

Consiglio di Stato
Tribunale amministrativo per il Piemonte

Atti del Convegno

Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi
ai 50 anni della legge istitutiva
dei Tribunali Amministrativi Regionali



Torino 12-13 novembre 2021

Consiglio di Stato
Tribunale amministrativo per il Piemonte

Atti del Convegno

Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi
ai 50 anni della legge istitutiva
dei Tribunali Amministrativi Regionali

Presentazioni

Presidente del Consiglio di Stato

In questo volume, che raccoglie gli atti delle giornate celebrative svoltesi sul tema “Dai 190 anni dell’editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali (Torino, 12-13 novembre 2021), occasione nella quale si sono confrontate, da un lato, la prospettiva storica e di ricostruzione filologica degli accadimenti che hanno determinato la nascita e l’evoluzione degli organismi, che costituiscono l’attuale sistema della giustizia amministrativa e, dall’altro, l’attenzione al tempo presente, alle esigenze di tutela che esso pone - e che hanno assunto carattere di impellente drammaticità in occasione della recente crisi pandemica - vi è la risposta all’interrogativo che solo un interlocutore, totalmente all’oscuro della storia delle nostre istituzioni, potrebbe porre: quale sia stato il ruolo della Giustizia amministrativa nella storia del nostro Paese e quale ruolo essa potrebbe assolvere nel prossimo futuro, al cui orizzonte si stagliano gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Si è detto che questo è il tempo delle sfide e delle opportunità, è il tempo in cui la necessità di uscire dallo “straordinario dell’emergenza” impone di rendere acquisito il metodo che ci ha consentito di affrontare proprio quella condizione di straordinarietà, reggendone l’onda d’urto.

Quel metodo va, dunque, trasformato in quotidiana, ordinaria, efficace ed efficiente azione amministrativa e, quindi, anche in una efficace, efficiente ed effettiva risposta di tutela, che dovrà essere garantita dal corpo unitario della Giustizia amministrativa, pur nella duplice voce con la quale essa si presenta, ossia nell’articolazione territoriale dei Tribunali Amministrativi Regionali e nella centralità e nell’opera di sintesi del Consiglio di Stato.

E’, però, impensabile raccogliere queste sfide e queste opportunità senza avere piena consapevolezza della storia che è alle nostre spalle, delle ragioni che ci hanno portato ad essere nel modo in cui siamo e della perfettibilità di esso nel tempo futuro.

Se Carlo Alberto, nell’agosto del 1831, si determinò a istituire il Consiglio di Stato, raccogliendo intorno a sé “persone di palese merito, devote al Nostro trono, dedite ad abituali studi sulle scienze politiche, commendevoli per lunghi ed importanti servizi, e cognitive per l’amore loro al pubblico bene”, per esserne assistito costantemente e “profittare dei lumi loro e della loro esperienza”, ora è alla comunità amministrata e al corretto svolgimento del pubblico potere, nella pluralità delle forme che attualmente lo caratterizzano, che lo sguardo del giudice amministrativo deve essere volto e la sua azione deve essere asservita.

Franco Frattini

Presidente della Regione Piemonte

La Regione Piemonte è lieta di dare alle stampe gli atti dell'interessante e corposo convegno ospitato il 12 e 13 novembre 2021 al Teatro Carignano di Torino, "Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni dalla legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali", celebratosi alla presenza del Capo dello Stato Sergio Mattarella, con relazioni delle principali autorità amministrative del nostro Paese ed eminenti docenti universitari di storia del diritto.

Prima dello Stato unitario, con l'editto di Racconigi del 1831, il Piemonte fu anche la "culla" del diritto amministrativo, almeno nella sua prima formazione, andata poi perfezionandosi nel tempo con l'Unità d'Italia e nei successivi periodi storici, passando dalla Costituzione repubblicana sino ai tempi odierni.

Dal Consiglio di Stato alle dirette dipendenze del sovrano, così come venne istituito nel 1831 da re Carlo Alberto, alle attuali normative per garantire terzietà alle parti. Quella della giustizia, anche nel Pnrr, è una sfida sempre aperta, come precisai già nell'introdurre il convegno, sottolineando l'importanza della collaborazione tra le istituzioni del nostro Paese, per perseguire correttezza, legalità e giustizia. In questa direzione, va il contributo legislativo della Regione Piemonte, che l'8 novembre 2021 ha istituito l'Orecol. Si tratta di un organismo per le attività di controllo di natura collaborativa, per verificare il corretto funzionamento delle strutture organizzative della Giunta regionale, valutando l'efficacia del sistema dei controlli interni previsto dalla L.R. del 11 aprile 2001 e vigilando su trasparenza e regolarità degli appalti stipulati dalla Regione, dalle sue società in house o dalle controllate, nell'attuazione dei piani di prevenzione della corruzione. Tutto allo scopo di garantire il rispetto dei principi di trasparenza, legalità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Alberto Cirio

“DAI 190 ANNI DELL’EDITTO DI RACCONIGI AI 50 ANNI DELLA LEGGE ISTITUTIVA DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI”

INDICE

Saluti delle Autorità: saluto del Presidente della Regione Piemonte, **Alberto Cirio**, del Sindaco della Città di Torino, **Stefano Lo Russo** e saluto del Presidente del Consiglio dei Ministri, **Mario Draghi**

Introduzione del Presidente del Consiglio di Stato **Filippo Patroni Griffi**

“Il Consiglio di Stato e l’Unità d’Italia”

Guido Melis, Professore di *Storia dell’amministrazione pubblica nella Scuola speciale per archivisti e bibliotecari della Sapienza Università di Roma*

“Il Consiglio di Stato: specchio dello Stato di diritto”

Giuseppe Severini, *Presidente di Sezione emerito del Consiglio di Stato*

“L’Editto di Racconigi e l’attività del Consiglio di Stato sino all’Unità”

Paola Vittoria Casana, *Professoressa di Storia del diritto medievale e moderno presso l’Università degli Studi di Torino*

“Le origini. Il Consiglio di Stato e dei Memoriali”

Francesco Aimerito, *Professore di Storia del diritto medievale e moderno presso l’Università degli Studi del Piemonte Orientale*

Commento agli interventi dei relatori a cura del Presidente Aggiunto del Consiglio di Stato **Franco Frattini**

“A 50 anni dalla Legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali: un bilancio ed uno sguardo prospettico”

Vincenzo Salamone, *Presidente Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte*

“La funzione consultiva del Consiglio di Stato ieri e oggi”

Mario Luigi Torsello, *Presidente della I^a Sezione Consultiva del Consiglio di Stato*

“I Tribunali Amministrativi Regionali nella Costituzione per completare il sistema della Giustizia Amministrativa”

Paola Malanetto, Consigliere del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

“Il percorso verso il processo amministrativo codificato”

Carlo Emanuele Gallo, Professore di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino

“Il Consiglio di Stato nel sistema della giurisdizione amministrativa: problematiche e prospettive future”

Vincenzo Neri, Consigliere di Stato, Coordinatore dell'Ufficio studi, massimario e formazione della Giustizia Amministrativa

Conclusioni del Presidente della Corte Costituzionale **Giancarlo Coraggio**

**Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva
dei Tribunali amministrativi regionali**

Alla presenza del Presidente della Repubblica

12 - 13 novembre 2021

Teatro Carignano - Torino

Discorso del Presidente della Regione Piemonte

On. Alberto Cirio

Presidente,

sono felice di darLe ancora una volta il benvenuto in questa terra, il Piemonte, che ha contribuito ai valori del nostro Tricolore fin dalle sue origini.

Sono felice e, ad essere sincero, emozionato, perché è la prima volta che Lei torna nella nostra regione da quando la pandemia ha stravolto l'equilibrio delle nostre vite.

Un equilibrio, Presidente, che Lei ci ha aiutato a tenere saldo in ogni istante di questo periodo così difficile e complesso.

Lo dico a nome dell'Istituzione che rappresento, ma mi permetta di esprimerlo anche a livello personale, perché tra le cose che non dimenticherò mai, soprattutto dei giorni in cui ho contratto il Covid, ci sono le sue telefonate. Ritrovarsi come "mental coach" il Presidente della Repubblica non è decisamente scontato.

La pandemia ha tra i suoi aspetti più duri l'isolamento, ma noi Presidente non ci siamo mai sentiti soli, l'abbiamo sempre sentita al nostro fianco.

E adesso siamo orgogliosi di accoglierLa in una Regione che per fronteggiare la pandemia ha messo in campo ogni energia possibile, pubblica e privata.

La velocità della nostra campagna vaccinale ne è la testimonianza diretta.

Se il Piemonte, oggi, è la prima regione d'Italia per terze dosi già somministrate lo si deve allo sforzo straordinario messo in campo da tutto il sistema.

Un sistema che ha potuto contare sull'impegno e la serietà di tutte le forze dello Stato, compresa la Giustizia Amministrativa che proprio qui in Piemonte, con l'Editto di Racconigi, ha visto la sua nascita.

Ora, però, è tempo di guardare al futuro e la collaborazione tra le Istituzioni del nostro Paese sarà più che mai fondamentale: penso in particolare alle sfide del

PNRR e alla necessità di mantenere alta l'attenzione affinché tutto funzioni nel segno della correttezza e della legalità. L'apporto del Tar, così come delle altre magistrature sarà decisivo.

Il Piemonte ha voluto fare la sua parte istituendo per legge l'Orecol, un Organismo indipendente che vigilerà sulla trasparenza e regolarità degli atti amministrativi regionali.

