

---

**PAOLA CASANA**

*Il Consiglio di Stato albertino e il territorio*

---

*extrait de*

# **Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie**

Actes du colloque international de Nice  
29 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2007

**P.R.I.D.A.E.S.**

*Programme de Recherche*

*sur les Institutions et le Droit des Anciens États de Savoie*

textes réunis par

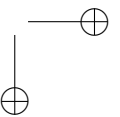
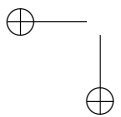
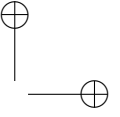
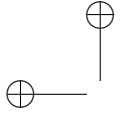
Marc ORTOLANI, Olivier VERNIER et Michel BOTTIN

composés et mis en pages par

Henri-Louis BOTTIN

SERRE EDITEUR

2010



## IL CONSIGLIO DI STATO ALBERTINO E IL TERRITORIO

PAOLA CASANA

*Université de Turin*

**I**L CONSIGLIO DI STATO creato da Carlo Alberto nel 1831, al di là delle molte aspettative e dei molti significati che gli vennero attribuiti ora dalle forze liberali, ora da quelle più conservatrici, costituì di fatto, all'interno del Regno di Sardegna, un utile strumento nelle mani del sovrano per l'uniformazione amministrativa e legislativa, per la razionalizzazione e l'unificazione della pluralità degli organi allora esistenti attraverso i quali si disperdevano in infiniti rivoli le direttive regie.

Il Consiglio di Stato, insomma, divenne uno dei mezzi di cui si servì il sovrano nell'opera di accentramento e di controllo del potere sul territorio; fu uno di quegli organi che Carlo Alberto istituì per dare, da un lato, la parvenza di un minimo di rappresentatività a livello locale attraverso il progettato e mai realizzato « Consiglio di Stato compiuto » e, dall'altro, per avere uno strumento atto ad uniformare, unificare e controllare meglio l'amministrazione del territorio<sup>1</sup>.

---

1. Per una sintesi sulla istituzione del Consiglio di Stato albertino e sulle sue problematiche cfr. Paola Casana Testore, « Il Consiglio di Stato », in *Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna*, Atti del convegno, Torino 21-24 ottobre 1991, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, 1997, pp. 46-80; Guido Landi, « I centocinquanta anni del Consiglio di Stato », in *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 85-93; Aldo Pezzana, « Le derivazioni italiane del Consiglio di Stato napoleonico e loro influenza sul Consiglio di Stato piemontese del 1831 », in *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*, III, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1981, pp. 1243-1266; Gian Savino Pene Vidari, « Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione », in *Atti del convegno celebrativo del 150°... cit.*, pp. 21-57; *Id.*, « Il Consiglio di Stato », in *Studi sulla codificazione in Piemonte*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 177-192; Francesco Salata, « Re Carlo Alberto e l'istituzione del Consiglio di Stato », in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, I, 1932, pp. 29-163.

Poco prima dell'editto istitutivo del Consiglio di Stato del 18 agosto 1831, Ilarione Petitti di Roreto aveva steso un Progetto di riforma di tutto l'ordinamento statale<sup>2</sup> in cui attribuiva all'istituendo organo consultivo, alle strette dipendenze del Re, non solo la funzione di conferire « unità d'azione al governo », ma anche quella di Tribunale di Cassazione<sup>3</sup>. Tali competenze, dunque, andavano ben al di là di quelle meramente consultive e, senza dubbio, si richiamavano a quelle dell'omonimo organo napoleonico, il quale venne sempre più ad acquisire, nella sua evoluzione, funzioni nell'ambito giurisdizionale e del contenzioso.

Naturalmente le incombenze giurisdizionali attribuite dal Petitti al nuovo organo superavano di gran lunga quelle del modello napoleonico, poiché nel suo progetto il Consiglio di Stato diveniva una sorta di Suprema Corte regolatrice delle interpretazioni giurisprudenziali e non solo un Supremo Tribunale nelle cause contro lo Stato.

I compiti del Consiglio di Stato, tuttavia, che nel progetto del Petitti erano diventati tanto estesi da andare ben oltre il campo della pura consulenza e da arrivare a conglobare funzioni di controllo sull'esecutivo e di gestione di una parte del potere giudiziario, nell'attuazione pratica vennero limitati, invece, alla pura consulenza amministrativa e legislativa.

Carlo Alberto, infatti, avendo istituito, poco dopo essere salito al trono, il suddetto Consiglio con l'Editto del 18 agosto 1831, sul piano istituzionale lo ridimensionò enormemente, sia riguardo alle sue funzioni, sia riguardo alla sua posizione politica. Ciò avvenne non solo a causa della forte opposizione ministeriale<sup>4</sup>, ma soprattutto a causa delle idee dello stesso Sovrano, che voleva sì svecchiare le strutture dello stato, ma certamente non voleva rinunciare alle prerogative di sovrano assoluto, anche se poi durante il suo regno l'assolutismo venne progressivamente svuotandosi di contenuto, proprio in seguito alle capillari riforme attuate.

In un primo momento, in realtà, sembrò che lo stesso Carlo Alberto volesse lasciare maggiori poteri al Consiglio di Stato : infatti l'Editto del 18 agosto 1831, che istituiva il nuovo organo, ne prevedeva delle adunanze generali, comprendenti, cioè, sia i consiglieri ordinari, sia i consiglieri straordinari<sup>5</sup> ; questi ultimi avevano

2. Tale progetto si intitolava *Dell'ordinamento superiore governativo che converrebbe adottare negli Stati di S.M., scritto negli ultimi d'aprile 1831. Ragionamento*, su cui cfr. P. Casana Testore, « Un progetto di riforma dell'ordinamento sabaudo (1831) », Roma, Fondazione Sergio Mochi Onory per la Storia del diritto italiano, 1988 (Biblioteca della Rivista di Storia del diritto italiano, 29), in cui il *Ragionamento* è edito alle pp. 41-104.

