuzione della maggior parte delle sue idee»<sup>65</sup>. Ma l'esempio più celebre è quello del marchese di Mirabeau. Alla fine degli anni cinquanta del XVIII secolo, costui, che fino ad allora, conformemente alle tesi degli aristocratici, ha conservato solo la circoscrizione provinciale come quadro territoriale di riferimento, adesso, influenzato da Quesnay, prende in considerazione la città e il villaggio come ingranaggi indispensabili alla vi-

<sup>63</sup> R.L. de Voyer, marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement*, cit., p. 207.

<sup>64</sup> F. Labat de Vivens, *Observations sur divers moyens de souvenir et d'encourager l'agriculture, principalement dans la Guyenne*, s.l., s.n., 1756, 2<sup>de</sup> partie, pp. 136-137. Su questo autore che era, peraltro, il cugino germano della moglie di Montesquieu, cfr. J. Haechler, *Le chevalier de Vivens. Un philosophe des Lumières en Guyenne*, Bordeaux, Aubéron, 2000; A. Parailous, *Un homme des Lumières à Clairac: le chevalier de Vivens (1697-1780)*, in «Revue de l'Agenais», 1994, n. 3, pp. 487-505.

<sup>65</sup> M.-J.-A.-N. de Caritat, marquis de Condorcet, *Vie de Monsieur Turgot*, cit., p. 152.

talità del nuovo sistema amministrativo. Ora, l'«ordine municipale» gli appare come la piena espressione «di questa repubblica subordinata che deve entrare nella composizione della monarchia, e di cui essa sola può mantenere il gioco interno e la stabilità»<sup>66</sup>.

In secondo luogo, la relativa marginalizzazione della *province* si manifesta attraverso l'importanza delle attribuzioni riconosciute alle amministrazioni comunali. Certamente, nella grande maggioranza dei progetti, la *province* conserva un potere di sorveglianza e di controllo sulle magistrature inferiori, ma le *provinces* si trovano pur sempre nella situazione di condividere, d'ora in avanti, certe funzioni con i comuni, in particolare nei settori dove tocca a questi ultimi di gestire i loro propri interessi municipali. In realtà, è la diffidenza nei confronti dell'intendente che conduce certi autori a rinforzare il ruolo delle città e dei villaggi, provocando così un certo arretramento della *province* nel suo insieme. Pensatori come i fisiocratici hanno perfettamente capito che se il governo, tramite i suoi rappresentanti, è troppo presente nell'amministrazione degli affari propri di ciascuna municipalità, i cittadini se ne distoglieranno. Così, la direzione degli interessi locali, dell'«affare di ciascuno villaggio»<sup>67</sup>, degli «affari comuni»<sup>68</sup> di ciascuna circoscrizione, è affidata, come prevederà più tardi la Costituzione del 1791<sup>69</sup>, alle autorità municipali interessate, perché esse sole sono capaci di svolgere correttamente questa delicata missione facendo uso d'un potere di decisione proprio.

Tra i settori che illustrano questa ritrovata libertà municipale, si trova in particolare quello dei lavori di manutenzione della rete stradale minore. Costatando lo stato deplorabile nel quale si trovano le comunità di villaggio<sup>70</sup>, i fisiocratici chiedono una liberalizzazione delle energie locali offrendo alle amministrazioni municipali la possibilità di rispondere direttamente – senza aspettare né l'accordo del rappresentante del re né quello del corpo provinciale – ai bisogni dei cittadini preoccupati d'agire «per il bene della loro

<sup>66</sup> V.R., marquis de Mirabeau, F. Quesnay, *Traité de la monarchie*, cit., p. 108.

<sup>67</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 582.

<sup>68</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.13, p. 344, 347.

<sup>69</sup> L'articolo 9 del titolo II della Costituzione del 1791 precisa in effetti che gli ufficiali municipali «sono incaricati di gestire gli affari particolari del comune».

<sup>70</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., pp. 590-591: «Nello stato attuale, le vie e gli accessi della maggior parte dei villaggi sono impraticabili [...]. Ciò contribuisce molto a dare ai villaggi l'apparenza e, in grande parte, la realtà della miseria».

comunità»<sup>71</sup>. Appare indispensabile che le assemblee municipali possano intraprendere i «lavori pubblici che sono specialmente per loro necessari»<sup>72</sup>. Così, nella *Mémoire sur les municipalités*, il potere di decisione accordato dal principe nel settore dei lavori pubblici – un vero «privilegio» secondo Dupont de Nemours<sup>73</sup> – appartiene sicuramente all'assemblea provinciale, ma anche alle differenti municipalità di villaggio<sup>74</sup>.

Intanto, le assemblee delle parrocchie devono «occuparsi dei lavori pubblici, delle strade vicinali» e «delle altre *specialmente necessarie al villaggio*»<sup>75</sup> e hanno il diritto di decidere dei «lavori pubblici che riguardano *l'utilità speciale della parrocchia*»<sup>76</sup>. Inoltre, sempre nel settore dei lavori pubblici, il principio della libera cooperazione tra le collettività locali è una realtà. La collaborazione «intermunicipale» è fortemente incoraggiata affinché i diversi corpi amministrativi possano dibattere dei problemi comuni e prospettare insieme le eventuali modifiche da fare alla rete stradale esistente<sup>77</sup>. Una parrocchia può dunque intrattenere delle «relazioni [...] con gli altri villaggi vicini» nel settore dei «lavori pubblici della circoscrizione»<sup>78</sup>. Più generalmente, secondo gli autori della *Mémoire sur les municipalités*, si tratta qui d'una *libertà* che si può lasciare [...] all'interno delle *provinces*, alle assemblee municipali degli *élections* e delle parrocchie tra loro»<sup>79</sup>. Peraltro, da questi scambi di proposte e di idee tra le comunità d'una stessa *province* può nascere un progetto la cui natura sarà suscettibile d'interessare alcune *provinces* circostanti.

<sup>71</sup> *Ivi*, p. 616.

<sup>72</sup> *Ivi*, p. 590.

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 616. Come precisa Garcia de Enterria (*Révolution française et administration contemporaine*, Paris, Economica, 1993, p. 67), «dunque non si tratta – e questo è fondamentale – di togliere allo Stato qualcosa che gli è proprio, ma piuttosto d'una autentica devoluzione da parte dello Stato di funzioni che non riguardano il suo campo d'azione specifico e che era riuscito ad esercitare grazie solo alla forza espansiva del assolutismo».

<sup>74</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 591, p. 609, p. 611.

<sup>75</sup> *Ivi*, p. 582.

<sup>76</sup> *Ivi*, p. 595. La stessa idea in P.-S. Dupont de Nemours, *Lettre à Charles-Frédéric, margrave de Bade* (12 février 1778), in *Correspondance du margrave*, cit., t. 1, p. 195.

<sup>77</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 577: «I villaggi e le città, i cui membri sono così i più disuniti, non hanno più rapporti tra essi nelle circoscrizioni cui sono attribuiti. Non possono intendersi per nessuno dei lavori pubblici che sarebbero loro necessari».

<sup>78</sup> *Ivi*, p. 582.

<sup>79</sup> *Ivi*, p. 612.