Crediamo sia un passaggio fondamentale, perché stiamo costruendo la casa in cui vivranno i nostri figli. E vogliamo che le sue fondamenta siano forti, solide e sane.

Grazie di essere qui Presidente.

Il Piemonte, Lei lo sa, Le vuole molto bene.

Alberto Cirio

Presidente della Regione Piemonte

**Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva
dei Tribunali amministrativi regionali**

Alla presenza del Presidente della Repubblica

12 - 13 novembre 2021

Teatro Carignano - Torino

Discorso del Sindaco di Torino

Prof. Stefano Lo Russo

Signor Presidente della Repubblica,

Signore e Signori Ministri,

Signor Presidente del Consiglio di Stato

Autorità civili e militari,

Signore e Signori partecipanti alle giornate celebrative,

vi porgo il benvenuto a nome della Città di Torino che ha l'onore di ospitare le giornate celebrative di due importanti ricorrenze che hanno rappresentato le fondamenta dell'attuale assetto della Giustizia amministrativa.

Ringrazio Lei e tutte le Autorità convenute che, con la presenza a queste giornate, attestano il ruolo centrale che ha storicamente avuto il territorio torinese nei più importanti snodi della configurazione moderna dello Stato unitario: ne è proprio un esempio l'istituzione del Consiglio di Stato in forza dell'Editto di Racconigi, promulgato nel 1831 dal Re Carlo Alberto, sorretto dall'alto scopo, espresso nel preambolo, “.....di riunire intorno a Noi un certo numero di persone di palese merito, devote al Nostro trono, dedite ad abituali studi sulle scienze politiche, commendevoli per lunghi e importanti servigi e cognite per l'amor loro al pubblico bene. Noi vogliamo perciò essere costantemente assistiti da essi, e profittare dei lumi loro, e della loro esperienza”.

Ed è proprio “il pubblico bene” al quale in allora veniva fatto richiamo che deve, nell'attuale periodo di complessa transizione, orientare le difficili scelte delle istituzioni pubbliche perché oggi - come allora - si pongono le basi per il rinnovamento dello Stato.

E in questi 190 anni di vita del Consiglio di Stato, e 50 del Tribunale amministrativo regionale, la giustizia amministrativa ha assicurato la propria continuità grazie alla sua straordinaria capacità di cambiare, rispondendo alle esigenze dei diversi contesti storici e culturali e talvolta imprimendo stimoli e innovazione ad alcune strutturali debolezze dell'amministrazione italiana.

Politica, giustizia e pubblica amministrazione hanno ruoli e modalità di azione ben distinte, ed è bene affermarlo, ma tutte hanno un'unica stella polare che è quella del "servizio" nei confronti di coloro per i quali operiamo: i cittadini.

Chiunque rivesta cariche pubbliche ha l'onere ed il dovere di concorrervi con la competenza, l'impegno e la dedizione.

Penso in questo particolare momento storico all'attuazione degli interventi legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che impongono, tra gli altri, alle Amministrazioni locali di agire con visione, capacità e celerità, nel rispetto delle stringenti tempistiche stabilite dal nostro Governo di concerto con le Istituzioni comunitarie.

L'Amministrazione comunale torinese che, come le altre, riceverà le risorse economiche stanziata a livello centrale, opererà nell'ambito dei propri settori di competenza, destinandole a numerosi interventi volti al rilancio dell'economia del territorio, alla ricucitura del tessuto sociale oggi più che mai provato dalla crisi economica e pandemica, alla promozione di uno sviluppo autenticamente sostenibile nella piena consapevolezza che - all'interno di un piano nazionale - essa concorrerà al rilancio di quella nazionale.

Coniugare sviluppo, solidarietà e sicurezza sociale, modernizzazione e tutela dell'ambiente: queste le sfide, culturali prima che politiche e amministrative che abbiamo davanti. Sfide complesse ma anche stimolanti cui tutti siamo chiamati. Nei nostri comportamenti individuali e in quelli collettivi.

Si apre una stagione complessa e per molti aspetti inedita anche per l'amministrazione pubblica italiana che, nelle sue diverse articolazioni, è chiamata a una sfida alta e fondamentale: coniugare il rigore e la trasparenza procedurale con l'indispensabile efficienza e la rapidità decisionale. Ed è evidente, in tale contesto, l'importante coinvolgimento del Giudice amministrativo, anch'esso imprescindibile protagonista del complesso percorso di rinascita economica ed al cui imparziale ruolo verranno rimesse le varie istanze di giustizia.

Procedimento e processo sono legati indissolubilmente, secondo una dinamica ‘circolare’ finalizzata a garantire la piena realizzazione dei diritti, degli interessi e delle libertà.

Nell’odierno scenario, l’attuazione del P.N.R.R. esige celerità procedimentale e un sistema di giustizia che garantisca una ragionevole durata dei contenziosi, in attuazione dei principi di effettività della tutela giurisdizionale e di legalità sostanziale.

Il giudice amministrativo è l’arbitro nella costante dialettica tra autorità e libertà, svolge quindi una funzione essenziale nella cornice delle garanzie del pluralismo istituzionale, tanto più oggi che le dinamiche dei rapporti tra pubblico, privato, autonomia, sussidiarietà, concorrenza e mercato sono estremamente complesse e articolate.

Nelle democrazie moderne i cittadini non chiedono infatti solo la “legittimità” formale dell’azione amministrativa, chiedono – giustamente – efficacia, efficienza, trasparenza e responsabilità.

Responsabilità è la parola alla base dell’agire quotidiano per chi svolge la fondamentale funzione giudiziaria, lo è per chi – come i Sindaci - rappresentano una comunità ampia e articolata.

Come Lei più volte ha sottolineato oggi l’Italia ha bisogno di “costruttori”. Ci troviamo in un momento storico dove è necessario un forte richiamo ad una maggiore cultura delle istituzioni, aspetto sul quale – Signor Presidente – più volte ha esortato tutti a riflettere.

La Città di Torino è pronta ad affrontare le numerose e impegnative sfide poste dal presente, cui ora, come in passato, non si sottrae e che anzi accoglie come occasione per dimostrare, ancora una volta, il suo determinante ruolo nel panorama nazionale.

Signor Presidente, Illustri ospiti

è con l’auspicio che la stagione che si apre nel Paese possa essere feconda di buone pratiche, capace di cogliere l’esigenza del cambiamento che arriva dalla società e consentire il rilancio dell’Italia che formulo a tutti voi gli auguri di buona permanenza a Torino e di buon lavoro.

**Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva
dei Tribunali amministrativi regionali**

Alla presenza del Presidente della Repubblica

12 - 13 novembre 2021

Teatro Carignano - Torino

Messaggio del Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi

Nell'esprimere i miei ringraziamenti per questa pregevole iniziativa, rivolgo, prima di tutto, i miei saluti al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio di Stato, all'intero corpo della magistratura amministrativa, a tutte le Autorità presenti e ai partecipanti all'evento.

Voglio sottolineare l'importanza di questa giornata celebrativa, dedicata all'approfondimento di tematiche che interessano il percorso storico ed evolutivo della Giustizia amministrativa, in quanto attiene ad un settore - qual'è appunto quello della giustizia amministrativa - che è nevralgico per il sistema Paese.

La mia partecipazione, anche se affidata a questo messaggio, è perciò molto sentita.

Sono lieto di constatare che l'evento è caratterizzato da uno spirito costruttivo e prospettico.

Le riflessioni di queste due giornate, che prendono spunto da due ricorrenze storiche importanti, i 190 anni dell'editto di Racconigi e i 50 anni della legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, sono l'occasione per rivolgere lo sguardo sugli sviluppi della Giustizia amministrativa, ricordando a noi tutti che la ripresa di un Paese, più che mai in questo delicato momento, poggia sulla collaborazione e sullo sforzo sinergico di tutti i poteri e le istituzioni che devono essere in grado di accompagnare l'evoluzione della società, rispondendo alle esigenze di rilancio dell'economia, senza prescindere dalla necessaria considerazione delle istanze di equità sociale e di tutela dei diritti e degli interessi legittimi.

Tutto questo presuppone una giustizia amministrativa efficiente e di qualità, improntata a regole chiare, a tempi certi e alla tutela delle posizioni giuridiche.

In sede di Piano nazionale di ripresa e resilienza è stato valorizzato il ruolo della giustizia amministrativa individuando, come noto, misure di rafforzamento finalizzate a incrementare la produttività e a ridurre l'arretrato.

Per la realizzazione di questo obiettivo del Piano e più in generale per garantire anche per il nuovo contenzioso la ragionevole durata del processo, confido nel contributo fattivo dell'intera magistratura amministrativa.

So che i tempi della giustizia amministrativa italiana sono già oggi competitivi con quelli di altri paesi europei, ma quello che serve in questo momento è consolidare una visione della giurisdizione, specie quella amministrativa, che sia sempre più consapevole dell'impatto economico delle proprie decisioni e che da tale consapevolezza sappia trarre non certo un condizionamento dei giudizi, ma un utile elemento di conoscenza. Il giudice deve applicar le norme ad una realtà che è mutevole e per farlo deve comprendere e conoscere quella realtà.

Nell'augurarvi buon lavoro, mi permetto di trasmettere i sentimenti di fiducia sul futuro del nostro Paese che caratterizzano questo momento storico, in cui serve, nell'ambito delle rispettive competenze, il massimo impegno di tutte le istituzioni, al fine di superare, anche grazie alle risorse del Piano, la attuale crisi e consegnare alle generazioni future un'Italia migliore e quindi anche una giustizia amministrativa migliore.

