L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE TURIN, CAPITALE DU ROYAUME, DANS LES ANNÉES DE LA RESTAURATION

Rosanna ROCCIA

Bouleversée pendant la domination française par des changements radicaux, qui imposent dans l'espace de quinze ans le roulement de huit organismes différents à la direction de la ville, ¹ l'administration communale de Turin, en 1814 lors de la remise en vigueur des lois du régime absolutiste, reprit de nouveau la structure en place 47 ans avant par le « nouveau règlement » promulgué par Charles Emmanuel III de Savoie avec les patentes royales du 8 décembre 1767 au « profit » exclusif de la « métropole » de l'Etat².

Inspiré par des « sentiments de protection spéciale » envers la capitale et établi pour « son digne et juste maniement » (les administrations des autres communautés du royaume seront assimilées avec le « Regolamento dei Pubblici » de 1775)³, le règlement spécial est constitué d'un ensemble de 85 articles partagés en 17 chapitres, qui définissent composition, rôles et fonctions des organes préposés à « l'administration économique de la ville de Turin ». En premier lieu la loi place le conseil général (Consiglio generale), composé par soixante décurions équitablement partagés en deux classes, dont l'une accueille les « nobles les plus qualifiés, soit par naissance, soit par dignité, soit par ancienne vassalité », l'autre « tous les autres vassaux », ainsi que « les meilleurs citoyens », et principalement les gens de robe, et les « marchands les plus accrédités ».

D'ordinaire le conseil se réunit trois fois par an, à jours préfixés, en présence de deux tiers au moins des décurions en charge ; aux séances assistent le vicaire, surintendant général de politique et de police et le juge de la ville. Les délibérations sont assumées à la majorité absolue après une discussion libre. Le 31 décembre, dans la séance de Saint Sylvestre, l'assemblée élit, parmi un groupe formé par les claviers (« Chiavari »), décurions anciens chargés de tâche spécifique, les nouveaux membres destinés à occuper les places qui sont devenues vacantes en raison de décès, d'émigration ou d'autres raisons. Les conseillers, ou décurions, nobles et professionnels de cens élevé, qui sont choisis parmi les « personnes de probité et d'intelligence connues », nées à Turin ou y habitants depuis quinze ans.

Au conseil général est réservé l'examen des « affaires les plus remarquables », tandis que le « maniement des choses journalières », c'est-à-dire l'administration ordinaire, est confiée à la congrégation particulière, un collège limité à vingt-et-un membres seulement comprenant les deux syndics (« Sindaci ») en charge et les deux qui viennent de terminer leur mandat, le maître de raison (« Mastro di Ragione »), les quatre experts comptables (« Ragionieri »), l'archiviste, le secrétaire et en plus dix décurions expressément désignés. Ce dernier organisme, pourvu que l'équilibre entre les deux classes soit garanti, se réunit une fois par mois, ou plus fréquemment si « les urgences de la ville le demandent ». Les réunions de la congrégation, comme celles du conseil général, sont légitimées par la présence du vicaire, qui peut être pourtant substitué par un des « suprêmes magistrats » du roi, appartenant à la première classe.

De la « particulière inspection du gouvernement économique de la ville » s'occupe la comptabilité (« Ragioneria »), une assemblée de huit individus expérimentés, laquelle comprend le maître de raison, les quatre experts comptables, les deux syndics et le secrétaire

¹ Sur la réalité française, J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, Presses universitaires, 1968; Sur le roulement des organismes turinois, R. Roccia, *Mutamenti istituzionali e uomini nuovi nell'Amministrazione municipale* dans Ville de Turin 1798-1814, par G. Bracco, Torino, Archivio Storico della Città di Torino, 1990, vol. I, p. 15-53

² Regie patenti che stabiliscono un nuovo regolamento per l'econnomica amministrazione della Città di Torino (8 décembre 1767) dans F.A. Duboin, Raccolta per ordine di materie delle Leggi, Editti, Manifesti, ecc. pubblicati sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia, Torino, Eredi Bianco e C., 1883, t. IX, p. 580-582