3. Tale funzione di Tribunale di Cassazione era già stata vagamente contemplata ed introdotta in alcuni progetti di Prospero Balbo risalenti al 1820 (in proposito cfr. P. Casana Testore, « Riforme istituzionali della Restaurazione sabauda : il Consiglio di Stato », in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXV, 1992, pp. 369 ss.).

4. L'opposizione ministeriale ad una eccessiva estensione delle funzioni del Consiglio di Stato è evidenziata da Carlo Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 173-185 ; Gian Savino Pene Vidari, *Il Consiglio di Stato albertino. . . , cit.*, in particolare p. 43 ; Santi Romano, *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, cit., pp. 1-28.

5. I Consiglieri ordinari erano i membri appartenenti alle tre sezioni del Consiglio di Stato : quella dell'Interno, quella delle Finanze e quella di Giustizia, Grazia ed Affari Ecclesiastici ; i Consiglieri straordinari, invece, erano rappresentati da due cavalieri dell'Ordine della S.S. Annunziata, da due vescovi e da due consiglieri per ciascuna Divisione militare in cui era diviso lo stato.

la funzione di rappresentare i vari interessi dello Stato. Sotto questa forma traspariva chiara l'intenzione del re di dare vita ad un organo consultivo ed anche vagamente rappresentativo sul piano territoriale (ma non elettivo). Le successive Lettere Patenti del 13 settembre 1831 — applicative dell'Editto del 18 agosto —, rimandavano però ad una « successiva risoluzione », che non giunse mai, il compito di stabilire l'epoca delle convocazione dell'adunanza generale del Consiglio di Stato. Il Sovrano ne ridimensionava così enormemente l'importanza ed il significato politico, e lo rendeva un organo di governo a carattere puramente « tecnico ».

Se lo schema dell'Editto del 18 agosto si può ispirare ai principî della « monarchia consultiva », la sua applicazione — attuata attraverso le Lettere Patenti del 13 settembre 1831 — finì per seguire piuttosto i principî di una « monarchia amministrativa », e la prima venne così ad esaurirsi nel momento stesso in cui stava per concretizzarsi.

Sotto Carlo Alberto, infatti, il Regno di Sardegna assunse negli anni successivi sempre più marcatamente la fisionomia di questo secondo modello<sup>6</sup>, basato, cioè, sulla uniformità delle amministrazioni locali, sul controllo delle autorità centrali su quelle periferiche, sulla cernita del personale direttivo attraverso un sistema di reclutamento che tendeva alla selezione dei migliori e dei più idonei per gli uffici pubblici. Uno degli organi su cui faceva perno la « monarchia amministrativa » era appunto rappresentato dal nuovo Consiglio di Stato.

Sui progetti che precedettero l'istituzione del Consiglio di Stato, sulla sua origine, sugli spunti innovativi contenuti nell'Editto istitutivo e sul contenuto restrittivo e conservatore delle Patenti esecutive del settembre 1831 è già stato scritto a sufficienza<sup>7</sup>; quello che forse resta da esaminare è la sua attività concreta, perché solo attraverso questa analisi si può realmente capire il ruolo che tale organo ricoprì all'interno della « monarchia amministrativa » carlo-albertina, al di là di quelle che furono le intenzioni del Sovrano con la sua creazione.

Ci viene in soccorso per una simile analisi il ricco materiale del Consiglio di Stato conservato presso l'Archivio di Stato di Torino e in special modo i *Verbali* delle sedute delle singole Sezioni (quella dell'Interno, quella di Grazia Giustizia e Affari ecclesiastici e quella delle Finanze) e delle sedute a Sezioni riunite<sup>8</sup>, che ci permettono di gettare uno sguardo d'insieme sull'attività svolta dal Consiglio e di farci un'idea del suo operato, della sua posizione nei rapporti con i ministri, *in primis*, e con tutti gli altri organi di governo con cui entrava in contatto nell'espletamento delle sue funzioni.

6. Carlo Ghisalberti, *Dall'antico regime al 1848*, Bari, Laterza, 1974, vol. I, p. 121.

7. Rosa Maria Borsarelli, « Nuovi documenti intorno alla rinascita del Consiglio di Stato nel 1831 », in *Rassegna storica del Risorgimento*, XXIII, ottobre 1936, pp. 1369-1392; Paola Casana Testore, *Riforme istituzionali della Restaurazione* . . . cit.; Giorgio Lombardi, « Il Consiglio di Stato nel quadro istituzionale della Restaurazione », in *Atti del convegno celebrativo del centocinquantenario* . . . cit., pp. 63-84; Gian Savino Pene Vidari, « L'istituzione del Consiglio di Stato (18 agosto 1831) », in *Studi Piemontesi*, X, novembre 1981, pp. 337-345; *Id.*, *Il Consiglio di Stato albertino* . . . cit.; *Id.*, « Note sul primo anno di attività del Consiglio di Stato albertino », in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXII (1989), pp. 55-77, edito anche in *Studi in onore di Luigi Firpo*, a cura di Silvia Rota Ghibaudi e Franco Barcia, Milano, Franco Angeli, 1990, III, pp. 409-425.

8. Archivio di Stato di Torino (d'ora in poi A.S.T.), Sezioni Riunite, *Consiglio di Stato, Processi verbali del Consiglio di Stato a Sezioni riunite, (1831-1847)*, sala D, scaffale 132, cartelle 1423-1462.

Si nota, già nel suo primo anno di attività, un avvio del nuovo organo piuttosto di « basso profilo », senza alcuna cerimonia ufficiale, con pratiche da sbrigare — fin dall’inizio — di pura *routine*, riguardanti per lo più l’amministrazione attiva<sup>9</sup>.

