



1831  
2011

Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia



CONSIGLIO DI STATO  
1831 - 2011

# Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia

*Edizione speciale  
per il Consiglio di Stato*  
Copia fuori commercio

**UTET**  
GIURIDICA

**UTET**  
GIURIDICA

## INDICE

|   |         |
|---|---------|
| INTRODUZIONE.....   | pag. XI |
| di <i>Pasquale de Lise</i>  |         |
| Capitolo Primo  |         |
| IL <i>CONSILIUM PRINCIPIS</i> MEDIEVALE .....   | » 1     |
| di <i>Francesco Aimerito</i>  |         |
| 1. “ <i>Ardua expedire cum consilio suo</i> ” un “debito di onestà” del sovrano tardomedievale e le sue conseguenze giuridico-istituzionali .....   | » 3     |
| 2. Alle origini degli Stati sabaudi: <i>consilia e consiliarii</i> affiancano i Conti di Savoia nei “ <i>negotia graviora</i> ” .....   | » 7     |
| 3. Il <i>Consilium cum domino residens</i> nei <i>Decreta seu Statuta</i> di Amedeo VIII, prima grande “consolidazione” del diritto sabauda (1430) .....  | » 9     |
| 4. (segue): il <i>Consilium cum domino residens</i> nei <i>Decreta seu Statuta</i> di Amedeo VIII: funzione consultiva .....  | » 11    |
| 5. (segue): il <i>Consilium cum domino residens</i> nei <i>Decreta seu Statuta</i> di Amedeo VIII: funzione giurisdizionale .....   | » 15    |
| 6. Novellazioni successive ai <i>Decreta seu Statuta</i> sino all’inizio (1536) della prima dominazione francese .....  | » 18    |
| 7. Disposto legislativo e prassi di governo: un quadro complesso .....  | » 19    |
| Capitolo Secondo  |         |
| IL CONSIGLIO DI STATO DA EMANUELE FILIBERTO AL SECOLO XVIII .....   | » 23    |
| di <i>Francesco Aimerito</i>  |         |
| 1. “Che il Prencipe habbi a resolver i negotii suoy col Consiglio de’ maturi, dotti, et isperti homini ...”: il Consiglio di Stato nel quadro della riorganizzazione del Ducato operata da Emanuele Filiberto (1559-1580) ..... | » 25    |
| 2. Fisionomie del Consiglio sotto i successori di Emanuele Filiberto: interventi legislativi e prassi di governo da Carlo Emanuele I alla reggenza di Maria Giovanna Battista di Savoia Nemours (1580-1684) .....               | » 34    |

|   |      |     |
|---|------|-----|
| 3. “Uomini di matura esperienza, pratici delle Corti straniere, intendenti negli affari Politici, Militari ed Ecclesiastici ...”: la riorganizzazione del Consiglio (1717) nel quadro della riforma assolutistica di Vittorio Amedeo II ..... | pag. | 36  |
| 4. Il “Consiglio dei Memoriali” .....   | »    | 39  |
| 5. “Con la mira d’agevolare l’amministrazione della giustizia ...”: riunione del Consiglio di Stato con il Consiglio dei Memoriali e nascita del “Consiglio di Stato e dei Memoriali” (30 aprile 1749) .....                                  | »    | 43  |
| 6. Sussulti istituzionali del ‘vecchio Piemonte’: il “Consiglio di Stato provvisorio” di Carlo Emanuele IV (1797-1798) e il “Consiglio interinale supremo” dell’occupazione austro-russa (1799-1800) .....                                    | »    | 47  |
| Capitolo Terzo  |      |     |
| DA NAPOLEONE A CARLO ALBERTO.   |      |     |
| I molteplici volti del Consiglio di Stato nei progetti della restaurazione sabauda .....  | »    | 49  |
| di <i>Paola Casana</i>  |      |     |
| 1. Il Consiglio di Stato napoleonico .....  | »    | 51  |
| 2. La Restaurazione e i progetti sul Consiglio di Stato del Regno di Sardegna .....   | »    | 60  |
| 3. I progetti degli anni Venti nel quadro politico ed istituzionale del Regno di Sardegna ..  | »    | 63  |
| 4. I progetti Balbo degli anni Venti .....  | »    | 75  |
| 5. I nuovi progetti del 1831 .....  | »    | 80  |
| 6. Conclusioni .....  | »    | 93  |
| Capitolo Quarto   |      |     |
| IL CONSIGLIO DI STATO NEL REGNO DI SARDEGNA (1831-1861) .....   | »    | 95  |
| di <i>Gian Savino Pene Vidari</i>   |      |     |
| 1. L’inizio del regno di Carlo Alberto .....  | »    | 97  |
| 2. La problematica del Consiglio di Stato e Carlo Alberto .....   | »    | 100 |
| 3. L’editto istitutivo del Consiglio di Stato: il proemio .....   | »    | 102 |
| 4. La disciplina dell’editto .....  | »    | 108 |
| 5. L’attuazione dell’editto istitutivo .....  | »    | 120 |
| 6. L’inizio dell’attività del Consiglio di Stato albertino .....  | »    | 125 |
| 7. Cenni sui lavori del Consiglio di Stato albertino .....  | »    | 132 |
| 8. Progetti e innovazioni istituzionali .....   | »    | 140 |
| 9. Statuto albertino e Consiglio di Stato .....   | »    | 145 |
| 10. Progetti ministeriali di “riordinamento” del Consiglio di Stato .....   | »    | 148 |
| 11. Il decreto legislativo di “riordinamento” (1859) .....  | »    | 155 |

## Capitolo Quinto

## IL CONSIGLIO DI STATO DALL'UNITÀ D'ITALIA ALLA COSTITUZIONE.

|  |          |
|--|----------|
| Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa .....  | pag. 171 |
| di <i>Alessandro Crosetti</i>  |          |
| 1. Premessa introduttiva. Le origini della giustizia amministrativa e lo Stato di diritto ... »  | 173      |
| 2. Lineamenti di diritto comparato sui diversi sistemi di giustizia amministrativa .....   | » 182    |
| 3. I precedenti storici di giurisdizione amministrativa al momento dell'unificazione italiana .....  | » 192    |
| 4. La legge abolitiva del contenzioso amministrativo del 1865 e i suoi limiti .....  | » 197    |
| 5. La valenza innovativa della giurisprudenza del Consiglio di Stato nei due decenni successivi .....  | » 210    |
| 6. La legge sui conflitti del 1877 e le leggi Crispine del 1889-90 istitutive della IV Sezione del Consiglio di Stato .....                  | » 212    |
| 7. Il problema del riparto della giurisdizione e la tutela degli interessi .....   | » 223    |
| 8. Le ulteriori leggi di riforma del 1907 e del 1923-24 sulle attribuzioni del Consiglio di Stato e l'istituzione della V e VI Sezione ..... | » 227    |
| 9. La nuova Costituzione repubblicana e l'attuale ruolo del Consiglio di Stato .....   | » 235    |
| 10. L'avvento dell'ordinamento regionale e l'istituzione dei T.A.R. ....   | » 246    |
| 11. Lo status dei magistrati amministrativi e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa .....                                | » 252    |
| 12. Notazioni conclusive .....   | » 256    |

## Capitolo Sesto

|   |       |
|---|-------|
| GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA E SVILUPPO DEL PAESE .....   | » 259 |
| di <i>Claudio Franchini, Giacinto della Cananea, Giampiero Lo Presti, Bernardo Giorgio Mattarella</i> |       |

|   |       |
|---|-------|
| 1. Tradizione e innovazione .....   | » 261 |
| 1.1. Continuità dell'organo e progressiva evoluzione delle funzioni del Consiglio di Stato .....                        | » 261 |
| 1.2. Il Consiglio di Stato quale maggiore artefice del percorso di perfezionamento della giustizia amministrativa ..... | » 263 |
| 1.3. Il Consiglio di Stato protagonista positivo e consapevole dei cambiamenti della società italiana .....             | » 265 |
| 2. L'interpretazione dei fatti economici .....  | » 268 |
| 2.1. Il Consiglio di Stato come magistratura economica nella storia d'Italia .....                                      | » 268 |
| 2.2. Il Consiglio di Stato e l'analisi economica .....  | » 273 |
| 3. Il processo amministrativo telematico .....  | » 274 |
| 3.1. Il nuovo sistema informativo della giustizia amministrativa .....  | » 274 |
| 3.2. La c.d. dematerializzazione degli affari giurisdizionali e consultivi .....  | » 277 |

|  |          |
|--|----------|
| 4. Dal passato al futuro .....   | pag. 278 |
| 4.1. Le funzioni del Consiglio di Stato .....  | » 278    |
| 4.2. Il Consiglio di Stato come giudice della pubblica amministrazione .....   | » 280    |
| 4.3. Il Consiglio di Stato come organo di consulenza .....   | » 282    |
| 4.4. Il Consiglio di Stato come corpo di <i>élite</i> .....  | » 283    |
| 4.5. Il Consiglio di Stato come produttore di cultura giuridica .....  | » 284    |
| APPENDICE .....  | » 287    |
| Fonti normative precedenti all'Editto di Racconigi .....   | » 289    |
| <i>Ordine col quale si conferisce a tre, o due Membri del Consiglio di Stato di conoscere e decidere di tutte le cause</i> (27 luglio 1355) .....  | » 293    |
| <i>Ordine alli signori del Conseglio di Stato di robba lunga, doversi congregare tre volte alla settimana per le cose di giustizia</i> (27 settembre 1561) .....   | » 300    |
| <i>Edit sur la preseance de Messieurs du Conseil d'Etat, et du Senat</i> (17 marzo 1576).....  | » 300    |
| <i>Autre Declaration</i> (2 giugno 1576) .....   | » 301    |
| <i>Autre declaration</i> (10 maggio 1577) .....  | » 302    |
| <i>Edit d'établissement du Conseil d'Etat, en Savoye</i> (6 settembre 1632) .....  | » 303    |
| <i>Déclaration pour la jurisdiction de la Chambre des Comptes, en ce que regarde l'établissement du Conseil d'État</i> (16 marzo 1633) .....   | » 304    |
| <i>Ordine al Consiglio di Stato, al Senato ed alla Camera di qua da monti di continuare la loro residenza nella Città di Torino</i> (25 settembre 1639) .....  | » 306    |
| <i>Edit de Madame Royale concernant l'établissement et confirmation du Conseil d'Etat</i> (8 maggio 1680) .....  | » 308    |
| <i>Patenti di conferma del Consiglio segreto di Stato, con designazione delle persone che possono intervenirevi, ed ordine che debba tenersi avanti M. R., con alcune provvidenze relative alla di lei autorità</i> (14 maggio 1680) ..... | » 312    |
| <i>Regolamenti di S. M. per l'unione del Consiglio de' Memoriali al Consiglio di Stato, con alcune aggiunte alli Regolamenti della Gran Cancelleria</i> (30 aprile 1749) .....   | » 315    |
| <i>Istruzione Regia al Guardasigilli per l'esercizio di sua carica</i> (2 maggio 1749).....  | » 317    |
| <i>Regio Viglietto del modo di sedere al Consiglio di Stato</i> (2 giugno 1749) .....  | » 318    |
| <i>Regio Viglietto al Consiglio di Stato per precedenza</i> (2 giugno 1749) .....  | » 319    |
| <i>Regio Viglietto di dispensa della recita del processo per l'Avvocato Foncet</i> (2 giugno 1749) .....   | » 320    |
| <i>Regio Viglietto per l'apertura del Consiglio di Stato</i> (30 dicembre 1749).....   | » 320    |
| <i>Regio Viglietto per l'apertura del Consiglio di Stato</i> (7 gennaio 1750) .....  | » 321    |
| <i>Regio Viglietto per le salvaguardie degli Stati di nuovo acquisto al Consiglio di Stato</i> (25 settembre 1750) .....   | » 321    |
| <i>Regie Patenti di creazione provvisoria di un Consiglio di Stato</i> (4 giugno 1797) .....   | » 322    |
| Editto di Racconigi (18 agosto 1831) .....   | » 325    |
| Statuto del Regno di Sardegna (4 marzo 1848) .....   | » 351    |
| Costituzione della Repubblica italiana (1° gennaio 1948).....  | » 363    |

# **INTRODUZIONE**

di

**PASQUALE DE LISE**

*Presidente del Consiglio di Stato*



## INTRODUZIONE

Perché un volume sulla storia della principale istituzione del diritto amministrativo italiano, il Consiglio di Stato? Perché nel corso dei suoi 180 anni di storia il Consiglio ha garantito alla collettività uno strumento ineguagliabile sia di tutela nei confronti dell'azione amministrativa sia di ausilio alle pubbliche amministrazioni, dimostrando di possedere – come ha sottolineato Sabino Cassese in occasione della Adunanza generale del Consiglio di Stato convocata per celebrare la ricorrenza – una “straordinaria capacità di cambiare, rispondendo alle esigenze dei diversi contesti storici e rimediando alle storiche e strutturali debolezze dell'amministrazione italiana, e – non poche volte – agli inconvenienti degli assetti politici”.

Per verificare la fondatezza di queste affermazioni, il Consiglio di Stato ha deciso di promuovere una riflessione sulla propria storia, che è stata affidata a illustri studiosi di diversa estrazione. Con questo volume, dunque, ci si propone di ripercorrere le vicende istituzionali che hanno caratterizzato l'evoluzione del Consiglio di Stato e di metterne in evidenza il cammino percorso sino ad oggi, partendo da lontano, addirittura prima della sua istituzione, da quelli che sono stati definiti i primordi medievali del “nido savoiaro”.

In questa prospettiva, nel primo e nel secondo capitolo, il prof. Francesco Aimerito esamina, innanzitutto, il processo di istituzionalizzazione delle attività consiliari, soffermandosi sui *consilia* e *consilarii* che affiancano i Conti di Savoia nei “*negotia graviora*”, sul *Consilium cum domino residens* nei *Decreta seu Statuta* di Amedeo VIII, prima grande “consolidazione” del diritto sabauda del 1430, e sulle novellazioni successive sino all'inizio della prima dominazione francese, anche per quel che attiene alla complessa prassi di funzionamento e di composizione, e, in secondo luogo, l'evoluzione dell'istituto dalla metà del secolo XVI sino al secolo XVIII, delineando la riorganizzazione operata da Emanuele Filiberto, gli interventi legislativi di Carlo Emanuele I, la reggenza di Maria Giovanna Battista di Savoia Nemours, la trasformazione del Consiglio del 1717 nel quadro della riforma assolutistica di Vittorio Amedeo II, il “Consiglio dei Memoriali”, il “Consiglio di Stato provvisorio” di Carlo Emanuele IV e il “Consiglio interinale supremo” dell'occupazione austro-russa alla fine del Settecento.

Il terzo capitolo è dedicato ai progetti della Restaurazione: la prof.ssa Paola Casana si sofferma sulle vicende del Consiglio di Stato napoleonico, della Restaurazione e dei progetti del Regno di Sardegna, dei progetti degli anni Venti con riferimento al quadro politico e istituzionale e dei nuovi progetti del 1831, a testimonianza delle complicate rielaborazioni del modello napoleonico, con la sua intrinseca duttilità di struttura e di funzioni, nonché delle differenti

interpretazioni e dei delicati compromessi politici che precedettero l'istituzione del Consiglio di Stato sancita dall'Editto albertino di Racconigi.

Nel quarto capitolo, il prof. Gian Savino Pene Vidari analizza l'editto del 1831 e l'attività del Consiglio di Stato sino al 1859, prendendo le mosse dall'inizio del regno di Carlo Alberto, soffermandosi sul proemio, sulla disciplina e sull'attuazione dell'editto, evidenziando l'inizio dell'attività del Consiglio di Stato albertino, i progetti e le innovazioni istituzionali, i rapporti con lo Statuto albertino, sino a giungere al decreto legislativo di "riordinamento" del 1859.

Nel quinto capitolo, il prof. Alessandro Crosetti traccia la genesi e l'evoluzione della giustizia amministrativa, dalle origini all'ordinamento costituzionale repubblicano, segnalandone non solo le trasformazioni storico-istituzionali, ma anche il ruolo crescente che, nel corso del tempo, il Consiglio di Stato è venuto assumendo quale organo ausiliario dello Stato ordinamento.

Infine, il sesto capitolo, che contiene i contributi dei professori Claudio Franchini, Giacinto della Cananea e Bernardo Giorgio Mattarella, nonché del consigliere Giampiero Lo Presti, delinea, seppur sinteticamente, il rapporto tra giustizia amministrativa e sviluppo del Paese, sottolineando il forte legame tra la tradizione e l'innovazione che ha caratterizzato l'operato del Consiglio di Stato, così da ispirarne l'azione dal passato al futuro.

I diversi capitoli (che sono arricchiti dalla raccolta, contenuta nella appendice, delle riproduzioni anastatiche delle fonti normative precedenti all'Editto di Racconigi, tratte dalla raccolta del Duboin, dell'Editto di Racconigi stesso, dello Statuto albertino e della Costituzione italiana) raccontano la storia del Consiglio di Stato, dai prodromi a oggi, e, allo stesso tempo, la storia della giustizia amministrativa, della quale esso è protagonista e artefice. Inoltre, descrivono la storia delle istituzioni italiane, nella particolare prospettiva di un organo che è anche una *élite* di esperti, sulla quale le amministrazioni e i cittadini hanno fatto e fanno sempre affidamento: una storia cominciata prima ancora di quella dello Stato italiano.

Dalla lettura dei vari capitoli, ricchi di notizie e di informazioni poco conosciute se non addirittura ignote, emerge chiaramente come il Consiglio di Stato abbia offerto un contributo determinante per il progresso del Paese. È noto che la realizzazione di un sistema di giustizia amministrativa efficiente è una condizione essenziale per l'affermazione dei principi di libertà e di democrazia; forse è meno noto che, con le proprie decisioni e i propri pareri, i giudici di Palazzo Spada, facendosi interpreti delle più rilevanti trasformazioni della realtà sociale, economica e giuridica, assicurano i fondamenti dell'apparato amministrativo dello Stato, agevolano l'attuazione e l'accelerazione dei cambiamenti, costituiscono un fattore di sviluppo e di modernizzazione del Paese.

Tuttavia, il cammino da percorrere non è ancora terminato. Per quanto l'attuale sistema di giustizia amministrativa sia articolato su vari istituti e strumenti, l'obiettivo di una tutela pienamente soddisfattiva nei confronti della pubblica amministrazione non può dirsi completamente raggiunto, perché vi sono tuttora alcune situazioni che rimangono sprovviste di sufficienti garanzie.

Il Consiglio di Stato, quindi, si trova di fronte a una nuova sfida: quella di continuare ad assicurare un rapporto equilibrato tra interessi privati e pubblici pur in presenza, da una parte, di mutamenti ampi e significativi e, dall'altra, di strumenti giustiziali che si stanno evolvendo verso forme diverse dai modelli originari. I valori dell'indipendenza, della professionalità e della responsabilità che ne caratterizzano l'azione e che sono espressione della peculiarità della giurisdizione amministrativa, pur nel rispetto della unitarietà del sistema, rappresentano la maggiore garanzia per assicurare il pieno soddisfacimento delle istanze della società di fronte alle pubbliche amministrazioni, rinsaldando l'antica aspirazione di Mario Nigro a una "giustizia senza aggettivi".

CAPITOLO TERZO

**DA NAPOLEONE A CARLO ALBERTO.**

**I molteplici volti del Consiglio di Stato  
nei progetti della restaurazione sabauda**

di

PAOLA CASANA



CAPITOLO TERZO

**DA NAPOLEONE A CARLO ALBERTO.**  
**I molteplici volti del Consiglio di Stato**  
**nei progetti della restaurazione sabauda**

SOMMARIO: **1.** Il Consiglio di Stato napoleonico. – **2.** La Restaurazione e i progetti sul Consiglio di Stato del Regno di Sardegna. – **3.** I progetti degli anni Venti nel quadro politico ed istituzionale del Regno di Sardegna. – **4.** I progetti Balbo degli anni Venti. – **5.** I nuovi progetti del 1831. – **6.** Conclusioni.

### **1. Il Consiglio di Stato napoleonico**

La prima campagna napoleonica in Italia, iniziata nell'aprile del 1796, terminò bruscamente nella primavera del 1799 ad opera della coalizione austro-russa che costrinse le truppe francesi ad abbandonare la Penisola, ma poco tempo dopo Napoleone non tardò a riportare progressivamente quasi tutta l'Italia sotto il proprio controllo sconfiggendo le truppe austriache a Marengo nel giugno del 1800. Alcuni mesi prima si era peraltro impadronito del potere in Francia con il colpo di stato del 18 brumaio (9 novembre 1799), divenendo inizialmente primo console, successivamente console a vita (3 agosto 1802) e nel maggio 1804 imperatore.

Con il ritorno della Penisola nell'orbita francese fu ricostituita la Repubblica Cisalpina – che nel 1802 divenne Repubblica Italiana e nel 1805 Regno d'Italia – e soltanto la Sicilia e la Sardegna rimasero in mano ai legittimi sovrani sotto la protezione della flotta inglese. Con la ripresa del controllo napoleonico sulla Penisola i nuovi ordinamenti creati per la Francia – che riflettevano una concezione del potere piuttosto autoritaria, ma anche efficiente e funzionale – furono estesi ai territori riconquistati. Napoleone trasferì così anche sul suolo italiano un modello di stato accentrato, burocratico, funzionale, modello che durò a lungo in Francia e in quella parte dell'Europa ove le istituzioni francesi fecero sentire la loro influenza.

L'organizzazione napoleonica dello stato implicava il controllo del centro sulla periferia riguardo a tutti gli aspetti della vita del paese, controllo che venne progressivamente realizzato attraverso la creazione di un'amministrazione rigidamente accentrata e gerarchizzata.