In fondo, come precisa d'Argenson, «ciascun corpo di magistratura popolare avrà nel suo distretto lo stesso potere e le stesse funzioni che l'assemblea degli Stati d'una *province* tra quelle di Francia che beneficiavano di questo diritto»<sup>80</sup>. L'amministrazione municipale vede allora le sue prerogative rinforzate e appare ormai come un'unità d'amministrazione tanto importante quanto la *province*.

La *province* è adesso definita, circoscritta e considerata come un elemento costitutivo a pieno titolo della futura struttura amministrativa del regno. Ma la rimessa in causa della visione tradizionale della *province* necessita anche un rinnovo e una ridefinizione degli organi chiamati ad agire a livello provinciale.

## SEZIONE 2

### *Rinnovare e ridefinire le istanze di decisione del livello provinciale*

L'obiettivo dei riformatori è, in realtà, quello di lottare contro le oligarchie provinciali e i funzionari del re, per rinnovare e rigenerare i rapporti tra le istituzioni della *province* e il potere centrale. Dai differenti progetti che fioriscono in questa seconda parte del XVIII secolo, emergono due idee principali.

Da una parte, si tratta di procedere ad una ricomposizione degli organi amministrativi del livello provinciale, guidata dalla principale preoccupazione di mettere fine all'esistenza delle assemblee dei privilegiati. Dall'altra parte, considerando le nuove, diverse assemblee come i nuovi intermediari locali e regionali dell'azione politica e amministrativa della monarchia, certi progetti finiscono naturalmente per riconsiderare la funzione dell'intendente nelle *provinces*.

#### 1. *Il rimaneggiamento della composizione dei corpi provinciali*

Se i criteri tradizionali di rappresentanza nei corpi amministrativi, fondati sulla distinzione per ordini, rimangono sempre validi per certi pensatori animati da una preoccupazione di realismo, altri pensatori s'accordano sulla necessità di ridefinire i fondamenti di questa rappresentanza, conservando tra questi solo il criterio della proprietà fondiaria.

<sup>80</sup> R.L. de Voyer, marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement*, cit., p. 209.

*Un solido attaccamento alla concezione tradizionale di rappresentanza.* I primi scritti d'ispirazione fisiocratica del marchese de Mirabeau rimangono impregnati d'un forte sentore aristocratico. Autore nel 1750 d'una *Mémoire concernant l'utilité des Etats provinciaux*, non può risolversi sette anni più tardi, al momento del suo incontro con François Quesnay, a fare tabula rasa delle sue convinzioni tradizionaliste. E tuttavia, in un testo sconosciuto, datato 1758, che è una *Introduction* aggiunta alla sua nuova edizione della *Mémoire sur les Etats provinciaux*, propone dei nuovi criteri di rappresentazione che sfumano un po' la sua posizione precedente<sup>81</sup>.

Gli ordini tradizionali, ossia il clero, la nobiltà e il terzo stato, lasciano il posto ad una nuova organizzazione fondata ormai su quelli che sono i quattro ordini costitutivi del corpo politico<sup>82</sup>. Se il clero e la nobiltà sono mantenuti nella loro posizione di predominanza<sup>83</sup>, il terzo stato sparisce a favore di due nuovi ordine: l'ordine civile, che si avvicina alla magistratura, e l'ordine municipale che si incarna nella borghesia urbana chiamata a partecipare all'amministrazione locale. Questi due ultimi ordini sono caratterizzati da una composizione particolare, che si allontana nettamente da quella degli ordine classici, in quanto sono costituiti da «gente scelta, tratta dai due primi ordini, come anche tra i notabili del popolo»<sup>84</sup>. Secondo un ragionamento vicino a quello di Montesquieu, l'istituzione di questi quattro ordini può essere paragonata alla costituzione dei gradi intermedi chiamati a prendere posto nel governo monarchico. I poteri intermediari, subordinati e dipendenti rimangono ancora, nel 1758, agli occhi di Mirabeau, gli elementi costitutivi della monarchia.

Ora, l'originalità del Mirabeau divenuto fisiocrate traspare dal suo desiderio di elevare la borghesia al rango d'élite dirigente, rompendo così con il Mirabeau tradizionalista che non immaginava di coinvolgere nella vita della *province* dei notabili diversi da quelli di «razza». Più precisamente, questi nuovi notabili sono dei proprietari. Ne dà un esempio illuminante la descrizione da lui fat-

<sup>81</sup> Su questo testo ricco d'insegnamenti, cfr. A. Mergey, *La question des 'municipalités' dans l'«Introduction» au «Mémoire sur les Etats provinciaux» du marquis de Mirabeau (1758)*, in «RRJ», 2006, 4, pp. 2523-2548.

<sup>82</sup> K.M. Baker, *Inventing the French Revolution. Essays on French Political Culture in the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 238.

<sup>83</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Introduction au Mémoire*, cit., p. 63.

<sup>84</sup> *Ivi*, p. 31, 33.

ta della composizione dell'assemblea provinciale. Se i rappresentanti delle municipalità rurali e urbane sono chiamati a sedervi, è precisato che questa assemblea deve essere «composta dai rappresentanti di tutti coloro che hanno il diritto di proprietà nella *province*»<sup>85</sup>. Il criterio della proprietà sembra affermarsi progressivamente a scapito dei vecchi principi che reggevano le regole della rappresentanza in seno alle amministrazioni provinciali<sup>86</sup>.

Eppure, il concetto di notabile-proprietario che si delinea è ancora prospettato nel contesto feudale e tradizionale<sup>87</sup>. Per esempio, se il clero è ammesso nell'assemblea provinciale, è per ragioni di «convenienza e di necessità» legate al suo magistero, ma anche per la sua qualità «di proprietario temporale»<sup>88</sup>. La proprietà libera e la proprietà feudale continuano, dunque, a coesistere nella *Introduction alla Mémoire sur les municipalités*.

Nel 1767, il marchese mostra ancora il suo attaccamento agli ordini tradizionali e rifiuta che sia, rigettata «del tutto una distinzione per ordini e gradi in uno Stato» perché «questo sarebbe ostacolare la natura»<sup>89</sup>. Eppure, è in questo stesso anno, in una lettera del 24 novembre pubblicata nelle *Ephémérides du citoyen*, che sopraggiungerà la sua rottura definitiva con il sistema degli ordini applicabili agli *Etats provinciaux*<sup>90</sup>. La proprietà fondiaria diventa allora il criterio per eccellenza per fondare la cittadinanza e potere pretendere di esercitare delle funzioni nelle assemblee locali. «Lo stato di proprietà [è] il primo e il più degno di stima nella società»<sup>91</sup> scrive Mirabeau. Non si potrebbe essere più chiari.

<sup>85</sup> *Ivi*, p. 35.

<sup>86</sup> L. Longhitano, «La monarchie française entre société d'ordres et marché: Mirabeau, Quesnay et le *Traité de la monarchie* (1757-1759)», introduction au *Traité de la monarchie*, cit., p. Ixviii: «Nella *Mémoire* del 1750 e nel testo originario del *Traité (de la monarchie)*, era nei *privilegi* che dovevano ritrovarsi, per il marchese, le *leggi fondamentali* della monarchia: è nella *propriété* che risiede il fondamento di tutta la società al momento in cui pubblicherà questa *Introduction* alla nuova edizione del *Mémoire* che appare nel 1758».