Gli affari relativi ad interessi privati o locali venivano espletati dalle singole Sezioni secondo le loro specifiche competenze : si riferivano alla quotidiana vita amministrativa dello Stato (pareri su una rimessione in termini, su riduzioni di pena, su piccoli aumenti di voci del bilancio statale, sul riconoscimento di titoli, su richieste di indennità, di concessioni di agevolazioni fiscali, di appalti locali ecc.), cioè a quelle materie che già prima erano di competenza dell’antico Consiglio di Stato e dei Memoriali, del Consiglio di Finanze, del Consiglio di Commercio, ossia di tutti quegli organi consultivi soppressi con l’introduzione del nuovo Consiglio carlo-albertino.

Gli affari di più ampio respiro venivano esaminati, invece, dal Consiglio di Stato a Sezioni riunite, che era chiamato ad esprimersi, tuttavia, sempre su questioni di scarsa portata politica e prevalentemente riguardanti la normale attività amministrativa, in quanto si trattava principalmente di introduzione di dazi o imposte locali, di richieste di aumenti di spese di singole Aziende o Segreterie, di problemi riguardanti il personale amministrativo e così via<sup>10</sup>. Raramente, inoltre, il parere del Consiglio a Sezioni riunite si discostava da quello dato dalle singole Sezioni, il che fa pensare che le sedute plenarie fossero dettate più da motivi formali e di rispetto procedurale che da volontà di reale confronto di pareri e di dibattito.

D’altra parte i consiglieri erano in numero piuttosto ridotto, si conoscevano tra loro e c’è da pensare che esistesse anche una sorta di reciproca solidarietà corporativistica ; erano oberati dal disbrigo di una gran massa di pratiche di amministrazione spicciola, che occupava la maggior parte del loro tempo e probabilmente non intendevano pestarsi vicendevolmente i piedi. I primi Consiglieri, inoltre, non spiccavano certo per grande personalità, volontà innovativa o *leadership*, e, dunque, difficilmente avrebbero avuto la possibilità di conferire al nuovo Istituto un peso determinante o una reale capacità di rinnovamento nell’organizzazione dello stato<sup>11</sup>.

Come ha già fatto notare Gian Savino Pene Vidari l’unica Sezione che mostrò una minima volontà di consulenza attiva e costruttiva fu quella delle Finanze a cui appartenevano personaggi come Prospero Balbo e Carlo Ilarione Petitti di Roreto,

9. Gian Savino Pene Vidari, *Note sul primo anno di attività...*, cit.

10. *Ibidem*, pp. 61 ss.

11. I primi membri del nuovo Consiglio di Stato erano : Ignazio Thaon di Revel, presidente ; Alessandro Saluzzo di Monesioglio, presidente della sezione dell’Interno, Giuseppe Alziary di Malaussena, Agostino Lascaris di Ventimiglia, Giuseppe Provana di Collegno e Tancredi Falletti di Barolo consiglieri ; Lodovico Peyretti di Condove, presidente della sezione di Giustizia, Grazia e Affari Ecclesiastici, Marcello Staglieno, Giuseppe Roberi, Benedetto Andreis di Cimella, Giambattista Grillo, Giacinto Fedele Avet e Biagio Leardi, consiglieri ; Prospero Balbo, presidente della sezione di Finanze, Emanuele Pes di Villamarina, Giuseppe Adami di Bergolo, Giuseppe Strada e Ilarione Petitti di Roreto, consiglieri (*Calendario generale pe’ Regii Stati*, 1832, Pomba, Torino 1832, pp. 206-207). Sui consiglieri di Stato dell’Italia unita cfr. *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di Guido Melis, Giuffrè, Milano 2006, 2 voll.

i quali, talora, fecero sentire la loro voce, senza tuttavia alzarla troppo, per non urtare probabilmente la suscettibilità dei membri del governo e degli altri organi finanziari a cui erano legate le pratiche da essa esaminate.

Una delle materie più « impegnative » di competenze del Consiglio di Stato era senza dubbio l'esame del bilancio generale dello Stato e l'eventuale richiesta di fondi supplementari da parte delle diverse Aziende statali. Riguardo a tale materia si nota una certa tendenza del nuovo Istituto a sottoporre a controlli maggiori e più rigorosi il bilancio dello Stato, anche se nel suo primo anno di attività l'esame del bilancio gli venne presentato dopo che era già stato approvato, essendo il Consiglio entrato in funzione solo nel mese di novembre, per cui si limitò ad individuarne i difetti, ma non poté fare a meno di approvarlo. Fece lo stesso anche con il bilancio di previsione del 1832 e con quelli degli anni seguenti, pur non lesinando consigli per migliorare la redazione e l'esecuzione dei bilanci successivi<sup>12</sup>.

Anche nel 1833 il controllo del bilancio statale si rivelò l'impegno più significativo affrontato dal Consiglio di Stato, tant'è vero che nel primo quadrimestre questa materia assorbì quasi totalmente il lavoro del nuovo organo. In questo anno, per di più, le passività presentarono un lieve aumento rispetto ai due precedenti e, di conseguenza, il Consiglio, sotto l'impulso di un combattivo Prospero Balbo, cercò di introdurre tutte le riduzioni ed economie immaginabili, oltre a richiedere agli altri organi statali interessati una maggior puntualità nel presentare la documentazione e una maggiore correttezza contabile<sup>13</sup>.

Si direbbe che le esortazioni provenienti dal Consiglio non vennero recepite appieno dagli organi statali e ministeriali, poiché ancora nel 1841 alla presentazione del progetto di bilancio per l'anno in corso, relativo al Regno di Sardegna, il Consigliere relatore in primo luogo metteva in risalto il ritardo che ogni anno accompagnava la trascrizione di tali progetti, evidenziando i danni che ne potevano derivare.

Inoltre, dopo aver approvato le differenze che presentavano molte categorie presenti nel progetto rispetto alle voci corrispondenti del bilancio precedente, si facevano diverse osservazioni sulle spese della Regia Segreteria, che mostravano alcune irregolarità contabili<sup>14</sup>.