L'ordinamento centrale dello stato faceva capo ad un certo numero di direzioni e ministeri con competenze ben definite. Le amministrazioni locali erano sotto la stretta sorveglianza del centro: a capo della suddivisione territoriale maggiore, il dipartimento, c'era il prefetto, funzionario di nomina governativa, che doveva eseguire le disposizioni provenienti da Parigi, assicu-

rando così uniformità di indirizzo su tutto il territorio; a capo dei comuni c'erano i sindaci, anch'essi nominati dall'alto, così come i giudici, che venivano stipendiati dallo stato. Venne centralizzata la riscossione delle imposte e riorganizzata l'amministrazione della giustizia con la distribuzione sul territorio di tribunali di vario grado in modo da facilitarne l'accesso ai cittadini; fu sviluppata, accanto alla giustizia ordinaria, una giustizia amministrativa esercitata attraverso il nuovo Consiglio di Stato istituito da Napoleone. Inoltre l'estensione del diritto codificato a tutto il territorio nazionale e a quelli annessi garantiva l'unificazione e la certezza del diritto<sup>1</sup>.

Senza dubbio esercitò un ruolo significativo, in tutta questa operazione di riorganizzazione e di ammodernamento statale promossa da Napoleone, il Consiglio di Stato, istituito con la Costituzione del 22 frimaio dell'anno VIII (13 dicembre 1799), che aveva anche proclamato all'articolo 39 lo stesso Napoleone console, insieme con Cambacérès e Lebrun e all'articolo 42 aveva specificato che soltanto il Primo Console, cioè Napoleone, deteneva il reale potere decisionale.

Tale organo venne ricostituito sulla base del vecchio *Conseil du Roi* d'antico regime, composto da un numero di membri variante tra i trenta e i cinquanta, suddivisi tra Consiglieri in servizio ordinario e quelli in servizio straordinario<sup>2</sup>. Ben presto, tuttavia, esso fu "reinventato" da Bonaparte che – attraverso l'interpretazione del testo costituzionale, spesso alquanto generico riguardo alle funzioni del nuovo organo, e l'emanazione di tutta una serie di provvedimenti consolari – ne fece uno strumento duttile ed elastico, adattabile alle proprie esigenze di governo.

Secondo la Costituzione dell'anno VIII i membri del Consiglio di Stato erano nominati e revocati dal Primo Console (art. 41); ad esso era attribuito il compito di redigere progetti di legge e regolamenti della pubblica amministrazione, oltre a quello di risolvere i problemi che si presentavano in materia amministrativa, il tutto però sotto la direzione dei Consoli, cioè del potere esecutivo (art. 52); tra i suoi membri venivano scelti gli oratori che dovevano difendere i progetti di legge davanti al Corpo legislativo (art. 53); doveva dare l'autorizzazione per poter perseguire penalmente e civilmente i funzionari del governo oltre che i ministri messi sotto accusa per fatti relativi all'espletamento delle loro funzioni (art. 75). Le attribuzioni del nuovo organo erano così vaste e riguardavano un così gran numero di materie che di fatto la sua effettiva attività dipese dagli indirizzi e dall'interpretazione che volle darne Napoleone in qualità di Primo Console<sup>3</sup>.

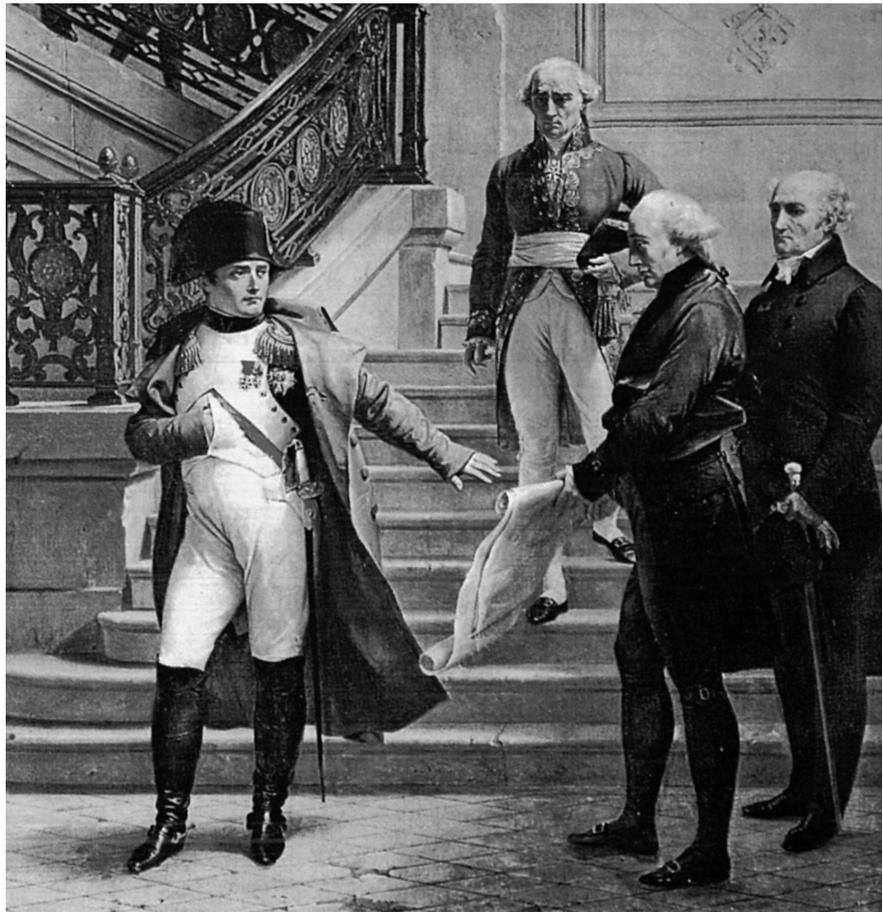
Bonaparte, infatti, impadronitosi del potere con il colpo di stato del 18 brumaio, aveva iniziato la sua opera di totale riorganizzazione istituzionale e legislativa, ma nel primo periodo di Consolato non aveva ancora a disposizione certamente una struttura statale ordinata ed affidabile, di conseguenza concepì il nuovo Consiglio di Stato come un organo dotato di ampie funzioni consultive, investito di una forte connotazione politica e strettamente legato al Primo Console, che lo interpellava ogniqualevolta necessitava dei suoi pareri. In altre parole Napoleone considerava quest'organo una sorta di consiglio personale, formato da collaboratori fedeli e da tecnici, con la facoltà di sovrintendere – solo e sempre a livello consultivo – su tutti i principali settori dell'ordinamento statale, per conferire alla loro riorganizzazione un certo coordinamento ed unità di governo.

<sup>1</sup> Cfr. A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento (1800-1860)*, Bologna 1990, pp. 11-27; Id. *In difesa del Risorgimento*, Bologna 1998, pp. 18-34.

<sup>2</sup> Cfr. J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1951, p. 561; G. SAUTEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris 1990<sup>7</sup>, pp. 267 ss.

<sup>3</sup> Cfr. C. DURAND, *Études sur le Conseil d'État napoléonien*, Paris 1949, pp. 69 ss.

Napoleone ai piedi della scalinata d'onore del Palazzo Reale (sede del Consiglio di Stato).



Con la Costituzione dell'anno VIII al Consiglio di Stato napoleonico veniva attribuita anche la facoltà, seppure in modo vago e poco chiaro, di risolvere le controversie che sorgessero in materia amministrativa, ma queste attribuzioni vennero puntualizzate dalle leggi e dalla giurisprudenza solo successivamente. Nonostante ciò si affermò quasi subito, nella prassi, la consuetudine di sottoporre al suo giudizio non solo gli affari decisi dai Consigli di Prefettura – giurisdizione amministrativa a livello dipartimentale –, ma anche gli atti amministrativi viziati per incompetenza o per eccesso di potere. Il Consiglio di Stato si avviava così a divenire l'organo incaricato di risolvere i conflitti tra i tribunali ordinari e i giudici amministrativi, sebbene sempre subordinato, almeno formalmente, all'esecutivo.

Le variegata e generiche competenze del Consiglio di Stato indicate nella Costituzione vennero specificate il 26 dicembre 1799 (5 nevosio) – dopo l'insediamento dei consiglieri distribuiti in cinque sezioni<sup>4</sup> – con l'approvazione del suo Regolamento da parte dei Consoli<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Le cinque sezioni erano quelle della guerra, della marina, delle finanze, di legislazione e dell'interno. L'insediamento ufficiale dei Consiglieri avvenne il 25 dicembre 1799 (4 nevosio dell'anno VIII).

<sup>5</sup> Cfr. *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974*, Paris 1974, pp. 28-34. Per una sintesi sul Consiglio di Stato napoleonico soprattutto dal punto di vista delle sue attribuzioni giurisdizionali cfr. R. FEOLA, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Napoli 1984, pp. 5-36.

La suddivisione in sezioni del Consiglio di Stato rappresentò una delle principali innovazioni volute da Napoleone rispetto al primitivo progetto proposto da Sieyès, poiché egli voleva avere in quell'organo una cerchia di uomini che, al di là dell'esperienza politica, avessero anche approfondite competenze su specifiche materie utili alla pianificazione dell'ordinamento dello stato ed alla sua conduzione, quali erano il diritto, l'amministrazione, le finanze, l'organizzazione militare ecc. Questa impostazione mette in luce come Napoleone fin dal primo momento abbia perseguito l'intento di creare uno stato moderno ed efficiente, basato sullo sviluppo di un'amministrazione competente, uniforme, in grado di controllare dal centro la periferia, con una precisa suddivisione delle competenze fra i vari organi, con la distinzione tra amministrazione attiva e funzioni giurisdizionali; in altre parole era sulla via di realizzare quella che la storiografia moderna ha definito la "monarchia amministrativa"<sup>6</sup>, la quale doveva trovare proprio nel Consiglio di Stato il suo fulcro propulsore.

Le disposizioni del sopracitato Regolamento rappresentavano anche il primo tentativo di creare un'autonoma disciplina del contenzioso, infatti all'articolo 11 si attribuiva specificatamente al Consiglio di Stato la pronuncia sugli affari riguardanti appunto i conflitti con gli organi della pubblica amministrazione, anche se non era ancora prevista una specifica sezione specializzata nel contenzioso, il quale veniva assegnato di volta in volta alla sezione comprendente il ministero coinvolto nella controversia. Questo meccanismo sembrava voler ribadire che le decisioni prese dal Consiglio di Stato come tribunale amministrativo non dovevano avere altro ruolo che quello del semplice parere. Sempre il medesimo articolo 11 gli attribuiva, inoltre, il compito di interpretare le leggi su richiesta dell'esecutivo.

Quando poi Napoleone ottenne la nomina a Console a vita, radicando così definitivamente il suo potere in Francia, il Consiglio di Stato iniziò a cambiare volto, aumentando sempre più le proprie caratteristiche di organo "tecnico" ed ausiliario dell'ordinamento statale e perdendo progressivamente le sue più accentuate connotazioni politiche.

Con questa progressiva tendenza alla "tecnicizzazione" dell'organo si giunse ad una sua sempre più stretta dipendenza dai ministri e, soprattutto, ad una maggiore puntualizzazione delle sue competenze nell'ambito giurisdizionale e del contenzioso. Il primo passo in questa direzione avvenne quando i ministri furono ammessi di diritto come membri del nuovo istituto con il senato-consulato del 4 agosto 1802 (16 termidoro dell'anno X)<sup>7</sup>. Un tale provvedimento lasciava trasparire lo spostamento del Consiglio di Stato da organo consultivo, direi quasi privato, del Primo Console a organo al servizio di tutto l'esecutivo. Fino ad allora, infatti, i ministri avevano potuto intervenire alle sue sedute solo per assistere alle discussioni e presentare le proprie osservazioni, ma senza alcuna voce deliberativa, mentre ora veniva loro riconosciuta questa facoltà, elemento che contribuiva a trasformare il Consiglio di Stato da organo "di governo" a organo "del governo".

---

<sup>6</sup> La monarchia amministrativa era basata sul preminente ruolo dell'amministrazione negli ordinamenti pubblici, sull'uniformità delle amministrazioni locali, sul capillare controllo delle autorità centrali sulle periferiche, sulla distinzione fra amministrazione attiva ed amministrazione contenziosa. Sulla monarchia amministrativa cfr. P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris 1968, pp. 138 ss.; ID., *La Royauté du droit administratif. Recherches sur les fondements traditionnels de l'État centraliste en France*, in *Revue historique de droit français et étranger*, LII (1974), I, pp. 696-732; G. SAUTEL, *Histoire des institutions...* cit., pp. 295-332; P. VILLARD, *Histoire des institutions publiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris 1988<sup>4</sup>, pp. 27 ss.

<sup>7</sup> Cfr. *Senatus-Consulte organique de la Constitution du 16 thermidor an X*, in *Les Constitutions de la France depuis 1789*, présentation par J. GODECHOT, Paris 1979, p. 175.

Consigliere di Stato in costume all'epoca del Consolato.



La sua dimensione “tecnica” si accentuò ulteriormente allorché furono introdotti gli uditori ed i *maîtres de requêtes*, o referendari. I primi, ammessi con decreto del 9 aprile 1803 (19 germinale dell’anno XI), e divisi in ordinari e straordinari, avevano diritto di sedere in Consiglio, ma senza alcuna voce deliberativa, poiché potevano intervenire soltanto dietro espressa richiesta dei consiglieri per portare chiarimenti su specifiche questioni. Gli uditori erano per lo più giovani che lavorando all’interno del Consiglio imparavano l’arte del

governo per essere in futuro destinati alla carriera amministrativa. Nello stesso tempo, essendo distribuiti tra le varie sezioni, fungevano un po' da intermediari tra il Consiglio di Stato e i differenti ministeri. Napoleone vedeva dunque nell'uditorato una sorta di scuola di formazione per giovani destinati in futuro alla carriera nell'amministrazione statale ed un vivaio per creare una nuova generazione di competenti e devoti funzionari statali.

I *maîtres de requêtes* furono invece ammessi a far parte del Consiglio di Stato con decreto dell'11 giugno 1806 ed anch'essi furono suddivisi in ordinari e straordinari<sup>8</sup>. Il loro compito era principalmente quello di occuparsi degli affari del contenzioso ed erano per lo più destinati alla omonima Commissione, che venne istituita all'interno dello stesso Consiglio con il medesimo decreto dell'11 giugno 1806. Essa era formata da tecnici (referendari e uditori) e presieduta dal Ministro della Giustizia, aveva il compito di istruire le cause e preparare i rapporti su tutti gli affari del contenzioso di sua competenza, sui quali si sarebbe dovuto pronunciare il Consiglio di Stato (art. 25). Ogni questione veniva portata davanti al Ministro della Giustizia, i referendari avevano voce deliberativa e la decisione veniva presa a maggioranza di voti, in caso di parità prevaleva la parte per cui aveva votato il rappresentante dell'esecutivo. Secondo il decreto la Commissione del Contenzioso avrebbe dovuto limitarsi a istruire le cause per farne poi rapporto al Consiglio di Stato, ma in realtà in essa vennero progressivamente a concentrarsi tutti i poteri giurisdizionali facendole acquisire un risalto sempre maggiore.

Tutto ciò avvenne a dispetto della costante presenza del Ministro della Giustizia nelle decisioni sul contenzioso, presenza che formalmente voleva significare che i giudizi del Consiglio non potevano da soli produrre effetti giuridici. L'istituzione della Commissione del Contenzioso rappresentò, dunque, un passo rilevante per l'acquisizione, nella prassi, dell'autonomia dell'organo come giudice amministrativo, anche se sotto il profilo giuridico-formale continuò a svolgere tali funzioni per delega sovrana. Napoleone – ormai investito del titolo imperiale – non abbandonava così le sue prerogative di detentore del potere assoluto; egli, infatti, manteneva la facoltà di limitare, modificare o sospendere qualsiasi delega in occasione di affari o circostanze particolari, secondo il principio – allora piuttosto diffuso nelle monarchie basate sull'accentramento dei poteri – della cosiddetta “giustizia ritenuta”<sup>9</sup>. Di fatto, però, il Consiglio di Stato venne universalmente riconosciuto come il vero giudice amministrativo; la creazione, infatti, della sopracitata Commissione – in cui avevano un peso preponderante i “tecnici” del diritto, ossia i *maîtres de requêtes* e gli uditori – rafforzava tale funzione giurisdizionale e sembra che Napoleone fosse pienamente consapevole del compito di giudice che la Commissione assunse all'interno del Consiglio e dell'autonomia di fatto che quest'ultimo andò via via guadagnando nei confronti dell'esecutivo in tale campo giurisdizionale<sup>10</sup>. La creazione della Commissione del Contenzioso portò così a compimento una delle innovazioni più significative introdotte da Napoleone, ossia la separazione dell'amministrazione attiva da quella della giustizia amministrativa, separazione che avvenne proprio attraverso il “suo” Consiglio di Stato.

Con il progressivo incorporamento delle diverse regioni della Penisola nell'Impero, il

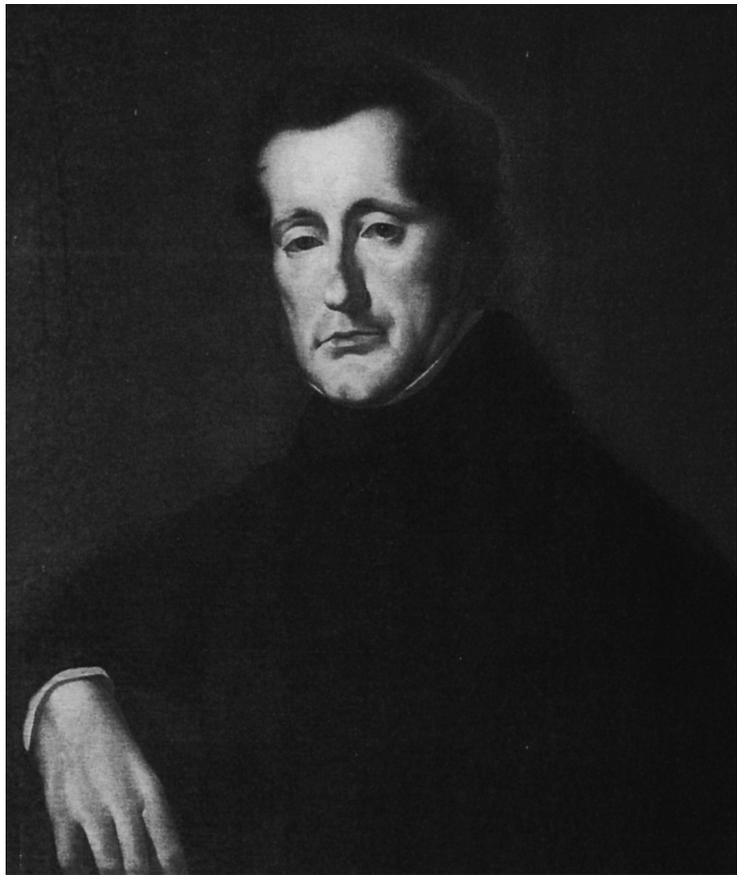
<sup>8</sup> Cfr. *Le Conseil d'État...* cit., pp. 57 ss.; G. SAUTEL, *Histoire des institutions...* cit., pp. 272-273.

<sup>9</sup> Sul concetto di “giustizia ritenuta” nella Francia d'antico regime cfr. G. SAUTEL, *Histoire des institutions...* cit., pp. 157-159 e per ciò che riguarda più specificatamente questo concetto applicato al Consiglio di Stato francese cfr. R. FEOLA, *La monarchia amministrativa...* cit., pp. 31-36.

<sup>10</sup> Cfr. R. FEOLA, *La monarchia amministrativa...* cit., pp. 33 ss.

Consiglio di Stato francese estese le sue competenze anche su questi territori, mentre in quelli rimasti formalmente indipendenti – cioè il Regno d'Italia e quello di Napoli – furono create istituzioni analoghe, anche se con qualche modifica strutturale per meglio adeguarle alle esigenze locali. È significativo il fatto che, nel periodo della dominazione napoleonica, diversi italiani entrarono a far parte del Consiglio di Stato napoleonico come uditori e fra essi val la pena di ricordare uno dei principali politici e rappresentanti del liberalismo moderato piemontese dell'Ottocento: Cesare Balbo. Egli, nel 1807, fece parte come uditore del Consiglio napoleonico su cui ci ha lasciato una breve *Nota* di sue osservazioni<sup>11</sup>. Stese questa memoria nella primavera del 1831 e venne presentata dal padre Prospero a Carlo Alberto durante l'udienza del 25 maggio, proprio nei mesi immediatamente precedenti l'istituzione del nuovo Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna.

Ritratto di Cesare Balbo, da un dipinto di Francesco Ayres (Museo Nazionale del Risorgimento Italiano di Torino).



<sup>11</sup> Tale memoria di Cesare Balbo, intitolata *Nota sul Consiglio di Stato di Napoleone*, è ora conservata in Archivio di Stato di Torino (d'ora in poi A.S.To.), Corte, *Miscellanea Quirinale*, secondo versamento, *Materie giuridiche*, busta 5, fasc. 2, ed è ora edita integralmente in P. CASANA TESTORE, *Un'inedita memoria di Cesare Balbo sul Consiglio di Stato napoleonico*, in *Dal Piemonte all'Italia. Studi in onore di Narciso Nada nel suo settantesimo compleanno*, a cura di U. LEVRA e N. TRANFAGLIA, Torino 1995, pp. 155-158, a cui si rimanda per la bibliografia e l'inquadramento storico. Più recentemente accenna alla partecipazione del Balbo e di altri italiani al Consiglio di Stato francese D. LA MEDICA, *Il primo Consiglio di Stato*, in *Archivio giuridico*, vol. CCXXVI, fasc. IV, 2006, pp. 485-513, in particolare p. 496.

