

PARTE I
ASPETTI
DI DIRITTO PUBBLICO

I.
PREMESSE E GENESI
DEL CONSIGLIO DI STATO CARLOALBERTINO

1. *Introduzione*

Il Consiglio di Stato italiano – che nel 2011 ha celebrato i suoi 150 anni di vita – è ancor oggi uno dei più importanti organi della pubblica amministrazione. Rappresenta, infatti, da un lato un utile strumento di tutela nei confronti dell'azione amministrativa attraverso le sue sezioni giurisdizionali e, dall'altro, incarna un importante organo consulente della pubblica amministrazione.

Esso è giunto a sviluppare le sue attuali funzioni attraverso una progressiva evoluzione avvenuta nel corso del tempo, dato che ha alle spalle una lunga storia ed un'altrettanto lunga gestazione, prima di essere creato nel 1831 da Carlo Alberto nell'allora Regno di Sardegna. Nato, dunque, nel XIX secolo all'interno di uno stato assoluto e a dimensione ancora regionale, è divenuto successivamente un organo operante all'interno di un'Italia unita sotto la monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II, per poi proseguire la sua attività ancora oggi all'interno di uno stato repubblicano e costituzionale, grazie alla sua necessità per l'ordinamento e nello stesso tempo alla sua capacità d'adattamento alle esigenze dei tempi.

Le sue radici, dunque, risalgono all'epoca di Carlo Alberto, che – dopo la morte di Carlo Felice – ereditò il trono del Regno di Sardegna alla fine dell'aprile 1831, quando lo scenario internazionale era pieno di incertezze e di tensioni a causa delle lotte tra forze conservatrici e liberali, che da anni infiammavano l'Europa e parte della penisola italiana. Appena salito al trono, infatti, il nuovo sovrano si trovò a dover sventare la congiura dei Cavalieri della Libertà, una

società segreta composta da giovani ufficiali ed avvocati che chiedevano la concessione di una costituzione¹.

Nonostante questo clima di tensioni, Carlo Alberto incominciò fin da subito ad intraprendere una politica di moderate riforme ed uno dei primi provvedimenti presi fu proprio l'istituzione di un nuovo Consiglio di Stato, creato con il Regio Editto del 18 agosto 1831². Tale provvedimento legislativo segnò lo sbocco di lunghi anni di discussioni e di progetti su possibili riforme da attuare, peraltro mai realizzate e sempre accantonate a causa delle tensioni politiche e delle rivendicazioni liberali sfociate nei moti del 1820-'21 e del 1830-'31.

Il Consiglio di Stato albertino non nacque *ex novo*, ma derivò da profonde e progressive trasformazioni apportate all'antico organo dell'amministrazione dello Stato, creato da Emanuele Filiberto nel XVI secolo, riformato dai suoi successori e in particolar modo da Vittorio Amedeo II con il Regio Editto del 17 febbraio 1717 e da Carlo Emanuele III che, con il Regolamento del 30 aprile 1749, unì il Consiglio di Stato – fino allora collocato al vertice dell'apparato amministrativo con funzioni consultive – a quello dei Memoriali, che era un Supremo Consiglio di Giustizia; nacque così il Consiglio di Stato e dei Memoriali, che assunse, oltre alle tradizionali funzioni consultive in ambito amministrativo, anche quelle di grazia e giurisdizionali.

È indubbio, però, che la creazione del nuovo Consiglio di Stato

¹ Sull'epoca e sulla politica di Carlo Alberto cfr. il basilare volume di N. NADA, *Dallo Stato assoluto allo Stato liberale. Storia del Regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, Torino 1980 ed anche P. GENTILE, *Alla corte di re Carlo Alberto. Personaggi cariche e vita a palazzo nel Piemonte risorgimentale*, Torino 2013; ID., *Carlo Alberto in un diario segreto: Le memorie di Cesare Trabucco di Castagnetto (1834-1849)*, Roma 2015.

² Sul Consiglio di Stato di Carlo Alberto cfr. P. CASANA, *Il Consiglio di Stato albertino e il territorio*, in *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie, textes réunis par M. ORTOLANI, O. VERNIER et M. BOTTIN*, Nice 2010, pp. 91-101; ID., *Da Napoleone a Carlo Alberto. I molteplici volti del Consiglio di Stato nei progetti della restaurazione sabauda*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, a cura di C. FRANCHINI, Torino 2011 pp. 52-94, rielaborato nel presente capitolo; G.S. PENE VIDARI, *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna (1831-1861)*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., pp. 95-170; ID., *Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna 2011, pp. 37-47.

da parte di Carlo Alberto trovò ispirazione soprattutto nel modello napoleonico e in parte anche nei numerosi progetti che furono stilati tra il 1818 ed il 1831 nel Regno di Sardegna, alcuni riguardanti proposte di riforme dell'ordinamento statale in generale – ma all'interno del quale questo organo ricopriva sempre una posizione centrale – mentre altri erano relativi ad un suo riordinamento specifico.