Anche negli anni successivi del periodo pre statutario, in materia di bilanci, le osservazioni del supremo organo consultivo si limitarono per lo più alla pura tecnica contabile e riguardarono lo spostamento di determinate somme da una

12. Gian Savino Pene Vidari, *Note sul primo anno di attività...*, cit., pp. 71 ss.

13. Nel primo quadrimestre del 1833 la Sezione che lavorò maggiormente fu proprio quella delle Finanze, mentre quella di Grazia, Giustizia ed Affari Ecclesiastici restò praticamente inattiva (cfr. in proposito A.S.To, Sezioni Riunite, *Consiglio di Stato, Processi verbali*, cit., anno 1833, 1° quadrimestre, cartella 1426 ed anche Tiziano Mussetto, *L'attività del Consiglio di Stato sabauda nel 1833*, tesi di laurea, Storia del Diritto, Università degli Studi di Torino, a.a. 1988-89, p. 11).

14. Cfr. *Consiglio di Stato, Processi verbali*, cit., anno 184, 1° semestre, sessione del 27 febbraio 1841, art. 3, cartella 1445, al cui verbale è allegato il *Progetto di bilancio attivo e passivo per l'anno 1841 del Regno di Sardegna* (cfr. anche Giancarlo Giacobbe, *Ricerche sul Consiglio di Stato albertino, 1841-42*, tesi di laurea, Storia del diritto, Università degli Studi di Torino, a.a., 1998-99, pp. 19-20).

categoria all'altra, l'aggiunta o l'eliminazione di alcune voci, l'esortazione a compilare i bilanci secondo i regolamenti, a presentarli entro i termini prescritti, ad usare una maggiore chiarezza nella motivazione delle spese : il Consiglio di Stato svolse, in poche parole, più una funzione di « controllore » dell'osservanza di leggi, regolamenti e regole procedurali che di consigliere del sovrano nell'amministrazione dello stato.

Questo da un lato ; dall'altro, però, il Consiglio non smise mai di esprimere chiaramente la sua preoccupazione del progressivo aumento delle spese che, anche se temporaneamente bilanciato dall'aumento della produttività negli anni tra il 1836 e il 1841, avrebbe sicuramente finito per disestare la situazione finanziaria dello Stato, ed in ogni parere esortò le Aziende a fare rigorose economie.

Questo atteggiamento si contrapponeva a quello del Gallina, Primo Segretario di Finanze dal 1835, il quale cercò sempre nelle sue relazioni al Re di passare sotto silenzio le raccomandazioni preoccupate del Consiglio ; solo nelle relazioni ai bilanci presuntivi per il 1840 e il 1841 la Segreteria cominciò ad accennare all'aumento delle spese.

Proprio in relazione ai bilanci per il 1840 il Consiglio, di fronte al perdurare della situazione denunciata annualmente e di fronte alla mancanza di provvedimenti, non si accontentò più della solita esortazione generica a ridurre il più possibile le spese e consigliò un opportuno taglio di molte spese straordinarie.

Le discussioni riportate nei Verbali mettono però in luce una divisione all'interno del Consiglio, poiché una parte di esso voleva indicare specificatamente le spese da eliminare, mentre un'altra parte propendeva per lasciare alla discrezionalità dei ministri la scelta di quelle da cancellare. Prevalse quest'ultima opinione a causa della mancanza di conoscenze e di elementi, da parte dei consiglieri, per poter decidere sull'importanza delle spese, sulla loro opportunità o inderogabilità. Molto spesso, dunque, anche nel caso dei bilanci, dove talvolta la Sezione di Finanze offrì qualche spinta per entrare maggiormente nel merito delle questioni, il Consiglio riunito alla fine non poté farlo per mancanza delle conoscenze necessarie.

Anche l'inerzia del Consiglio di Stato di fronte all'aumento delle spese nei bilanci (si può dire che in linea di massima non ne respinse mai nessuna, pur essendo consapevole del progressivo aumento delle uscite), poteva essere dovuto al fatto che le richieste di aumento delle spese non erano quasi mai di competenza della Sezione di Finanze, ma di quella dell'Interno — riguardando la maggior parte dei casi opere relative a strade, ponti, fiumi ecc. e quindi da inserirsi nel bilancio dell'Interno — ed esulanti dalle competenze della Sezione di Finanze.<sup>15</sup>

Tutto ciò a titolo esemplificativo per comprendere come in pratica, anche in tema di bilanci, il nuovo organo non si pronunciò mai troppo sul piano sostanziale, ma piuttosto per segnalare scorrettezze formali e procedurali ; probabilmente il

15. *Consiglio di Stato, Processi verbali, cit.*, anni 1840-1841, cartelle 1443-1446 ; cfr. anche Marco Mezzano, *Ricerche su Consiglio di Stato albertino nel secondo quinquennio di attività*, tesi di laurea, Storia del diritto, Università degli Studi di Torino, a.a. 1984-85, pp. 148 ss.



suo operato in questo campo servì a Carlo Alberto per conferire una maggior uniformità e un maggior ordine alla finanza e alla contabilità pubblica<sup>16</sup>, senza dover comparire in prima persona.

Un altro settore che avrebbe potuto essere particolarmente significativo nell'attività del nuovo organo era quello della consulenza sui progetti di legge e sui regolamenti e quello sull'interpretazione di norme legislative, competenze che gli erano attribuite dall' articolo 21 delle Regie Patenti del 18 agosto 1831<sup>17</sup>.

Di fatto fin dai primi anni il Consiglio di Stato fu quasi sempre chiamato ad esprimersi su proposte legislative alquanto limitate, se si esclude il suo intervento su uno dei pochi progetti più cospicui, come quello del Codice civile, che occupò numerose sedute dalla primavera del 1834 fino a quella del 1836<sup>18</sup>.