Tale *Nota* è di un certo interesse principalmente per due motivi: in primo luogo perché riporta la testimonianza diretta di un piemontese sull'istituzione napoleonica – in quanto il giovane Balbo vi fece effettivamente parte in qualità di uditore – ed in secondo luogo poiché in essa si rispecchia la visione e l'interpretazione di un esponente del liberalismo moderato piemontese nei confronti dell'istituto francese, che, secondo l'Autore, ben si addiceva ad essere introdotto anche all'interno di una “monarchia pura”, cioè di una monarchia accentrata con la prevalenza dell'esecutivo su tutti gli altri poteri statali.

Il giovane Balbo ricordava il Consiglio di Stato napoleonico con toni a dir poco entusiastici, allorché scriveva:

“Fin dal primo momento che Napoleone prese a reggere la Francia col titolo di Primo Console, egli istituì il Consiglio di Stato. D'allora in poi fu questo il principale stromento del suo governo. Delle altre istituzioni, Senato, Tribunato e Corpo Legislativo, la seconda fu in breve da lui distrutta; la prima e la terza furono ridotte a semplici forme. Il Consiglio di Stato all'incontro s'accrebbe di quanto era tolto all'altro, e rimase il solo Consiglio realmente consultato. Gran risposta da fare, se non m'inganno, a quanti temono che siffatta istituzione non si possa accordare coll'esercizio di una autorità monarchica pura e a quanti dicono che i consigli ritardano o impacciano gli affari. Certo si facevano allora moltissimi affari, e si facevano in modo assolutissimo.

Il Consiglio di Stato verso il 1808 era composto di trenta o quaranta consiglieri, dieci o dodici referendari (*maîtres de requêtes*) e una ventina d'auditori. I consiglieri furono presi verso il 1800 fra gli uomini maturi e sperimentati, che erano sopravanzati alla rivoluzione [...].

Gli Auditori furono creati un paio d'anni più tardi<sup>12</sup>, come un nuovo sviluppo dell'istituzione, e un nuovo grado inferiore della gerarchia. Furono scelti fra i giovani che si volevano istruire all'alta amministrazione, e certo furono istruiti a ciò; poiché si contano fra quelli Molé, Barante, Broglie, Revilly, Tournon etc. etc. Sia lecito allo scrivente vantarsi d'essere stato fin dal 1807, insieme con Caron St. Thomas, del numero di quelli. D'allora in poi il numero fu a un tratto accresciuto a dismisura, e l'istituzione cadde, e si distaccò per così dire dal Consiglio di Stato, a segno che gli ultimi nominati non ebbero nemmeno più ciò che si chiamò il diritto di seduta imperiale, cioè non assistettero a quelle presiedute dall'Imperatore. In tutto si può dire, che gli Auditori, anche quando pochi e scelti, furono sempre una superfetazione al Consiglio di Stato. La divisione de' membri in consiglieri con voce deliberativa, e i Referendari con voce consultativa, è senza dubbio bastante. Gli Auditori non avevano nelle sedute del Consiglio né l'una né l'altra voce, ma solamente voce consultativa nelle sezioni.

Tutti i membri del Consiglio erano distribuiti ogni anno in *servizio ordinario* e *servizio straordinario*. Nel primo erano tutti quelli che trovavansi a Parigi ed assistevano veramente al Consiglio. Nel secondo quelli che essendo in missione, non potevano assistere di fatto e non avevano paghe [...]. Per lavoro, i Consiglieri, Referendari ed Auditori erano distribuiti in cinque sezioni, cioè Giustizia, Interno, Finanze, Guerra e Marina. Eravi dipoi due commissioni speciali, delle Petizioni e del Contenzioso [...].

Tenevansi le sedute alle Tuilleries nel salone detto appunto del Consiglio di Stato, dov'era situato il famoso quadro di Gérard della battaglia di Austerlitz; ovvero a St. Cloud in un salone dov'era l'altro non men famoso di David, del passaggio del S. Bernardo. A un estremo eravi un seggiolone alzato a guisa di trono con uno scrittojo dinanzi per l'Imperatore, e daccanto e più basso varii tavolini pe' principi e per l'Arcicancelliere.

Giù dei lati della sala, ma lasciando spazio vuoto davanti, e dietro, tanti tavolini, appressati ai quali sedevano i Consiglieri; in fondo alla sala in faccia all'Imperatore i Referendari; ai lati dietro ai Consiglieri, gli Auditori.

<sup>12</sup> Gli uditori, in realtà, furono creati prima dei referendari e precisamente con decreto del 9 aprile 1803 ed il loro ruolo fu successivamente modificato con decreto del 26 dicembre 1809.

Chiamati e situati tutti, entrava l'Imperatore; e con quella sua velocità di mosse tutta militare, salutava, sedeva, dava un'occhiata al foglio dell'ordine del giorno, e chiamava tale o tal affare, a piacimento. Al solito cominciava da quelli più piccoli e più andanti, come donazioni a stabilimenti pubblici, vendite di beni comunali etc., etc. Ma quando presiedeva l'Imperatore, si facevano pochi di tali affari. A un tratto ne chiamava uno de' gravi. S'alzava il Consigliere o Referendario relatore; e di nuovo fatto sedere leggeva la sua relazione; la quale finita, incominciava la discussione. E qui vorrei veramente che avessero assistito tutti coloro a cui una discussione pare sempre opposizione. Non solo la discussione era vera, e viva, ma talvolta appassionata. Erano famose *les boutades* di Defermon, un brettone ruvido e rozzo, buon finanziere e pessimo cortigiano, a cui l'Imperatore ebbe a dire una volta o due "Vous vous oubliez M. Defermon" ed egli rispondeva: "Oui Sire, mais c'est pour votre service"; e fu sempre serbato alla testa della sezione delle finanze; ed egli con Reynaud de St. Jean d'Angély, uomo più adulatore ma di forme anche ruvide, erano i due che parlavano incomparabilmente più che ogni altro. Mr. de Chauvelin parlava fiorito, ed era udito volentieri. Parlava chi voleva, domandando la parola; ed erano anche interrogati sovente dall'Imperatore, ognuno secondo la sua specialità, e quelli delle nuove province principalmente sulle cose del proprio paese. I timidi erano incoraggiati, e mi ricordo d'aver udito Corvetto alzarsi contro il parere di Napoleone con tanto più coraggio, che ne tremava, e Napoleone interromperlo per applaudirlo, e dirgli che gli faceva piacere di udir le sue ragioni; che al Consiglio erano tutti in famiglia, ed altre cose simili ch'ei ripeteva sovente. Napoleone egli stesso parlava sovente e benissimo, e si vedeva che si diletta, ed anzi ci aveva pretensione, e che prima di venire aveva studiato la materia. E il fatto sta che v'era ammirabile, principalmente per la lucidità della mente, e per quella eloquenza spontanea, che viene naturalmente a qualunque uomo sia bene informato degli affari, e ci mette un interesse vivo. Che anzi non solo Napoleone parlava nel Consiglio degli affari correnti e in discussione, ma talvolta quando gli pareva opportuno, abbandonavasi a una specie di conversar famigliare, o *causerie*, e vi faceva entrare quelle cose che voleva si dicessero nel mondo, e ch'ei non voleva tuttavia dire nei discorsi d'apparato al Corpo Legislativo.

In questo Consiglio di Stato furono ideati, discussi, e portati a perfezione tutti que' codici e que' regolamenti che a malgrado dei loro gravi vizj fanno pure immortale il regno di Napoleone. E prima i cinque codici, civile, penale, di procedura civile, di procedura criminale e del commercio; inoltre i decreti e i regolamenti delle contribuzioni dirette e indirette, del demanio, delle acque e foreste, dei ponti e strade, dell'amministrazione della guerra e in somma tutti quei tanti regolamenti che si fecero nei dieci anni dal 1800 al 1810. Ai quali quando si aggiunga la discussione del bilancio annuo, e poi l'immensità degli affari particolari che venivano da quell'immenso imperio, si vede che sarebbe stato impossibile bastare a tutto ciò coi soli ministeri. E il vero è che i ministri non possono entrare nei particolari degli affari, e li lasciano di necessità ai loro ufficii; e ciò può star bene per gli affari minori e correnti, ma per gli affari grandi e complicati, pe' regolamenti che devono durare e principalmente per le leggi, Napoleone volle anzi far lavorare attivamente gli uomini più cospicui e più capaci dello stato<sup>13</sup>.

Chiaro è lo spirito che anima la breve *Nota* di Cesare Balbo: quello, cioè, di mettere in risalto la libertà di discussione che regnava all'interno dell'organo francese, il valore e le capacità degli uomini che vi avevano fatto parte e soprattutto il fatto che esso non avesse assolutamente limitato il potere di Napoleone, il quale lo aveva considerato il suo principale strumento di governo a scapito di altre istituzioni quali il Senato, il Tribunato ed il Consiglio legislativo.

La visione di Cesare Balbo era senza dubbio realistica, tant'è che dopo la definitiva caduta dell'Impero napoleonico nel 1814 e la restaurazione delle monarchie d'antico regime negli stati della penisola italiana, la struttura politica creata da Bonaparte scomparve bruscamente, ma quella amministrativa, di fatto, venne ripristinata progressivamente dai

<sup>13</sup> Il testo integrale è edito in P. CASANA TESTORE, *Un'inedita memoria...* cit., pp. 155-158.

diversi sovrani restaurati, perché il Corso aveva offerto il modello per l'organizzazione di una moderna monarchia assoluta, con un esecutivo molto forte ed un'amministrazione accentrata ed efficiente, atta, tra l'altro, ad arginare le idee costituzionali che dalla Rivoluzione francese in poi avevano attecchito in tutta Europa.

## 2. La Restaurazione e i progetti sul Consiglio di Stato del Regno di Sardegna

Senza dubbio il Consiglio di Stato napoleonico fu una delle innovazioni introdotte dal Corso che ispirò le riforme di diversi sovrani, anche perché tale nuovo istituto, attraverso le sue varie fasi evolutive, poteva offrire alle monarchie restaurate diversi modelli applicativi e divenire un organo strettamente legato al re, con una forte connotazione politica e con funzioni consultive in tutti i settori dello stato, oltre che di super-controllo sull'ordinamento di governo, ministri compresi; oppure essere un organo essenzialmente "tecnico" – legato all'esecutivo – con funzioni consultive prevalentemente in campo amministrativo; oppure ancora ampliare la propria sfera di competenza, ottenendo funzioni giurisdizionali in specifici settori – come quello del contenzioso amministrativo –, formalmente solo a livello consultivo, ma di fatto conseguendo una notevole autonomia. A seconda se venivano accennate le une o le altre funzioni il suo significato all'interno dell'organizzazione statale poteva cambiare profondamente. Il modello napoleonico, dunque, offriva differenti possibilità, che potevano adeguarsi alle esigenze, agli obiettivi ed agli indirizzi politici dei vari sovrani.

Nel restaurato Regno di Sardegna le discussioni relative all'istituzione di un Consiglio di Stato, che venne poi creato da Carlo Alberto nell'agosto del 1831, furono in realtà lunghe e laboriose, come dimostrano i numerosi progetti che sono giunti sino a noi e risalenti agli anni 1818-20 o ai primi mesi del 1831, cioè poco prima dell'istituzione del nuovo Consiglio di Stato da parte di Carlo Alberto<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Tali progetti sono conservati in numerosi Archivi e Biblioteche indicati qui di seguito.

Fra le numerose memorie conservate presso l'A.S.To., Corte, ricordo quelle di: FRANCESCO GAMBINI, *Del Piemonte e delle sue leggi*, 1818, *Materie politiche relative all'Interno in genere*, m. 10, fasc. 6 (altre copie sono conservate in BIBLIOTECA REALE DI TORINO [d'ora in poi B.R.To.], *Ms. Storia Patria*, 602; in ACCADEMIA DELLE SCIENZE DI TORINO, *Mss. 224*; in BIBLIOTECA APOSTOLICA VATICANA DI ROMA [d'ora in poi B.A.V.R.], *Manoscritti Patetta*, cartella 2559); GIAN FRANCESCO NAPIONE, *Del ristabilimento del Consiglio segreto di Stato*, 29 luglio 1820, *Materie giuridiche, Consiglio di Stato*, m. 1, (1559-1848) (di essa, presso l'A.S.To., esistono due esemplari: l'originale di pugno dell'autore – a cui si farà riferimento d'ora in avanti – ed una copia trascritta da uno scrivano); PROSPERO BALBO, *Minute di patente (I) e di editto (II) per la formazione in due diverse maniere del Consiglio di Stato sottoposte alla determinazione di Sua Maestà negli ultimi mesi del 1820 e nei primi del 1821 da un Congresso composto de' membri del Consiglio di Conferenza coll'aggiunta di due altri ministri di stato, il conte di Vallesa e il conte di Pralungo, Materie giuridiche, Consiglio di Stato*, m. 1 (altra copia in A.S.To., Corte, *Archivio Balbo jr.*, 31 bis.); un progetto per l'istituzione del Consiglio di Stato, formulato in 14 articoli (d'ora in poi *Progetto in 14 articoli*), anonimo, ma attribuibile ad un esame calligrafico e di contenuto a PROSPERO BALBO è conservato sempre presso l'A.S.To., Corte, *Materie giuridiche, Consiglio di Conferenza*, m. 2, fasc. 2 intitolato: "Annessi alla sess. 27-XII-1818 del Congresso straordinario di Conferenza". Questo progetto (ora edito in P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali della Restaurazione sabauda: il Consiglio di Stato*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXV (1992), pp. 337-419 ed in particolare p. 374, nota 132) con ogni probabilità è quello di cui G. P. ROMAGNANI denuncia la perdita, anche se ricostruisce abbastanza precisamente il contenuto grazie ad altri documenti conservati nell'Archivio Balbo (cfr. G. P. ROMAGNANI, *Prospero Balbo. Intellettuale e uomo di stato (1762-1837)*, II: *Da Napoleone a Carlo Alberto (1800-1837)*, Torino 1990, p. 479).

Sempre presso l'A.S.To., Corte, *Miscellanea Quirinale*, cit. sono conservati: una breve e generica memoria di PROSPERO BALBO, *Des recherches qui doivent précéder et préparer la formation d'un Conseil d'État. Par M. le comte Balbo Ministre d'État. Memoria delle cose da dirsi a S.S.R.M.* [1831]; Id., *Projet de création d'un Conseil composé*

Prima del 1820 l'opera di Vittorio Emanuele I fu essenzialmente diretta allo smantellamento di tutto ciò che poteva richiamare il regime napoleonico e a ristabilire, per quel che gli era possibile, leggi ed istituzioni dell'*ancien régime*, ma dopo i primi anni della Restaurazione trascorsi in un clima di prevalente reazione<sup>15</sup> incominciarono a trapelare le istanze innovatrici provenienti dai gruppi riformatori, che annoveravano tra i loro rappresentanti personaggi come Prospero Balbo, Alessandro Pinelli, Gaspare Michele Gloria, per non ricordarne che alcuni. Costoro diedero l'avvio ai primi concreti e moderati tentativi di riforme nel campo legislativo, economico e dell'ordinamento statale, ma i loro sforzi furono bruscamente vanificati dallo scoppio dei moti rivoluzionari, proprio nel momento in cui tali innovazioni istituzionali, fra cui la creazione del nuovo Consiglio di Stato, sembravano sul punto di essere varate. Nel 1831, invece, tali riforme ripresero il cammino con l'avvento al trono di Carlo Alberto e trovarono uno dei loro punti di partenza proprio nella creazione del nuovo Consiglio di Stato.

I numerosi progetti in proposito giunti sino a noi testimoniano che l'organo istituito nel 1831 fu frutto di profonde riflessioni e rielaborazioni, oltre che di diplomatiche intermediazioni. Le memorie più interessanti non sono tanto quelle che esaminano l'istituzione del nuovo Consiglio come organo a sé stante ed isolato dal contesto dell'apparato statale, quan-

---

*d'un Conseil d'État, d'un Conseil de la Grande Chancellerie et suprême justice composé de deux Chambres, savoir d'une Chambre de requêtes, d'une Chambre de Revision; ID., Projet de lois pour la formation du Conseil d'État par le comte Balbo, ministre d'État; un progetto senza titolo e senza data di BERNARD DE LA CHARRIÈRE (d'ora in poi citato come *Progetto senza titolo*) [1831], pp. 1-24, che riguarda un piano generale di riforme dell'ordinamento statale, come pure quello di LUDOVICO PEYRETTI DI CONDOVE, *Mémorial sur la réforme générale de la législation civile et criminelle, et sur la création d'un Conseil d'État* [1831]; quello di CARLO ILARIONE PETITTI DI RORETO, *Dell'ordinamento superiore governativo che converrebbe adottare negli stati di S.M. Ragionamento*, aprile 1831, pp. 1-91, ora edito in P. CASANA TESTORE, *Un progetto di riforma dell'ordinamento sabauda (1831)*, Roma 1988 (Biblioteca della Rivista di storia del diritto italiano, n. 29), che riprende quanto fu edito in *Rivista di storia del diritto italiano*, LIX (1985), pp. 227-320. In questo fondo, inoltre, vi sono altri studi, di cui molti anonimi, che riguardano unicamente il Consiglio di Stato: LUIGI NOMIS DI COSSILLA, *Du Conseil d'État sous les Princes de la Maison de Savoie. Par M. le comte Nomis de Cossilla. Regent des Archives de Cour* [1831], pp. 1-40, ora edito in I. SOFFIETTI, *Il Consiglio di Stato nel pensiero di un conservatore subalpino. Il progetto del conte Luigi Nomis di Cossilla, aprile 1831*, in *Piemonte risorgimentale. Studi in onore di Carlo Pischedda nel suo settantesimo compleanno*, Torino 1987, pp. 81-98 (il progetto è edito alle pp. 88-98); *Projet n. 1*, [1831], pp. 1-6, attribuibile ad ALESSANDRO SALUZZO [cfr. in proposito R.M. BORSARELLI, *Nuovi documenti intorno alla rinascita del Consiglio di Stato nel 1831*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, XXIII, fasc. 10 (ottobre 1936), p. 1379 e P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali...* cit., pp. 397-400]; *Projet n. 2*, s.d. ed anonimo; *Rapport à S.M. sur le Conseil d'État. Relation historique*, 19 maggio 1831, anonimo; *Proposition d'une création de Conseillers privés. Anonyme*, s.d.; *Piano di un Consiglio Superiore della Corona* [1831], anonimo. Questi ultimi quattro progetti sono, in realtà, di scarso interesse, poiché non forniscono apporti originali od organici al problema. Per una più approfondita trattazione dei sopracitati progetti si rimanda a P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali...* cit., pp. 385 ss.*

Presso L'ARCHIVIO STORICO DELLA FAMIGLIA BAROLO, a Torino, *Minutario del Marchese Barolo*, m. 216, n. 14, sono conservate le seguenti memorie: TANCREDI FALLETTI DI BAROLO, *Projet d'un Conseil privé, may 1831; ID., Observations à quelques articles du projet du C.te Salu[j]ces pour la formation du Conseil d'État. Juin 1831.*

Altre proposte riguardanti il Consiglio di Stato sono conservate presso la BIBLIOTECA DEL SENATO a Roma, ms. 95/1, *Per la nuova legislazione 1814-1820. Memorie*, e precisamente quelle di: GIAN FRANCESCO NAPIONE, *Del ristabilimento del Consiglio segreto di Stato*, 29 luglio 1820, cc. 177r.-192v. (altra copia in A.S.To., cfr. *supra.*); M. MANGIARDI, senza titolo [29 luglio 1820], c. 193; A. SALUZZO, *Considérations sur le Conseil d'État et sur les Communes sous le Règne d'Emmanuel Philibert*, [27 settembre] 1820, cc. 139r.-150v., edito in gran parte in F. SCLOPIS, *Storia della legislazione negli stati del Re di Sardegna dal 1814 al 1847*, Torino 1860, pp. 92-98, che però lo attribuisce a Prospero Balbo. Altra copia in B.R.To., *Storia Patria* 425, identica nel contenuto, ma con il titolo leggermente variato da *Considérations sur le Conseil d'État...* in *Observations sur le Conseil d'État...* (sulle diverse attribuzioni di paternità di questo scritto cfr. P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali...* cit., pp. 356 ss. e nota 63); B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d'État, Conseil Municipaux, Entérinement, Tribunaux d'exception, Inamovibilité*, 24 ottobre 1820, cc. 368r.-376r.

<sup>15</sup> Prima del 1820, furono presi alcuni provvedimenti in campo politico e amministrativo, ma si trattò più che altro di qualche innovazione settoriale, che non implicava un organico piano di riforme in generale.

to piuttosto quelle che lo inquadrano all'interno di un più ampio piano di riforme<sup>16</sup>. Proprio da queste ultime, infatti, si può meglio comprendere il quadro istituzionale all'interno del quale i vari autori concepivano il nuovo organo e in che posizione lo ponevano in rapporto al resto dell'apparato statale, tutti elementi essenziali per cogliere il reale significato che ad esso si voleva conferire e che mutava profondamente a seconda del diverso ordinamento statale all'interno del quale lo si collocava.

Secondo quanto è stato già messo in evidenza da Narciso Nada<sup>17</sup> i modelli a cui si potevano ispirare le monarchie europee della restaurazione erano essenzialmente tre: quello della monarchia "costituzionale", quello della monarchia "dispotico illuminata" e quello della monarchia "dispotico arbitraria". La prima si reggeva su una costituzione modellata sulla "Carta" francese concessa da Luigi XVIII nel 1814, che contemplava un'autolimitazione di poteri sovrani, con un potere esecutivo in mano al Monarca e quello legislativo condiviso tra il Re e un Parlamento bicamerale; la monarchia "dispotico-illuminata", invece, contemplava una netta prevalenza dell'esecutivo nel processo di formazione di una legge e delle sue modifiche, ma una volta che questa era stata emanata, tutti gli organismi dello stato erano tenuti a farla rispettare e tutti erano obbligati a rispettare le norme in essa contenute; inoltre con questo tipo di governo, fin dal Settecento, si stava sempre più sviluppando il principio della separazione dei poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario). Nella monarchia "dispotico arbitraria", invece, il Sovrano aveva sempre il potere di emanare e modificare le leggi, ma poteva anche alterarne il corso e l'applicazione in qualsiasi momento a sua insindacabile discrezione e in tale tipo di governo prevaleva una notevole confusione e sovrapposizione di poteri.