2. Origine e sviluppo del 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; poco dopo, tuttavia, 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, assicurando 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 diritto³.

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 straordinario⁴. 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

³ Cfr. A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento (1800-1860)*, Bologna 1990, pp. 11-27; ID., *In difesa del Risorgimento*, Bologna 1998, pp. 18-34.

⁴ 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 1990⁷, pp. 267 ss.

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 Console⁵.

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 ogniqualvolta 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.

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 sorgevano 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.

⁵ Cfr. C. DURAND, *Études sur le Conseil d'État napoléonien*, Paris 1949, pp. 69 ss.

Le variegate e generiche competenze del Consiglio di Stato indicate nella Costituzione vennero specificate il 26 dicembre 1799 (5 nevos) – dopo l'insediamento dei consiglieri distribuiti in cinque sezioni⁶ – con l'approvazione del suo Regolamento da parte dei Consoli⁷.

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'⁸, la quale doveva trovare proprio nel Consiglio di Stato il suo fulcro propulsore.

⁶ 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 nevos) dell'anno VIII).

⁷ 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.

⁸ 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 1988⁴, pp. 27 ss.

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-consulto del 4 agosto 1802 (16 termidoro dell'anno X)⁹. 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'.

La sua dimensione 'tecnica' si accentuò ulteriormente allorché fu-

⁹ 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.

rono 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 straordinari¹⁰. 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

¹⁰ Cfr. *Le Conseil d'État ... cit.*, pp. 57 ss.; G. SAUTEL, *Histoire des institutions ... cit.*, pp. 272-273.

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'¹¹. 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 giurisdizionale¹². 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 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

¹¹ 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.

¹² Cfr. R. FEOLA, *La monarchia amministrativa ...* cit., pp. 33 ss.

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 osservazioni¹³. 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.

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

¹³ 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.

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 referendarii (*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 tardi¹⁴, come un nuovo sviluppo dell'istituzione, e un nuovo grado inferiore della gerarchia. Furono scelti fra i giovani che si volevano istradare all'alta amministrazione, e certo furono istradati 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 superfezione 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 avean paghe [...]. Pel lavoro, i Consiglieri, Referendari ed Auditori erano distribuiti in cinque sezioni, cioè Giustizia, Interno, Finanze, Guerra e Marina. Erarvi 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'Imperadore, 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'Imperadore i Referendari; ai lati dietro ai Consiglieri, gli Auditori.

¹⁴ 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 familiare, 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 uffici; 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»¹⁵.

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 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.

3. *Progetti e prospettive di riforme nel Regno di Sardegna della Restaurazione*

Quando nel maggio 1814 Vittorio Emanuele I rientrò a Torino per riprendere possesso dei territori aviti, diresse la sua azione di governo, almeno fino al 1820, verso un'opera di smantellamento di tutto ciò che poteva richiamare il regime napoleonico allo scopo di ristabilire, per quel che gli era possibile, leggi ed istituzioni dell'*ancien*

¹⁵ Il testo integrale è edito in P. CASANA TESTORE, *Un'inedita memoria ...* cit., pp. 155-158.

régime. Dopo i primi anni della Restaurazione trascorsi in un clima di prevalente reazione¹⁶, tuttavia, 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.

Senza dubbio l'omonimo organo napoleonico fu una delle innovazioni introdotte dal Corso che ispirò le riforme di numerosi sovrani, anche perché questo 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 supercontrollo 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 accentuate 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

¹⁶ 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.

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 ¹⁷.

¹⁷ 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, Ms. 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 Gian Paolo Romagnani denuncia la perdita anche se ne 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 d'un Conseil d'État, d'un Conseil de la Grande Chancellerie et suprême justice composé de deux Chambres, savoir d'un Chambre de requêtes, d'un 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],

Tali progetti testimoniano che l'organo istituito nel 1831 fu frutto di profonde riflessioni e rielaborazioni, oltre che di diplomatiche in-

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 S[aluz]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 leg-

termediazioni. 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, quanto piuttosto quelle che lo inquadrano all'interno di un più ampio piano di riforme¹⁸. 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 Nada¹⁹ 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

germente 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.

¹⁸ 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.*

¹⁹ 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.

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 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.