Su tale materia la consulenza del nuovo organo Consiglio di Stato si limitò per lo più a interventi tecnici e formali, come la richiesta di spostamenti di parole per una maggiore chiarezza, ma in generale non si pronunciò mai sulla sostanza : il suo parere diventava così una pura « copertura tecnica » per la correttezza formale.

Nei suoi primi anni di attività uno degli interventi più significativi sul piano legislativo — che mette in evidenza la sua funzione nell'ambito di una politica di accentramento sul piano amministrativo e finanziario — fu quello risalente al gennaio 1833 riguardante il « Regolamento » delle Università di Torino e di Genova, che aveva l'obbiettivo di porre l'amministrazione e i bilanci delle due sopra citate Università sotto la sorveglianza del Controllore Generale e del Consiglio di Stato, togliendo loro l'autonomia di cui avevano goduto fino ad allora ed assicurando così la regolarità e l'uniformità della gestione amministrativa e finanziaria<sup>19</sup>.

Altri interventi di carattere legislativo del Consiglio di Stato sono legati all'esame e all'approvazione di provvedimenti miranti a risolvere problemi locali (riparazione di ponti e di strade, arginamento di fiumi, riordino di dazi comunali. . .), o anche problemi di maggior portata, come quelli rivolti alla tutela del territorio.

Tra questi ultimi ricordiamo l'approvazione nel 1833 del nuovo Regolamento forestale, emanato con Regie Patenti del 1° dicembre 1833 ed entrato in vigore il 6

16. Gian Savino Pene Vidari, *Note sul primo anno di attività. . . cit.*, pp. 66-67.

17. *Regio Editto del 18 agosto 1831*, in *Calendario generale pe' Regii Stati*, 1832, Torino, Stamperia di Giuseppe Pomba, 1832, p. 204. L'art. 21 recitava : « Il Consiglio di Stato sarà incaricato dell'esame e della discussione di tutte le disposizioni legislative o di regolamento che deggiono partire da Noi. Egli sarà del pari chiamato a deliberare sovra tutto ciò che riguarda il mantenimento dell'ordine stabilito dalle Leggi, dagli Editti o dai Regolamenti ».

18. Sui lavori preparatori del Codice civile albertino cfr. da ultimo Gian Savino Pene Vidari, *Studi sulla Codificazione in Piemonte*, Giappichelli editore, Torino, 2007, pp. 145-159. Una copia degli inediti Verbali delle riunioni del Consiglio di Stato sulle discussioni riguardo al Codice Civile sono conservati in Biblioteca reale di Torino, *Storia Patria*, 1038, mentre quelli relativi alla specifica Sezione di Grazia e Giustizia non sono stati trovati e si ha soltanto una copia di sunti fra i lavori preparatori, raccolti dal Nomis di Cossilla (ora conservati presso la Biblioteca Patetta), di cui una parte è edita in *Motivi dei codici per gli Stati sardi*, Genova, Tipografia della Gazzetta dei Tribunali, 1853-1856, 2 voll.

19. Cfr. *Consiglio di Stato, Processi verbali, cit.*, sedute del 4 e dell'8 gennaio 1833, cartella 1426.

gennaio 1834, che occupò ben 19 sedute, mentre i lavori preliminari erano durati circa due anni<sup>20</sup>. Questa normativa, però, rappresentò la logica continuazione di una problematica legislativa iniziata molti anni prima e il particolare impegno dimostrato dai Consiglieri in sede di esame del Regolamento avvallò gli indirizzi degli organi che già avevano preso in considerazione questa specifica materia per approdare ad una normativa coerente con i problemi reali del bosco. In modo particolare ciò avvenne per quanto riguardava la regolamentazione riguardo ai tagli, ai diritti d'uso o alle altre limitazioni a tutela dello stesso, o ancora quella relativa al trasporto dei legnami galleggianti sulle acque dei fiumi e dei torrenti, anche se quest'ultimo punto fu oggetto di una disciplina specifica e separata dalla materia forestale<sup>21</sup>.

Un altro progetto di legge sempre rivolto alla salvaguardia del territorio e esaminato dal Consiglio di Stato nel 1838 fu quello relativo alla disciplina delle risaie. Tale progetto era stato steso dal Magistrato di Sanità del Piemonte — incaricato di tale compito con Lettere Patenti dell'11 aprile 1835<sup>22</sup> — con l'obbiettivo di riordinare leggi precedenti su tale materia per farle osservare, poiché spesso risultavano disapplicate. La necessità di mettere ordine in questo campo derivava dal fatto che un'incontrollata coltura del riso avrebbe potuto creare problemi di sanità pubblica a causa dei danni che le risaie provocavano all'atmosfera, alla qualità dell'acqua potabile e alle abitazioni circostanti per l'eccesso di umidità.

L'apporto del Consiglio di Stato a questo progetto non fu diverso da quello dato agli altri provvedimenti legislativi, ma è significativo il fatto che questa materia relativa alla tutela del territorio ora è sottoposta all'esame e al controllo di un organo dell'ordinamento centrale, mentre prima veniva disciplinata dai bandi campestri, cioè dalla legislazione locale, che sfuggiva a qualsiasi criterio di omogeneità e uniformità. Ciò costituisce una ulteriore prova della capillare azione di uniformazione ed unificazione legislativa a cui diede un contributo fondamentale il Consiglio di Stato, anche a livello di tutela del territorio.

In campo legislativo abbiamo ancora degli interventi di questo organo su materie di un certo spessore, per ciò che riguarda il perfezionamento della legge sulle riforme delle amministrazioni locali varata con le Regie Patenti del 25 agosto

20. *Consiglio di Stato, Processi verbali, cit.*, anno 1833, 3° quadrimestre, sedute del 9, 11, 17, 19, 20, 24, 26, 27 settembre; 1, 3, 4, 10, 11, 15, 24, 25 ottobre. cartella 1428. Sulla normativa forestale cfr. Gian Savino Pene Vidari, « La normativa forestale da Carlo Felice a Carlo Alberto », in *Il bosco e il legno*, Torino, Cassa di Risparmio di Torino, 1987, pp. 211-227.