Al modello della monarchia dispotico arbitraria si ispirò Vittorio Emanuele I quando riottenne il trono avito nel 1814; egli trovava nei "Biglietti regi" – documenti ufficiali di direttive da lui emanate – un utile strumento attraverso cui esercitare il suo potere illimitato in tutti i settori dello stato. Senza dubbio, però, anche nel Regno di Sardegna era impensabile un ritorno totale agli assetti dell'antico regime, anche perché la popolazione si era ormai abituata al governo francese ed aveva imparato ad apprezzare gli ordinamenti amministrativi e finanziari introdotti dall'Impero napoleonico, come pure il sistema del diritto codificato ed il buon funzionamento della burocrazia e della magistratura francese. Fu così che progressivamente tanto nel Regno di Sardegna, come in altri stati della Penisola che avevano ristabilito un governo assoluto e arbitrario, si svilupparono ulteriori modelli, sempre all'interno di una concezione di monarchia assoluta, come quello della "monarchia amministrativa" – ampiamente realizzata da Napoleone nel periodo imperiale – e quello, simile, ma con un vago sviluppo del principio di "rappresentanza" attraverso gli organi della pubblica amministrazione – della "monarchia consultiva", realizzata nei domini asburgici del Lombardo-Veneto dopo la caduta di Napoleone e dallo stesso Bonaparte durante il periodo del Consolato.

La "monarchia amministrativa" si era già concretizzata all'epoca dell'Impero napoleonico: basata sul principio della uniformità delle amministrazioni locali, sul controllo delle

---

<sup>16</sup> Sono, per esempio, le memorie di F. GAMBINI, *Del Piemonte...* cit.; B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d'État, Conseils municipaux...* cit.; ID., *Progetto senza titolo...* cit.; P. BALBO, *Projet de création d'un Conseil...* cit.; A. SALUZZO, *Conseil d'État et communes...* cit.; C. I. PETITTI DI RORETO, *Un progetto di riforma...* cit.; L. PEYRETTI DI CONDOVE, *Mémorial sur la réforme général...* cit.

<sup>17</sup> Cfr. N. NADA, *L'età della Restaurazione (1814-1831)*, in P. NOTARIO-N. NADA, *Il Piemonte sabauda. Dal periodo napoleonico al Risorgimento*, Torino 1993, pp. 115 ss.

autorità centrali sulle 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, l'amministrazione diveniva il fulcro di tutta l'organizzazione governativa con un capillare controllo sugli organi di governo periferici e poteva rappresentare per i sovrani restaurati un concreto modello al fine di introdurre delle riforme, sulla scia del riformismo settecentesco, senza intaccare l'essenza dello stato assoluto, anzi se mai rafforzandola.

Anche la "monarchia consultiva" aveva trovato un abbozzo di realizzazione nell'epoca napoleonica, durante il periodo del Consolato, e la sua attuazione poteva anche far pensare alle forze liberali ad una possibile evoluzione in senso costituzionale dell'ordinamento statale. Tale modello, infatti, pur non riconoscendo ancora veri principi rappresentativi, basava l'ordinamento dello stato su una sistema di organi piramidali (Consigli comunali, Consigli provinciali e Consiglio di Stato) in parte elettivi ed in parte di nomina regia, attraverso i quali i governati avrebbero potuto far giungere le proprie istanze ed esigenze dalla periferia al centro, dando così la sensazione alla popolazione di una certa partecipazione alla vita dello Stato<sup>18</sup>. Tali modelli si inserivano perfettamente all'interno di una monarchia assoluta e non incontrarono il consenso delle forze liberali che in essi non videro soddisfatte le loro aspirazioni costituzionali, le quali ben presto sfociarono nei moti rivoluzionari del 1820-21, che travolsero anche il Regno sabaudo.

### 3. I progetti degli anni Venti nel quadro politico ed istituzionale del Regno di Sardegna

Il dominio napoleonico in Piemonte era terminato l'8 maggio 1814, allorché le truppe austriache, comandate dal generale Ferdinand von Bubna, erano entrate a Torino costringendo alla ritirata l'esercito francese. Da parte della popolazione non c'erano state però particolari manifestazioni di entusiasmo per l'avvenuta liberazione, a testimonianza che, nonostante tutto, la dominazione napoleonica era stata nel complesso ben assorbita dai Piemontesi, tanto che molti di essi, anche tra i nobili, avevano accettato di collaborare con l'invasore, basti ricordare il marchese Filippo Asinari di S. Marzano, il conte Prospero Balbo, il conte Lodovico Peyretti di Condove, il cavaliere Luigi di Montiglio e il conte Alessandro Saluzzo di Monesi<sup>19</sup>. Tutti costoro avevano poi fatto parte della Commissione provvisoria di governo, istituita dalle forze alleate dopo la liberazione del Piemonte, per gestire la fase di transizione prima del ritorno del sovrano legittimo e per attuare una politica di "amalgama", che – come ha evidenziato Narciso Nada –

<sup>18</sup> Sulla "monarchia consultiva" quale sistema per spianare in Piemonte la strada ad un regime costituzionale cfr. P. CASANA TESTORE, *Un progetto di riforma...* cit., pp. 31-32; G. LOMBARDI, *Il Consiglio di Stato nel quadro istituzionale della Restaurazione*, in *Atti del convegno celebrativo del centocinquantenario dell'istituzione del Consiglio di Stato*, Milano 1983, pp. 63-84 (a cui si farà riferimento d'ora in avanti) ed anche in *Diritto e Società*, Padova 1982, n. 2, pp. 281-302.

<sup>19</sup> Il Conte di S. Marzano, dopo aver ricoperto incarichi diplomatici sotto i Savoia, era passato al servizio di Bonaparte come ambasciatore a Berlino e poi come senatore dell'Impero. Prospero Balbo, controllore generale delle Finanze sotto Carlo Emanuele IV, divenne nel 1805 rettore dell'Università di Torino, quando questa fu posta sotto la giurisdizione dell'ateneo di Parigi. Ludovico Peyretti di Condove, magistrato, sotto Napoleone fu nominato presidente della Corte d'Appello di Torino nel 1806 e nel 1809 ottenne il titolo di Barone dell'Impero. Luigi di Montiglio fece carriera all'interno dell'ordinamento giudiziario francese divenendo membro del Tribunale d'Appello di Parigi e poi capo della Corte d'Appello di Firenze, allorché la Toscana venne riunita all'Impero. Alessandro Saluzzo di Monesi, ufficiale di Stato maggiore nell'esercito sardo, sotto Napoleone nel 1813 accettò la carica di preside del Liceo imperiale di Torino.

“avrebbe dovuto realizzarsi attraverso un contemperamento fra le istituzioni napoleoniche e quelle dell’antico regime e per mezzo di una equilibrata distribuzione delle cariche tra i funzionari, magistrati ed ufficiali napoleonici e coloro che invece durante l’epoca napoleonica erano rimasti in disparte”<sup>20</sup>. Tale Commissione, in realtà, non aveva avuto il tempo di mettersi al lavoro, poiché Vittorio Emanuele I il 9 maggio era rientrato precipitosamente dalla Sardegna – ove si era rifugiato negli anni dell’occupazione francese – per riprendere possesso del suo Regno e ne aveva velocemente bloccato i lavori, ancora prima che fossero cominciati; il 21 maggio 1814, inoltre, aveva pubblicato un Editto con cui veniva richiamata in vigore la legislazione d’*ancien régime* con il ripristino delle Regie Costituzioni del 1770.

Il celebre Editto del 21 maggio 1814 aveva provocato un forte impatto sulla fisionomia e sull’attività delle strutture amministrative e giudiziarie del Regno di Sardegna, in seguito alla totale abolizione delle magistrature e degli uffici francesi. Era ritornato in pieno, infatti, un governo strutturato sul modello d’antico regime, facente capo ai tre ministeri degli Affari Esteri, degli Interni e della Guerra; ci fu una totale epurazione dei napoleonici, almeno per ciò che riguardava i funzionari ed i magistrati di alto rango<sup>21</sup>. In sostanza era stato pienamente ristabilito un regime “dispotico arbitrario”, in cui alle arbitrarie del potere centrale si erano sommate quelle delle autorità militari, che ebbero facoltà di ingerenza e di controllo anche in campo civile<sup>22</sup>.



Ritratto di Prospero Balbo.

<sup>20</sup> Cfr. N. NADA, *L'età della Restaurazione...* cit., p. 101.

<sup>21</sup> Cfr. N. NADA, *L'età della Restaurazione...* cit., pp. 97 ss.

<sup>22</sup> Cfr. N. NADA, *L'età della Restaurazione...* cit., pp. 116 ss.

Questo clima di prevalente reazione aveva cominciato ad attenuarsi leggermente sul finire del 1818, allorché Guglielmo Borgarelli aveva lasciato il Ministero degli Interni, che dopo qualche mese era passato a Prospero Balbo (14 settembre 1819). Questi aveva dato inizio ad un moderato piano di riforme che, con tutte le dovute cautele, avrebbe dovuto progressivamente modificare la vecchia legislazione per renderla più consona alle necessità di uno stato moderno, senza per questo voler incrinare i fondamenti della monarchia sabauda<sup>23</sup>.

Con l'avvento al Ministero degli Interni del Balbo iniziarono a nascere anche i primi progetti di riforma per l'istituzione di un nuovo Consiglio di Stato, il quale avrebbe dovuto sostituire il vecchio Consiglio di Stato e dei Memoriali, creato il 30 aprile 1749, che era stato prevalentemente competente in materia di grazia, giustizia e revisione<sup>24</sup>.

Uno dei primi progetti giunti sino a noi relativi all'istituzione del nuovo organo è quello di Francesco Gambini del 1818, intitolato *Del Piemonte e delle sue leggi*, che inquadrava il Consiglio di Stato all'interno di un piano generale di riforme dell'ordinamento statale, mirante allo sviluppo di una "monarchia consultiva!".

L'Autore di questo progetto era stato un deputato del Corpo Legislativo francese all'epoca napoleonica e nel 1818 era intendente delle Regie Finanze. Fra il 1818 ed il 1821 fu tra i principali collaboratori di Prospero Balbo nell'opera di riforma legislativa da questo promossa e assunse subito un atteggiamento piuttosto critico nei confronti della legislazione ripristinata nei primi anni della Restaurazione, allorché scriveva:

“Il governo per sua pubblica disgrazia non solamente ristabilì tutto, ma parve disposto ancora a sopprimere alcune modificazioni, di cui aveva negli ultimi suoi tempi riconosciuto la necessità”<sup>25</sup>.

In effetti Vittorio Emanuele I con l'Editto del 18 novembre 1817 aveva nuovamente istituito fedecommissi e primogeniture – precedentemente aboliti da Carlo Emanuele IV nel luglio del 1797 – allo scopo di proteggere e di mantenere intatti i beni delle grandi famiglie. In questa situazione di oscurantismo imperante e di aperta politica mirante a ripristinare i privilegi nobiliari, il Gambini, nel suo progetto, proponeva un generale piano di riforme in cui il Consiglio di Stato veniva considerato come l'organo centrale di una monarchia assoluta ed illuminata, basata sul sistema “consultivo”, l'unico, secondo l'Autore, atto a permettere al sovrano la formulazione di leggi buone ed organiche.

Tale Consiglio di Stato avrebbe dovuto essere composto dalle maggiori autorità tratte da tutti i settori della pubblica amministrazione (politico, giuridico, economico e militare) e avrebbe dovuto essere il supremo organo consultivo del sovrano, lo strumento nelle sue mani per permettergli di conferire a tutti i settori dell'ordinamento statale un'organizzazione omogenea, organica e coordinata. In questa concezione si rifletteva

<sup>23</sup> Per un esame dettagliato su questo periodo del ministero Balbo cfr. G. P. ROMAGNANI, *Prospero Balbo...* cit., pp. 392 ss.

<sup>24</sup> Il Consiglio di Stato e dei Memoriali, creato il 30 aprile 1749, iniziò a svolgere essenzialmente funzioni che fino a quel momento erano state di competenza del solo Consiglio dei Memoriali. Stando a quanto è annotato nel *Calendario pe' Regi Stati Sardi*, però, l'unione dei due organi nel 1749 non ne allargò le competenze. A capo del Consiglio di Stato e dei Memoriali restò sempre il Gran Cancelliere – che sovrintendeva a tutta l'organizzazione giudiziaria – ed in sua assenza il Guarda Sigilli o il reggente la Real Cancelleria (*Calendario pe' Regi Stati Sardi*, Torino 1831, p. 210).

<sup>25</sup> Cfr. F. GAMBINI, *Del Piemonte...* cit., p. 9.

molto da vicino il modello del Consiglio di Stato napoleonico del periodo consolare<sup>26</sup>, che tra i suoi principali scopi aveva avuto quello di armonizzare e coordinare tutti i settori del governo, richiamandosi anche all'antico Consiglio privato del Re, che era stato un organo consultivo strettamente dipendente dal sovrano e con una discreta connotazione politica<sup>27</sup>.

Il Gambini nel suo studio dedicava l'intero paragrafo XV al sistema consultivo<sup>28</sup>, ma in pratica non ne sviluppava chiaramente e sistematicamente l'organizzazione. Questo approccio, d'altra parte, è comprensibile se si considera che – stando a quanto lo stesso Autore scriveva nella “Prefazione” – l'oggetto del suo studio era “politico e non forense”<sup>29</sup>. Al Gambini, dunque, al momento interessava essenzialmente diffondere l'idea della “monarchia consultiva”, piuttosto che fornire indicazioni sul modo di realizzarla in concreto, anche perché probabilmente non appariva ancora ben elaborato questo sistema nella sua mente. A lui premeva essenzialmente mettere in risalto la necessità e la volontà di cambiare quello vigente – pur mantenendosi sempre nell'ambito di un regime assoluto – sottraendo ai ministri la netta preminenza nel campo legislativo, per conferirla invece al Consiglio di Stato, il quale, essendo al di sopra degli interessi settoriali e possedendo una più ampia visione della situazione generale, era maggiormente in grado di consigliare saggiamente il sovrano.

FRANCESCO GAMBINI, *Del Piemonte e delle sue leggi 1818*

Francesco Gambini al capo XV della sua memoria trattava “del sistema consultivo” e poneva il Consiglio di Stato al centro di tale organizzazione, quale organo che, composto da esperti tratti dai vari settori statali, era in grado di assistere il Principe nella creazione di quelle leggi organiche che dovevano regolamentare l'ordinamento generale dello stato. Tale Consiglio, infatti, poteva avere una visione più ampia di quella dei ministri, che erano legati ai singoli dicasteri, e di conseguenza poteva consigliare il sovrano con maggiore cognizione di causa. Egli, perciò, partendo dall'assioma di non mettere in discussione il potere assoluto del principe, e dunque neppure quello legislativo, considerava il Consiglio di Stato il supremo consulente legislativo, ponendolo nello svolgimento di questa funzione in una posizione superiore a quella dei ministri.

<sup>26</sup> Sull'evoluzione del Consiglio di Stato napoleonico cfr. G. SAUTEL, *op. cit.*, pp. 274-284.

<sup>27</sup> Sul Consiglio privato del Re francese nel periodo dell'antico regime, cfr. M. ANTOINE, *Le Conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, Paris-Genève 1970; R. MOUSNIER, *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris 1970; ID., *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1789*, II: *Les organes de l'État et la Société*, Paris 1980, pp. 132 ss., 158 ss. Sugli antichi Consigli ducali degli Stati Sabaudi, a cui si fa spesso riferimento nei progetti sul Consiglio di Stato cfr. A. BARBERO, *Savoardi e Piemontesi all'inizio del Cinquecento: un problema storiografico risolto?*, in *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, XC (1992), pp. 281-309 ed in particolare pp. 293 ss.; P. MERLIN, *Giustizia, amministrazione e politica nel Piemonte di Emanuele Filiberto. La riorganizzazione del Senato di Torino*, in *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, LXXX (1982), pp. 35-94; I. SOFFIETTI, *Verbali del Consilium cum domino residens del ducato di Savoia (1512-1532). Introduzione*, Milano 1971, pp. XI-LIII.

<sup>28</sup> F. GAMBINI, *Del Piemonte... cit.*, pp. 32-36, § XV: “Del sistema consultivo”.

<sup>29</sup> F. GAMBINI, *Del Piemonte... cit.*, p. 3.

8. Le leggi più essenziali di uno stato in quanto contengono in se la sorgente, — ed il carattere delle altre, e l'eseguimento di tutte, ~~le leggi~~ sono le leggi — organiche, quelle cioè con cui il Sovrano distribuisce le diverse autorità, — colla reciproca dipendenza fra loro, e colla comune e concentrata dipendenza di tutte dal Principe, il quale ha bisogno a tal fine di collocar se medesimo su di un punto da poter vedere con facilità in tutti i loro aspetti, le provvidenze che gli si chiedono, e non nella sola relazione che abbiano a questo, ed a quel Dicastero.
9. Il Principe non può trovarsi in questa essenziale importantissima posizione, se non in mezzo, e per mezzo di un Consiglio, che non sia altro che Consiglio, sgombro pertanto d'ogni autorità amministrativa, e col solo incarico di esaminare, d'ordine del Principe, le leggi ed i provvedimenti che si presentano, o si — propongono alla Real Sanzione.
- Questo Consiglio debb' esser composto di scelti uomini di stato, — tratti da tutte le autorità ed amministrazioni, cioè politiche, giuridiche, economiche e militari.
- Il loro grado ammettendoli all'intima confidenza del Principe, dee — considerarsi individualmente come uguale a quello de' Ministri, mentre il Consiglio collettivamente sarebbe ad ogni superiore.
10. Se il Principe vorrà talvolta reggere personalmente il suo Consiglio, egli si spiegherà in tal caso nel suo maggior splendore la propria maestà e plenipotenza. Sedrà in faccia i consultori, ne sentirà le ragioni, ed applicherà la sua volontà assoluta a quell'opinione, che gli sarà più gradita. Destinerà atterimenti a reggesto quel Personaggio che egli — stimerà di delegare, e vi supplirà in ogni caso il Gran cancelliere, al quale spetterà d'ufficio il proporvi a nome del Principe le materie, farvi approvare le forme, e riferir quindi ogni cosa al Principe stesso per la sua Sanzione.

In proposito scriveva (artt. 8-9):

“8. Le leggi più essenziali di uno stato in quanto contengono in se (sic.) la sorgente, ed il carattere delle altre, e l'eseguimento di tutte, sono le leggi organiche, quelle cioè con cui il sovrano distribuisce le diverse autorità, colla reciproca dipendenza fra loro, e colla comune e concentrata dipendenza di tutte dal Principe, il quale ha bisogno a tal fine di collocare se medesimo su di un punto da poter vedere con facilità in tutti i loro aspetti, le provvidenze che gli si chieggono, e non nella sola relazione che abbiano a questo, od a quel Dicastero.

9. Il Principe non può trovarsi in questa essenziale importantissima posizione, se non in mezzo, o per mezzo di un Consiglio, che non sia altro che Consiglio, sgombro pertanto d'ogni autorità amministrativa, e col solo incarico di esaminare, d'ordine del Principe, le leggi ed i provvedimenti che si presentano, o si propongono alla Real Sanzione.

Questo Consiglio debb'esser composto di scelti uomini di stato, tratti da tutte le autorità ed amministrazioni, cioè politiche, giuridiche, economiche e militari.

Il loro grado ammettendoli all'intima confidenza del Principe, dee (sic.) considerarsi individualmente come uguale a quello de' Ministri, mentre il Consiglio collettivamente sarebbe ad essi superiore”.

Il Gambini insiste più volte sulla funzione pienamente consultiva del nuovo organo e sul pieno mantenimento del potere assoluto da parte del sovrano, il quale poteva, qualora l'avesse voluto, presiederlo personalmente per prendere in piena libertà la decisione che riteneva più opportuna, dopo aver sentito l'opinione dei “suoi” consiglieri. Inoltre avrebbe dovuto assorbire le incombenze che allora erano suddivise fra innumerevoli consigli destinati ad essere aboliti, secondo quanto veniva indicato negli articoli 10 e 11, che recitavano:

“10. Se il Principe vorrà talvolta reggere personalmente il suo Consiglio, egli vi spiegherà in tal caso nel suo maggior splendore la propria maestà e plenipotenza. Vedrà in faccia i consultori, ne sentirà le ragioni, ed applicherà la sua volontà assoluta a quell'opinione, che gli sarà più gradita. Destinerà altrimenti a reggerlo quel Personaggio che egli stimerà di delegarvi, o vi supplirà in ogni caso il Grancancelliere, al quale spetterà d'ufficio il proporvi a nome del principe le materie, farvi osservare le forme, e riferir quindi ogni cosa al Principe stesso per la sua sanzione.

Non importa che il Grancancelliere sia tratto dal dipartimento giuridico, o da un altro. La qualità di Grancancelliere, cioè di Gran Segretario del Principe, non ha che fare colle incombenze del Presidente di un Consiglio de' memoriali, qual è l'attual Consiglio, detto di stato.

Il vero Consiglio di stato sarebbe quello che qui si propone e che comprenderebbe le incombenze de' Consigli de' memoriali, di finanze, di commercio, d'istruzione pubblica e riforma, e di qualunque altro corpo di pura facoltà consultiva; dovendo tutti cessare, o nel Consiglio medesimo di stato venir conglobati.