Mario Draghi

Presidente del Consiglio dei Ministri

Dal Consiglio di Stato all'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali: una lunga storia di tutele contro il potere arbitrario

di Filippo Patroni Griffi

Premessa 1. Storia: dalle origini alla Costituzione, e oltre 2. Il giudice amministrativo oggi: dalla tutela delle libertà e dei diritti alla garanzia dei diritti sociali 3. Il contesto internazionale 4. Conclusioni: riflessioni sull'etica pubblica e sull'autogoverno.

“Noi siamo la memoria che abbiamo e la responsabilità che ci assumiamo. Senza memoria non esistiamo e senza responsabilità forse non meritiamo di esistere”

(José Saramago)

Premessa

Memoria del passato e responsabilità per l'oggi e il domani. È nella consapevolezza di questi due concetti che ci accingiamo a riflettere sugli anniversari del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.

La storia della giustizia amministrativa è una storia di tutele. Una storia di lotta contro il potere pubblico arbitrario. E poiché il potere muta e si trasforma, le tutele e quindi la giustizia amministrativa devono adeguarsi a tali cambiamenti.

La storia del Consiglio di Stato è emblematica: nasce (almeno) 190 anni fa, come Consiglio al servizio del sovrano, si trasforma progressivamente in organo di consulenza tecnica fino a diventare, con l'istituzione della Quarta Sezione, il garante della “giustizia nell'amministrazione”, vero e proprio giudice che assicura la tutela della persona nei confronti del potere pubblico e la legalità dell'azione amministrativa. Un assetto confermato dalla Costituzione, che delinea il completamento del sistema giurisdizionale con la previsione della istituzione dei Tribunali regionali, e poi dalla lettura che del sistema attuale darà la Corte costituzionale con le note sentenze n. 204 del 2004, n. 190 del 2006, n. 140 del 2007 e con l'ordinanza n. 6 del 2018.

Il *fil rouge* che lega questa storia, e che si sviluppa in parallelo con la trasformazione dello Stato di diritto e del potere pubblico, è la progressiva emancipazione del

Lo Stato di diritto nasce storicamente come evoluzione dello Stato autoritario e si caratterizza per la soggezione al diritto dei pubblici poteri, nel senso che il potere pone il diritto ma, nel momento in cui lo pone, ne riconosce la “superiorità” e vi si assoggetta. Il motto dell’assolutismo, in cui il potere è “*superiorem non recognoscens*”, risulta capovolto nella transizione dallo Stato assoluto a quello di diritto. La sovranità, di cui è espressione il potere di produzione del diritto, subisce un’attenuazione, che si concretizza nella soggezione del potere al diritto posto da sé medesimo e, quindi, al giudice che del rispetto di quel diritto è il garante.

Storicamente, e tradizionalmente, questo percorso è rappresentato in termini di separazione dei poteri, affinché, secondo l’impostazione, politica più che giuridica, di Montesquieu: “il potere freni il potere”. In una versione aggiornata e per certi versi semplificata del principio di separazione dei poteri, si propende oggi per una distinzione tra “istituzioni di governo e istituzioni di garanzia”¹.

È quindi naturale collocare la nascita del giudice dell’amministrazione nel passaggio dallo Stato assoluto allo Stato di diritto e la sua evoluzione in parallelo con i cambiamenti di ruolo che il potere pubblico assume nella società.

Come vedremo, ripercorrendo insieme questi 190 anni, sono cambiati luoghi e scenari - il Consiglio di Stato ha cambiato più volte sedi, seguendo la capitale d’Italia - ma mai è venuta meno la sua centralità e il suo ruolo istituzionale, così come l’offerta costante di tutela e il ruolo di argine del potere pubblico.

¹ L.Ferrajoli, *Sul futuro dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali*, in *Jura gentium*, Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale, 2005.

1. Storia: dalle origini alla Costituzione, e oltre

Il Consiglio di Stato che il re di Sardegna Carlo Alberto istituisce con l'editto di Racconigi del 18 agosto 1831 era una sorta di Consiglio del Re, posto alle dirette dipendenze del sovrano e da questi presieduto. I ministri potevano trasmettere gli affari da discutere e potevano intervenire alle adunanze dell'organo ma sempre su autorizzazione regia. Come è stato detto, era «un mezzo con cui la Corona era posta in grado di esercitare un certo controllo e sindacato sui suoi ministri»². Svolgeva dunque solo una funzione di consulenza alla Corona, e mai deliberativa (art. 20).

Il Consiglio di Stato sabauda si affianca e ben presto si inserisce nel sistema del contenzioso amministrativo, di derivazione napoleonica: sistema vigente, sia pure con caratteristiche proprie, nei maggiori Stati italiani (Regno di Sardegna, Regno delle Due Sicilie, Ducato di Parma e Piacenza)³.

Una prima significativa tappa dell'emancipazione del Consiglio di Stato, ancora sabauda, dal potere regio si ha con la legge Rattazzi del 1859, che sanziona definitivamente “la evoluzione del Consiglio di Stato da organo politico ad organo consultivo tecnico in materia amministrativa”⁴, con l'abolizione della presenza del re, e con l'attribuzione di funzioni di giudice, in unico grado o di ultima istanza, del contenzioso amministrativo.

Nel 1865, con l'unificazione del regno, il percorso della giustizia amministrativa e della sua specialità si interrompe con l'abolizione dei Tribunali del contenzioso amministrativo e con la istituzione anche in Italia, sul modello della Costituzione belga del 1831, di un sistema di giurisdizione unica.

² S. Romano, *La funzione e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. I, Roma, 1932, 1 ss., in part. 6-7.

³ Mentre un sistema assolutistico vigeva nel Lombardo-Veneto e nello Stato pontificio (secondo gli annotatori, in quest'ultimo, pur dopo la formale istituzione nel 1835 del contenzioso amministrativo); e un sistema di giurisdizione unica era presente nel solo Granducato di Toscana.

⁴ G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli 1966, 66.

Nelle aspettative della classe politica del tempo, l'unicità di giurisdizione doveva assicurare una tutela maggiore nei confronti dell'amministrazione, in quanto di essa era garante il giudice ordinario, ritenuto l'unico depositario della tutela dei "diritti civili e politici". Quella legge però si disinteressava delle situazioni che non potevano essere definite diritti, la cui tutela veniva affidata non più al giudice del contenzioso ma alla stessa amministrazione nella tradizionale sede dei ricorsi amministrativi. Si trattava pur sempre di situazioni di notevole interesse per i cittadini: attività collegate ad autorizzazioni di polizia, quali apertura di locali o autorizzazioni a svolgere determinate occupazioni, la tutela contro gli atti di un concorso pubblico, alcune materie tributarie. Queste situazioni rimanevano tutelate anche dal Consiglio di Stato, ma non come giudice bensì nella sua funzione di rendere pareri in sede di ricorso straordinario al re.

Ben presto ci si accorse dunque che la legge del 1865, pur mossa dall'intento liberale di affidare la tutela dei diritti a un giudice terzo e imparziale, conteneva il germe di una tutela "esigua e monca"⁵. L'effetto paradossale della legge del 1865 fu che una larga parte di contenzioso, al fine di sottrarlo a un giudice speciale e non abbastanza indipendente, il giudice del contenzioso, finì per essere affidato direttamente all'autorità amministrativa, che restava allo stesso tempo parte e giudice. Sembra essere un destino ricorrente nei sistemi a giurisdizione unica, se, con la Costituzione del 1946, anche il Belgio torna a un sistema di doppia giurisdizione e, soprattutto, se il Paese di diritto comune per antonomasia, il Regno Unito, pur mantenendo formalmente un sistema di giurisdizione unica, riconoscerà nel secondo dopoguerra la "specialità" del *judicial review* come strumento di tutela volto a scalfire l'area insindacabile riservata all'Amministrazione (i cd. *Crown's privileges*).

⁵ U. Borsi, *La giustizia amministrativa*, Padova 1932, 157. Lo stesso legislatore sembra essere consapevole del fatto che un simile riparto tra giudice e amministrazione lascia in balia della seconda la tutela degli interessi che non possono essere qualificati come diritti. Pasquale Stanislao Mancini, nel ribattere ai fautori del sistema del contenzioso, che gli opponevano tale mancanza di tutela, ebbe a dire testualmente "questo cittadino è stato ferito, e forse gravemente nei suoi interessi? Che cosa ha sofferto...Semplicemente una lesione degli interessi? Ebbene ch'ei si rassegni".

Dalla consapevolezza che la svolta liberale aveva in realtà comportato un regresso nella tutela, nacque quel “movimento politico e dottrinale per la giustizia nell’amministrazione” (come lo definì Salandra) che condusse alla legge Crispi (31 marzo 1889, n. 5992), preceduta dai noti discorsi di Marco Minghetti a Napoli sulla ingerenza della politica nell’amministrazione e di Silvio Spaventa a Bergamo.

E così, poco più di 20 anni dopo la legge del 1865, nel 1889, la giustizia amministrativa riprende il suo cammino: viene istituita la Quarta Sezione e ai componenti del Consiglio di Stato sono contestualmente assicurate garanzie di indipendenza dal sovrano.