<sup>87</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Réponse aux objections contre le Mémoire sur les Etats provinciaux*, Paris, Hérissant, 1758, pp. 164 et s.

<sup>88</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Introduction au Mémoire*, cit., p. 35.

<sup>89</sup> V.R., marquis de Mirabeau, «Quatrième lettre de M.B. à M. sur la dépravation de l'ordre légal». In «Ephém.», 1767, t. 12, p. 6.

<sup>90</sup> Cfr. a questo proposito V.R., marquis de Mirabeau, *Eloge de l'abbé de Saint-Pierre* (v.1773-1774), AN F<sup>1</sup> 1096 n. 5, f°5 et f°22.

<sup>91</sup> V.R., marquis de Mirabeau, «Neuvième lettre de M.B. à M. et la troisième sur la restauration de l'ordre légal (du 4 novembre 1767)», in «Ephém.», 1768, t. 5, pp. 95-96.

Le assemblee provinciali di Berry e di Haute-Guyenne, stabilite da Necker nel 1778 e 1779, mantengono anch'esse la divisione in ordini, anche se vi viene applicato il principio del raddoppiamento del terzo stato<sup>92</sup>. Nonostante ciò, gli obbiettivi del ministro e quelli espressi dai fisiocratici fin dalla fine degli anni cinquanta non sono della stessa natura. Mentre questi ultimi iscrivono la riforma della amministrazione interna in un programma ampio che mira a ridefinire il regimo monarchico in base alle regole immutabili dell'ordine naturale, l'amministrazione posta in essere da Necker s'iscrive in un quadro pragmatico più modesto, ma indispensabile: la razionalizzazione del sistema fiscale e la diminuzione del potere degli intendenti e dei parlamentari.

Da allora, il mantenimento della distinzione in ordini s'iscrive soprattutto in una prospettiva intesa a non attentare all'organizzazione monarchica e a non costituire una minaccia per il sovrano. Esattamente a questo scopo si lascia sussistere un abisso tra la riflessione teorica e la pratica. In questo senso, sarebbe sulla strada sbagliata chi vedesse nei fisiocratici dei semplici teorici non curanti di prendere in considerazione la realtà sociale. Le Trosne, che è favorevole al criterio della rappresentanza fondiaria, rimane pienamente consapevole delle difficoltà e delle opposizioni che necessariamente incontrerebbe la riforma del sistema di rappresentanza dei corpi amministrativi. Considera allora l'ipotesi del mantenimento provvisorio della divisione in ordini da parte del sovrano, malgrado la raccomandazione del suo piano, sperando così che i corpi tradizionali, animati da spirito nazionale, agiranno nell'interesse generale<sup>93</sup>. Nello stesso senso, Condorcet, che fu vicino alla fine degli anni settanta alla corrente fisiocratica, senza però contribuire alla sua diffusione, mette in luce l'interessante opinione di Turgot, l'iniziatore della *Mémoire sur les municipalités*, a questo proposito. Segnala, alla vigilia della Rivoluzione, che «Turgot sapeva molto bene che l'istituzionalizzazione di assemblee con degli ordini e dei presidenti a vita, sarebbe stato più facile; che avrebbe assicurato ad un ministro l'appoggio dei capi del clero, dei cortigiani, dei membri della prima nobiltà, tutti lusingati dall'idea di acquisire importanza, di obbligare i ministri a far i conti con loro [...], di partecipare al governo, di aprirsi un cammino verso il ministero.

<sup>92</sup> J. Necker, *Mémoire sur l'établissement des administrations provinciales*, cit., p. 14, p. 27, p. 30.

<sup>93</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.4, p. 330-331.

Sapeva anche che questa forma presentava quella giusta dose di rispetto per gli errori del passato atta a conciliare alle novità il favore pubblico. Ma sapeva anche che una tale istituzione era il mezzo più sicuro per mettere alla riforma degli abusi un ostacolo veramente insormontabile, e per cambiare la costituzione dello stato, senza utilità per il popolo»<sup>94</sup>.

Di conseguenza, il regno degli ordini deve avere fine nelle municipalità territoriali per lasciare posto al regno dei proprietari.

*L'avvento del cittadino proprietario.* La rottura con la rappresentanza basata sulla divisione tripartita della società è iniziata dal marchese d'Argenson. Riferendosi in particolare ai nobili – i quali «somigliano molto a quello che sono i calabroni per gli alveari»<sup>95</sup> –, espone chiaramente i dati del problema: «Tutto si riduce a sapere se un ordine separato dal resto dei concittadini, più vicino al trono che al popolo, spesso tanto vicino da collocarsi ben in avanti; se una grandezza dipendente dalla nascita e indipendente dalle grazie del principe, è più sottomessa all'autorità del re di quanto lo siano dei soggetti eguali tra di loro»<sup>96</sup>. La risposta è chiaramente negativa. Così, senza credere ad un'eguaglianza perfetta tra i concittadini, verso la quale è tuttavia bene tendere, d'Argenson raccomanda apertamente «la distruzione della nobiltà»<sup>97</sup>, la cui esistenza sembra incompatibile con i principi di democrazia locale che egli vuole applicare al regno. I cittadini, nel loro insieme, avendo «dei buoni cuori e degli spiriti retti»<sup>98</sup>, eserciteranno le funzioni amministrative.

Sebbene consapevoli del fatto che la realizzazione dei loro progetti necessiterà sicuramente di un periodo di transizione, soprattutto in ragione del mantenimento della divisione tripartita della società, i fisiocratici pongono il principio della supremazia del cittadino proprietario, elemento fondamentale della rigenerazione del regno tanto auspicata<sup>99</sup>. Intanto, questa superiorità affermata della classe proprietaria si coniuga naturalmente con l'adozione dei nuovi

<sup>94</sup> M.-J.-A.-N. de Caritat, marquis de Condorcet, *Vie de Monsieur Turgot*, cit., p. 149, nota (\*).

<sup>95</sup> R.-L. Voyer, marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement*, cit., p. 294.

<sup>96</sup> *Ivi*, p. 291.

<sup>97</sup> *Ivi*, p. 291.

<sup>98</sup> *Ivi*, p. 300.

<sup>99</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'ordre social*, cit., p. 232, 234, nota 15, e p. 340; G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., II, 9, p. 124.



criteri per fondare la rappresentanza dei corpi amministrativi. Così, anticipando le proposizioni che saranno fatte particolarmente da Condorcet e Sieyès alla vigilia della Rivoluzione, François Quesnay e i suoi discepoli associano strettamente, più di vent'anni prima del grande sconvolgimento del 1789, il diritto di proprietà e la qualità di cittadino<sup>100</sup>.