11. Bisogna però distinguere le leggi dagli atti e dai provvedimenti amministrativi, a cui ciascun ministro nella parte che gli spetta, debb'esservi autorizzato per se (sic.), od in congresso cogli altri, qualora si tratti di affari di somma importanza, oppure di un'attribuzione mista o correlativa.

I ministri potranno nel resto proporre le leggi che crederanno opportune, siccome dovranno poi essere sentiti dal Consiglio nell'esaminarle; ma la definitiva deliberazione non può loro appartenere, poiché saranno bensì dotati di tutti i talenti, di tutte le cognizioni, e della miglior intenzione, ma non è colpa loro se trovansi a tal uopo, in qualità di Ministri, in una posizione contraddittoria”.

Il Consiglio di Stato, dunque, non doveva sovvertire il sistema di governo, né tanto meno limitare i poteri del sovrano, ma doveva divenire per il monarca uno strumento attraverso

Non importa che il Gran cancelliere sia tratto dal dipartimento giuridico, o da un altro. La qualità di Gran cancelliere, cioè di Gran Segretario del Principe, non ha che fare colle incumbenze del Presidente di un Consiglio de' memoriali, qual è l'attuale Consiglio, detto di Stato.

Il vero Consiglio di Stato sarebbe quello che qui si propone, e che comprenderebbe le incumbenze de' Consigli de' memoriali, di finanze, di commercio, d'istruzione pubblica o riforma, e di qualunque altro corpo di pura facoltà consultiva, dovendo tutti essere, o nel Consiglio medesimo di Stato venir conglobati.

11. Bisogna però distinguere le leggi dagli atti e dai provvedimenti amministrativi, a cui ciasun ministro nella parte che gli spetta, debb' esser autorizzato per se, ed in congresso cogli altri, qualora si tratti di affari di somma importanza, e oppure di un'attribuzione mista o correlativa.

I ministri potranno nel resto proporre le leggi che crederanno opportune, siccome dovranno poi essere scelti dal Consiglio nell'esaminarle; ma la definitiva deliberazione non può loro appartenere, poichè saranno bensì dotati di tutti i talenti, di tutte le cognizioni, e della miglior intenzione, ma non è colpa loro se trovandosi a tal uopo, in qualità di Ministri, in una posizione contraddittoria.

12. Si fu già in Piemonte un Consiglio di Stato, che restò insensibilmente abolito per desuetudine. Questo già antico Consiglio era stato riordinato dal Re Vittorio Amedeo II con suo provvedimento del 17 febbrajo 1777, e fu poi ristabilito dal Re Carlo Emanuele IV con patenti di giugno 1797 benchè non pubblicate.

Quest'ultimo Consiglio non ebbe tempo di dar prove di se.

Quanto all'antico primo Consiglio è da notarsi che i confini dello stato una volta assai ristretti, la minor massa e minor complicazione degli affari, e l'intera confidenza del Principe in qualche sceltissimo soggetto, furono forse la causa di esso consiglio. Ma i tempi e le cose cangiarono in modo che sentesi costantemente il bisogno di rinnovare un'istituzione altrettanto propria ed essenziale per le monarchie assolute (come vedesi difatti generalmente in esse)

cui rinnovare gli ordinamenti statali per adattarli ai tempi. Il Gambini per dimostrare che l'istituzione del nuovo organo non aveva nulla di sovversivo, ricordava anche che esso apparteneva alla tradizione sabauda fin dall'epoca di Vittorio Amedeo II e di Carlo Emanuele IV, ma che ora andava riformato secondo le esigenze dei tempi, come metteva in evidenza nell'articolo 12, dove ricordava che:

“12. Vi fu già in Piemonte un Consiglio di stato, che restò insensibilmente abolito per desuetudine. Questo già antico Consiglio era stato riordinato dal Re Vittorio Amedeo II con suo provvedimento del 17 febbraio 1717, e fu poi ristabilito dal Re Carlo Emanuele IV con patenti 4 giugno 1797 benché non pubblicate.

Quest'ultimo Consiglio non ebbe tempo di dar prove di se (sic.). Quanto all'antico primo Consiglio è da notarsi che i confini dello stato una volta assai ristretti, la minor massa e minor complicazione degli affari, e l'intiera confidenza del Principe in qualche sceltissimo soggetto, furono forse la causa ch'esso cessasse. Mai i tempi e le cose cangiarono in modo che sentesi costantemente il bisogno di rinnovare un'istituzione altrettanto propria ed essenziale per le monarchie assolute...”

Certamente, dunque, l'Autore non concepiva ancora il “sistema consultivo” nell'accezione più comune dell'espressione, cioè inteso come una piramide di istituti consultivi con una loro autonomia e con una moderata rappresentatività dei ceti più abbienti a livello locale e nazionale, e non solo considerati quali strumenti ausiliari per il governo e la pubblica amministrazione, come era nella “monarchia amministrativa”. Non era stato preso dunque in considerazione dal Gambini il modello che in pratica l'Austria aveva instaurato nel Lombardo Veneto della Restaurazione<sup>30</sup>. Qui un tale sistema era stato realizzato attraverso la creazione delle Congregazioni centrali e provinciali e con l'istituzione ai vari livelli della pubblica amministrazione di organi abilitati ad affiancare i funzionari, ad esprimere pareri sulle deliberazioni governative e a presentare istanze, in modo da fare arrivare al centro le esigenze della popolazione.

Si avvicinava invece maggiormente a questo modello – almeno apparentemente – l'ordinamento proposto da Bernard De la Charrière nel 1820 nello studio dal titolo *Conseil d'État, Conseils provinciaux, Entérinemens, Tribunaux d'exception, Inamovibilité ec. ec. ec.*<sup>31</sup> L'Autore era allora sostituto avvocato generale presso il Senato di Savoia – il Supremo tribunale d'appello con giurisdizione sui territori d'Oltralpe – all'interno del quale, il 24 giugno 1824, fu nominato senatore, cioè giudice supremo.

Nella sua memoria il De la Charrière proponeva, anche se in modo un po' disorganico e disarticolato, l'istituzione di un Consiglio di Stato all'interno di una monarchia consultiva.

<sup>30</sup> Per un quadro generale sulla organizzazione amministrativa ed istituzionale nel Lombardo Veneto cfr. M. BERENGO, *Le origini del Lombardo Veneto*, in *Rivista storica italiana*, LXXXIII (1971), pp. 523-544; M. MERIGGI, *Il Regno Lombardo Veneto*, Torino 1987, in particolare pp. 1-105 e la bibliografia ivi citata; Id., *Amministrazioni e classi sociali nel Lombardo Veneto (1814-1848)*, Bologna 1983; Id., *Potere e istituzioni nel Lombardo Veneto pre-quarantottesco*, in *La dinamica statale austriaca nel XVIII-XIX secolo*, a cura di P. SCHIERA, Bologna 1981, pp. 207-245; C. MOZZARELLI, *Il modello del pubblico impiego nel Lombardo-Veneto della Restaurazione*, in *Austria e province italiane 1815-1918. Potere centrale e amministrazioni locali*, a cura di F. VALSECCHI e A. WANDRUSZKA, Bologna 1981, pp. 279-300; A. SANDONÀ, *Il Regno Lombardo Veneto 1814-1859. La Costituzione e l'Amministrazione*, Milano 1912, pp. 1-122. Sulla monarchia consultiva in generale cfr. C. GHISALBERTI, *Dall'antico regime al 1848*, Bari 1987, pp. 133-141; A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, Bologna 1990, p. 35.

<sup>31</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d'État...* cit., su cui cfr. *supra*, nota 14.

Esso avrebbe dovuto essere diviso in quattro sezioni (Legislazione, Interno, Grazie e Revisioni, Finanze), con attribuzioni esclusivamente consultive sulle materie di sua competenza, indipendente e con membri inamovibili<sup>32</sup>. Fra i suoi poteri rientrava quello di “interinazione” – ossia di registrazione degli atti legislativi sovrani –, con la facoltà di respingerli per un massimo di tre volte, dopo di che subentrava l’obbligo della registrazione. Il De la Charrière, in questo modo, proponeva di trasferire al Consiglio di Stato quel potere di “interinazione” fino ad allora spettante ai Senati, con la differenza che quei Supremi Tribunali, come fa notare l’Autore, avevano la possibilità di apportare al provvedimento legislativo un gran numero di modifiche, che sovente lo snaturavano, mentre questa facoltà veniva negata al Consiglio di Stato<sup>33</sup>. Si direbbe che con tale provvedimento il De la Charrière cercasse di togliere questa competenza ai supremi magistrati per affidarla invece ad un organo maggiormente controllato ed indirizzato dal sovrano, garantendo così al monarca l’esercizio dei pieni poteri anche in campo legislativo.

Le competenze che il De la Charrière voleva dunque attribuire al Consiglio di Stato – seppure sempre e solo a livello consultivo – non erano indifferenti, tanto più che egli collegava strettamente l’istituzione del nuovo organo ad una contemporanea riorganizzazione delle amministrazioni comunali e provinciali<sup>34</sup>. Essa avrebbe dovuto dar origine ad un sistema piramidale di organi consultivi – composti dai consigli comunali, da quelli provinciali e dagli Stati Generali – con al vertice il Consiglio di Stato. Quest’ultimo avrebbe avuto il compito, all’interno di un tale sistema, di ricevere le istanze provenienti dalle assemblee provinciali, tramite i ministri degli Interni e delle Finanze, che avevano già precedentemente apposto le proprie osservazioni. In un secondo momento i consiglieri avrebbero discusso le richieste, ma sempre in presenza dei due sopracitati ministri che avevano piena azione d’intervento. Al termine di questa procedura il Consiglio di Stato redigeva una memoria da inviare al sovrano.

Questo progetto, che in un primo momento sembrava voler instaurare una “monarchia consultiva”, veniva dunque successivamente svuotato nell’applicazione pratica di ogni significato, poiché in realtà il nuovo istituto non fungeva che da “passa carte” e da organo ausiliario dei ministri, i quali restavano sempre uno dei perni del sistema istituzionale. Inoltre le varie assemblee locali erano organismi esclusivamente dominati dalla nobiltà e controllati dal centro, per cui avevano ben poco di rappresentativo e difficilmente sarebbero state espressione di una vera “monarchia consultiva”<sup>35</sup>, tutt’al più erano la testimonianza del peso che la nobiltà aveva come sostegno locale al trono. Nella concezione del De la Charrière il Consiglio di Stato diveniva in realtà – a dispetto delle asserzioni iniziali dell’Autore<sup>36</sup> –, un mero strumento del governo e non un organo con una certa indipendenza che potesse in

<sup>32</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d’État...* cit., cc. 396r.-396v.

<sup>33</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d’État...* cit., cc. 373v.-374r.

<sup>34</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d’État...* cit., c. 371v.-372v.

<sup>35</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d’État...* cit., cc. 371v.-374r. Per una sintesi ed un commento sulla normativa relativa alle amministrazioni locali nel Regno di Sardegna del XIX secolo cfr. G. S. PENE VIDARI, *Prospettive sulle autonomie locali nello Stato sabaudo del secolo scorso*, in *Piemonte risorgimentale. Studi in onore di Carlo Pischetta nel suo settantesimo compleanno*, Torino 1988, pp. 47-57; per un panorama più dettagliato cfr. A. PETRACCHI, *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell’antico regime al chiudersi dell’età cavouriana (1770-1861)*, Venezia 1962, I, pp. 58 ss.

<sup>36</sup> Cfr. B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d’État...* cit., c. 369.

qualche modo conferire un'impronta innovativa al quadro istituzionale. Dietro apparenti aperture si mascherava dunque l'animo di un convinto conservatore, profondamente ancorato allo stato sociale ed alle istituzioni d'*ancien régime*.

Dall'esame dei progetti del Gambini e del De la Charrière si può inoltre notare come i concetti di "monarchia amministrativa" e di "monarchia consultiva", così come sono stati ricostruiti ed interpretati dalla storiografia contemporanea – cioè come due sistemi atti ad innovare e ammodernare gli ordinamenti dello stato, ma concepiti sempre all'interno di una monarchia assoluta e in contrapposizione alla "monarchia costituzionale" –, erano ancora nell'Ottocento piuttosto confusi, ambigui, non distinti tra loro e talvolta strumentalizzati per cercare di introdurre apparentemente delle innovazioni nell'ordinamento statale, ma senza cambiare realmente i rapporti tra i vari poteri dello stato o tra le forze sociali. Il Gambini, da parte sua, progetta delle vere innovazioni dell'ordinamento statale con al centro il Consiglio di Stato, sulla scia del modello napoleonico, ma di fatto non riesce a rielaborare chiaramente un sistema consultivo. Il De la Charrière, invece, ha più chiaramente in testa i meccanismi di tale sistema, meccanismi che dapprima propone, ma che poi snatura completamente, pressato dalla preoccupazione di non compromettere il potere assoluto del sovrano.

Una diversa concezione del Consiglio di Stato traspare invece dalle memorie di Gian Francesco Napione e di Alessandro Saluzzo<sup>37</sup>. Alto funzionario nell'amministrazione sabauda il primo e militare di carriera il secondo, durante il periodo napoleonico si tennero tendenzialmente lontani dai pubblici affari, anche se il Napione non disdegnò l'alta onorificenza francese della Croce della Legion d'Onore e il Saluzzo accettò nel 1813 l'incarico di preside del Liceo imperiale di Torino. Con la Restaurazione il primo divenne Riformatore degli Studi nell'Università di Torino e poi sovrintendente nei Regi Archivi, mentre il secondo fu Ministro della Guerra e poi uno dei primi presidenti di sezione del nuovo Consiglio di Stato istituito da Carlo Alberto nel 1831.

I progetti di entrambi questi personaggi erano ispirati da un cauto riformismo e miranti ad arginare l'affermazione di un qualunque sistema rappresentativo; identificavano il nuovo organo da istituire con quello creato da Emanuele Filiberto nel XVI secolo, che si rifaceva nella sua struttura generale – secondo la visione del Napione – né più né meno che all'antico Consiglio del Re. Egli, infatti, lo concepiva strettamente legato al sovrano, con competenze consultive in campo politico, finanziario, amministrativo, legislativo, giurisdizionale in materia di grazie, revisione e conflitti di competenza e come centro motore per conferire ordine ed uniformità a tutta l'attività statale<sup>38</sup>.

Anche il Saluzzo, a sua volta, suggeriva il recupero delle istituzioni dell'epoca di Emanuele Filiberto, e quindi anche del Consiglio di Stato, contro i fautori di una monarchia rappresentativa<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> G. F. NAPIONE, *Del ristabilimento...* cit.; A. SALUZZO, *Considérations sur le Conseil d'État...* cit. Riguardo al problema della paternità delle anonime *Considérations sur le Conseil d'État...* e la loro attribuzione ad Alessandro Saluzzo invece che a Prospero Balbo – come ha affermato da ultimo G. P. Romagnani (cfr. G. P. ROMAGNANI, *Prospero Balbo...* cit., pp. 473-477) – cfr. P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali...* cit., pp. 356-359.

<sup>38</sup> Cfr. G. F. NAPIONE, *Del ristabilimento...* cit., pp. 11-28.

<sup>39</sup> Cfr. A. SALUZZO, *Considérations sur le Conseil d'État...* cit., c. 148r.



Francesco Galeani Napione di Cocconato (Archivio Storico Città di Torino, Collezione Simeom).

È significativo il fatto che i due autori si richiamassero all'epoca di Emanuele Filiberto – ed il Saluzzo anche a quella di Carlo Emanuele I –, considerato il restauratore della monarchia sabauda nel XVI secolo e l'iniziatore di una organizzazione statale rigidamente accentrata, burocratizzata e gerarchizzata. Ciò significa che – sebbene non dichiarato esplicitamente – un simile modello, trasposto ed adattato alla realtà del XIX secolo – si concretizzava nella cosiddetta “monarchia amministrativa”, di cui peraltro nel XVI e XVII secolo non si poteva ancora parlare, la quale trovava nel Consiglio di Stato il suo primo motore. Da esso, infatti, partivano le direttive generali sovrane che, attraverso gli apparati delle amministrazioni locali e della burocrazia, si ramificavano efficacemente a tutto il territorio. Lo stato accentrato ed efficiente costruito da Emanuele Filiberto nel XVI secolo rappresentava, evidentemente, nel clima della Restaurazione, un opportuno modello da contrapporre alla monarchia costituzionale di ispirazione rivoluzionaria.

GIAN FRANCESCO NAPIONE, *Del ristabilimento del Consiglio segreto di Stato*

Gian Francesco Napione nel suo progetto auspicava un Consiglio di Stato strutturato sul modello di quello di Emanuele Filiberto e di Carlo Emanuele I, considerati i restauratori della monarchia sabauda nel XVI secolo e gli iniziatori di una organizzazione stata-

§. II.

In un Governo assoluto, come da secoli più remoti è stato ognora quello de' Reali nostri sovrani, il Consiglio segreto è parimenti sempre stato, né può essere altrimenti, fuorché semplicemente consultivo, onde l' autorità di esso dipende in tutto e per tutto dalla volontà illuminata del sovrano. Le incumbenze principali di sì fatto Consiglio, secondo uno de' ricordi lasciati dal prefato Duca Carlo Emanuele I, <sup>re. ep. d. sb. d. v.</sup> consistono nel consultare il sovrano intorno alla Pace ed alla Guerra; al porre nuove imposizioni, od a sollevarne i sudditi.

È chiaro che dovendo consultare il sovrano intorno alla Pace ed alla Guerra deve pur consultarlo in tutto ciò che vi ha relazione, e per conseguente intorno a Trattati ed alle Negoziazioni di fatto troviamo, che quel Principe nelle famose Negoziazioni per il marchesato di Saluzzo, non solo consultò i Consiglieri suoi ma di più ne volle da ciascuno di essi il  ~~suo~~ Parere per iscritto.

Rispetto alla Guerra poi, siccome la milizia e le spese che si devono

le accentrata, burocratizzata e gerarchizzata. Un tale modello, trasposto e adattato alla realtà del XIX secolo poteva concretizzarsi nella cosiddetta “monarchia amministrativa”. In ogni caso l'Autore non mancava di evidenziare la necessità di salvaguardare la monarchia assoluta e che tale Consiglio doveva rappresentare unicamente un organo consultivo del sovrano, da questi convocato ogniqualvolta lo riteneva opportuno per interrogarlo sulle materie più svariate, comprese quelle di politica estera o finanziaria, come evidenzia nel § II, allorché scriveva:

“In un Governo assoluto, come da secoli più remoti è stato ognora quello de' Reali nostri sovrani, il Consiglio Segreto è parimenti sempre stato, né può essere altrimenti, fuorché semplicemente consultivo, onde l' autorità di esso dipende in tutto e per tutto dalla volontà illuminata del Sovrano. Le incumbenze principali di tale Consiglio, secondo uno de' ricordi lasciati dal prefato Duca Carlo Emanuele I, esser debbono consultare il sovrano intorno alla Pace ed alla Guerra; al porre nuove imposizioni, od a sollevarne i sudditi.

È chiaro che dovendo consultare il Sovrano intorno alla Pace e alla Guerra deve pur consultarlo in tutto ciò che vi ha relazione, e per conseguente intorno a Trattati ed alle Negoziazioni. Di fatto troviamo, che quel Principe nelle famose Negoziazioni per il Marchesato di Saluzzo, non solo consultò i Consiglieri suoi, ma di più ne volle da ciascuno di essi il Parere per iscritto”.

#### 4. I progetti Balbo degli anni Venti

Tra tutti i progetti sul Consiglio di Stato elaborati intorno agli anni Venti, tuttavia, i più interessanti sono senza dubbio quelli di Prospero Balbo essenzialmente per due motivi: in primo luogo perché costituiscono la base per l'istituzione di quel Consiglio di Stato che fu sul punto di nascere verso la fine del '21, ma la cui realizzazione fu bruscamente bloccata dallo scoppio dei moti del '21, ed in secondo luogo perché sono giunti fino a noi diversi suoi studi sulla creazione di quest'organo<sup>40</sup>. Essi rappresentano le varie versioni da lui compilate in seguito alle discussioni ed agli emendamenti che vennero apportati dai diversi organi deputati ad occuparsi delle riforme legislative, ossia dalla Giunta di Legislazione, dal Consiglio di Conferenza – corrispondente all'attuale Consiglio dei Ministri – e dai due Congressi successivamente istituiti per discutere le proposte di riforma giudiziaria della Giunta: quello dei Ministri e quello dei Magistrati<sup>41</sup>.

Nei vari progetti Balbo è interessante notare la progressiva, direi quasi forzata, evoluzione che subisce il Consiglio di Stato: da organo con una specifica componente politica e giurisdizionale – come appare nelle prime proposte<sup>42</sup> – si trasforma poco per volta in un puro organo tecnico-consultivo del governo.

In un primo momento il Balbo concepì la creazione del nuovo istituto nell'ambito di un generale rinnovamento dell'ordinamento giudiziario, verso il quale – secondo il Ministro degli Interni – avrebbero dovuto essere indirizzate le prime riforme<sup>43</sup>; temeva, infatti, che un progetto di revisione della legislazione in generale – come avrebbe voluto la Giunta – non sarebbe mai arrivato in porto<sup>44</sup>. Nella sua prima breve proposta, presentata al Consiglio di Conferenza del 25 luglio 1820, il Consiglio di Stato era introdotto prevalentemente come organo giurisdizionale: infatti veniva elencato – senza ulteriori dettagli – tra i tribunali che

<sup>40</sup> Le principali proposte del Balbo scritte negli anni Venti comprendono: un progetto presentato al Consiglio di Conferenza del 25 luglio 1820 e giunto fino a noi attraverso i verbali di quel Consiglio conservati in A.S.To., Corte, *Materie giuridiche, Consiglio di Conferenza*, m. 2, vol. VI (15 febbraio-17 novembre 1820), pp. 343-347; quello presentato al Consiglio di Conferenza del 13 agosto 1820 dal titolo *Progetto d'articoli di legge sull'organizzazione giudiziaria letto in Consiglio davanti Sua Maestà il 13 agosto 1820*, *ibidem*, pp. 369-378 ed in particolare pp. 371-373 (ora edito in P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali...* cit., p. 365, nota 100); la *Minuta seconda*, del 29 settembre 1820, pubblicata in I. SOFFIETTI, *Progetti di riforma dell'ordinamento giudiziario (1814-1821)*, Roma 1981, pp. 121-156 (l'originale a stampa è conservato in A.S.To., Corte, *Materie giuridiche, Giunta superiore di legislazione 1820*; altro esemplare in B.R.To.); *Progetto in 14 articoli*, cit., discusso in Consiglio di Conferenza del 3 novembre 1820; *Minute di patente (I) e di editto (II)*... cit., degli ultimi mesi del 1820.