21. Cfr. *Consiglio di Stato, Processi verbali, cit.*, seduta del 15 ottobre 1833, cartella 1428. Il *Progetto di Regie Patenti concernenti il trasporto dei legnami a galla sulle acque dei fiumi, torrenti e laghi* venne approvato il 28 gennaio 1834.

22. Cfr. *Consiglio di Stato, Processi verbali, cit.*, sedute del 7, 10, 14, 19, 22 e 30 maggio 1838, cartella 1439; Marco Mezzano, *op. cit.*, pp. 31 ss.; *Regie Patenti, per le quali S.M. sopprime la delegazione sopra le risaie, conferisce al Magistrato di Sanità sedente in Torino l'esercizio cumulativo delle attribuzioni giuridiche ed economiche in fatto di risaie, e dà alcune altre disposizioni relative a quest'oggetto*, 11 aprile 1835, in *Raccolta degli atti di governo di S.M. il Re di Sardegna*, vol. 3°, 1835, Stamperia Reale, Torino 1835, pp. 135-141.

1842<sup>23</sup>. Tale provvedimento aveva creato, quali organi amministrativi di controllo del territorio ed intermedi tra Governo e Province, le Intendenze Generali, e nella sessione del 27-28 dicembre 1842, il Consiglio di Stato esaminò il progetto relativo alle attribuzioni degli Intendenti Generali provinciali e dei Consigli d’Intendenza, a corollario proprio della recente creazione delle Intendenze Generali.

La ratio del progetto presentato all’esame del Consiglio di Stato era quella di far convergere sotto la supervisione degli Intendenti Generali l’amministrazione delle Province in modo da tenere sotto stretto controllo le autonomie territoriali, che vennero così progressivamente svuotate e, soprattutto, in modo da avere sotto controllo i bilanci, che avrebbero dovuto essere unificati e controllati dal centro. Un Consigliere di Stato propose di abbandonare l’idea del bilancio unico — e questa fu forse l’unica osservazione sostanziale che venne avanzata nell’esame del progetto da parte dell’organo consultivo — , ma prevalse senza ulteriori discussioni la posizione della commissione ministeriale e, soprattutto, del Primo Segretario, conte Gallina, il quale non nascose che l’obbiettivo della legge era proprio quello della redazione di un unico bilancio. Nessun’altra obiezione fu avanzata da parte dell’organo consulente<sup>24</sup>.

Altri provvedimenti legati alla riforma delle amministrazioni locali furono discussi dalla Sezione dell’Interno del Consiglio di Stato nella seduta del 22 agosto 1843, riguardo ai modi di convocazione e alle materie di competenza dei Consigli Provinciali e alle attribuzioni dei Congressi Provinciali stabiliti presso ciascuna Intendenza Generale. Le disposizioni definitive in proposito si tradurranno nelle Regie Lettere Patenti del 31 agosto 1843<sup>25</sup>.

Attraverso i Verbali delle discussioni avvenute all’interno del Consiglio di Stato riguardo alle riforme delle amministrazioni locali emerge ancora una volta — e con sempre maggiore chiarezza attraverso il passare degli anni — la netta prevalenza del parere degli organi ministeriali e degli stessi ministri nell’elaborazione legislativa, mentre l’apporto del Consiglio di Stato continua a restare su un puro piano tecnico e se, talvolta, le osservazioni di qualche Consigliere appaiono più sostanziali, vengono immediatamente messe da parte attraverso l’intervento del ministro competente. Tale processo si può notare in più di una circostanza, proprio nell’ambito delle discussioni sulle amministrazioni locali.

23. Adriana Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano*, vol. I, Venezia 1962, p. 90. La legge dell’agosto 1842 prevedeva la suddivisione delle Intendenze in Intendenze Generali ed Intendenze; queste ultime sottomesse alla giurisdizione delle Intendenze Generali, che raggruppavano più province; la redazione di un solo bilancio per le province dipendenti da una stessa Intendenza Generale; la formulazione del bilancio da parte dell’Intendente Generale, con la collaborazione di un Congresso Provinciale (cfr. Lettere Patenti del 25 agosto 1842, artt. 1, 2, 14, in *Atti del governo di S.M. il Re di Sardegna*, vol. X, 1842, Torino, Stamperia Reale, s.d.).

24. *Processi verbali*, cit., anno 1842, Sessioni 27, 28 dicembre 1842, cartella 1449; Giancarlo Giacobbe, *op. cit.*, pp. 84-88.; Barbara Giannetti, *Ricerche sul Consiglio di Stato albertino (1842-44)*, tesi di laurea. Storia del diritto, Università di Torino, a.a. 1992-1993;

25. Cfr. *Regie Lettere Patenti, per le quali S.M. stabilisce su nuove basi i Congressi ed i Consigli Provinciali e ne determina le attribuzioni*, in *Atti del governo di S.M. il Re di Sardegna*, vol. XI, 1843, Torino, Stamperia Reale, s.d., pp. 157-178; *Processi verbali*, cit., anno 1843, Sessione del 22 agosto 1843, cartella 1452; Barbara Giannetti, *op. cit.*, pp. 155 ss.

In campo giurisdizionale il Consiglio di Stato svolgeva funzioni nell'ambito della giustizia amministrativa, pronunciandosi sui conflitti di giurisdizione giudiziaria e sui conflitti di competenze tra organi della pubblica amministrazione. In tale settore le Sezioni riunite erano deputate a decidere sulle controversie insorte tra autorità giudiziaria ordinaria e autorità amministrativa, mentre ricadevano sotto la competenza della Sezione di Grazia e Giustizia le richieste delle parti al fine di ottenere un atto di grazia sovrana per potere essere giudicate da un determinato giudice, facente parte in ogni caso del sistema della giustizia ordinaria<sup>26</sup>.