Condannando fermamente la distinzione in ordini, che è espressione di uno spirito particolare e di corpo, altrettanto che la difesa degli interessi personali e dei privilegi, la dottrina fisiocratica esalta, al contrario, l'idea d'una Francia dei proprietari che produce ricchezza, si sottomette alla legge fiscale e ad una esistenza indipendente dai privilegi conferiti dalla legge e dalla tradizione<sup>101</sup>. Come sostiene il marchese di Mirabeau, «ogni privilegio è un smembramento dello Stato»<sup>102</sup>. La rottura con la società francese dell'Ancien Régime fondata sugli ordini tradizionali che esercitavano in maniera esclusiva il potere nelle *provinces* situate nei *pays d'Etats*, è consumata. Ormai, il clero e la nobiltà hanno il loro posto nelle assemblee provinciali solo a titolo di proprietari<sup>103</sup>. Come corollario, ecclesiastici, nobili e membri del terzo stato sono in una posizione d'eguaglianza, perché tutte le regole che prevedono di scegliere all'interno di questi tre ordini un numero determinato d'amministratori provinciali sono bandite. Peraltro, la distinzione in ordini si giustifica tanto meno, dal momento che le auspiccate assemblee provinciali non hanno nessun rapporto né con gli Stati generali né con quelli provinciali<sup>104</sup>.

Questa volontà di creare una nuova élite chiamata a prendere posto ai vertici delle *provinces* del regno riposa sull'idea che la

<sup>100</sup> P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, pp. 55-68 in particolare. Cfr. M. Albertone, *Il proprietario nel discorso sulla rappresentanza*, in *Fisiocrazia e proprietà terriera*, a cura di M. Albertone, in «Studi settecenteschi», 2004, vol. 24, pp. 181-214.

<sup>101</sup> F. Quesnay, *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole. Maxime première*, in *Physiocratie, ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain*, recueil publié par P.-S. Dupont de Nemours, Leyde et Paris, Merlin, 1767-1768, 1<sup>ère</sup> partie, p. 106: «La divisione delle società in diversi ordini di cittadini, di cui gli uni esercitano l'autorità sovrana sugli altri, distrugge l'interesse generale della nazione e introduce il disaccordo degli interessi particolari tra le differenti classi di cittadini».

<sup>102</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Supplément à la Théorie de l'impôt*, cit., p. 246.

<sup>103</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 594, 595, 597; J.N.-M. Guérineau de Saint-Péravi, *De l'ordre des administrations provinciales*, cit., p. 26, 28-29. Cfr. anche M.-J.-A.-N. de Caritat, marquis de Condorcet, *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, cit., t. 1, pp. 43-69.

<sup>104</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.4, p. 330; P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 597, 619.

proprietà, e più precisamente quella di natura fondiaria, è il fondamento dell'insieme delle istituzioni sociali e politiche. Solo i proprietari fondiari sono considerati come «degli uomini veramente nazionali», perché «i loro interessi li mantengono attaccati al suolo»<sup>105</sup>. Questa situazione «privilegiata» accordata alla classe dei proprietari fondiari, che è «il migliore stato socialmente possibile»<sup>106</sup>, trova una sua giustificazione nel fatto che la ricchezza della nazione fisiocratica viene esclusivamente dalla terra e i proprietari fondiari assumono il difficile compito di fare gli investimenti necessari a permettere successivamente ai coltivatori di ricavarne i frutti. Ossatura della nazione, i proprietari fondiari sono la fonte della vita economica del regno.

Allo stesso modo, essendo la terra il solo fondamento della ricchezza, la base normale dell'imposta non può che essere il territorio. Così, poiché i possessori del suolo sono i soli a dover pagare l'imposta, appaiono come i primi interessati al successo economico del paese e alla soddisfazione dell'interesse comune. E dal momento che le municipalità locali e provinciali possiedono anche le competenze in materia di gestione dell'imposta, esse devono essere esclusivamente composte da coloro che sono toccati per primi dalle questioni fiscali<sup>107</sup>. Disporre d'una proprietà fondiaria costituisce una vera garanzia dell'interesse alla cosa pubblica<sup>108</sup>. Tutti gli altri tipi di proprietari sono dunque esclusi dalla direzione degli affari locali «perché questa gente, come tale, non ha interesse all'imposta»<sup>109</sup>.

<sup>105</sup> P.P. Le Mercier de La Rivière, *L'ordre naturel*, cit., III.39, p. 380. Cfr. anche N. Baudeau, *Première Introduction*, cit., p. 105; P.-S. Dupont de Nemours, A.-R.-J. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 583; V.R., marquis de Mirabeau, *Supplément à la Théorie de l'impôt*, cit., p. 34.

<sup>106</sup> P.P. Le Mercier de La Rivière, *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, Paris, Fayard, 2001, I.3, p. 35; V.R., marquis de Mirabeau, *Les Economiques*, 2<sup>nd</sup>e partie, cit., p. 371.

<sup>107</sup> N. Baudeau, *Lettres d'un citoyen à un magistrat sur les vingtièmes et les autres impôts*, Amsterdam, Arkstée et Merkus, 1768, p. 136; G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.4, p. 329; V.R., marquis de Mirabeau, *Dixième lettre de M.B.*, cit., pp. 67-68; V.R., marquis de Mirabeau, *Supplément à la Théorie de l'impôt*, cit., p. 259.

<sup>108</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Dixième lettre de M.B.*, cit., p. 70: «L'interesse è e deve essere il vero e duraturo motore dei uomini; e più il loro interesse è presente, visibile e ravvicinato, più la loro azione sarà certa e costante. L'interesse pubblico che è il buon ordine, è infinitamente più vicino alla classe dei proprietari che agli altri, perché il loro possesso è patente, immutabile, manifesto; sono loro che pagano la protezione per non doversene occupare». La stessa idea in V.R., marquis de Mirabeau, *Quinzième lettre de M.B à M. et la troisième sur la stabilité de l'ordre légal (du 11 septembre 1768)*, in «Ephém.», 1768, t. 12, pp. 40-41.

<sup>109</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.13, p. 347.

Nonostante ciò, l'onnipotenza della classe fondiaria conosce qualche attenuazione, necessaria a portare più flessibilità al sistema. Così, la *Mémoire sur les municipalités* porta una limitazione non trascurabile al primato dei proprietari del suolo. Mentre i cittadini proprietari delle municipalità di villaggio e urbane sono costretti a mandare uno di loro come deputato alla circoscrizione superiore, quest'obbligo non si applica alle assemblee d'*élections* né alle assemblee provinciali<sup>110</sup>.

Di ciò sono date due ragioni. La prima è che la maggioranza dei deputati all'assemblea d'*élections* sarebbero dei «buoni proprietari di campagna i cui affari li chiameranno a casa»<sup>111</sup>. La seconda è che è possibile che i deputati non dispongano del tempo necessario o non pensino d'essere abbastanza competenti per figurare in un'alta assemblea. Altrimenti detto, è ammesso che potranno prendere parte alle municipalità provinciali ed all'assemblea nazionale sia dei cittadini proprietari non appartenenti in precedenza ad un corpo amministrativo sia delle persone senza alcun reddito fondiario. Nonostante la qualità di proprietario sia, nondimeno, vivamente raccomandata, la *Mémoire* indica che i membri delle municipalità superiori potranno essere scelti tra la «gente [...] ancora giovane e già matura»<sup>112</sup> che si orienti verso gli affari pubblici.

Questa diversificazione nel reclutamento dei deputati delle assemblee amministrative illustra prima di tutto la necessità d'insediare nelle assemblee più vicine al sovrano, dei professionisti le cui autorità e capacità saranno maggiori di quelle dei buoni proprietari fondiari, poco abituati agli affari amministrativi, anche se il loro statuto li conduce naturalmente ad interessarsene.