<sup>41</sup> La Giunta di Legislazione fu creata il 25 febbraio 1820 da Vittorio Emanuele I allo scopo di "preparare nuove leggi civili e criminali", mentre i due Congressi furono creati il 14 agosto 1820; quello dei Ministri, che si riunì dal 25 ottobre 1820 al 7 novembre 1820, doveva essere formato dai Ministri di Stato, dai capi dei dicasteri membri del Consiglio di Conferenza e da tre membri della Giunta di Legislazione; il Congresso dei Magistrati comprendeva invece i titolari delle più alte cariche giudiziarie del Regno e tenne le proprie riunioni dal 18 novembre 1820 al 14 febbraio 1821 (cfr. I. SOFFIETTI, *Progetti di riforma...* cit., pp. 27-43).

<sup>42</sup> Cfr. la proposta di P. Balbo presentata al Consiglio di Conferenza del 25 luglio 1820 conservato in A.S.To., *Materie giuridiche, Consiglio di Conferenza*, cit., pp. 343-347; P. BALBO, *Progetto d'articoli...* cit.

<sup>43</sup> Cfr. G. P. ROMAGNANI, *Prospero Balbo...* cit., pp. 443-468; I. SOFFIETTI, *Progetti di riforma...* cit., pp. 13-51.

<sup>44</sup> Cfr. I. SOFFIETTI, *Progetti di riforma...* cit., pp. 30-33, ove è messa in evidenza questa volontà del Balbo – durante il Consiglio di Conferenza del 25 luglio 1820 – di portare avanti innanzi tutto la riforma giudiziaria, contro la proposta della Giunta che avrebbe voluto porre mano ad un piano generale di riforme legislative. Cfr. anche ID., *Sulla storia dei principi dell'oralità del contraddittorio e della pubblicità nel procedimento penale. Il periodo della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, XLIV-XLV (1971-72), pp. 164 ss.

avrebbero dovuto operare negli Stati di terraferma con la nuova riforma giudiziaria<sup>45</sup>. Esso doveva essere composto da una Sala dei Memoriali – la quale si richiamava a quel Consiglio di Stato e dei Memoriali allora vigente<sup>46</sup> – e da una Sala di Legislazione, che poteva rappresentare la base per attribuirgli successivamente anche competenze politiche, aumentandone così notevolmente l'importanza.

PROSPERO BALBO, *Progetto d'articoli di legge sull'organizzazione giudiziaria letto in Consiglio davanti Sua Maestà il 13 d'agosto 1820*

Le prime proposte di Prospero Balbo sono strettamente legate al progetto di riforma giudiziaria, in quanto il Consiglio di Stato veniva introdotto dal Ministro dell'Interno essenzialmente come organo giurisdizionale, tanto che lo elencava tra i diversi tribunali che avrebbero dovuto operare negli Stati di terraferma secondo la nuova organizzazione giudiziaria che era in corso di progettazione. Nella seduta del Consiglio dei Ministri – allora chiamato di Conferenza – del 13 agosto 1830 Prospero Balbo propose di dividere l'organo in tre sale: quella dei Memoriali e quella di Giustizia – composte da magistrati anziani e inamovibili – e quella Legislativa composta dai più alti funzionari del governo e dell'amministrazione, tutti amovibili.

La sezione dei Memoriali aveva il compito preliminare di valutare l'ammissione delle domande per la cassazione e la revisione, di decidere sui conflitti di giurisdizione nell'ambito giudiziario, amministrativo e militare; quella di Giustizia, invece, giudicava in revisione e cassazione; infine la sezione di Legislazione aveva competenze consultive in campo legislativo e su tutti gli affari di governo demandati ad essa per ordine sovrano.

La grande novità in questa proposta era senza dubbio rappresentata dalla sala di Giustizia, che con le sue competenze di tribunale di Revisione e di Cassazione, diveniva, da un lato, un supremo organo di interpretazione della legge e di controllo sui magistrati e, dall'altro, grazie all'inamovibilità dei giudici, si poteva garantire da eccessive pressioni o influenze provenienti dal governo e dallo stesso sovrano.

Così, dunque, il Balbo proponeva di dividere il nuovo Consiglio di Stato:

“Sarà diviso in tre sale, de' memoriali, di giustizia, e di legislazione.

La sala de' memoriali sarà composta di magistrati anziani.

Esaminate le domande di cassazione o revisione, pronunzierà se sono ammissibili.

Esaminate le memorie delle parti, deciderà le questioni di competenza fra Tribunali, ed anche i conflitti di giurisdizione tra le podestà d'ordine diverso, giudiziario, amministrativo, o militare.

La sala di giustizia sarà pure composta di magistrati anziani.

Giudicherà, sentite le parti, in cassazione ed in revisione.

I membri delle due sale suddette saranno inamovibili fuorché per giudizio di delitto”.

<sup>45</sup> Cfr. A.S.To., *Materie Giuridiche, Consiglio di Conferenza*, cit., pp. 343-347. I diversi organi giudiziari che avrebbero dovuto operare negli Stati di terraferma, secondo la nuova organizzazione proposta dal Balbo, erano i seguenti: Giudici di mandamento, Tribunali di provincia, Tribunali di polizia, Tribunali di commercio, Magistrati d'appello (Senati), Magistrati criminali, Consiglio di Stato, Senato (come Tribunale di cassazione o revisione) e Camera dei conti.

<sup>46</sup> Cfr. *supra*, nota 24.

Giudicheranno irrevocabilmente  
senza revisione sull'appello de' Tribunali  
di polizia correzionale de' loro distretti.

In ogni Magistrato criminale  
sarà un avvocato fiscal regio.

Il procedimento criminale avrà  
quel grado di pubblicità che sarà prescritto  
dalla legge nel costituito e nella difesa.

Sempre che sia possibile l'esame  
de' testimoni dovrà farsi in contraddittorio  
de' rei e de' lor difensori.

#### VII. Consiglio di Stato.

Sarà diviso in tre sale, de' memoriali, di  
giustizia, e di legislazione.

La sala de' memoriali sarà  
composta di magistrati anziani.

Esaminerà le domande di capazione  
o revisione, pronuncerà se sono ammissi-  
bili.

Esaminerà le memorie delle  
parti, deciderà le quistioni di compe-  
tenza fra' tribunali, ed anche i conflitti  
di giurisdizione tra le podestà d'ordine  
diverso, giudiziario, amministrativo,  
o militare.

La sala di giustizia sarà pure  
composta di magistrati anziani.

Giudicherà, sentite le parti,  
in capazione ed in revisione.

I membri delle due sale suddette  
faranno inamovibili fuorchè per giudizio  
di delitto.

Nelle proposte successive il Balbo tendeva ad accentuare e meglio esplicitare le connotazioni politiche e giurisdizionali dell'organo<sup>47</sup>, tanto da attribuirgli funzioni di Tribunale di Cassazione con membri inamovibili<sup>48</sup> ed anche di supremo organo disciplinare dell'ordinamento giudiziario<sup>49</sup>. Esaminando a fondo tali progetti traspare l'obiettivo del Balbo di introdurre, seppure molto larvatamente, il principio del garantismo nei ricorsi e nell'interpretazione legislativa, oltre a quello dell'autonomia del potere giudiziario dall'esecutivo, almeno in certi settori. Il Ministro dell'Interno non enunciava apertamente un tale principio, ma in pratica se queste proposte di una riforma congiunta del Consiglio di Stato e dell'ordinamento della giustizia fossero state realizzate, il sovrano avrebbe perso una parte del controllo diretto sul potere giudiziario.

Le proposte del Ministro degli Interni incontrarono di fatto una forte opposizione all'interno della classe dirigente statale, anche se egli cercò progressivamente, nel corso evolutivo dei suoi progetti, ora di smussare, ora di mascherare, ora di tralasciare le questioni più spinose. Le proposte del Balbo non piacquero troppo neppure al sovrano, che vedeva nelle attribuzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato una possibile minaccia al suo diretto controllo sul sistema giudiziario, in quanto la revisione delle sentenze e l'interpretazione della legge divenivano, come si è visto, competenze di un organo a ciò appositamente preposto, con funzioni ben specificate e per di più, secondo la proposta del Balbo, con membri inamovibili<sup>50</sup>. All'epoca, infatti, la revisione delle sentenze era ancora regolamentata dalle Regie Costituzioni del 1770<sup>51</sup> secondo le quali era magistrato competente per il nuovo giudizio – una volta ammesso il ricorso alla revisione – lo stesso organo che aveva emesso la sentenza impugnata, con l'esclusione del relatore e con l'aggiunta di altri membri scelti dal re; in questo modo era assicurato al sovrano il totale e diretto controllo del settore giudiziario.

Tanto meno le proposte del Balbo piacquero agli alti magistrati, che avevano la prospettiva di vedersi sottoposti ad un supremo organo disciplinare<sup>52</sup>, così come incontrarono l'opposizione dei ministri.

Di fronte ad una così massiccia opposizione il Balbo si vide costretto a recedere progressivamente dai suoi originari propositi, incominciando dallo scindere il progetto sul Consiglio di Stato da quello della riforma giudiziaria, in quanto nella seduta del Consiglio di Conferenza del 31 ottobre 1820 il Congresso Ministeriale, con l'approvazione del sovrano, aveva deciso in questo senso<sup>53</sup>. Nel successivo *Progetto in 14 articoli*<sup>54</sup> del 3 novembre 1820, il Consiglio di Stato prospettato dal Balbo aveva così perso ogni attribuzione giurisdizionale, ma si presentava come un istituto di grande rilevanza politica, strettamente legato al sovrano sia per ciò che riguardava la nomina dei suoi consiglieri, sia per le questioni da esaminare, con competenze consultive

---

<sup>47</sup> Cfr. P. BALBO, *Progetto d'articoli di legge...* cit.; *Minuta seconda*, cit.; P. BALBO, *Progetto in 14 articoli*, cit. In quest'ultima proposta, però, erano chiarite le competenze politiche, ma erano state definitivamente accantonate le competenze giurisdizionali da attribuire al Consiglio di Stato.

<sup>48</sup> Cfr. P. BALBO, *Progetto d'articoli di legge...* cit.

<sup>49</sup> Cfr. *Minuta seconda*, cit., art. 138, p. 138.

<sup>50</sup> Cfr. P. BALBO, *Progetto d'articoli di legge...* cit.; *Minuta seconda*, cit.

<sup>51</sup> Cfr. *Leggi e Costituzioni di Sua Maestà*, Torino 1770, libro III, titolo XXVII, pp. 425-430 ed anche M. VIORA, *Le costituzioni piemontesi*, Torino 1928 [ristampa anastatica del 1986], p. 219. Sulla revisione cfr. anche P. PIGNAROLI, *Ricerche sui precedenti della Corte di Cassazione. La R. Commissione di Revisione*, in *Bollettino storico bibliografico subalpino*, LXXX (1982), pp. 451-492.

<sup>52</sup> Cfr. in particolare *Minuta seconda*, cit., art. 138, p. 138.

<sup>53</sup> Cfr. A.S.To., *Materie giuridiche, Consiglio di Conferenza*, cit., seduta del 31 ottobre 1820, pp. 459-460.

<sup>54</sup> Su di esso cfr. *supra*, nota 14 ed anche P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali...* cit., in particolare pp. 373-376.

in tutti i campi dell'ordinamento statale: dal legislativo, al finanziario ed economico, a quello più propriamente politico<sup>55</sup>, essendogli, tra le altre cose, anche attribuito il controllo sulle finanze dello stato<sup>56</sup>; in una simile prospettiva i ministri non erano altro che meri esecutori delle decisioni sovrane. Esso si veniva così a configurare come il perno su cui appoggiare future riforme istituzionali. Anche questa proposta del Ministro degli Interni venne progressivamente affossata, poiché gli emendamenti introdotti dal Congresso Ministeriale la svuotarono di ogni spessore o significato innovativo e portarono alla stesura di un progetto molto generico<sup>57</sup>.

Nelle sue successive proposte il Balbo si piegò alla visione governativa e dei gruppi d'opposizione, tralasciando in esse tutti quei punti che avevano suscitato le maggiori discussioni, cioè quelli riguardanti le attribuzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato come Tribunale di Cassazione, l'inamovibilità dei suoi membri con competenze giurisdizionali – che preludeva all'instaurarsi di successive garanzie per l'indipendenza della magistratura – e tutte quelle attribuzioni che lo avrebbero reso un organo con una spiccata connotazione politica<sup>58</sup>.

Dall'esame, dunque, dei vari progetti del Ministro degli Interni e dagli emendamenti che di volta in volta vennero apportati dietro la spinta delle forze conservatrici e corporativistiche – che si annidavano nel governo come nella magistratura e che trovarono anche l'appoggio regio –, si possono capire chiaramente le intenzioni delle parti: il Ministro degli Interni cercò di arrivare alla creazione di un istituto che, oltre ad essere un organo “tecnico” di governo con specifiche attribuzioni giurisdizionali, godesse anche di un certo peso politico e che potesse costituire una “testa di ponte” per la realizzazione di una monarchia moderna ed efficiente. Esso avrebbe dovuto costituire il perno per la futura e progressiva introduzione di reali riforme istituzionali, miranti non solo a rendere più efficiente l'apparato statale, ma anche a fornire garanzie ai sudditi di una saggia amministrazione, che avrebbe potuto in quel momento arginare le istanze dei fautori di un regime rappresentativo. Gli oppositori invece – ampiamente presenti tra i ministri ed i magistrati – volevano farne più che altro un organo “tecnico” a disposizione del governo ed ampiamente controllato dai ministri<sup>59</sup>, in modo da non compromettere né mutare l'equilibrio ed il rapporto allora vigenti tra i diversi poteri dello stato.

Ogni velleità innovativa, dunque, già alla fine del 1820 fu smorzata da una dura opposizione proveniente dalla compagine governativa, dalle diverse forze corporativistiche e dallo stesso sovrano, il quale non vedeva di buon occhio la creazione di un qualsiasi organo che potesse anche lontanamente mettere in discussione la sua *plenitudo potestatis*. La stessa proposta governativa sul Consiglio di Stato, scaturita dalla seduta del Consiglio di Conferenza del 3 novembre 1820<sup>60</sup> in seguito alla revisione del *Progetto in 14 articoli* del Balbo, ne è una tangibile testimonianza.

<sup>55</sup> Cfr. P. BALBO, *Progetto in 14 articoli*, cit., in particolare artt. 1, 2, 5, 11, 13, 14.

<sup>56</sup> Cfr. *Progetto in 14 articoli*, cit., art. 13.

<sup>57</sup> Cfr. *Congresso Ministeriale di Conferenza* del 3 novembre 1820, in A.S.To., *Materie Giuridiche, Consiglio di Conferenza*, cit., pp. 471-486.

<sup>58</sup> Cfr. P. BALBO, *Minute di patente (I) e di editto (II)*... cit.

<sup>59</sup> Tutto ciò si evince dall'esame dei seguenti documenti: P. BALBO, *Progetto d'articoli di legge*... cit., pp. 371-372; *Minuta seconda*, cit., in I. SOFFIETTI, *Progetti di riforma*... cit., pp. 121-156; P. BALBO, *Progetto in 14 articoli*, cit., discusso nella seduta del *Congresso Ministeriale di Conferenza*... cit., del 3 novembre 1820; il nuovo progetto scaturito dalle discussioni del Consiglio di Conferenza sulla base degli emendamenti al *Progetto in 14 articoli* del Balbo, riportato alla fine del verbale della seduta del Consiglio di Conferenza del 3 novembre 1820 (in A.S.To., *Materie giuridiche, Consiglio di Conferenza*, m. 2, vol. VI, pp. 487-489).

<sup>60</sup> Su questo progetto cfr. *supra*, nota 59.

Ogni aspirazione riformatrice venne poi bruscamente arrestata per lo scoppio dei moti rivoluzionari che da Cadice si erano diffusi alla Grecia, per poi estendersi all'Italia meridionale fino a raggiungere Torino nel marzo del 1821, dove Vittorio Emanuele I, dietro le richieste da parte degli insorti di concedere una costituzione, preferì abdicare in favore del fratello Carlo Felice. Essendo quest'ultimo a Modena, prese la reggenza il principe Carlo Alberto di Savoia Carignano, il quale, travolto dagli eventi, fu spinto a concedere una costituzione modellata su quella di Cadice del 1812, atto che venne immediatamente sconfessato da Carlo Felice. L'esperienza costituzionale subalpina fu tuttavia di brevissima durata, poiché nell'aprile di quello stesso anno le truppe austriache avevano già spento ogni fuoco rivoluzionario e ogni sperimentazione costituzionale non solo a Torino – ove Carlo Alberto aveva abbandonato la reggenza per ordine di Carlo Felice –, ma anche nell'Italia meridionale.

Se i moti del 1820-21 furono un fallimento un po' ovunque, furono però anche il segno del diffuso malcontento nei confronti della situazione politica e territoriale sancita dalle Grandi Potenze a Vienna nel 1814 e del serpeggiare di sempre più diffuse aspirazioni a forme di governo costituzionali.

In una tale situazione politica nel piccolo Regno di Sardegna, con l'avvento al trono di Carlo Felice, ogni velleità riformatrice venne messa da parte. Egli, infatti, inaugurò da subito una politica generalmente conservatrice, caratterizzata da un sostanziale immobilismo tanto in campo politico quanto in quello economico. Cadde vittima di questo indirizzo di governo anche il Consiglio di Stato, che, mentre da alcuni dei "progettisti" degli anni Venti era stato considerato come l'organo centrale per attuare uno svecchiamento e rinnovamento delle strutture dello Stato, ora venne visto come uno spauracchio che avrebbe potuto facilitare anche eventuali sbocchi costituzionali; fu così che tutti i piani per un suo rinnovamento vennero accantonati.

## 5. I nuovi progetti del 1831

La situazione politica incominciò però nuovamente a cambiare con l'avvento al trono di Carlo Alberto, il 27 aprile 1831, in quanto il nuovo re capì la necessità di avviare una stagione di riforme legislative ed istituzionali, sia per rinnovare le logore strutture statali e renderle più adatte alle esigenze dei tempi, sia per arginare ulteriori movimenti rivoluzionari che avrebbero messo in pericolo la vita della stessa monarchia assoluta. Il nuovo sovrano iniziò subito una drastica opera di rinnovamento degli uomini di governo licenziando gran parte dei vecchi ministri di Carlo Felice e sostituendoli con uomini nuovi di formazione napoleonica, lasciando però al Ministero degli Esteri Vittorio Sallier de La Tour, uno dei principali rappresentanti del più saldo conservatorismo.

Al suo avvento al trono Carlo Alberto aveva trovato, oltre al sopramenzionato La Tour, Bernardo Falquet agli Interni, Matteo De Geneys alla Guerra e Marina, Giovanni Raggi alle Finanze. Di tutti costoro il Ministro degli Esteri fu l'unico a conservare il proprio posto fino al 1835 e non tanto perché il sovrano nutrì una particolare simpatia nei suoi confronti, ma piuttosto perché rappresentava davanti a Vienna una garanzia di continuità nella linea politica adottata dal governo sabauda dopo i moti del '21. Il suo "salvataggio" attesta il notevole peso che gli uomini d'*ancien régime* continuarono ad avere nel primo periodo del regno di Carlo Alberto<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Cfr. N. NADA, *L'età della Restaurazione...* cit., pp. 214-217.

e le vicende attraverso cui passò la creazione del Consiglio di Stato ne sono una conferma. Gli altri ministeri, però, furono per lo più affidati a uomini di formazione napoleonica: gli Interni andarono ad Antonio Tonduti de l'Escarène, il nuovo ministero di Grazia e Giustizia ed Affari Ecclesiastici a Giuseppe Barbaroux, le Finanze al conte Gaudenzio Caccia di Romentino.

L'istituzione del nuovo organo fu uno dei primi problemi a tornare alla ribalta e ad essere riproposto dal re: da un lato perché la monarchia si rendeva conto dell'urgenza di portare avanti delle riforme – e quella del Consiglio di Stato era già stata ampiamente avviata dieci anni prima per cui risultava di più facile realizzazione –, ed in secondo luogo perché Carlo Alberto, probabilmente, sperava che fosse la più indolore da intraprendere, in quanto l'istituzione di quell'organo avrebbe fatto vedere che “qualche cosa si muoveva”<sup>62</sup>, ma in sostanza perfezionava e non intaccava il vigente assetto istituzionale dello stato. Riapparvero così numerose memorie in proposito, come quelle del Petitti, del Nomis di Cossilla, del Saluzzo, del Peyretti, del De la Charrière, del Falletti di Barolo, oltre ad alcuni progetti del Balbo ripresentati nel 1831, ma con alcune modifiche rispetto a quelli di dieci anni prima<sup>63</sup>. A dire il vero alcune delle memorie sul Consiglio di Stato stese nel 1820 erano già state riesumate nel 1828, stando alle affermazioni del Rodolico, che scriveva:

“Gli studi del Napione, di Prospero Balbo e degli altri sul Consiglio di Stato furono sepolti negli Archivi dalla rivoluzione del Ventuno, e vi restarono fino al 1828, quando il Principe nella silenziosa preparazione del Regno, ne fece fare ricerca”<sup>64</sup>.