Qui sta la chiave di volta del passaggio dal contenzioso amministrativo preunitario al sistema di doppia giurisdizione del 1889: non tanto la reintroduzione in sé del giudice amministrativo (che avevamo visto abolito nel 1865), quanto piuttosto la trasformazione del giudice del contenzioso, pensato nella logica interna all’apparato amministrativo, in un giudice oramai reso indipendente dal sovrano e dal potere esecutivo in genere, a garanzia dei diritti e degli interessi dei privati nei casi di esercizio illegittimo del potere pubblico.

La storia vera della giustizia amministrativa ri-comincia da qui, si sviluppa grazie all’autorevolezza del Consiglio di Stato e con il favore della Corte di cassazione che ne riconosce la natura giurisdizionale, ma anche grazie al rispetto del ceto politico, e dei governi, che riconoscono l’autorità del giudice amministrativo nel sindacare l’esercizio del potere.

La questione politica di fondo del percorso della giustizia amministrativa è il rapporto tra individuo e potere⁶ e la funzione del giudice amministrativo si evolve nel senso di assicurare in questo rapporto il rispetto della legge e la tutela dei diritti e degli interessi, mentre è la tutela della mera legalità amministrativa ad assumere progressivamente il carattere di strumentalità e “occasionalità”.

⁶ Sul tema, in una prospettiva storica, restano affascinanti le pagine conclusive (spec.123ss.) del percorso “narrato” da W. Ullmann, *Individuo e società nel Medioevo*, Bari 1983, percorso dal quale emerge il passaggio dal suddito al cittadino lungo la storia che va dal Medioevo all’età moderna, alla soglia del mondo contemporaneo.

Questo connotato lo caratterizzerà anche nel periodo più difficile dell'esercizio del ruolo di argine del potere esecutivo, durante la dittatura fascista, sotto la presidenza di Santi Romano, pur voluta da Mussolini.

Le analisi condotte sul reclutamento dei consiglieri e i contenuti dell'attività istituzionale non consentono di concludere per una fascistizzazione dell'organo. Come rileva Guido Melis, la giurisprudenza del Consiglio di Stato si pone in dichiarata, se non enfaticamente, continuità con quella precedente del periodo liberale⁷, perfino nella scellerata vicenda delle leggi razziali. Se il legislatore del 1938 aveva pensato a una legislazione speciale e discriminatoria sottratta a ogni scrutinio giurisdizionale (art. 26 R.D.L. n.1728 del 1938), prima la Corte di appello di Torino (sentenza 5 maggio 1939) e poi il Consiglio di Stato (IV, decisione n. 438 del 1940) arrecano un serio vulnus a questo impianto, negando valore costituzionale alla legge e quindi ritenendo che essa non fosse in grado di derogare al principio generale della tutela giurisdizionale dei diritti, fornendo così protezione ai cittadini di "razza ebraica", mediante l'uso accorto, al limite dell'ipocrisia giuridica, di clausole e principi generali⁸.

Il senso di indipendenza dimostrato dal Consiglio di Stato nel corso dell'intero periodo fascista e, più in generale, la qualità dell'attività giurisdizionale svolta nella prima parte del Novecento furono alla base della scelta del Costituente di confermare l'esistenza dell'organo (articoli 100 e 103 Cost.). Furono così superate le proposte volte a reintrodurre in Costituzione il modello della giurisdizione unica; proposte sostenute da personalità del calibro di Calamandrei, preoccupato invero, oltre che dell'ingerenza dell'esecutivo nel giudiziario, "dell'ingerenza

⁷ F. Patroni Griffi, I pareri sull'attività normativa, in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Torino 2004, 125 ss.

⁸ Su tale premessa, con una serie di pronunce il Consiglio di Stato ammette il ricorso dinanzi a sé di cittadini ebrei "che continuano a essere soggetti di diritto", sottolineando che il giudizio del Consiglio di Stato su questioni collegate all'appartenenza alla razza ebraica "non implica valutazioni di ordine politico, ma l'applicazione, solo, di rigorose norme di diritto"; ritiene che il licenziamento per motivi di razza debba essere assoggettato alle ordinarie garanzie procedurali e processuali, estendendo la legittimazione a ricorrere anche agli ebrei non italiani che risiedono nel regno; annulla la revoca dell'iscrizione universitaria di un ebreo tedesco; equipara ai fini del trattamento economico i professori universitari ebrei dispensati dal servizio a quelli di "razza ariana".

che il potere giudiziario può esercitare nelle funzioni amministrative”⁹.

Se dunque la Costituzione mantiene il Consiglio di Stato, nella sua duplice funzione consultiva e giurisdizionale, il sistema della giustizia amministrativa si completa con la previsione, all’articolo 125, dei Tribunali amministrativi regionali, poi effettivamente istituiti solo nel 1971, con la legge n.1034 del 1971. Si vengono così a istituire due giurisdizioni “parallele”, ordinaria e amministrativa, entrambe -è importante sottolinearlo- che ripetono la propria competenza da una clausola generale di attribuzione di potere.

Le tappe finali sono rappresentate dalla lettura aggiornata che della giustizia amministrativa dà la Corte costituzionale e dal codice del processo amministrativo, che danno il segno, e il senso, di un percorso che non potrà mai interrompersi - perché il giudice amministrativo segue il potere pubblico (e, se necessario, lo insegue) - ma che è giunto a una fase di assestamento di rilevanza decisiva nel sistema complessivo delle tutele. Se già nella Costituzione il giudice amministrativo acquista una posizione di centralità “ordinaria” nel sistema delle tutele verso i pubblici poteri -per dirla con Mario Nigro, come “giudice ordinario degli interessi legittimi” in un “sistema generale di giustizia, con riferimento all’esercizio del potere pubblico”- le sopra richiamate pronunce della Corte costituzionale riconoscono la parità delle situazioni tutelate (diritto e interesse), cui deve corrispondere la parità dei giudici e delle tutele da loro offerte. Il giudice amministrativo è dunque il “giudice naturale dell’esercizio della funzione pubblica”, ovvero sia il giudice dell’amministrazione che agisca in veste di autorità.

E il codice del processo amministrativo, nel 2010, darà a questo giudice, anche sul piano normativo, quegli strumenti di “tutela piena ed effettiva”, che spesso non sono altro che la “positivizzazione” di tecniche di tutela di matrice eminentemente giurisprudenziale.

⁹ Sul punto si veda la discussione del 9 gennaio 1947 sulla proposta dell’articolo 100 della Costituzione disponibile all’indirizzo <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/03t3/s3/100/index.htm>.

2. Il giudice amministrativo oggi: dalla tutela delle libertà e dei diritti alla garanzia dei diritti sociali

Quali sono i caratteri assunti oggi dalla giustizia amministrativa, allo scadere dei 190 anni del Consiglio di Stato e a 50 dall'istituzione dei Tar?

Richiamerò schematicamente due aspetti: la funzione consultiva del Consiglio di Stato e il ruolo del giudice amministrativo oggi nel sistema delle tutele.

- La funzione consultiva del Consiglio di Stato, da supporto tecnico all'amministrazione nelle scelte anche di gestione, si è andata sempre più caratterizzando come funzione neutrale: sul piano soggettivo, perché svolta non più solo in favore del Governo ma dello Stato-comunità (Camere, Regioni, Autorità indipendenti); sul piano oggettivo, perché svolta non con riferimento a specifiche problematiche di gestione bensì sull'attività normativa, sui ricorsi amministrativi al Presidente della Repubblica e su quesiti riguardanti temi di grande rilevanza politica e sociale; soprattutto, sul piano della natura e delle finalità, perché si tratta di una funzione neutrale svolta nell'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa e, quindi, in definitiva nella medesima posizione di terzietà richiesta al giudice. Il Consiglio di Stato resta dunque un "organo bicefalo": giudice e consulente, ma una consulenza caratterizzata dall'essere affidata a un giudice; e la natura dell'organo si riflette sulla natura della funzione.
- Sul ruolo del giudice amministrativo oggi, va detto che la sua posizione varia a seconda degli spazi consentiti ai poteri pubblici: se nello Stato liberale il giudice è il garante del diritto "senza limiti", cioè della libertà, nei confronti dell'autorità, secondo lo schema di Giannini, la dilatazione, diretta o indiretta, dei poteri pubblici, connessa allo Stato sociale di diritto, all'intervento pubblico nell'economia e allo Stato promotore di benessere, fa sì che il giudice amministrativo divenga il garante delle pretese dei cittadini a ricevere dalle amministrazioni prestazioni in proprio favore; quindi un giudice che deve potere e sapere garantire i diritti a prestazioni

amministrative, i diritti sociali, spesso di natura fondamentale, che le leggi attribuiscono alle persone¹⁰.

E così il giudice amministrativo è spesso crocevia di rilevanti questioni nel campo dell'economia e dei diritti sociali. Quanto al primo, si pensi al contenzioso in materia di appalti, in materia di autorità di regolazione economica e di garanzia del mercato, di governo del territorio. Sui diritti sociali, si considerino i settori della salute (per esempio, in materia di vaccinazioni), dell'istruzione (ad esempio, l'insegnamento di sostegno), dei servizi sociali, dei migranti.

Se il giudice segue le trasformazioni e l'incremento dei poteri pubblici, la pandemia ha rappresentato un banco di prova impegnativo in particolare sotto un duplice profilo: perché i poteri "invasivi" richiesti dalle misure di emergenza hanno imposto al giudice tempi immediati nelle decisioni e un accorto uso della tecnica del bilanciamento; perché i conflitti tra i diversi livelli di governo hanno richiesto, ancor prima che la Corte costituzionale intervenisse con la recente sentenza n. 37 del 2021, un richiamo ai principi della sussidiarietà e della leale collaborazione nella soluzione delle controversie tra autorità centrale e autorità locali. E posso dire che la giustizia amministrativa ha retto la responsabilità con tempestività ed equilibrio: questo vuol dire saper stare al passo con le trasformazioni del potere, seguendole ma mai consentendo l'arbitrio o anche il semplice esercizio non corretto del potere.