Sembra probabile che Turgot, ispiratore della *Mémoire sur les municipalités* redatta da Dupont de Nemours, sia l'autore di questa deroga alla regola della rappresentanza esclusiva dei cittadini proprietari. Lungi dallo sposare tutte le tesi di François Quesnay e dei suoi discepoli, l'ex-intendente del Limousin era favorevole a che tutti i concittadini potessero prendere parte agli affari della *province*, avendo o meno la qualità di proprietari. Questo sarà poi confermato dallo stesso redattore della *Mémoire* alla vigilia della Rivoluzione. Egli rivelerà come l'ex controllore generale desiderava

<sup>110</sup> P.S. Dupont de Nemours, A.-R. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., pp. 617-618.

<sup>111</sup> *Ivi*, p. 617.

<sup>112</sup> *Ivi*, p. 617.

che «anche quelli che non hanno alcuna proprietaria fondiaria» potessero partecipare alla designazione dei deputati chiamati a sedere nelle municipalità rurale e urbane<sup>113</sup>. Essendo stato rigettato il sistema degli ordini applicabile agli Stati provinciali, è ormai il criterio della rendita fondiaria che diviene costitutivo del diritto di città e fonda la cittadinanza. Così, in questa nuova organizzazione, che affida la direzione e la gestione delle diverse circoscrizioni amministrative, tra le quali anche il livello provinciale, a cittadini proprietari eletti, il ruolo attribuito all'intendente necessita d'essere precisato.

## 2. *La ridefinizione del ruolo dell'intendente*

È acquisito che il principe sovrano non può vedere tutto e non può far tutto. Dal XIII secolo, il potere del re ha dunque istituito un'amministrazione decentrata. Il re dispone così d'una moltitudine d'agenti che esercitano per delega e in suo nome una funzione d'interesse pubblico; tra questi l'intendente di giustizia, polizia e finanze è l'esempio più tipico<sup>114</sup>. Cosa ne è, dunque, in questi diversi progetti di riforma, dell'intendente, di colui la cui funzione d'agente del governo del re è incontestabilmente legata all'idea classica di *province*, più particolarmente nelle *pays d'élections*?

Tre soluzioni diverse sono proposte dai progetti riformatori: conservare un ruolo preponderante all'intendente; mantenerlo, ma con attribuzioni ridotte; abolirlo.

*Conservare un ruolo preponderante all'intendente.* Agli occhi di d'Argenson, «il più grande difetto del governo monarchico e assoluto» è che esso «vuole occuparsi di tutto, vuole governare tutto attraverso i suoi agenti diretti e regi»<sup>115</sup>. Egli deplora che «gli intendenti siano divenuti i veri governatori di *provinces*»<sup>116</sup>. Eppure, malgrado questi rimproveri, il marchese non di meno conserva al

<sup>113</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R. Turgot, *Lettres aux auteurs du Journal*, cit., p. 804.

<sup>114</sup> Sull'intendente, cfr. in particolare P. Ardascheff, *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, Alcan, 1909; F.-X. Emmanuelli, *Un mythe de l'absolutisme bourbonien: l'Intendance, du milieu du XVIIe siècle à la fin du XVIIIe siècle*, Paris, H. Champion, 1981; S. Evrard, *L'Intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIIIe siècle*, Paris, De Boccard, 2005; G. Glineur, *Genèse d'un droit administratif sous Louis XV: les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, Orléans, Puro, 2005.

<sup>115</sup> R.-L. de Voyer, marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement*, cit., p. 28.

<sup>116</sup> *Ivi*, p. 187.

*commissaire départi* uno statuto di primo ordine, al punto di confermarlo, paradossalmente, come la figura principale del sistema amministrativo che preconizza.

Malgrado la scomparsa dalle *généralités*, una durata in carica più corta<sup>117</sup> e la perdita di alcune delle sue prerogative tradizionali – perdita relativa in materia di polizia, ma assoluta nel campo della giustizia contenziosa<sup>118</sup> –, l'intendente ha vocazione a prendere la direzione di ciascuno dipartimento e svolge la funzione di primo ufficiale regio<sup>119</sup>. A questo modo, il governo del re mantiene dei mezzi di controllo e di sorveglianza penetranti sulle magistrature comunali.

L'intendente è così chiamato a designare i magistrati municipali dopo avere consultato una lista di proposte stabilita dagli abitanti<sup>120</sup>. Una idea simile è peraltro avanzata, in qualche modo, da Guérineau de Saint Pérevi. Se per quest'ultimo l'elezione dei deputati rimane la regola fondamentale, essa deve, quando concerne propriamente i membri dell'assemblea della *province*, essere «attestata dalla sola firma del sovrano»<sup>121</sup>. Ed è istituito l'obbligo per i deputati provinciali di indirizzarsi direttamente al principe «per riceverne l'investitura a ricoprire le loro cariche»<sup>122</sup>. L'autonomia degli amministratori si rivela dunque un po' limitata rispetto a quella di cui beneficiano gli eletti nei piani di Mirabeau, Dupont de Nemours e Le Trosne<sup>123</sup>. Egualmente spetta al rappresentante del re esercitare una sorveglianza sui rapporti stretti tra le parrocchie vicine e di autorizzare, all'occorrenza, una loro riunione per trattare un affare comune<sup>124</sup>. Il rappresentante conserva altresì una funzione ispettiva in materia di polizia e di finanza e può, in forza di questa, sanzionare i magistrati municipali che si siano resi col-

<sup>117</sup> *Ivi*, p. 233, 237. Il tempo della missione dell'intendente non deve durare più di tre anni nello stesso *département*. Fissando un limite a tale tempo, d'Argenson si ricollega alla volontà originaria di Colbert che auspicava una durata dell'incarico corta, non superiore ai cinque anni, per assicurare una rotazione costante dei *commissaires départis*, che doveva loro permettere di conoscere meglio il regno.

<sup>118</sup> *Ivi*, pp. 220-222, 228.

<sup>119</sup> *Ivi*, p. 227.

<sup>120</sup> *Ivi*, p. 236-237.

<sup>121</sup> J.N.M, Guérineau de Saint-Pérevi, *De l'ordre des administrations provinciales*, cit., p. 107.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> L. Charles, P. Steiner, *Entre Montesquieu et Rousseau. La physiocratie parmi les origines intellectuelles de la Révolution française*, in «Études Jean-Jacques Rousseau», 1999, n. 11, p. 126, nota 77.

<sup>124</sup> R.L. de Voyer, marquis d'Argenson, *Considérations sur le gouvernement*, cit., pp. 226-227.

pevoli di malversazione<sup>125</sup>. Deve reprimere anche gli eccessi ed i disordini che si potrebbero verificare, particolarmente ad opera della nobiltà, in seguito all'istituzione delle magistrature comunali.<sup>126</sup> E per condurre bene la sua missione di controllo, il *commissaire départi* beneficia sempre di agenti personali, tra i quali anche parecchi sotto-delegati che saranno attribuiti a ciascun dipartimento<sup>127</sup>.

Così, malgrado la moltiplicazione dei corpi di ufficiali municipali in ogni città e villaggio ed il rafforzamento delle loro attribuzioni, la tutela rigorosa ad opera dell'intendente è conservata. In fondo, la lì esperimento fattone da d'Argenson prova che il suo piano ha più i tratti di un deconcentrazione che di una decentrazione amministrativa.