³ Regie patenti, colle quali S.M. approva l'annesso regolamento per le amministrazioni de'pubblici nelle città, terre e luoghi in terraferma di qua da' monti, ibid., 6 juin 1775, p. 596-655. Pour une réflexion sur cette mesure et sur ses conséquences, A. Petracchi, Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano, Venezia, Neri Pozza, 1962, 3 vol., passim

(qui sont tous membres de la congrégation). La comptabilité se réunit une fois par semaine pour examiner les « affaires les plus pressantes », comme les redditions des comptes de l'économe, du trésorier, du directeur des moulins ainsi que d'autres fonctionnaires, soit l'état des locations des propriétés communales ; en outre elle formule le bilan de la ville, avec la description ponctuelle des revenus et des dépenses, qu'elle soumet à l'examen de la congrégation et transmet à la fin de l'année au conseil général.

L'administration de la ville-capitale est confiée non seulement aux organes collégiaux, mais aussi à des offices individuels non récusables, annuels, biennaux ou perpétuels, recouverts par décurions désignés par le conseil grâce à leurs inclinations particulières. Annuels sont les offices déjà mentionnés des syndics, de première et de deuxième classes, du maître de raison, des conseillers de congrégation ; biennal est celui des experts comptables. Des offices perpétuels sont par contre investis les claviers, l'archiviste, l'avocat, le secrétaire et le directeur des moulins ; seulement aux claviers et à l'archiviste est consenti le cumul des charges.

Pour accéder aux différents emplois il est indispensable d'avoir acquis expérience dans les autres rôles : ainsi les syndics qui doivent soumettre aux conseils et aux congrégations les urgences de la ville même, doivent avoir rempli les fonctions d'expert comptable ; le maître de raison, alternativement de première et de deuxième classes duquel est exigé une certaine aptitude aux comptes et une bonne connaissance de la valeur et des prix des choses, doit avoir occupé la charge de syndic ; l'expert comptable enfin doit avoir fait partie de la congrégation, premier degré de la pyramide à laquelle accèdent, sur désignation du conseil, les sujets « les plus expérimentés dans les affaires de la ville ».

L'importance de la fonction, les expériences acquises, ou bien la spécificité de la charge déterminent la perpétuité des offices : la longue permanence des claviers, c'est-à-dire des « quatre décurions plus anciens », dans le conseil garantit leur « juste but de proposer » comme nouveaux conseillers des « sujets appropriés au bien de la ville » ; avoir franchi les degrés de la pyramide, jusqu'à occuper la place du maître de raison, assure à l'archiviste (décurion de première classe) la capacité de veiller sur les archives communales d'en sauvegarder le secret, ainsi qu'en rédiger opportunément les inventaires. « Probité, habileté et savoir » confèrent à l'avocat de la ville l'office durable de défenseur des causes civiques ; ainsi qualités et aptitudes particulières attribuent au décurion secrétaire la présence participante (pour droit de vote) et consciente au travaux du conseil et de la congrégation, dont il rédige les procès-verbaux de séances ; le zèle « pour le bien du public » confère enfin au directeur des moulins l'administration continue d'un secteur vital pour l'économie de la ville.

En poursuivant une tradition qui plonge ses racines dans les lois statutaires médiévales⁴, à côté des officiers de la ville, opère quelque « employé subalterne », comme la procureur, le liquidateur, le trésorier, l'économe, et encore le trésorier des moulins, le gardemagasin (« Guardamagazzini ») du blé, du bois, du charbon, etc..., nommés par le conseil général après avoir évalué les capacités respectives, expériences et honnêtetés.

Des décurions qui composent le conseil dissous en 1798 par les municipalistes (« municipalisti ») républicains, ou nommés en hâte pendant la brève restitution de la ville par les troupes austro-russes de la deuxième coalition (28 mai 1799-14 juin 1800), ils ne restent en 1814 que seize survivants : sept de première classe et neuf de deuxième. A ceux-ci se joignent six individus, passés à travers l'expérience administrative de la période napoléonienne, accueillis dans le conseil général turinois de la restauration avec d'autres membres complètement inexpérimentés⁵.