¹⁰ La tutela in sede giurisdizionale amministrativa è stata adeguata alla varietà dei rapporti tra cittadino e amministrazione e alla moltiplicazione dei centri di potere, attraverso la codificazione di un sistema aperto di rimedi che fanno di quella amministrativa una giurisdizione "piena".

3. Il contesto internazionale: Corti amministrative e Europa

Se si è sin qui delineato il contesto italiano, non può omettersi un riferimento ai rapporti tra i poteri nel contesto europeo, e, segnatamente, al ruolo delle Corti in Europa.

Le Corti, specie quelle amministrative, sono andate assumendo una rilevanza cruciale nella costruzione dell'ordinamento europeo.

Grazie al meccanismo triangolare, la Corte di giustizia trasforma le tradizioni costituzionali comuni in principi di diritto europeo, che, insieme con i diritti fondamentali come configurati dalla Corte EDU, diventano strumenti omogenei di sindacato sui pubblici poteri da parte delle Corti amministrative nazionali, dando vita a una protezione convergente dei diritti i quali, in ultima analisi, delineano uno statuto comune di cittadinanza europea.

Il dialogo orizzontale tra Corti amministrative dei Paesi membri, poi, dà corpo a questa cittadinanza europea in ogni singolo Stato ad opera dei propri giudici, che perciò devono restare indipendenti; è questo il motivo per cui la nostra presidenza dell'Associazione tra i Consigli di Stato e le Corti Amministrative Supreme dell'Unione europea ha voluto concentrare il confronto tra Corti proprio sul dialogo orizzontale e sull'applicazione concreta delle tutele nei confronti dei pubblici poteri nei Paesi membri.

3. Conclusioni: riflessioni sull'etica pubblica e sull'autogoverno

Il giudice, pur indipendente e imparziale, non è né può essere lo spettatore al sicuro che osserva una nave nel mare in tempesta, che ritroviamo nel proemio del secondo libro del *De rerum natura* di Lucrezio.

C'è un tema di fondo cui nessuna "parte" della comunità può sottrarsi: è il discorso dell'etica pubblica.

Max Weber, nel celebre saggio *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*

(1905), evidenzia come l'etica pubblica della società capitalistica si basi sul dovere professionale, e cioè sul legame che l'individuo, nella sua professione, sente nei confronti della comunità. Nasce dunque dall'incontro tra l'etica e la sfera pubblica, denota, in qualche modo, "la moralità delle istituzioni" (per parafrasare Sebastiano Maffettone)¹¹ e presuppone un atteggiamento pro-attivo, un impegno nella comunità ciascuno per il proprio ruolo.

Per far ciò è necessario che noi giudici amministrativi per primi assumiamo la responsabilità del ruolo che svolgiamo. Un ruolo che entra nella vita quotidiana degli individui e delle imprese, che richiede una costante cura della nostra competenza professionale. Per il giudice l'etica pubblica è e deve essere cultura della giurisdizione, fondata su terzietà e imparzialità, che non significano separatezza e autoreferenzialità. L'etica perciò richiede apertura al confronto, nel processo e al di fuori di esso: il confronto ci migliora, mentre le chiusure, specie quelle corporative, ci impoveriscono, ci isolano e ci distaccano progressivamente dalla realtà.

Per usare la formula sintetica di Ferrajoli¹², le massime deontologiche che dovrebbero guidare il giudice nel processo sono: "la consapevolezza del carattere sempre relativo ed incerto della verità processuale, la prudenza nel giudizio, la disponibilità all'ascolto di tutte le diverse e opposte ragioni". In una, direi, l'arte del dubbio nella consapevolezza del dover decidere.

L'imparzialità del giudice richiede un processo di neutralizzazione delle proprie convinzioni, di distacco dalle proprie esperienze; impone un uso sobrio e moderato dei *social media*, come di recente stabilito dal Consiglio di presidenza. Richiede, insomma, terzietà e indipendenza sostanziale. Una indipendenza esterna, certo. E l'autonomia dei giudici è un dovere che il legislatore deve preservare, nella cornice costituzionale.

¹¹ La definizione si deve a S. Maffettone -che parla di etica pubblica come "forma di autocomprensione critica e collettiva" di una società o meglio di una comunità- ed è presente in *Etica pubblica*. La moralità delle istituzioni nel terzo millennio, Il Saggiatore, Milano, 2001 come riportata in D. Sisto, *Etica pubblica*, in *Lessico di etica pubblica* disponibile su <http://www.eticapubblica.it/wp-content/uploads/2014/10/ETICA- PUBBLICA-Sisto.pdf>.

¹² L.Ferrajoli, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna 2013, 15.

Ma anche indipendenza interna, che costituisce un valore non disponibile e che sta all'organo di autogoverno assicurare.

Una menzione specifica va fatta, a questo punto, dell'associazionismo in magistratura. È un fenomeno storicamente positivo, perché favorisce il dibattito, pone a confronto visioni anche diverse della professione, dell'etica, della giurisdizione, consente di aprire la categoria alla società. Ma l'associazionismo non può condurre alla sindacalizzazione di ogni aspetto della vita del magistrato, dalle carriere agli incarichi, esterni e interni alla giurisdizione, ai profili disciplinari. Va insomma evitato un associazionismo autoreferenziale verso l'esterno, declinato nella rivendicazione del proprio valore per il solo fatto che si "è", e, all'interno, fondato su logiche meramente distributive che prescindono dal merito delle persone e delle questioni.

Dall'associazionismo all'autogoverno il passo è breve, fin troppo per la verità. Il nostro Consiglio di presidenza ha, anche rispetto ad altre magistrature, una composizione fortemente rappresentativa su base elettiva. Può essere una peculiarità positiva, ma vanno evitate le possibili degenerazioni, quali l'assunzione di decisioni fondate sulla logica dell'appartenenza e su rapporti meramente personali.

Il governo autonomo della magistratura è una prerogativa di noi magistrati che deve assicurare il fine istituzionale per cui la Costituzione lo contempla: garantire l'indipendenza interna ed esterna, della magistratura nel suo complesso e del singolo magistrato. Guai a servirsene per finalità meramente sindacali sganciate da ogni logica istituzionale: il governo autonomo della magistratura non può trasformarsi in governo corporativo della magistratura, dando concretezza ai timori già espressi da Mortati e Nigro.

La rappresentatività non può essere messa in discussione, ma nemmeno può operare come un grimaldello per scardinare il profondo senso istituzionale, e non sindacale, della funzione di governo autonomo della magistratura. La magistratura e i singoli magistrati meritano di essere governati dall'organo di governo autonomo, non dalle associazioni di categoria. Personalmente credo,

sotto tale profilo, che sia giunto il momento di rimeditare la realtà dell'autogoverno, non certo per questionarne la valenza costituzionale, ma semmai per porre rimedio a evidenti degenerazioni del suo funzionamento e per ricondurlo a una logica istituzionale che lo sottragga a quella sindacale e corporativa. Di ciò il legislatore penso che dovrebbe farsi carico, anche per la nostra magistratura.

Concludo.

Il Consiglio di Stato, tradizionalmente, e la magistratura amministrativa in generale, sono stati sempre considerati serbatoi di eccellenza, un'eccellenza basata sul merito. I canali di accesso confermano una selezione meritocratica fondata su più concorsi pubblici o sul servizio reso allo Stato nelle carriere più prestigiose, un'età media anche nella giurisdizione di vertice significativamente più bassa rispetto alle omologhe Corti, una provenienza geografica e sociale diversificata. Siamo consapevoli di dover mantenere alto quel prestigio che la giustizia amministrativa ha progressivamente acquisito nella storia delle tutele nel nostro Paese: non possiamo però considerarci titolari di una rendita di posizione, oggi meno che mai, e ci si richiede piuttosto un impegno serio e costante.

Solo così quella della giustizia amministrativa potrà continuare a essere una "storia di continuità in perenne trasformazione", in cui il Consiglio di Stato nel suo lungo cammino -e da cinquanta anni la giustizia amministrativa tutta- è sopravvissuto a mutamenti storici radicali, non solo in Italia, proprio per questa sua capacità di adattarsi alle esigenze di tutela, mutevoli sul piano ideologico e sul versante storico. L'elemento di continuità, in questo itinerario, è costituito dalla costante attenzione a coniugare la tutela dei diritti e la garanzia del bene collettivo nell'esercizio del potere pubblico, certamente contro l'arroganza del potere pubblico, ma anche contro l'invasività degli interessi di parte.

Il Consiglio di Stato e l'Unità d'Italia

di Guido Melis

1861-2021: 160 anni di storia dell'Italia unita. Un istituto non ha questa lunga durata se non sa radicarsi profondamente nella storia e nella coscienza pubblica di un Paese. Non mantiene la sua legittimazione così a lungo se non corrisponde a ragioni e istanze delle generazioni che si succedono e se non ne sa interpretare insieme la tradizione da cui è nato ma anche i mutamenti spesso sconvolgenti che comportano il trascorrere veloce del tempo. Sotto questo profilo il Consiglio di Stato rappresenta un caso esemplare: ha conservato e innovato, ha gelosamente custodito e si è aperto coraggiosamente al nuovo, è stato vecchio e giovane¹. Le grandi istituzioni non restano mai identiche a sé stesse, per quanto possano esteriormente sembrarlo; esse vivono non nei musei antiquari ma nella realtà, e con essa mutano e si modificano.