*Limitare l'intendente alla semplice e indispensabile funzione di sorveglianza.* Una delle principali motivazioni che ha condotto i membri della scuola fisiocratica ad immaginare differenti progetti di riforma dell'organizzazione territoriale risiede nella volontà di alleggerire il principe nell'esercizio delle sue prerogative regie.

Fin dalle prime linee della *Mémoire sur les municipalités*, le disfunzioni dell'organizzazione amministrativa esistente ed i loro effetti sull'autorità sovrana vengono sottolineati. Gli autori si rivolgono dunque direttamente al sovrano nei seguenti termini: «V. M. è obbligata a decidere tutto da sola o attraverso i suoi mandatari. Si aspettano i Vostri ordini speciali per contribuire al bene pubblico, per rispettare i beni altrui, qualche volta anche per disporre dei propri. V. M. è costretta a deliberare su tutto, e spesso tramite espressioni di volontà particolari, mentre potreste governare come Dio attraverso leggi generali, se solo le parti integranti del vostro imperio avessero un'organizzazione regolare e dei rapporti conosciuti»<sup>128</sup>. Desiderosi di permettere al principe sovrano di governare semplicemente per mezzo di regole generali, i fisiocratici gli ricordano che la sua funzione non è di presiedere ai dettagli dell'amministrazione pubblica<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> *Ivi*, p. 231.

<sup>126</sup> *Ivi*, p. 239-241.

<sup>127</sup> *Ivi*, p. 230

<sup>128</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R. Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 576

<sup>129</sup> Il marchese de Mirabeau (*Dixième lettre de M.B.*, cit., p. 77) non dice nulla di diverso quando afferma che conviene «alleggerire il sovrano dell'intervento in troppi dettagli, senza mai sottrargli l'ispezione e la cura sovrane / conviene/ connettere a lui ogni autorità e al territorio ogni utilità.» Infatti «poche persone possono tutto vedere da se stesse, e i veri saggi sono quelli che, conoscendo ciò che ne è l'essenziale e la base, e riservandosi la so-

Se il sovrano ha come missione quella di essere l'«ordinatore generale»<sup>130</sup>, di «dare impulso a tutto l'apparato e di impedire che qualcosa turbi la regolarità del movimento che gli ha impresso»<sup>131</sup>, egli deve «delegare»<sup>132</sup> alcune delle sue prerogative. Dunque, per eseguire i suoi ordini e direttive nelle *provinces* del regno, è consigliato al monarca di coinvolgere di più le assemblee municipali, composte di proprietari fondiari eletti, per rinforzare il legame sociale che l'unisce al popolo. Tuttavia, non si tratta affatto di conferire totalmente l'esecuzione delle decisioni regie a questi nuovi corpi amministrativi. Sebbene contestato e considerato il principale organo della centralizzazione monarchica, l'intendente rimane in vita con la missione di continuare a «badare agli interessi del re»<sup>133</sup>.

Ma i *commissaires départis* presentano un serio difetto: sono nominati dal potere centrale e sarebbero inclini ad agire piuttosto nel proprio interesse che nell'interesse dei soggetti amministrati. Malgrado ciò, e sebbene le denunce della Corte degli aiuti di Parigi contro «l'arbitrio» degli intendenti non dispiacciono loro troppo<sup>134</sup>, l'opinione dei fisiocratici a proposito degli intendenti resta piuttosto misurata, ad eccezione di quella di Le Trosne. La ragione di una tale prudenza è sicuramente da ricercare nel passato di un 'economista' convinto come Le Mercier de La Rivière e di un fisiocratico episodico come Turgot, tutti due con un passato di «intendenti illuminati», il primo nelle Îles du Vent dal 1759 al 1764 ed il secondo nel Limousin dal 1761 al 1774.

In questo senso, è opportuno sfumare un po' la campagna di denigrazione orchestrata dalle istituzioni giudiziarie e da una parte dei pensatori del secolo contro l'intendente. Se il *commissaire départis* fu per molto tempo un agente della centralizzazione propenso a oltrepassare i suoi doveri iniziali, si distingue sotto il regno di Louis XV piuttosto per le sue azioni positive, che si ispirano alle

vraintendenza su tutto, trovano soccorso e aiuto attraverso la fiducia e l'incoraggiamento» (in V.R., marquis de Mirabeau, *Supplément à la Théorie de l'impôt*, cit., p. 236).

<sup>130</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.3, p. 327; V.R., marquis de Mirabeau, *Théorie de l'impôt*, cit., p. 15.

<sup>131</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., p. 232.

<sup>132</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Dixième lettre de M.B.*, cit., p. 69.

<sup>133</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Réponse aux objections*, cit., p. 165.

<sup>134</sup> J.L. Mestre, *Introduction historique au droit administratif*, Paris, Puf, 1985, pp. 213-216 più particolarmente.

idee del tempo<sup>135</sup> e che arrecano beneficio all'insieme della *généralité* e degli amministratori; i quali, del resto, non sembrano condividere le lamentele formulate dai magistrati verso l'istituzione dell'intendente<sup>136</sup>.

In un primo tempo, conformemente ai principi tradizionalisti che erano suoi, il marchese di Mirabeau si era ostinato a vedere nei preposti del principe un'autorità arbitraria e dei «veri nemici» dell'autorità regia<sup>137</sup>. Poi, a partire dal 1758, anno di pubblicazione della sua *Introduction* alla *Mémoire sur les Etats provinciaux*, nella quale combina ancora le sue idee aristocratiche con le sue nuove vedute di ispirazione fisiocratica, la critica di Mirabeau all'istituzione del *commissaire départi* tende ad affievolirsi. Anzi, seppur velata, appare anche la volontà di riconciliarsi con tale istituzione. Il ragionamento del marchese sembra essere il seguente: se ci deve essere coabitazione tra le autorità amministrative locali e il preposto del re, tanto vale che essa si svolga nel miglior modo possibile. Mentre l'intendente deve dare prova di certe qualità e deve conservare delle competenze in materia di giustizia, di polizia e di finanze, il suo ruolo si limita d'ora in poi a quello di sorvegliante<sup>138</sup>. In effetti, se i preposti del re «vogliono dare ordini, tutto diventa cabala, fazione ed anarchia»<sup>139</sup> ed essi rischierebbero allora di minacciare il «codice fisso ed autentico del diritto pubblico»<sup>140</sup> proprio delle assemblee amministrative, di quelle provinciali particolarmente. L'idea secondo la quale tutto nello Stato deve

<sup>135</sup> Del resto, un buon numero di intendenti si dimostrerà ricettivo delle teorie economiche dei fisiocrati. Cfr. anche M. Bordes, *Les intendants éclairés de la fin de l'Ancien Régime*, in «Revue d'Histoire économique et sociale», 1961, pp. 57-83.

<sup>136</sup> J.L. Mestre, *Introduction historique au droit administratif*, cit., p. 216.