La maggior parte delle richieste sottoposte all'esame della specifica Sezione riguardavano questioni di competenza ; richieste di proroga di termini ; di remissione in termine ; di convalida di anni di pratica presso causidici, avvocati o notai ; di riduzione, condono, commutazione di pene o multe ; di ammissione alla libertà provvisoria. . . ecc.

Da un primo sommario esame dei procedimenti esaminati dalla Sezione di Grazia e Giustizia — nel periodo precedente la concessione dello Statuto — è interessante notare da parte di essa il ricorso al sistema di giudizio equitativo, che talvolta implicava l'applicazione delle disposizioni di legge in modo difforme dall'interpretazione prevalente o, altre volte — seppure più raramente — sorpassando del tutto le disposizioni di legge vigenti in relazione a quel determinato problema.

Il Consiglio di Stato a Sezioni Riunite, invece, non risolveva mai le questioni di giurisdizione in via equitativa, ma fondava sempre i suoi pareri su quanto disposto dalla legislazione vigente e tutte le decisioni erano prese dopo aver esaminato le disposizioni di legge, le interpretazioni date dalle parti e dagli organi giudicanti in conflitto.

Questi differenti sistemi di giudizio erano coerenti con l'impostazione della monarchia Albertina, ondeggiante tra atteggiamenti conservatori, molto vicini ad una monarchia assoluta d'*ancien régime*, e istanze innovatrici miranti all'instaurazione di uno stato moderno.

I criteri equitativi seguiti dalla Sezione di Grazia e Giustizia, di fatto, permettevano all'organo consultivo del Sovrano di « scavalcare » i giudizi dei Supremi Magistrati, e cioè delle magistrature ordinarie — e dunque di annullare la loro competenza sui conflitti di giurisdizione — che così potevano venire gestiti, attraverso il supremo organo consultivo, secondo gli indirizzi regi : gli alti magistrati, infatti, erano sottoposti al rispetto delle disposizioni contenute nelle Regie Patenti che il Sovrano emanava per dare valore di legge ai pareri del Consiglio di Stato.

D'altro canto le Sezioni riunite, che invece giudicavano per lo più questioni interne all'amministrazione dello Stato, si attenevano strettamente all'osservanza

---

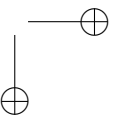
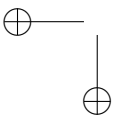
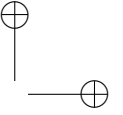
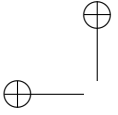
26. Per avere un quadro generale sull'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato cfr. *Consiglio di Stato, Sezione di Grazie e Giustizia, Relazioni*, sala D, scaffale 131, anni 1832-1848, voll. 1141-1278 ; *Processi Verbali*, cit., anni 1831-1847, cartelle 1423-1462 ; Luca Bertini, *L'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato carloalbertino prima del 1848*, tesi di laurea, storia del diritto, Università di Torino, a.a. 1997-98, 2 voll., pp. 1-197, I-CCCXLIII.

del diritto positivo, sistema di giudizio da cui non si poteva prescindere all'interno di una « monarchia amministrativa », basata in teoria sull'uniformità dell'amministrazione e, di conseguenza, su una imprescindibile uniformità ed unità legislativa e normativa.

Inoltre, considerando che le Lettere Patenti emanate dal Sovrano per dare valore ai pareri del Consiglio di Stato nell'ambito dei conflitti di giurisdizione e di giustizia amministrativa avvallarono sempre le decisioni del nuovo organo, si deduce facilmente che quest'ultimo, per ciò che riguarda la materia giurisdizionale di sua competenza, seguisse piuttosto fedelmente gli indirizzi sovrani.

L'attività del Consiglio di Stato nell'ambito finanziario, legislativo e giurisdizionale — nel periodo pre statutario — ebbe, dunque, scarsa incidenza dal punto di vista dell'innovazione degli ordinamenti; fu per lo più subordinato ora ai voleri degli organi ministeriali, ora a quelli del Re.

D'altro canto in tutti i principali settori in cui si articolò la sua azione diede invece un significativo contributo ad uniformare, unificare e organizzare l'ordinamento dello stato dal punto di vista finanziario, legislativo e giurisdizionale, facendo ordine — in quest'ultimo settore — nel marasma delle competenze statali e all'interno della pubblica amministrazione. Il ruolo di questo organo fu, dunque, fondamentale in quell'opera di accentramento e di riorganizzazione del controllo e della tutela del territorio da parte del potere centrale, opera promossa da Carlo Alberto nel tentativo di svecchiare l'ordinamento dello Stato.



# Table des matières

Préface	I
Table des auteurs	V
<b>Pouvoirs et territoires dans la pensée politique et diplomatique</b>	<b>1</b>
JEAN-PIERRE PANTALACCI, Le regard des ambassadeurs vénitiens sur les États de Savoie — XVII <sup>e</sup> -XVIII <sup>e</sup> siècles	3
ÉRIC GASPARINI, Les États de la Maison de Savoie vus de France au XVIII <sup>e</sup> siècle	13
PIERRE-YVES BEAUREPAIRE, « Secouer le joug étranger ». Affirmations identitaires et revendications d'autonomie chez les francs-ma- çons savoisiens et piémontais à la fin du XVIII <sup>e</sup> siècle	21
BRUNO BERTHIER, Autorité ou autoritarisme centrifuge? Joseph de Maistre ou l'analyse politique urticante d'un complexe ins- titutionnel paradoxal d'États de Savoie au crépuscule de leur vénérable histoire	27
<b>Pouvoir et limites des territoires</b>	<b>51</b>
DENIS TAPPY, Les frontières actuelles du canton de Vaud : genèse histo- rique d'un territoire et questions de limites	53
ELISA MONGIANO, I « Paesi di nuovo acquisto » nel regno sabauda	69
VICTOR MONNIER, L'origine de la neutralité suisse étendue à la Savoie du Nord dans les traités de 1815 et 1816	79
PAOLA CASANA, Il Consiglio di Stato albertino e il territorio	91
SYLVAIN MILBACH, La Savoie en 1848-1849 : en deçà des monts	103