Cercherò dunque oggi, come mi è stato chiesto, di dare un quadro in estrema sintesi dei 160 anni del Consiglio di Stato italiano, indicando continuità e mutamento². Dovrò farlo forzatamente in breve, e di questo mi scuso. Ma spero che l'esercizio che mi propongo non sia inutile.

Ritengo che i 160 anni che abbiamo alle spalle possano suddividersi in sei distinti periodi storici; e che in ognuno di essi si possano ravvisare partizioni interne e peculiarità che meritano di essere segnalate.

I periodi, dunque:

- 1) 1861-1889. Il Consiglio di Stato come suggeritore del Governo, collaboratore discreto dei ministri, guida indiretta dell'amministrazione;
- 2) 1890-1923. Il Consiglio di Stato ora anche come giudice degli interessi legittimi;

¹ A. De Roberto, *Continuità e metamorfosi nei centottanta anni di storia del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 485 ss.

² Un primo simile tentativo di sintesi, del quale qui in parte mi valgo, è il mio contributo su *Origine e storia del Consiglio di Stato italiano*, in *I Consigli di Stato di Francia e Italia*, a cura di G. Paleologo, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 71 ss.

- 3) 1923-1943. Il Consiglio di Stato nel sistema fascista, collegato organicamente alla Presidenza del consiglio, affidato alla guida di un presidente che fu anche uno dei grandi giuristi del secolo scorso: Santi Romano. Strumento di filtro e a volte di mediazione tra passato e presente.
- 4) 1944-1970. Il Consiglio di Stato nel primo periodo repubblicano, fortificato dalla esplicita menzione che ne fa la Costituzione repubblicana. Non solo più guida nei confronti dell'amministrazione ma in essa immerso, anche in virtù della massiccia presenza dei suoi uomini alla testa dei gabinetti ministeriali;
- 5) 1971-2010. Il Consiglio di Stato a confronto con la nascita dei Tar. Consigliere supremo del governo e suo collaboratore, ma soprattutto giudice di ultima istanza, che ambisce adesso alla terzietà e all'indipendenza;
- 6) 2010-2021. Il Consiglio di Stato nell'epoca attuale della globalizzazione. Come componente attivo della grande rete delle Corti, partecipe del movimento sovranazionale di unificazione del diritto.

Provo a sintetizzare in poche battute i sei periodi.

Primo periodo. All'atto della costituzione del nuovo Regno d'Italia il Consiglio di Stato aveva già alle spalle un trentennio di attività. Era stato soprattutto l'organo di consulenza del re sulle materie amministrative, occupando una collocazione che Giansavino Pene Vidari ha giudicato caratterizzata - sono le sue parole - da "tendenze nel complesso riduttive"³. Non dunque la replica del modello alto del Conseil d'Etat napoleonico, ma semmai l'eredità dei consigli permanenti della tradizione sabauda, del resto richiamati espressamente nel preambolo dell'editto del 1831.

Lo Statuto, nel 1848, ne aveva programmato la riforma, ma si era dovuto attendere oltre un decennio perché il legislatore vi ponesse di fatto concretamente mano. Frattanto molte cose, nelle istituzioni e nella legislazione sardo-piemontese,

³ G.S. Pene Vidari, *Note sul primo anni d'attività del Consiglio di Stato albertino*, in "Rivista di storia del diritto italiano", LXII, 1989, vol. LXII, p. 60. Da vedere anche Id., *Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia* cit., pp. 37 ss.

erano cambiate: c'erano stati l'avvento del regime parlamentare, la riforma della finanza e dell'amministrazione promossa nel 1853 da Cavour, la nuova forma assunta dal governo la sostituzione del vecchio sistema misto per aziende e segreterie (dette anche ministeri) e l'adozione in sua vece del moderno modello prettamente ministeriale di matrice franco-belga. Di quei mutamenti aveva tenuto la riforma del 1859 (che aveva aggiunto al Consiglio di Stato, accanto alle attribuzioni consultive, quelle giurisdizionali)⁴. Ma poi definitivamente, e in parte anche in senso contrario circa le attribuzioni, era intervenuta la legge del 1865, appartenente al grande tronco delle leggi di unificazione politico-amministrativa del neonato Regno d'Italia⁵.

Qui si era perfezionata definitivamente la struttura interna del Consiglio (ripartito in tre sezioni, ognuna con la responsabilità di specifici ministeri); e soprattutto - dato fondamentale da cogliere - si era abolito, in nome dei principi liberali, il contenzioso amministrativo. Abolito - diciamo noi seguendo i vecchi manuali del diritto amministrativo sui quali abbiamo studiato da ragazzi; ma lo diciamo, oggi (si veda la sintesi di Giuseppe Barbagallo nel volume *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia* del 2006)⁶, ben consapevoli che la legge del 1865 prevedeva sì l'abolizione degli antichi tribunali del contenzioso amministrativo e il conferimento della materia al giudice ordinario, lasciando peraltro senza giudice (cioè alla sola onnipotente competenza della amministrazione) tutti gli affari che da quella giurisdizione ordinaria esulavano. Ma anche che poi, tra le pieghe, quell'ordinamento consentiva la sopravvivenza di alcune attribuzioni, forse "minori" e circoscritte, definibili tuttavia come "giurisdizionali": specificamente all'articolo 10 quando citava espressamente una serie di conflitti residuali che continuavano ad avere il loro giudice nel Consiglio di Stato.

⁴ A. Sandulli, *Il riordinamento del contenzioso amministrativo*. Le leggi 30 ottobre 1859, nn. 3705, 3707 e 3708, ivi, pp. 49 ss.

⁵ A. Police, *La giurisdizione "propria" del Consiglio di Stato dagli allegati D ed E della legge 20 marzo 1865, n. 2248 al c.p.a.*, ivi, pp. 77 ss.

⁶ G. Barbagallo, *La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia, in Il Consiglio di Stati nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di G. Melis, Milano, Giuffrè, 2006, t. II, pp. 2299 ss.

Comunque le funzioni in larga prevalenza erano quelle consultive, e questo era il senso dominante della riforma. Per il resto, composizione del corpo ancora nettamente aristocratica, giacché i primi consiglieri erano tratti quasi tutti dalle file della nobiltà sabauda con qualche eccezione per le regioni annesse con l'unificazione al Piemonte (e va segnalato l'ingresso di esponenti della grande cultura giuridico-amministrativa del Mezzogiorno d'Italia); reclutamento affidato al governo (il Consiglio dipendeva dal Ministero dell'Interno e i suoi componenti erano cooptati su proposta di quel ministro dal Consiglio dei ministri); un primo presidente assai autorevole, che aveva preso attiva parte alla redazione dello Statuto carloalbertino, Luigi Des Ambrois de Nâvache, scomparso il quale, nel 1875, fu nominato l'altrettanto prestigioso Carlo Cadorna, il quale avrebbe favorito una certa significativa integrazione del nocciolo duro originario con esponenti illustri delle amministrazioni, portatori di un sapere tecnico-giuridico che poteva già definirsi maturato sul campo, e quindi specialistico⁷.

3. Il quadro mutò, e in modo significativo, con la riforma crispina del 1889. Essa non veniva dal nulla né tanto meno capitava per caso. C'era stata la lunga polemica condotta da Minghetti e Spaventa e da altri sul tema della giustizia amministrativa e soprattutto aveva contato la crescita dello Stato, dalle gracili dimensioni del 1861 a quelle via via più sviluppate e robuste culminate nel periodo crispino. Fu la crescita economica civile della società italiana di fine Ottocento a imporre l'istituzione della IV sezione e più in generale la trasformazione profonda della natura, del ruolo e dello stesso modo di lavorare del Consiglio di Stato⁸. A questo proposito si imposero subito una maggiore definizione della

⁷ Più ampiamente G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, in collaborazione con L. Minervini, Torino, Einaudi, 1998, pp. 821 ss. Sui primi presidenti cfr. G. D'Agostini, *Il Consiglio di Stati ai tempi dei primi quattro presidenti (1831-1902): Luigi Des Ambrois de Navâche, Carlo Cadorna, Marco Tabarrini e Giuseppe Saredo*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia* cit., pp. 131 ss.

⁸ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, ma qui si cita la seconda ed. ampl. 2020, pp. 137-138. Sulla storia della giustizia amministrativa è fondamentale M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1976. Su Spaventa G.M. Chiodi, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Bari, Laterza, 1969; nonché il volume che raccoglie gli atti del convegno su *Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica. Atti del Convegno. Bergamo, 26-28 aprile 1990*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1991; più di recente cfr. la biografia di G. Melis in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati* cit., pp. 264 ss.; nonché F. Gambino, *La giustizia nell'amministrazione e l'idea di Stato in Silvio Spaventa*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia* cit., pp. 165 ss.

figura del referendario e una precisazione dei requisiti accertati dal concorso di ingresso. Ai nuovi consiglieri, tutti più giovani dei loro predecessori, si richiese una sempre più spiccata preparazione giuridica e anche si curò che nel consesso fossero presenti più specializzazioni, onde potere affrontare la varietà crescente degli “affari” sottoposti al Consiglio in sede consultiva ed esercitare con efficacia la giurisdizione nella IV sezione.