Nel '31 l'atteggiamento del Balbo, di fronte al ripresentarsi del problema relativo alla creazione del Consiglio di Stato, è comunque sintomatico del clima di conservatorismo strisciante che allora ancora dominava, tanto che egli attraverso i canali ufficiali ripropose le sue due *Minute di patente (I) e di editto (II)*... – che aveva steso dieci anni prima uniformandosi, nelle linee generali, alla visione delle forze più conservatrici<sup>65</sup> –, ma al sovrano fece giungere personalmente due ulteriori proposte di legge intitolate *Projet de création d'un Conseil composé d'un Conseil d'État, d'un Conseil de la Grande Chancellerie et suprême justice...* e *Projet de lois pour la*

<sup>62</sup> G. S. PENE VIDARI, *Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione*, in *Atti del convegno celebrativo del centocinquantesimo anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano 1983, pp. 21-61 ed in particolare p. 46.

<sup>63</sup> Cfr. C. I. PETITTI DI RORETO, *Dell'ordinamento superiore governativo...* cit.; L. NOMIS DI COSSILLA, *Du Conseil d'État...* cit.; A. SALUZZO, *Projet n. 1...* cit.; L. PEYRETTI DI CONDOVE, *Mémorial sur la réforme...* cit.; B. DE LA CHARRIÈRE, *Progetto senza titolo...* cit.; T. FALLETTI DI BAROLO, *Projet d'un Conseil privé...* cit.; P. BALBO, *Des recherches...* cit.; ID., *Projet de création...* cit.; ID., *Projet de lois...* cit. (su tutti questi progetti cfr. anche *supra*, nota 14).

<sup>64</sup> Cfr. N. RODOLICO, *Carlo Alberto negli anni di regno 1831-1843*, II, Firenze 1936, pp. 92-93. A conferma dell'affermazione del Rodolico abbiamo la memoria del Napione dal titolo *Del ristabilimento...* cit., che è conservata presso l'A.S.To. in due esemplari: l'originale di pugno dell'Autore, insieme con una copia trascritta da uno scrivano. Quest'ultima è accompagnata da una lettera di Luigi Nomis di Cossilla in data 12 gennaio 1828, il quale trasmetteva la memoria al conte Pio Gerolamo Vidua di Cinzano – ministro di stato – “d'ordine dell'Ecc.mo Conte Napione” (su questa memoria del Napione cfr. *supra*, pp. 72 ss.).

<sup>65</sup> In proposito cfr. P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali...* cit., pp. 386 ss. Sulla prima pagina delle *Minute di patente (I) e di editto (II)*... cit. (cfr. *supra*, nota 14), sotto il titolo di pugno del Balbo altra mano ha aggiunto la seguente postilla: “N.B. Rimesse dall'Ecc.mo conte Balbo a S. E. il conte della Torre in occasione che S.M. il Re Carlo Alberto avvisava a creare un Consiglio di Stato”. Di queste due minute esiste anche una copia in A.S.To., Corte, *Archivio Balbo jr.*, 31 bis, nel fascicolo intitolato *Minute diverse di lettere patenti per la formazione di un Consiglio di Stato, preparate da un congresso nel 1821*, in cui le due proposte di testo legislativo sono indicate con le lettere A e B. La minuta qui contrassegnata con la lettera A corrisponde all'*Editto (II)* e quella indicata con la lettera B alla *Patente (I)*. Le due minute conservate nell'*Archivio Balbo jr.* sono precedute da un'*Annotazione preliminare* e seguite da alcune *Osservazioni sopra le due minute*, sempre di pugno del Balbo. Su di esse e sugli altri documenti conservati in questo fondo cfr. G. P. ROMAGNANI, *Prospero Balbo...* cit., pp. 493-495.

*formation d'un Conseil d'État...*, precedute da un altro documento dal titolo *Des recherches qui doivent précéder la formation d'un Conseil d'État...*; quest'ultimo costituiva un suggerimento al sovrano sul metodo e sulla procedura da adottare prima di introdurre il nuovo organo<sup>66</sup>.

Senza soffermarmi specificatamente su queste nuove memorie del Balbo – scaturite peraltro da un “collage” dei suoi più genuini progetti di dieci anni prima<sup>67</sup> – bisogna evidenziare che egli restò fondamentalmente fermo nell'idea che il Consiglio di Stato avrebbe dovuto essere un organo innovativo, investito di una forte componente politica, con la facoltà di intervenire – dietro richiesta sovrana – su tutti i più importanti affari di governo in materia legislativa, economica e finanziaria. Inoltre avrebbe dovuto risultare strettamente legato al re e non ai ministri – nei confronti dei quali semmai avrebbe dovuto esercitare un controllo<sup>68</sup> – e avrebbe dovuto ancora essere investito di alcune competenze giurisdizionali, sebbene notevolmente più attenuate rispetto a quelle attribuitegli nel 1820. Nel suo *Projet de création...*, infatti, che risultava, fra tutti quelli da lui presentati nel 1831, il più completo ed articolato, tali incombenze non venivano ben specificate<sup>69</sup>. Il Consiglio di Stato delineato dal Balbo in quest'ultima memoria risultava competente prevalentemente in campo politico e legislativo, mentre quello giurisdizionale era posto alle dipendenze del Consiglio della Gran Cancelleria. Quest'ultimo risultava composto dal Consiglio di Revisione e da quello dei Memoriali, i quali uniti formavano il Supremo Consiglio di Giustizia (*ibidem*, art. 23), che fungeva da organo disciplinare della magistratura e da Tribunale di Cassazione (*ibidem*, art. 39), esattamente come previsto già nella *Minuta seconda* del 1820<sup>70</sup>, con la differenza che in quest'ultima esso faceva parte integrante del Consiglio di Stato, mentre nel *Projet de création...* dipendeva dalla Gran Cancelleria.

PROSPERO BALBO, *Projet de création d'un Conseil composé d'un Conseil d'État, d'un Conseil de la Grande Chancellerie et suprême justice composé de deux Chambres, savoir d'un Chambre de Requetes, d'un Chambre de Revision*, 1831

Nel *Projet de création...* del 1831 Prospero Balbo proponeva ancora una volta al Re la creazione di un Consiglio di Stato innovativo, alle strette dipendenze del Sovrano, investito di una forte componente politica e con la facoltà di intervenire in tutti i più importanti affari di governo in materia legislativa, economica e finanziaria, anche se attenuava moltissimo le sue competenze giurisdizionali, che invece avevano rappresentato la novità nei suoi progetti di dieci anni prima. Lo stretto legame che il nuovo organo avrebbe dovuto avere direttamente con il Re, la sua funzione consultiva in campo legislativo e, soprattutto, la sua posizione di autonomia dai ministri (primi segretari) che, se mai, venivano subordinati al suo controllo, emergono fin dai primi articoli del capo II che così erano formulati:

<sup>66</sup> Su queste memorie del Balbo cfr. *supra*, nota 14.

<sup>67</sup> Tali progetti derivavano soprattutto dalla fusione di alcune parti della *Minuta seconda*, cit., con altre della cosiddetta *Minuta terza* (edita in I. SOFFIETTI, *Progetti di riforma...* cit., pp. 157-191) che riguardava la riforma giudiziaria, e con altre ancora del *Progetto in 14 articoli*, cit.

<sup>68</sup> Questa funzione del Consiglio di Stato di controllo sui ministri fu uno dei punti cardini della concezione del Balbo. Egli stesso lo dichiarava ancora nel 1831 nella *Annotazione preliminare*, cit., in *Minute diverse di Lettere patenti...* cit., c. 1v. non numerata.

<sup>69</sup> Le attribuzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, come Tribunale di Cassazione e supremo organo disciplinare della magistratura, vennero ampiamente sviluppate nella *Minuta seconda*, cit., sulla quale – in rapporto all'istituzione del Consiglio di Stato – si rimanda a P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali...* cit., pp. 370 ss. Per un'analisi dettagliata di tutti i progetti Balbo presentati nel 1831 cfr. *ibidem*, pp. 386-395.

<sup>70</sup> Cfr. *Minuta seconda*, cit., art. 138, p. 138; artt. 175-180, pp. 142-143.

## Capo II.

## Ufficio

13. Il consiglio di Stato saranno da' nostri primi segretarii comunicate tutte le minute di leggi o d'atti legislativi, come ampliazioni, o restrizioni, od interpretazioni, che da Noi debbano emanare, di leggi già vigenti. La qual comunicazione si farà sempre, sia che l'atto abbia titolo e forma d'editto, sia che l'abbia di lettere patenti.

14. E farassi pure di qualunque nostra provvisione, anche con solo il titolo e la forma di brevetto o biglietto nostro, sempre che posti nuovo stabilimento, o nuovo regolamento d'istituzione qualunque — già stabilita, od abrogazione in tutto od in parte di regolamento anteriore.

15. Per tutte quelle provvisioni che secondo l'uso debbono emanare da Noi colla clausola consueta d'aver avuto il parere del nostro consiglio, <sup>le minute</sup> quando non siano preparate nel consiglio della Gran cancelleria, le minute si dovranno comunicare al Consiglio di Stato.

16. I nostri primi segretarii, comunicando le minute al consiglio di Stato, vi uniranno sempre i documenti che popano a lor sermo rischiare la discussione, e vi aggiungeranno poi quegli altri che dal consiglio saranno chiesti.

“13. Al Consiglio di Stato saranno da' nostri primi segretarii comunicate tutte le minute di leggi o d'atti legislativi, come ampliamenti, o restrizioni, od interpretazioni, che da noi debbano emanare, di leggi già vigenti. La qual comunicazione si farà sempre, sia che l'atto abbia titolo e forma d'editto, sia che l'abbia di lettere patenti.

14. E farassi pure di qualunque nostra provvisione, anche con solo il titolo e la forma di brevetto o biglietto nostro, sempre che porti nuovo stabilimento, o nuovo regolamento d'istituzione qualunque, già stabilita, od abrogazione in tutto od in parte di regolamento anteriore.

15. Per tutte quelle provvisioni che secondo l'uso debbono emanare da noi colla clausola consueta d'aver avuto il parere del nostro consiglio, le minute, quando non siano preparate nel consiglio della Grancancelleria, si dovranno comunicare al Consiglio di Stato.

16. I nostri primi segretari, comunicando le minute al consiglio di stato, vi uniranno sempre i documenti che possano a lor senno rischiarare la discussione, e vi aggiungeranno poi quegli altri che dal consiglio saranno chiesti”.

Nella proposta del 1831 l'unico legame che sopravviveva tra il nuovo organo ed il settore giudiziario era rappresentato da alcuni articoli (cfr. *ibidem*, artt. 20, 21 e 40), nei quali si accennava alla possibilità che il Supremo Consiglio di Giustizia e quello di Stato – dietro provvedimento sovrano o per deliberazione dei due Consigli – si unissero formando il Supremo Consiglio di Stato, di cui peraltro non venivano specificate le incombenze.

È difficile valutare se l'ex ministro degli Interni avesse attenuato le competenze giurisdizionali del nuovo organo per timore di incontrare ancora una forte opposizione da parte dei magistrati, oppure perché considerava ormai avviata la riforma dell'ordinamento giudiziario con l'editto di Carlo Felice del 27 settembre 1822<sup>71</sup>. Un tale provvedimento, tuttavia, non aveva mutato in profondità il sistema<sup>72</sup> e tanto meno aveva preso in considerazione le ben più innovatrici prospettive del Balbo, indirizzate verso l'introduzione di un certo garantismo nell'ambito dell'amministrazione della giustizia e dell'interpretazione legislativa, oltre che all'introduzione di un minimo d'autonomia del giudiziario dall'esecutivo.

Accanto alla visione piuttosto aperta ed innovatrice del Balbo, anche nel '31 non mancarono però le proposte più variegate riguardo al Consiglio di Stato: da quelle cautamente riformatrici ad altre decisamente conservatrici. Nel primo gruppo possiamo far confluire il progetto di Ludovico Peyretti di Condove, la nuova proposta di Alessandro di Saluzzo e quella di Ilarione Petitti di Roreto, mentre nel secondo rientrano quelle di Luigi Nomis di Cossilla, il nuovo progetto di Bernard De la Charrière e quello di Tancredi Falletti di Barolo.

Il Peyretti – già primo Presidente del Senato di Nizza dal novembre 1819 e Presidente del Consiglio supremo di Sardegna dal luglio del 1828 – nel suo *Mémorial sur la réforme générale de la législation civile et criminelle, et sur la création d'un Conseil d'État* considerava il Consiglio di Stato il punto di partenza per una più ampia riforma istituzionale a cui si sarebbe dovuta

<sup>71</sup> Cfr. “Regio editto col quale S.M. sopprime i consigli di giustizia, il tribunale di seconda cognizione di Genova, e le prefetture; crea dei tribunali di prefettura; abolisce i diritti di regalie, di sportule, di relazione, ed altri accordati nelle tariffe in vigore; ed assegna uno stipendio fisso ai magistrati, ed altri uffiziali dell'ordine giudiziario”, in *Raccolta di Regi editti, manifesti ed altre provvidenze de' magistrati ed uffizi*, XVIII, Torino 1822, pp. 321-332.

<sup>72</sup> Cfr. A. AQUARONE, *La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in *Bollettino storico bibliografico subalpino*, LXVII (1959), pp. 346-349.

dedicare la sezione legislativa del nuovo organo. Essa avrebbe dovuto essere divisa in tanti settori quanti erano i ministeri e coadiuvata da magistrati esperti, oltre che da un membro di ciascuno dei quattro Senati, che erano i supremi tribunali d'appello dello Stato<sup>73</sup>. In questa visione dell'Autore traspare chiaramente l'influenza della tradizione sabauda, la quale considerava l'alto magistrato il vero tecnico del diritto e, di conseguenza, il consulente per eccellenza nel campo legislativo, concezione che continuava a dominare ancora nel periodo carlo-albertino<sup>74</sup>. Il Peyretti non tracciava però un progetto per la nuova istituzione, ma si limitava ad indicarne le finalità.

L'Autore – quasi avesse voluto anticipare l'opera delle future commissioni per la formazione dei codici – vedeva come compito principale del nuovo organo quello di revisionare tutte le leggi dello stato per valutare se era necessario riformarle totalmente o se era sufficiente apportare solo qualche modifica, come nel caso del settore giudiziario già in parte ristrutturato dal già ricordato editto feliciano del 1822. Il Consiglio di Stato veniva interpretato, dunque, come centro propulsore e preparatore di possibili rinnovamenti legislativi, che, tuttavia, dovevano essere valutati con molta prudenza ed eventualmente introdotti progressivamente, poiché, secondo quanto faceva notare l'Autore, era facile demolire, ma non altrettanto ricostruire, per cui i vantaggi di ogni miglioramento erano sempre seguiti dai pericoli che accompagnavano le innovazioni<sup>75</sup>. Il “suo” Consiglio di Stato, dunque, doveva essere l'organo promotore di caute riforme legislative, ma non doveva stravolgere troppo l'ordine politico e sociale vigente.

Il Saluzzo, da parte sua, nel 1831 presentava una nuova proposta (*Projet n. 1*) molto tecnica – che si soffermava prevalentemente sulla composizione del Consiglio di Stato –, il quale, sebbene in modo piuttosto macchinoso ed astruso, si ispirava chiaramente al modello napoleonico. Tale memoria, anche se presentava un organo innovativo nella composizione, non rivelava particolari velleità riformatrici nell'ambito delle istituzioni in generale. Essa è piuttosto differente nel contenuto, e quindi difficilmente paragonabile, alle *Considérations...* stese nel 1820 ed attribuibili al medesimo autore<sup>76</sup>: quelle costituivano uno scritto generale di principi di politica legislativa, in cui si parlava del Consiglio di Stato come di una delle tante istituzioni di Emanuele Filiberto da riportare in vita, mentre il *Projet n. 1* era uno studio steso quando ormai l'istituzione del nuovo organo era imminente e quindi più concreto ed incentrato essenzialmente sul problema delle sue funzioni, della sua formazione e composizione. D'altra parte questi erano i punti focali su cui si basarono le discussioni al momento della creazione del nuovo organo<sup>77</sup>: infatti,

<sup>73</sup> L. PEYRETTI DI CONDOVE, *Mémorial...* cit., c. 2v. non numerata.

<sup>74</sup> In proposito cfr. G. S. PENE VIDARI, *Cultura giuridica, in Torino città viva. Da capitale a metropoli. 1880-1980*, Torino 1980, pp. 839-840; I. SOFFIETTI, *Sulla storia dei principi dell'oralità, del contraddittorio e della pubblicità nel procedimento penale. Il periodo della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, XLIV-XLV (1971-72), pp. 21-24.

<sup>75</sup> L. PEYRETTI DI CONDOVE, *Mémorial...* cit., cc. 3r.-5r. non numerate.

<sup>76</sup> Cfr. *supra*, pp. 72 ss.

<sup>77</sup> La formazione e la composizione del Consiglio di Stato era un punto che lo stesso Balbo considerava essenziale, tant'è che nella sua memoria *Des recherches...* cit., presentata nel 1831 al sovrano, lo invitava ad escludere dal corpo dei consiglieri coloro che si fossero mostrati “per tenace sistema troppo avversi a qualunque [...] novità” (P. BALBO, *Des recherches...* cit., c. 1r. non numerata). Sulla base dell'esperienza passata egli si era reso conto che l'incidenza più o meno innovativa del futuro Consiglio di Stato sarebbe in gran parte dipesa dalle capacità e dagli orientamenti politici dei suoi membri, più che dall'astratta formulazione della legge istitutiva.

al di là delle competenze che gli sarebbero state attribuite dal dettato legislativo, le posizioni politiche ed ideologiche dei suoi membri avrebbero immancabilmente inciso sul suo significato e indirizzo.

Una differenza salta però agli occhi rispetto allo scritto del Saluzzo di dieci anni prima: nelle *Considérations...* del 1820 l'Autore si richiamava essenzialmente alle antiche istituzioni dell'epoca di Emanuele Filiberto, mentre ora nel suo nuovo progetto traspare chiaramente il modello napoleonico; ciò è sintomatico del mutamento del clima politico: se nei primi anni della Restaurazione ci fu da parte di Casa Savoia una chiusura completa a tutto quello che s'ispirava alla politica ed alle istituzioni francesi, ora invece il modello napoleonico era apertamente preso in considerazione.



Alessandro Saluzzo di Monesiglio (Archivio Storico Città di Torino, Collezione Simeom).

Si presentava senza dubbio più innovativa ed articolata la memoria che il Petitti – personaggio dall’ecclettica cultura, fedele funzionario nella pubblica amministrazione sabauda e dal 1831 membro del nuovo Consiglio di Stato albertino – scrisse nell’aprile del 1831, intitolata *Dell’ordinamento superiore governativo che converrebbe adottare negli stati di S.M. Ragionamento*. In essa l’Autore proponeva un ampio piano di riforme che coinvolgevano tutto l’apparato statale<sup>78</sup>. Il Petitti concepiva il Consiglio di Stato come il cardine intorno a cui sviluppare un’ampia riforma istituzionale che coinvolgeva la struttura stessa dello stato e modificava i principi politico-ideologici sui quali fino ad allora esso si era basato<sup>79</sup>. L’Autore proponeva di dividere il nuovo organo in cinque sale (Affari esteri, Materie ecclesiastiche e di Pubblica istruzione, Materie giuridiche e di Pubblica sicurezza, Materie economiche e sanitarie, Materie militari o di Pubblica difesa) e di farne il perno per lo sviluppo di una “monarchia consultiva”, che doveva realizzarsi attraverso riforme riguardanti sia il governo centrale, sia le amministrazioni locali<sup>80</sup>. Questo il progetto in generale, ma nella sostanza attribuiva al nuovo organo poteri che andavano ben oltre le pure funzioni consultive: la sezione delle Materie giuridiche svolgeva infatti compiti di vero e proprio Tribunale di Cassazione<sup>81</sup> e, analizzando inoltre le competenze che l’Autore attribuiva alle altre sale, emerge chiaramente la sua intenzione di farne un organo di controllo sui ministri e quasi un organo preparatore ed anticipatore delle istituzioni di un “regime costituzionale”, piuttosto che un istituto consultivo da inserire in una monarchia assoluta<sup>82</sup>. Seguendo l’interpretazione di Giorgio Lombardi, il Consiglio di Stato presentato dal Petitti si può quasi considerare come una sorta di “parlamento in embrione”<sup>83</sup>; infatti esso veniva già concepito dall’Autore come un’assemblea vagamente rappresentativa – ma non elettiva –, attraverso la nomina di consiglieri che sarebbe stato opportuno trarre dalle “varie provincie dei Regi Stati, perché così gl’interessi d’ognuna meglio conoscessero”<sup>84</sup>. Inoltre i consiglieri di stato, nel progetto Petitti, costituivano una sorta di “assemblea di notabili”, quale fu successivamente nella versione statutaria il Senato del Regno. In tale proposta, dunque, il Consiglio di Stato si poteva quasi interpretare come un primo passo od una sorta di testa di ponte verso la futura “monarchia costituzionale”.

Riflettevano, invece, posizioni decisamente più conservatrici i progetti di Luigi Nomis di Cossilla, di Bernard De la Charrière e di Tancredi Falletti di Barolo, anche se qua e là – soprattutto nei primi due – trasparivano delle apparenti aperture verso posizioni moderatamente riformatrici.

<sup>78</sup> Su questo *Ragionamento* del Petitti cfr. P. CASANA TESTORE, *Un progetto di riforma...* cit., in cui il *Ragionamento* è edito alle pp. 41-104. A questa edizione si farà riferimento nei prossimi richiami.

<sup>79</sup> C. I. PETITTI DI RORETO, *Dell’ordinamento...* cit., pp. 65-66.