_

⁴ D. Bizzarri, Gli Statuti del Comune di Torino del 1360, Torino, 1933 (BSSS, 138), passim

⁵ R. Roccia, Mutamenti istituzionali cit., p.50 et tableaux, p.51-53

La difficulté d'appliquer à la lettre « relativement aux élections, aux offices et à leur durée », le règlement de 1767 remis tout de suite en vigueur, surtout à cause du « petit nombre » auquel avait été réduit « le corps pour les vicissitudes arrivées entre 1800 et 1814 », engage le souverain Victor Emmanuel I à suspendre avec le billet royal (« regio biglietto ») du 20 août 1816⁶, les prescriptions relatives aux temps d'élection et à l'ancienneté nécessaire pour atteindre à quelque office, surtout à celui très important de matire de raison. Quelque mois après, la nécessité de redresser « une des branches plus importantes » des revenus de la capitale, suggère au roi des amendements ultérieurs à propos de la direction des moulins, laquelle est confiée par billet royal du 27 décembre 1816⁷ à trois codirecteurs, décurions de deuxième classe tous ex-syndics, sous réserve pour un seulement, de la perpétuité de la charge. Le contrôle sur l'activité meunière communale est en outre augmenté grâce à la désignation d'un caissier et de comptables, obligés de prêter serment au vicaire.

Les urgences de la ville, et les tâches excessives des experts-comptables, déterminent enfin la création par billet royal du 8 mai 1817⁸ d'un adjoint à la comptabilité pour participer aux séances en absence d'un des membres effectifs : une disposition du 24 décembre 1819⁹, consécutive à l'augmentation des charges de travail, portera à six le nombre des experts comptables et elle déterminera la durée triennale de la charge ; d'une façon analogue à partir du 28 février 1826¹⁰, la ville disposera de deux avocats, au lieu d'un seul.

Dans les premières années de la Restauration, selon l'ancienne pratique de l'adjudication de travaux de chaque genre, les organes institutionnels de la ville recourent à la collaboration d'un appareil de bureau subordonné vraiment modeste, dont le développement fut déterminé par une réforme intérieure opportune. D'après un règlement communal approuvé par le conseil général le 31 décembre 1816¹¹, le corps décurional en effet réorganise son activité d'une façon concrète, en distribuant rationnellement la charge parmi sept « députations » fixes, une sorte de commission du conseil de nos jour, ¹² qui dirigent des secteurs spécifiques de compétence communale, tel que « l'illumination nocturne, la caisse de cens et prêts, les consignes (« consegne »), le cadastre, les services d'enrôlement provincial, les allées et les promenades, les écoles », tandis que les députations temporaires en nombre variable traitent des affaires de durée limitée.

Dans le même temps, la secréterie et la trésorerie de ville furent transformées et développées grâce à un plan décidément innovateur¹³. Après avoir partagé l'activité d'un des deux secteurs en neuf dicastères doués d'un cadre adéquat, mis « aux ordres du décurion secrétaire » et subordonnés au conseil et députations décurionnaux¹⁴, l'administration communale turinoise fortifia et modernisa sa structure intérieure, selon un schéma destiné à durer sans variations substantielles, jusqu'aux réformes consécutives à l'application de la loi communale du 1848¹⁵, qui, en éliminant le privilège d'une disposition spéciale, assimilera la capitale aux autres communautés du royaume.

⁶ Recueil de providences, sans titre, Torino, Eredi Botta, Torino, Archivio Storico della Città, Collezione

Simeom, B 384, p. 51-55 ⁷ *Ibid.*, p.57

 ⁸ Ibid., p.57-58
9 Raccolta delle Regie Provvidenze, di Ordinati e Usi concernenti l'Amministrazione della Città di Torino, Torino, Eredi Botta, 1832

¹⁰ *Ibid.*, p. 49

¹¹ *Ibid.*, section II, p. 1-7

¹² Statuto del Comune di Torino (texte en vigueur dès 9 août 1994) art. 34 et 39

¹³ *Ibid.*, section III, p. 1-15

¹⁴ Ibid.

¹⁵ C. Pichedda et R. Roccia, 1848 dallo Statuto albertino alla nuova legge municipale, il primo Consiglio comunale elettivo di Torino dans Atti Consiliari, série storica, Torino, archivio storico della Città di Torino, 1995