Nel periodo che dal 1889 va sino alla prima guerra mondiale emersero tre novità: 1°) la giurisprudenza della IV Sezione (e dal 1907 anche della V, che vi si aggiunse per la cognizione dei giudizi di merito) assunse un ruolo guida che esulava dai casi singoli sottoposti al Consiglio di Stato e indirettamente faceva da battistrada in materie poco normate alla stessa futura legislazione, ne costituiva per così dire una linea di indirizzo. Si potrebbero fare molti esempi. Un caso tipico fu la legge Giolitti-Orlando sullo stato giuridico dei pubblici impiegati del 1908, figlia in modo evidentissimo della giurisprudenza della IV Sezione. Le riviste, attraverso il commento e la pubblicazione delle decisioni, fecero la loro parte, sicché si venne a creare un circuito (giurisprudenza, dottrina, legislazione) che molto contribuì a delineare il quadro di governo dell’età giolittiana, quando l’Italia affrontò i grandi cambiamenti della prima rivoluzione industriale; 2°) il Consiglio di Stato concorse alla funzione di governo anche attraverso un’altra strada: quella dei pareri obbligatori che molto spesso le nuove leggi, specie su materie poco note o di incerta definizione, stabilivano se dovessero chiedere obbligatoriamente al consesso di Palazzo Spada; 3) infine crebbero gli incarichi esterni, cioè l’impiego di consiglieri in commissioni ministeriali o altre funzioni estranee a quelle strettamente d’istituto. Si potrebbero anche qui elencare molti casi, ma mi limito a ricordare la protesta risentita del 1898 del presidente Saredo per l’impiego, senza che egli ne fosse prima messo a conoscenza né tanto meno l’avesse autorizzato, di molti consiglieri in mansioni al servizio del governo, in netto conflitto - scriveva - “con le necessità del Consiglio di Stato”⁹.

⁹ L’episodio in G. Melis, *Il Consiglio di Stato in Storia d’Italia. Annali* cit., p. 834, nota, dove è richiamata la fonte d’archivio. Analoghe le proteste nel 1910 da parte del presidente Giorgi, che ne lasciò traccia in *La giustizia amministrativa nel Consiglio di Stato*, in “Annuario del Consiglio di Stato 1911”, 1911, p. 23.

L'assenza in Italia di una *haute fonction* amministrativa del prestigio - per fare un esempio - di quella francese faceva già sì che il Consiglio divenisse la *pépinière* cui attingere per incarichi e commissioni esterne. La guerra mondiale avrebbe accresciuto questi “prestiti”, quando il Consiglio avrebbe fornito i suoi uomini migliori alle amministrazioni di guerra e alle incombenze connesse allo straordinario sforzo che lo Stato dovette affrontare in quella eccezionale mobilitazione.

4. Il fascismo, assumendo il potere, trovò un Consiglio di Stato formatosi e sviluppatosi nel periodo liberale. Ma non ne decretò - come forse ci si sarebbe aspettato - né l'emarginazione né tanto meno una drastica epurazione. Gli studi dimostrano anzi il contrario: la riforma detta “fascista” del 1923 ne proclamò semmai la primazia sui precari consigli e corpi consultivi proliferati nei ministeri durante la guerra; poi - provvedimento importantissimo - ne spostò la collocazione dal Ministero dell'Interno, come era stato sin dal 1861, alla Presidenza del consiglio (una presidenza potenziata *ex lege* dai poteri speciali conferiti a Mussolini); infine va segnalato come l'epurazione dei magistrati non fascisti, pure minacciata sui giornali fascisti, si rivelasse all'atto pratici assai debole, come del resto fu nei confronti di tutta l'amministrazione: sino al punto di colpire solo quattro consiglieri, i più compromessi con la politica precedente, risparmiandone molti altri¹⁰. La nomina nel dicembre 1928 del prestigioso giurista Santi Romano (primo e unico caso di un non consigliere di Stato) alla guida dell'alto consesso, sebbene accolta con timori e diffidenze (era stato sacrificato il presidente di sezione anziano Carlo Schanzer) non coincise affatto con la fascistizzazione dell'organo. Basterebbe, per accertarlo, esaminare le nomine del ventennio: si constaterà facilmente la rarità di quelle di marca nettamente fascista e invece la normale prassi della cooptazione di referendari o anche di figure neutre tratte dall'alta amministrazione¹¹.

¹⁰ Le vicende qui accennate sono più ampiamente trattate in G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d'Italia. Annali 14* cit., al quale si rinvia per approfondimenti. In generale Id., *Il Consiglio di Stati nel periodo fascista*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia* cit., pp. 257 ss.

¹¹ Cfr. in proposito i saggi raccolti in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Torino, Giappichelli, 2004, con introduzione di Alberto de Roberto e relazioni di Alberto Romano, Guido Melis, Armando Pozzi, Marco Lipari, Filippo Patroni Griffi, Pier Luigi Lignani, Roberto Cavallo Perin, Franco Gaetano Scoca, Alessandro Pajno e Leopoldo Mazarolli.

Certamente non vi furono a Palazzo Spada consiglieri dichiaratamente antifascisti (non sarebbe stato possibile, del resto), e certamente molti tra i membri del Consiglio chiesero e ottennero la fatidica tessera: ma anche sopravvissero indisturbati quelli che fascisti non lo erano mai stati (valga per tutti il caso dell'antico sodale di Nitti, Vincenzo Giuffrida, ministro nei governi del dopoguerra, consigliere nei ruoli sino alla morte)¹².

In un regime che aveva molto ridotto il ruolo del Parlamento era naturale che si potenziasse di fatto quello del governo legislatore. Era una tendenza anche questa antica, databile sin dal primo Novecento (leggi di iniziativa governativa). Ora era stabilita dalla norma. In questo quadro autoritario era logico che il Consiglio di Stato assumesse, in supplenza, un ruolo di "quasi legislatore", sia per la continua attività consultiva prestata nei confronti dei ministeri, sia per la particolare influenza che esercitò sui grandi testi unici del periodo: alcuni dei quali - lo dimostrano puntuali ricerche d'archivio - furono letteralmente confezionati nelle stanze ovattate di Palazzo Spada da anziani *grand-commis* cresciuti alla scuola di Giolitti e di Nitti. Collaboratori non neutri; giacché la loro assoluta competenza tecnico-giuridica e il dominio totale degli strumenti che ne derivava portava questa élite di consiglieri a dettare, magari senza troppo apparire, le norme stesse poi destinate ad apparire in "Gazzetta ufficiale", spesso attenuandone, o arricchendone, o nel caso flessibilizzandone i contenuti più in contrasto col vecchio diritto previgente (diritto molto spesso ancora vigente: la legislazione fascista toccò marginalmente o non toccò affatto intere zone della norme in vigore). Nel dialogo tra i grandi consiglieri di Stato e gli uffici legislativi dei ministeri (a loro volta appannaggio di giuristi provetti, si veda il caso di Gaetano Azzariti alla Giustizia) prese forma una parte almeno della legislazione più moderna degli anni Trenta¹³.

¹² Le biografie di tutti i consiglieri da quelli del 1861 sino a quelli che furono nominati entro il 1948 sono state raccolte nei due tomi de *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit. La biografia di Vincenzo Giuffrida, di Dora Marucco, si trova nel t. I, pp. 1120 ss. e riprende altri lavori dell'autrice, tra i quali *Vincenzo Giuffrida, funzionario e politico nella crisi dello Stato liberale*, in "Annali della Fondazione Luigi Einaudi", XXI, 1987, pp. 253 ss. Quelle di Carlo Schanzer (di Guido Melis) e di Santi Romano (dello stesso autore) sono nel t. I, pp. 699 ss. e nel t. II, pp. 1518 ss.

¹³ Si rinvia più ampiamente a G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 320 ss. Anche Id., *Il Consiglio di Stato nel periodo fascista*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia* cit., pp. 257 ss. Un aspetto particolare fu la partecipazione del Consiglio di Stato alla sostanziale rielaborazione dei testi unici degli anni Venti e Trenta (su cui G. Melis, *Il Consiglio di Stato durante la dittatura fascista. Note sulla giurisprudenza*, in *Tra diritto e storia. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e di Sassari*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, t. II, pp. 143 ss. e specialmente pp. 194 ss.).

Ciò non significa - vale la pena precisarlo a scanso di polemiche - che il fascismo non avesse al tempo stesso prodotto una sua legislazione tipicamente “fascista” (anche se piuttosto in settori repressivi quali la pubblica sicurezza o le leggi sui diritti dei cittadini e le libertà politiche, e naturalmente nell’ambito delle leggi razziali). Semplicemente significa che tra l’input politico e la sua traduzione in norma esisteva una sorta di filtro tecnico, fatto di concetti, di concatenazioni logiche, di espressioni linguistiche (un vocabolario del legislatore). Il Consiglio di Stato, padrone di questa zona grigia, rappresentò al livello di specialismo più alto questo filtro, che fu - ben inteso - più o meno efficace a seconda dei momenti e delle circostanze. Le decisioni e i pareri del periodo, in materie le più svariate, ne costituiscono la testimonianza: per esempio quando fu in gioco il diritto dei tesserati o degli insigniti di onorificenze fasciste a prevalere sui concorrenti nella attribuzione degli impieghi di Stato, una qualche attenuazione dell’abuso codificato venne proprio dall’interpretazione delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato¹⁴. E quando, nella drammatica parte finale della parabola del regime, si volle imporre a tutti il trasferimento al Nord, sotto l’ombrello protettivo dei nazisti, è vero che Santi Romano firmò quell’ordine infame (pur non obbedendovi poi neanche lui personalmente); ma è anche vero che in pochissimi (e forse neppure i più fascisti) salirono sui treni verso la nuova destinazione nella Repubblica sociale. La ricerca sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato di Cremona ha dimostrato la perfetta continuità di contenuti e di linguaggio delle decisioni rispetto a quelle assunte in casi analoghi nel passato¹⁵.