<sup>137</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Mémoire concernant l'utilité des Etats provinciaux, relativement à l'autorité royale, aux finances, au bonheur et à l'avantage des peuples*, Rome, Apud Laurentem Carabionem, 1750, p. 5: «Quanti sono addetti dalle autorità ad occuparsi dei dettagli, non si occupano che dei loro incarichi, e per niente del Sovrano e dei sudditi, e affettano un zelo che non hanno in verità che per il loro proprio avanzamento». Per altri esempi nella *Mémoire*, p. 22, 38. Tuttavia, conviene segnalare che gli intendenti collocati nei *pays d'Etats*, modelli per eccellenza d'una perfetta organizzazione amministrativa per il Mirabeau tradizionalista, venivano da lui risparmiati.

<sup>138</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Introduction au Mémoire*, cit., p. 64: «Ch'essi [gli intendenti] presiedano, del resto, alla revisione ed all'esame dell'amministrazione, e non alla gestione; altrimenti con il loro peso rovesceranno l'ordine municipale, più debole per natura e funzioni»; V.R., marquis de Mirabeau, *Réponses aux objections*, cit., p. 221.

<sup>139</sup> *Ivi*, p. 144.

<sup>140</sup> *Ivi*, p. 170.



essere sottomesso all'ispezione del principe, e dunque a quella dei suoi rappresentanti, rimane una realtà<sup>141</sup>.

Nella *Mémoire sur les municipalités*, la presenza dell'intendente è richiamata solamente con parsimonia<sup>142</sup>; circostanza, quest'ultima, che ha condotto certi autori a concludere – a torto – per la sua soppressione pura e semplice nella successiva organizzazione amministrativa<sup>143</sup>. Questa eventualità sembra in effetti poco probabile dal momento che, si sa, la *Mémoire* fu scritto da Dupont di Nemours basandosi sulle idee amministrative di un uomo che aveva occupato per tredici anni la funzione di intendente nel Limousin<sup>144</sup>. Quando in questo scritto si fa effettivamente riferimento alla necessità di sopprimere «un'amministrazione costosa [...] diretta [...] da uomini di alto merito»<sup>145</sup>, sono innanzitutto gli interventi del *commissaire départi* nel campo delle finanze che sono nelle mire degli autori della *Mémoire*<sup>146</sup>.

L'intendente esiste dunque ancora, se non altro perché è su di lui che continua a poggiare una grande parte dell'amministrazione della *province* tra una sessione e l'altra dell'assemblea. In fondo, il suo nuovo ruolo somiglia di più a quello che gli riserva Mirabeau, e cioè esercitare essenzialmente una funzione di sorveglianza.

Ormai, tanto agli occhi di Mirabeau che di Dupont di Nemours e Turgot, l'esecuzione localizzata di certi compiti amministrativi statali, una volta riservati all'intendente, come per esempio le missioni di servizio pubblico in materia di lavori pubblici, di polizia dei poveri o ancora di ripartizione delle tasse, deve, per quanto possibile, dipendere dalla competenza delle amministrazioni locali e provinciali, cioè di «quelli che sono sui luoghi»<sup>147</sup>. Sta all'intendente essere attento al corretto svolgimento delle operazioni, sia pure guardandosi bene dall'invasare le prerogative dei corpi amministrativi composti da cittadini proprietari.

<sup>141</sup> V.R., marquis de Mirabeau, *Supplément à la Théorie de l'impôt*, cit., p. 29.

<sup>142</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 614.

<sup>143</sup> M.-L. Legay, *Les Etats provinciaux dans la construction de l'Etat moderne aux XVIIe et XVIIIe siècles*, Genève, Droz, 2001, p. 370; P. Martin, *Les idées de Turgot sur la décentralisation administrative*, thèse de droit, Paris, Jouve et Cie, 1917, p. 138.

<sup>144</sup> F. Burdeau, *Liberté, libertés locales, chéries!*, Paris, Cujas, 1983, p. 19; E. Gojosso, *Le «Mémoire sur les municipalités» (1775) et la réforme administrative à la fin de l'Ancien Régime*, cit., p. 131; P. Renouvin, *Les assemblées de 1787*, cit., p. 41, 53.

<sup>145</sup> P.-S. Dupont de Nemours, A.-R Turgot, *Mémoire sur les municipalités*, cit., p. 619.

<sup>146</sup> *Ivi*, p. 614.

<sup>147</sup> *Ivi*, p. 582.

In quanto a Necker, se egli si stupisce che si possa accordare tanta importanza alla «volontà arbitraria di un solo uomo [...] che considera il proprio posto solo come un gradino nella scala delle proprie ambizioni»<sup>148</sup>, non di meno considera l'intendente, questo «vice-re»<sup>149</sup>, come un ingranaggio essenziale alla nuova organizzazione amministrativa che raccomanda al sovrano. In realtà, il ministro crede alla necessità dell'intendente, perché «niente è più efficace del potere in una sola mano»<sup>150</sup>. Tuttavia, occorrerebbe che il rappresentante del re riunisse «al genio la fermezza, la saggezza e la virtù»<sup>151</sup>, qualità che però sono, ai suoi occhi assai rare. Donde, l'esigenza di attribuire certi compiti amministrativi all'assemblea della *province*, particolarmente in materia di ripartizione e di riscossione delle tasse. Malgrado le imperfezioni che si annidano in ogni intendente, l'istituzione viene mantenuta nella sua «importante funzione di consigliare il governo»<sup>152</sup>. Più precisamente, il *commissaire départi* conserva rilevanti prerogative nel campo della polizia e dell'ordine pubblico, e si preoccupa di ben eseguire la volontà del re, assicurando così una «sorveglianza generale»<sup>153</sup> sulle diverse attività della *province*.

*Abolire l'istituzione del intendente.* L'opinione di Le Trosne è priva di ogni ambiguità: egli si impegna apertamente in favore della soppressione dei *commissaires départis*. Denunciando la loro onnipresenza e la loro onnipotenza, vede negli agenti del re «un esercito di ispettori e di preposti [...] i quali il meglio che possano fare per le loro funzioni è di non occuparsene affatto»<sup>154</sup>. Quello che fu l'alunno dell'illustre Pothier ritiene dunque che, se il principe non dispone di un'amministrazione nella quale possa esprimersi il legame che lo unisce alla nazione, necessariamente ignora sia i dettagli di questa amministrazione che i mezzi di esecuzione di cui essa si serve. Dato che gli intendenti sono nominati dal potere centrale e non scelti dai cittadini, questi intendenti non possono che essere tentati di abusare delle loro prerogative e di sostitui-

<sup>148</sup> J. Necker, *Mémoire sur l'établissement des administrations provinciales*, cit., p. 5, 31.

<sup>149</sup> *Ivi*, p. 16.

<sup>150</sup> *Ivi*, p. 30.

<sup>151</sup> *Ivi*, p. 30.

<sup>152</sup> *Ivi*, p. 10.

<sup>153</sup> *Ivi*, p. 29.

<sup>154</sup> G.-F. Le Trosne, *Recueil de plusieurs morceaux économiques, principalement sur la concurrence des étrangers dans le transport de nos grains*, Amsterdam et Paris, Desaint, 1768, pp. 57-58.

re «continuamente la loro volontà a quella del sovrano»<sup>155</sup>. In linea generale, Le Trosne sottolinea la sua diffidenza al riguardo di un sistema nel quale, a causa della sua stessa complessità e opacità, «è la volontà degli inferiori che fa la legge e che viene eseguita»<sup>156</sup>.