<b>Pouvoir, fluctuations et consolidations territoriales</b>	<b>113</b>
ALBERTO LUPANO, Il ducato del Monferrato e il dominio sabauda	115
HENRI-LOUIS BOTTIN, Savoie et territoires conquis dans les statuts de Savoie : gestion juridique d’une politique d’expansion territoriale	131
VALERIO GIGLIOTTI, Amedeo VIII di Savoia : titolarità, rinuncia ed esercizio del potere territoriale	143
GAËLLE ARPIN-GONNET, René de Lucinge, négociateur et signataire d’une paix raisonnable : le traité de Lyon (17 janvier 1601)	157
FEDERICO ALESSANDRO GORIA, Claudio di Seyssel e i beni demaniali	169
BÉNEDICTE DECOURT-HOLLENDER, Les limites du Comté de Nice et de la République de Gênes au XVIII <sup>e</sup> s. : affermissement de la frontière politique et défense de la « raison territoriale » des communautés	181
<b>Pouvoir et administration du territoire</b>	<b>191</b>
HENRI COSTAMAGNA, Progrès et limites de la centralisation dans les provinces des États de Savoie à l’époque moderne	193
KARINE DEHARBE, La tutelle de l’intendant sur les communautés du Val d’Entraunes : Entraunes et Saint-Martin entre Royaume de France et Maison de Savoie (1713-1718)	203
MICHELE ROSBOCH, L’accentramento sabauda nel Ducato d’Aosta	217
MARC ORTOLANI, La tutelle du pouvoir sur l’administration du territoire : la réforme de 1775 et les conseils municipaux des communautés du comté de Nice	225
<b>Pouvoir et contrôle du territoire</b>	<b>239</b>
ENRICO GENTA, Territorio, nobiltà e sovrano sabauda in età moderna	241
ALICE ABENA, Il controllo del Principe sui sudditi nei domini sabaudi	251
CARLA NARDUCCI, Il consiglio delle finanze sabauda ed il controllo del territorio	263
ALAIN RUGGIERO, La mobilisation des énergies par la commission supérieure de statistique 1837-1838	271
<b>Pouvoir et territoires ecclésiastiques</b>	<b>281</b>
MARIE-THÉRÈSE AVON-SOLETTI, L’Abbaye d’Hautecombe, haut lieu de spiritualité et d’autorité — XII <sup>e</sup> -XIV <sup>e</sup> siècle	283
CHRISTIAN BRUSCHI, Le diocèse de Genève-Annecy confronté à différentes souverainetés au temps de François de Sales	301
CHRISTIAN SORREL, Un département, trois diocèses : politique concordataire et droits acquis en Savoie de 1860 à 1905	317



<i>TABLE DES MATIÈRES</i>	579
<b>Pouvoir, territoire et ruralité</b>	<b>331</b>
GIAN SAVINO PENE VIDARI, Il bosco dall'ambito territoriale locale alla disciplina sabauda	333
ALESSANDRO CROSETTI, Potere e territorio : Eclissi dell'autonomia comunale. I bandi campestri nel territorio albese tra XVII e XVIII secolo	341
SARA CIPOLLA, Il Senato di Piemonte e i bandi campestri	353
<b>Pouvoir, territoire et justice</b>	<b>367</b>
ISIDORO SOFFIETTI, La giurisdizione della Camera dei conti e le fonti del diritto nei secoli XVIII-XIX. Osservazioni	369
CHRISTIAN AIMARO, Problemi di amministrazione della giustizia nel Biellese, tra centro e periferia. I procedimenti di controllo sull'attività dei giudicanti : assise e sindacati	375
LORENZO SINISI, Diritto e giustizia nel Ponente ligure : le « <i>enclaves</i> » sabaude di Oneglia e Loano fra Antico Regime e Restaurazione	387
LUCIE MÉNARD, L'organisation juridictionnelle commerciale dans les États de Savoie	403
JEAN-FRANÇOIS BRÉGI, Les relations judiciaires entre la France et le Piémont avant 1860	417
STÉPHANIE BLOT-MACCAGNAN, Changement de souveraineté et organisation du territoire judiciaire dans les Alpes-Maritimes en 1860	433
<b>Droit, législation et institutions particularistes</b>	<b>447</b>
MICHEL BOTTIN, <i>Jus commune</i> et coutumes féodales dans les États de Savoie au XVIII <sup>e</sup> siècle d'après le <i>Tractatus de feudis</i> de T.M. Richeri	449
SIMONETTA TOMBACCINI-VILLEFRANQUE, Un retrait lignager à Guillaumes à la veille de la Révolution	465
THIERRY COUZIN, Délégation du pouvoir et développement régional. Recherches complémentaires sur la législation sarde dans la province de Nice à l'époque de la Restauration	473
FRANCESCO AIMERITO, « Cette pratique ne s'acquiert pas au Sénat ». La partecipazione delle diramazioni periferiche dell'apparato giurisdizionale alla progettazione delle riforme del processo civile sardo-piemontese del XIX secolo ed il suo significato nel quadro del pensiero giuridico coevo	485
CATERINA BONZO, Il controllo regio sui fedecommissi	509

**Pouvoir, territoire et culture**

**521**

CHIARA MICHELIS, Lo Stato sabaudo e il controllo territoriale dei titoli accademici	523
JEAN-BAPTISTE PISANO, Du militaire au politique. Les enjeux symboliques d’une métamorphose de l’espace urbain	541
SYLVIE DE GALLEANI ET OLIVIER VERNIER, Aspects des rapports entre pouvoir et culture sous la Restauration sarde (1814-1860)	553
SYLVIE DE SALVADOR-SABAN, L’enjeu du « Comté de Nice » dans l’Europe des régions	565
Table des matières	577