<sup>80</sup> C. I. PETITTI DI RORETO, *Dell’ordinamento...* cit., pp. 86-89 ed anche P. CASANA TESTORE, *Un progetto di riforma...* cit., *Introduzione*, pp. 35-37.

<sup>81</sup> C. I. PETITTI DI RORETO, *Dell’ordinamento...* cit., pp. 65-66.

<sup>82</sup> C. I. PETITTI DI RORETO, *Dell’ordinamento...* cit., pp. 62-69.

<sup>83</sup> Sull’interpretazione del Consiglio di Stato albertino quale organo di una serie di istituti destinati a spianare in Piemonte la strada all’affermazione del regime statutario, e sul suo significato “costituzionale”, cfr. G. LOMBARDI, *Il Consiglio di Stato nel quadro istituzionale della Restaurazione*, in *Atti del convegno celebrativo del centocinquantenario...* cit., pp. 63-84, ma in particolare pp. 79-84.

<sup>84</sup> C. I. PETITTI DI RORETO, *Dell’ordinamento...* cit., p. 62.



Carlo Ilarione Petitti di Roreto (Museo Nazionale del Risorgimento Italiano di Torino)

Il Cossilla – membro del vecchio Consiglio di Stato e dei Memoriali e successivamente capo degli Archivi di Corte – nella sua memoria *Du Conseil d'État sous les Princes de la Maison de Savoie*<sup>85</sup> attribuiva al nuovo organo competenze vastissime nel campo legislativo ed in quello della politica estera ed interna; nella nomina dei funzionari civili; nelle questioni religiose ed in quelle inerenti l'amministrazione della giustizia, dell'istruzione pubblica, degli affari economici e commerciali ed inoltre gli conferiva il potere di presentare proposte al sovrano e di deliberare su quelle regie<sup>86</sup>, relegando così i ministri a meri esecutori di ordini. Accordando al Consiglio di Stato anche la facoltà di pronunciarsi su questioni di politica estera, il Cossilla gli conferiva una forte connotazione politica ed anche una vaga funzione rappresentativa proponendo che facessero parte del Consiglio “sudditi delle diverse provincie dei regii Stati” per poter meglio conoscere i “diversi bisogni delle contrade”<sup>87</sup>. Questi spunti piuttosto progressisti, però, non rispecchiavano lo

<sup>85</sup> Il progetto del Cossilla è stato commentato ed edito in I. SOFFIETTI, *Il Consiglio di Stato nel pensiero di un conservatore...* cit., pp. 81-98 (il progetto è edito alle pp. 88-98 a cui faremo riferimento d'ora in avanti nei richiami).

<sup>86</sup> Cfr. I. SOFFIETTI, *Il Consiglio di Stato nel pensiero di un conservatore...* cit., p. 86.

<sup>87</sup> Cfr. L. NOMIS DI COSSILLA, *Du Conseil d'État...* cit., pp. 88-89 e 97.

spirito generale del progetto che, in verità, si manteneva su posizioni strettamente legate alla tradizione e piuttosto contrarie a reali innovazioni, come traspare dalla prime pagine del lavoro, dove scriveva:

“In uno Stato dove, siccome in quello dei reali di Savoia, ogni potere ed ogni autorità emana dal solo principe... in tale Stato non è mestieri di cercare nuovi mezzi onde rafforzare la sovrana autorità, che ferma ognora vi si mostrava, e tanto più stabile, che non cercavano mai di abusarne i reali di Savoia... Tentavano in vano colpevoli novatori di spargere fra noi il veleno delle perniciose loro dottrine; che non porge orecchio a suggestioni di pericolose novità un popolo, cui l'ordine vigente di cose offra maggiori vantaggi che non danni, ed a questi pur anche veda rimedio, e sperì”<sup>88</sup>.

È difficile interpretare tali contraddizioni che emergono dallo scritto del Cossilla<sup>89</sup>, ma al di là di questo il suo progetto è paradigmatico per valutare il significato del Consiglio di Stato nella Restaurazione, poiché dimostra che era fermamente auspicato e concepito anche da un conservatore quale egli era.

La stessa cosa si può dire per il *Progetto senza titolo* di Bernard De la Charrière<sup>90</sup>, che ugualmente rivela una frapposizione di idee innovatrici e conservatrici: fra le prime rientrano le vaghe funzioni rappresentative nell'ambito dei vari territori del Regno che egli attribuisce al Consiglio di Stato, la proposta di inamovibilità e di retribuzione dei suoi membri<sup>91</sup>. Questi aspetti di apertura erano però più apparenti che reali, poiché, se si considerava il nuovo istituto nel contesto delle altre riforme generali proposte, venivano privati di ogni significato innovativo. L'inamovibilità dei consiglieri ad esempio – che in teoria voleva garantire l'indipendenza dei loro pareri dall'indirizzo governativo – veniva svuotata di gran parte del suo contenuto politico laddove l'Autore chiariva che tale situazione non avrebbe assolutamente minato le prerogative sovrane, in quanto il Consiglio di Stato avrebbe dovuto essere investito di un puro “pouvoir de persuasion”, ma di nessun “droit de resistance”<sup>92</sup>. Ciò significava che i pareri del Consiglio nella prassi non avevano per il re alcun valore vincolante e quindi i consiglieri finivano col ricoprire un ruolo con scarsa incisività sul reale potere decisionale del monarca.

Per ciò che riguardava le riforme relative all'ordinamento comunale e provinciale, il De la Charrière criticava aspramente la centralizzazione attuata con la Restaurazione e proponeva un sistema piramidale di Consigli comunali, provinciali, divisionali (che identificava con gli Stati Generali, ossia le antiche assemblee dei ceti privilegiati) – elettivi e rappresentativi a livello locale<sup>93</sup> –, i quali avrebbero avuto al vertice il Consiglio di Stato. Questa organizzazione, che apparentemente faceva trapelare la volontà, peraltro non dichiarata, di instaurare un “sistema consultivo”, di fatto perdeva di significato, poiché l'Autore la identificava – nella sua

<sup>88</sup> Cfr. L. NOMIS DI COSSILLA, *Du Conseil d'État...* cit., p. 88.

<sup>89</sup> In proposito cfr. I. SOFFIETTI, *Il Consiglio di Stato nel pensiero di un conservatore...* cit., p. 87 ed anche P. CASANA TESTORE, *Riforme istituzionali...* cit., pp. 403-404.

<sup>90</sup> Cfr. B. DE LA CHARRIÈRE, *Progetto senza titolo*, cit.

<sup>91</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Progetto senza titolo*, cit., c. 23v.

<sup>92</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Progetto senza titolo*, cit., c. 23r.

<sup>93</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Progetto senza titolo*, cit., cc. 16v.-20r., ove si tratta dell'organizzazione delle amministrazioni locali.

attuazione pratica – con quella anteriore al 1792<sup>94</sup> e di fatto tutti i dirigenti o gli organismi locali erano strettamente controllati da un funzionario centrale che riferiva direttamente al sovrano o al suo rappresentante: il Segretario comunale, infatti, era nominato dall'Intendente (*ibidem*, c. 17r.), le Assemblee provinciali erano controllate dall'Intendente provinciale (*ibidem*, c. 18r.) e gli Stati Generali da quello generale (*ibidem*, c. 19).

Al di là di queste ingannevoli aperture il progetto del De la Charrière – che sembra essere un ampliamento ed approfondimento di quello del 1820 con l'accentuazione delle posizioni conservatrici – fa di fatto emergere fin dalle prime pagine la mentalità di un fautore della società d'*ancien régime*, che appoggia il totale ripristino degli antichi privilegi del clero e della nobiltà, che considera quest'ultima l'"essence du gouvernement monarchique" e che ripropone l'antica unione ed alleanza fra trono ed altare<sup>95</sup>. Inoltre critica pesantemente il sistema rappresentativo che, per quanto seducente, egli non reputa adatto a mantenere l'ordine e la stabilità ed al quale dedica un intero paragrafo dall'eloquente titolo "Inutilité et dangers du gouvernement représentatif"<sup>96</sup>.

BERNARD DE LA CHARRIÈRE, *Progetto senza titolo* [1831]

Bernard De la Charrière, fin dalle prime righe del suo scritto senza titolo, ma firmato e presumibilmente riconducibile al 1831, esprimeva un grande rimpianto per la società dell'antico regime distrutta dalla rivoluzione francese, prima, e dalle riforme napoleoniche dopo. L'Autore non mancava di mettere in evidenza come questi due eventi avessero profondamente modificato la situazione sociale, da un lato con l'abolizione di gran parte delle immunità dei ceti privilegiati – ossia della nobiltà, del clero e delle comunità – e dall'altro attraverso l'uniformazione delle amministrazioni locali, introdotta da Napoleone, che le aveva appiattite, facendo annegare le loro specifiche franchigie e immunità in quello che definiva con toni catastrofici il "naufragio universale delle libertà pubbliche".

Così iniziava la sua memoria:

"Lorsque le Roi Victor Emmanuel rentra, en 1814, dans le Palais de ses aïeux (sic), il se trouva en présence d'un état de choses entièrement opposé à l'ancien ordre social. La révolution ombrageuse par instinct, injuste par calcul, avait changé toutes les existences individuelles, a détruit toutes les existences collectives. Le clergé, long temps proscrit, toujours entraîné, avait vu s'affaiblir la considération, le respect et l'influence qui, depuis plusieurs siècles étaient son partage. La noblesse, abolie d'abord, puis recrée dans l'intérêt d'un trône, élevé sur les débris de l'anarchie, avait perdu ses privilèges, ses attributions politiques, son existence comme corps. Les franchises municipales et provinciales, les immunités des corporations, obligées de céder au dogme de l'uniformité, avaient également disparu dans le naufrage universel des libertés publiques".

<sup>94</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Progetto senza titolo*, cit., c. 16v. Per un chiaro e sintetico quadro sulla normativa relativa alle amministrazioni locali nel Regno di Sardegna cfr. G. S. PENE VIDARI, *Prospettive sulle autonomie locali nello stato sabauda*, in *Piemonte risorgimentale...* cit., pp. 47-57 (edito anche con il titolo *Tendenze della politica legislativa sabauda sulle amministrazioni locali nei secc. XVIII-XIX*, in AA.VV., *Historia administrativa y ciencia de la administracion comparada. Trabajos en homenaje a Ferran Valls i Taberner*, edición y prologo a cargo de M.J. PELAEZ, Barcelona 1990, pp. 4345-4355), A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento...* cit., 3 voll.

<sup>95</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Progetto senza titolo*, cit., cc. 3r.-4v.

<sup>96</sup> B. DE LA CHARRIÈRE, *Progetto senza titolo*, cit., cc. 11r.-12r.

Lorsque le Roi Victor-Emmanuel vint, en 1836, dans le Palais  
 de ses d'anc, il se trouva en présence d'un état de choses entièrement  
 opposé à l'ancien ordre social. La révolution, embrassée par instinct,  
 injuste par calcul, avait changé toutes les existences individuelles,  
 & détruit toutes les existences collectives. Le Clergé, long-temps  
 puissant, toujours enchaîné, avait vu s'affaiblir la considération,  
 le respect et l'influence qui, depuis plusieurs siècles, étaient son  
 partage. La Noblesse, abolie d'abord, puis recrée sans l'intérêt  
 d'un trône, débris sur les débris de l'anarchie, avait perdu ses  
 privilèges, ses attributions politiques, son existence comme  
 corps. Les franchises municipales et provinciales, les immunités,  
 des corporations, obligées de céder au dogme de l'uniformité,  
 avaient également disparu dans le naufrage universel de la  
 liberté publique.

Sous l'empire de telles circonstances, il aurait fallu organiser  
 un système simple de gouvernement et d'administration. L'œuvre  
 était sans doute difficile, fût-ce aux opinions raisonnables,  
 de satisfaire les besoins légitimes, garantir une protection efficace à  
 tous les intérêts, assurer un recours aux plaintes, une réparation  
 aux abus, telle dut être la pensée du pouvoir. Mais qui d'homme,  
 sous l'apparence de combiner et de suivre un plan vaste, dont l'exécution,  
 naturellement épineuse, peut soulever une opposition sérieuse?  
 Malheureusement pour la couronne et pour l'État, les hommes,  
 que Victor-Emmanuel appela aux timons des affaires, étaient,  
 pour la plupart, au-dessous d'une mission aussi délicate; quelques-uns

Il De la Charrière non risparmiava dure critiche neppure a Vittorio Emanuele I, che, secondo lui, non era stato capace di mettere al timone dello Stato restaurato uomini in grado di riorganizzare dalle fondamenta l'ordinamento del Regno, per soddisfare quelli che egli considerava i "bisogni legittimi" – ovviamente dei ceti privilegiati – e la riparazione degli abusi subiti nel periodo rivoluzionario e napoleonico. In proposito scriveva:

“Sous l’empire de telles circonstances, il aurait fallu organiser un système complet de gouvernement et d’administration. L’œuvre était sans doute difficile. Céder aux opinions raisonnables, satisfaire les besoins légitimes, garantir une protection efficace à tous les intérêt, assurer un recours aux plaintes, une réparation aux abus, telle dut être la pensée du pouvoir. Mais peu d’hommes sont capables de combiner et de suivre un plan vaste, dont l’exécution naturellement épineuse peut soulever une opposition sérieuse. Malheureusement pour la Couronne et pour l’État, les hommes que Victor Emmanuel apposa au timon des affaires étaient pour la plupart au dessous d’une mission aussi délicate; ...”.

Il motivo costante, dunque, che affiora insistentemente nella memoria del De la Charrière è sempre rappresentato dalla preoccupazione di mantenere inalterati i rapporti di forza fra i vari ceti sociali e tra i diversi poteri dello stato, e di ripristinare nelle linee generali il mondo d'antico regime.

Su posizioni non meno conservatrici si poneva il progetto del noto filantropo e benefattore Tancredi Falletti di Barolo, sindaco di Torino nel biennio 1826-27 e marito della ancor più celebre marchesa Giulia Colbert, che aveva conosciuto a Parigi quando egli era paggio alla corte napoleonica. La sua famiglia, infatti, era stata una delle prime della nobiltà torinese ad aderire al governo francese subito dopo l'abdicazione di Carlo Emanuele IV. Nella sua memoria (*Projet d'un Conseil privé, may 1831*)<sup>97</sup>, egli riproponeva né più né meno che l'instaurazione dell'antico Consiglio del Re, il quale, caratterizzato da una mancanza di autonomia e di funzioni precise certamente non avrebbe potuto avere una grande rilevanza all'interno dell'assetto statale vigente.

La scarsa incidenza che all'atto pratico questo Consiglio avrebbe dovuto avere – secondo le più autentiche aspirazioni dell'Autore – è testimoniata da alcune osservazioni inserite nel progetto, che vennero stralciate nella copia inviata al sovrano<sup>98</sup>. Nelle righe soppresse l'Autore osservava che i consiglieri non avrebbero dovuto urtarsi minimamente con l'ordinario andamento dell'amministrazione, né tanto meno scontrarsi pubblicamente con i diversi rappresentanti e funzionari governativi, né incoraggiare critiche o resistenze d'alcun genere senza l'autorizzazione regia; il che equivaleva a dire che i membri del Consiglio non avevano in pratica alcuna funzione precisa, se non quella di intervenire – a scopo consultivo e dietro richiesta sovrana – su specifiche questioni. Il fatto che l'Autore eliminasse nella copia inviata al sovrano questa parte induce a pensare che egli volesse stemperare ed occultare le posizioni decisamente conservatrici che permeavano il progetto, per adeguarlo invece al

<sup>97</sup> Cfr. *supra*, nota 14.

<sup>98</sup> Ciò è testimoniato da un appunto di pugno dello stesso Falletti di Barolo, che indicava le righe da stralciare con la dicitura marginale: “supprimé dans la note remise à S.M.” (*ibidem*).

clima politico del momento, improntato da una discreta volontà riformatrice. Certamente colpisce il contrasto che traspare tra le posizioni aperte e illuminate che il Falletti di Barolo sempre manifestò in campo culturale e sociale e quelle invece profondamente conservatrici che tenne in campo politico. Ciò fu forse dettato più da questioni di opportunità che da radicate convinzioni, poiché egli ricopriva allora la carica di decurione nell'amministrazione comunale torinese e questa posizione, dunque, da un lato lo spingeva a cercare di preservare tale amministrazione dal controllo di nuovi organi superiori – come avrebbe potuto essere un Consiglio di Stato innovativo –, ma d'altro canto lo vincolava anche ad assecondare gli indirizzi politici di Carlo Alberto, il quale vedeva nella riforma di questo organo un punto di partenza per inaugurare un nuovo corso moderatamente riformatore.

## 6. Conclusioni

Le numerose proposte che fiorirono tra il 1818 e il 1831 relative alla creazione del nuovo Consiglio di Stato sono una testimonianza delle complicate rielaborazioni, delle differenti interpretazioni e dei delicati compromessi politici che ne precedettero la creazione, sancita dall'Editto albertino di Racconigi del 18 agosto 1831.

Senza dubbio in quasi tutti questi progetti il modello napoleonico, con la sua intrinseca duttilità di struttura e di funzioni, costituì un punto di riferimento: in quelli più marcatamente conservatori vennero colti di esso soprattutto quegli aspetti che lo avevano reso – oltre che un organo consultivo del sovrano da questo discrezionalmente convocato – soprattutto un organo del governo, ossia al servizio dei ministri che lo interpellavano nell'ambito amministrativo, legislativo e giurisdizionale, se e quando lo ritenevano opportuno. Esso non veniva ad avere così alcuna funzione esplicita ed era concepito essenzialmente come uno strumento alle dipendenze del governo, per giungere ad organizzare una monarchia efficiente e marcatamente accentrata<sup>99</sup>. Da alcuni riformatori, invece, il Consiglio di Stato venne considerato il fulcro intorno al quale sviluppare la “monarchia consultiva”<sup>100</sup>, concepita ora come strumento per evitare lo sbocco in un regime costituzionale, ora come passo intermedio per realizzarlo<sup>101</sup>. In questa prospettiva vennero attribuite al nuovo organo talvolta vaghe funzioni rappresentative a livello locale, senza tuttavia arrivare ancora ad ammettere un organo elettivo; funzioni di controllo sullo strapotere dei ministri; importanti competenze in materia di conflitti giurisdizionali, di grazia e di revisione e, talvolta, di interpretazione della legge.

In pressoché tutte le proposte del 1821 come in quelle del '31 si ritrova, tuttavia, ora più esplicitamente ora meno, un continuo richiamo alla tradizione ed alla continuità istituzionale tra gli antichi consigli del sovrano ed il nuovo organo, cosa che denota l'intenzione degli autori di mettere in secondo piano la creazione napoleonica – pur facendovi riferimento

<sup>99</sup> Questo aspetto fu sviluppato particolarmente da G. F. NAPIONE, *Del ristabilimento del Consiglio segreto...* cit.; A. SALUZZO, *Considérations sur le Conseil d'État...* cit., ID., *Projet n. 1*, cit.; B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d'État, et Conseils municipaux...* cit.; ID., *Progetto senza titolo*, cit.; T. FALLETTI DI BAROLO, *Projet d'un Conseil privé...* cit.

<sup>100</sup> Riguardo alla monarchia consultiva si vedano in particolare i progetti di F. GAMBINI, *Del Piemonte...* cit.; C. I. PETITTI DI RORETO, *Dell'ordinamento ...* cit.

<sup>101</sup> In quest'ultimo senso venne concepita, ad esempio, da B. DE LA CHARRIÈRE, *Conseil d'État, Conseils municipaux...* cit.; ID., *Progetto senza titolo*, cit.

come modello – e di far risaltare invece la sua origine autoctona e legata alle “tradizioni” patrie. Questa impostazione è più che comprensibile nel clima politico e culturale della Restaurazione, in cui la tradizione e la durata nel tempo rappresentavano ancora alcuni dei princîpi basilari su cui poggiava la legittimazione del potere sovrano e la giustificazione – eccetto che per il Parlamento – dell’esistenza di qualunque organo politico o istituzionale che in qualche modo riflettesse quel potere.

I progetti del 1818-1831 sono dunque profondamente figli del loro tempo, in quanto le numerose sfaccettature che presentano – ora conservatrici, ora moderatamente riformatrici, ora decisamente innovatrici – non sono altro che lo specchio della variegata realtà della Restaurazione, derivante dalla contrapposizione di ideologie e forze differenti: illuministiche, rivoluzionarie, conservatrici, reazionarie e riformiste<sup>102</sup>, contrapposizioni che hanno sempre caratterizzato i periodi di transizione o di crisi politica ed istituzionale.

Tutti questi aspetti contrastanti presenti nei progetti si rifletteranno, in parte, anche nel nuovo organo istituito da Carlo Alberto nel 1831, che nascerà compresso tra spinte innovatrici e altre conservatrici; ma questa è un’altra storia<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Sul clima di eclettismo politico e giuridico della Restaurazione cfr. E. GENTA, *Eclettismo giuridico della Restaurazione*, in *Rivista di Storia del diritto italiano*, LX (1987), pp. 285-309, riedito in *Studi in memoria di M. E. Viora*, Roma, 1990, pp. 351-375; L. LACCHÉ, *La nazione dei giuristi. Il canone eclettico, tra politica e cultura giuridica: spunti per una riflessione sull’esperienza italiana della Restaurazione*, in *Diritto, cultura giuridica e riforme nell’età di Maria Luigia*, Atti del Convegno, Parma, 14 e 15 dicembre 2007, a cura di F. MICOLO, G. BAGGIO, E. FREGOSO, Parma 2011, pp. 263-307; G. LOMBARDI, *Il Consiglio di Stato nel quadro istituzionale della Restaurazione*, cit., pp. 63-84.

<sup>103</sup> Sul Consiglio di Stato istituito da Carlo Alberto si rimanda al saggio di Gian Savino Pene Vidari.