Così, la ricostruzione del legame sociale esige che le funzioni di amministrazione generale dello stato, assegnate finora all'intendente, siano attribuite alle assemblee rinnovate. Le istruzioni sarebbero allora date dalle assemblee collocate al vertice della gerarchia amministrativa che le trasmetterebbero a loro volta a quelle di grado inferiore, in modo che i comandamenti del re possano essere applicati nelle *provinces* del regno. Risulta da questo schema amministrativo che una funzione di sorveglianza è esercitata automaticamente dalle assemblee superiori sulle inferiori: il consiglio nazionale sorveglia le municipalità provinciali, che a loro volta controllano i consigli di distretto, che infine vegliano sulle comunità di circoscrizione<sup>157</sup>. Si riscontra, del resto, un modo di funzionamento simile nello schema amministrativo proposto da Guérineau de Saint-Péravi, poiché anche qui l'intendente sembra assente<sup>158</sup>.

Un tale schema, il quale conferisce la gestione degli interessi generali ai mandatari dei cittadini che prendono posto nelle assemblee elettive locali, senza concorso alcuno da parte di un agente del governo, sembra recare annuncio di ciò che sarà l'articolo 50 della legge del 14 dicembre 1789. Questo dispone che la collaborazione alle funzioni di amministrazione generale si realizzi «sotto l'autorità delle assemblee amministrative». A esempio, il consiglio provinciale recupera una parte delle prerogative dell'intendente in materia di polizia e, particolarmente, il potere di «censura». Rifiutando che un tale potere sia lasciato «alla discrezione dei sot-

<sup>155</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., V.3, p. 325.

<sup>156</sup> *Ivi*, V.3, p. 325, pp. 326-327: «Sotto pretesto di sottomettere tutto all'autorità del sovrano, si riesce ad assoggettare una nazione tutta intera ad una moltitudine di autorità che dovrebbero sì essere subordinate, ma che per via delle circostanze e per la forma e la complicazione dell'amministrazione, diventano assolute nel loro ambito. [...] In tutte le parti dell'amministrazione la nazione è dunque consegnata, senza difesa e senza risorsa, all'autorità arbitraria; e la forma ne è tale, che anche gli amministratori meglio intenzionati, più degni dell'attaccamento pubblico, sono forzati di abbandonare tutti i dettagli a degli amministratori subordinati, e questi ancora ad altri; in modo che, a parte i grandi affari che possono essere l'oggetto di un esame meditato, tutto il resto è sottomesso necessariamente alla decisione degli inferiori. Ora, come l'amministrazione non è riposta che nei dettagli, ne segue che in grande parte essa si trova in definitiva nelle mani degli ultimi addetti».

<sup>157</sup> *Ivi*, V.9, p. 337; V.10, p. 338; V.11, p. 340; V.13, p. 343, 348.

<sup>158</sup> J.N. -M. Guérineau de Saint-Péravi, *De l'ordre des administrations provinciales*, cit., p. 105, 108-109.

tordini» che sono i *commissaires départis*, Le Trosne riconosce all'organo provinciale il diritto di badare al mantenimento della moralità, di sedare e punire i disordini e i giochi d'azzardo così come di ricevere le lamentele delle famiglie contro i soggetti che possono, in ragione della loro condotta, disonorarle<sup>159</sup>. E, a tal fine, avrà a disposizione la *maréchaussée*<sup>160</sup>. Allo stesso modo, in materia di polizia degli affari militari, viene proposto che sia l'amministrazione provinciale, e non l'intendente, ad avere il controllo della milizia<sup>161</sup>. Per quanto concerne le nuove prerogative accordate alle assemblee amministrative, l'intendente sembra chiaramente essere, agli occhi di Le Trosne, un'istituzione finita<sup>162</sup>, ciò che confermeranno, dieci anni più tardi, i quaderni del terzo stato del *bailliage* di Nemours redatti da Dupont de Nemours<sup>163</sup>.

\* \* \*

Alla vigilia della Rivoluzione, la questione amministrativa torna sul proscenio coi progetti ministeriali di Calonne e di Loménie di Brienne, i quali pongono la *province* al centro della riforma, riprendendo in questa occasione alcune proposte fatte dalla corrente riformatrice. Ma per la *province* la schiarita è di breve durata. Questi piani che raccomandano la moltiplicazione di assemblee provinciali rinnovate, sono soggetti a critiche: i sostenitori della fazione conservatrice temono l'istituzione di una democrazia federativa, mentre i patrioti stimano che il regime monarchico non possa conciliarsi con un sistema di assemblee decentralizzate senza rischiare di perdere la propria unità.

<sup>159</sup> G.-F. Le Trosne, *De l'administration provinciale*, cit., XI.1, p. 60.

<sup>160</sup> *Ivi*, IX.13, pp. 537-538.

<sup>161</sup> *Ivi*, IX.15, p. 545.

<sup>162</sup> J. Mille, *Un physiocrate oublié: G.-F. Le Trosne (1728-1780). Etudes économique, fiscale et politique*, thèse de droit, Paris, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 1905, p. 183. L. Lachaze (*Les Etats provinciaux de l'ancienne France et la question des Etats provinciaux aux XVIIe et XVIIIe siècles. L'assemblée provinciale du Berri sous Louis XVI*, thèse de droit, Paris, Rousseau, 1909, p. 101) stima, a torto, che gli intendenti siano conservati nel progetto del fisiocrate.

<sup>163</sup> P.-S. Dupont de Nemours, *Cabiers du tiers état du bailliage de Nemours*, AP, 1<sup>ère</sup> série, (1787-1789), Paris, Librairie administrative de Paul Dupont, 1875, t. 4, p. 205: «In tutte queste funzioni fraterne e paterne, l'ordine del terzo stato non vede a che cosa possono concorrere i signori intendenti né i loro subdelegati, e poiché il servizio pubblico di cui sono stati incaricati dovrebbe essere più vantaggiosamente svolto senza il loro ministero, il terzo stato del *bailliage* di Nemours lascia agli Stati generali e al re giudicare se, nelle economie indispensabili, non si debbano collocare tutti i posti che si trovano o si troveranno privi di oggetto reale».

In 1789, la fine della *province* è decisa. Più precisamente, è la sentenza capitale per l'idea tradizionale di *province* che viene decisa. Quell'idea rappresenta la società degli ordini, l'Ancien Régime, il predominio dei particolarismi. Durante l'estate, la sorte della *province* dà luogo a dibattiti appassionati tra i 'provincialisti', che si oppongono alla suddivisione amministrativa e all'apparizione del dipartimento, ed i rivoluzionari che esigono la soppressione pura e semplice della *province*. Ma questi ultimi prevalgono, con la loro preoccupazione di rompere definitivamente con la società anteriore alla Rivoluzione, e decidono di fare *tabula rasa* dell'insieme delle trame amministrative della monarchia, sancendo così la morte definitiva della *province* il 22 dicembre 1789<sup>164</sup>.

<sup>164</sup> Cfr. M.-L. Legay, *La fin du pouvoir provincial (4 août 1789-21 septembre 1791)*, in «Annales historiques de la Révolution française», 2003, n. 2, pp. 25-53.