5. Con la sconfitta del fascismo e con l’insediamento della Assemblea costituente il Consiglio di Stato conseguì un decisivo riconoscimento, il cui merito va in gran parte attribuito a Meucci Ruini, uno dei quattro consiglieri a suo tempo epurati dal fascismo, presidente carismatico del Consiglio di Stato del dopo fascismo, adesso eletto anche presidente della Commissione dei 75 che materialmente scrisse la Costituzione: nella quale Costituzione l’istituto fu inserito all’articolo 100 come “organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela nella giustizia nell’amministrazione”¹⁶. Va notato come l’esito (la sopravvivenza

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ C. Giorgi, *Il Consiglio di Cremona, in Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, t. II cit., pp. 2346 ss.; poi anche C. Cavallo, *Il periodo 1943-1945: il Consiglio di Stati di Cremona, in Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia* cit., pp. 291 ss.

¹⁶ Su Ruini cfr. la biografia di Giovanni Focardi in *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, cit., t. I, pp. 1064 ss. e l’ampia bibliografia ivi citata.

stessa dell'istituto) costituisse una scelta dei costituenti di notevole significato, essendo prevalsa quella soluzione rispetto alla proposta (di Piero Calamandrei specialmente) della radicale soppressione della giurisdizione amministrativa e del ritorno al giudice monocratico. Il tema che allora fu proposto (del resto non nuovo) fu quello della indipendenza di un giudice che restava pur sempre di nomina governativa e al governo legato da più vincoli istituzionali. Ciò tanto più quando la Costituzione garantiva fortemente il giudice ordinario attraverso il conferimento al Consiglio superiore della magistratura della tutela della sua autonomia.

Il punto dell'indipendenza sarebbe poi stato approfondito magistralmente specie da giuristi come Giannini e Nigro. Non v'è dubbio che la Costituzione, scrive Nigro nel suo libro maggiore - "mentre ha provveduto direttamente ad assicurare l'indipendenza della magistratura ordinaria (...), per le giurisdizioni amministrative ha rimesso tale compito al legislatore"¹⁷; così come è indubbio che alla garanzia originaria della inamovibilità corrispondano per i magistrati amministrativi elementi quali la nomina governativa (anche di estranei), o le funzioni di collaborazione diretta coi ministri nei gabinetti (ma questo accade anche per i magistrati ordinari).

Lasciata senza risposta dalla soluzione costituzionale, l'aspirazione alla indipendenza, già larvamente manifestata in altre epoche (più negli atti che nelle richieste formali) avrebbe via via rappresentato nel tempo un punto forte nella rivendicazione di identità dei consiglieri di Stato.

Per intanto, ancora una volta, il Consiglio di Stato avrebbe interpretato, nella contrastata stagione politica del dopoguerra, l'istanza della continuità con il passato e quella di una graduale apertura verso il nuovo; avrebbe rappresentato (come già era accaduto all'avvento del fascismo) una sorta di elemento di sutura tra passato e presente.

Ma qui va rilevato un punto saliente, che avrebbe agito anche nello sviluppare l'autonomia dell'istituto: giacché un fatto nuovo era avvenuto proprio in conseguenza dell'inserimento in Costituzione. Era cioè nata l'idea, seppure ancora non tradotta da una norma, che il ruolo dell'istituto, proprio in virtù di quella "costituzionalizzazione", si dovesse esplicare con una più marcata indipendenza rispetto al potere esecutivo, assimilandosi in ciò all'alta magistratura ordinaria. Le istituzioni non vivono solo di norme: sviluppano, nell'involucro giuridico

¹⁷ M. Nigro, *Giustizia amministrativa* cit., p. 303.

che le definisce, una prassi e una sorta di autocoscienza (verrebbe da dire una identità) che finisce per determinarne i comportamenti: e fu quello che di fatto accadde al Consiglio di Stato, facendone, sia nella attività consultiva e soprattutto in quella giurisdizionale un organo via via più indipendente. Cresceva anche in proporzione la rilevanza della funzione giurisdizionale rispetto a quella consultiva, e le “sentenze”, come oramai si chiamavano comunemente le antiche “decisioni”, finivano per determinare regole, principi, interpretazioni, disseminando di precedenti il cammino delle amministrazioni: “Lo dice il Consiglio di Stato”, si sentiva ripetere da pur provetti direttori generali nelle stanze e nei corridoi dei ministeri¹⁸.

Infine, forse contraddittoriamente, cresceva nel dopoguerra la funzione di grande serbatoio di competenze al servizio della attività dei governi, come dimostrano le statistiche sul numero di consiglieri impiegati sia nelle attività di gabinetto (divenute adesso preponderanti in tutti i ministeri), sia genericamente negli incarichi esterni. Sicché nell’agosto del 1951 il presidente Severi, dopo aver tentato reiteratamente la via breve della raccomandazione orale, indirizzò una vibrata protesta al presidente De Gasperi denunciando puntigliosamente quanti consiglieri fossero sottratti alla attività di istituto dalle mansioni loro attribuite dal governo: su 73 in organico, ben 17, oltre ai 9 *a full time* per le mansioni concorrenti di capi degli uffici legislativi: mansioni “più gradite - scriveva durissimo Severi - più soddisfacenti e più remunerate”. Denuncia che indusse lo stesso De Gasperi a rinunciare al consigliere di Stato suo capo di gabinetto alla Presidenza, ma che non pare abbia interrotto la prassi, almeno a giudicare da una recente ricerca in corso sulla storia dei gabinetti¹⁹.

¹⁸ R. De Nictolis, *L’istituzione definitiva della VI sezione e l’attività del Consiglio di Stato nel dopoguerra*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia* cit., pp. 367 ss.

¹⁹ Archivio centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei ministri (1860-2000), Consiglio dei Ministri (1859-1971). *Verbali delle adunanze. Minute 1944-1996*, b. 36, Adunanza del 10 agosto 1951: nella quale De Gasperi informò, leggendone la lettera indirizzata al sottosegretario alla Presidenza Andreotti, della insistenza del presidente del Consiglio di Stati Severi “per il rientro in sede di consiglieri distolti dalle finalità di istituto”. Nel comunicare di aver già sostituito il consigliere suo capo di gabinetto alla Presidenza con il capo della segreteria particolare Barlotta, De Gasperi invitò i colleghi ad assumere analoghi provvedimenti. Nella lettera allegata al fascicolo Severi riportava i numeri dei consiglieri impegnati fuori ruolo o in altre forme nei gabinetti e in enti governativi. Qualche seduta più tardi però si dovette prendere atto con qualche disappunto che la situazione non era affatto migliorata (cfr. *ivi*, b. 39, Adunanza del 9 gennaio 1952, dove si fa cenno “alla mancata risposta alla lettera indirizzata ai Ministri”). Tema antico come si è visto, quello dell’impiego dei consiglieri nei gabinetti, che sarebbe rimasto irrisolto. Analoghe iniziative per ridurre o eliminare gli incarichi esterni dei consiglieri furono infatti poi assunte ma senza esiti nei rispettivi governi da Pella, da Scelba e infine da Fanfani (quest’ultimo anche con una esplicita dichiarazione in Parlamento all’atto della presentazione del suo quarto governo nel 1962). Per la ricerca cui si allude, diretta da Guido Melis e Alessandro Natalini, cfr. <http://www.icar.beniculturali.it>, che ne pubblica i primi risultati. Sul tema dei gabinetti sono stati già pubblicati vari saggi, un volume di biografie (*Il potere opaco. I gabinetti ministeriali nella storia d’Italia*, a cura di G. Melis e G. Tosatti, Bologna, Il Mulino, 2019) ed è prossima la pubblicazione dei risultati complessivi per l’editore Il Mulino.

In realtà non era solo questione di remunerazioni più elevate. La competenza indiscussa dei consiglieri di Stato (essi stessi provenienti spesso da carriere nell'amministrazione) finiva per risultare indispensabile, in un quadro nel quale i ministri - espressi dai partiti del dopoguerra - sovente mancavano di lunghe esperienze in funzioni di governo e i direttori generali, formatisi nell'ultima parte del ventennio fascista, a torto o a ragione non erano considerati del tutto omogenei al nuovo quadro politico repubblicano.

Ancora: in questo periodo infine, almeno sino al 1956, il Consiglio di Stato svolse una delicata funzione supplente, assumendo, in assenza della Corte costituzionale, il ruolo d'interprete dei nuovi valori costituzionali nel settore delle leggi amministrative (e ciò su temi cruciali quali la immediata precettività o meno delle norme costituzionali, i criteri di distinzione dell'atto amministrativo, il sindacato incidentale di costituzionalità rispetto alle leggi anteriori o successive alla Costituzione, la gerarchia delle fonti di diritto e il valore delle fonti anteriori, la costruzione - alla luce dei mutamenti intervenuti - del processo amministrativo). Crebbe in ciò la autorevolezza e la rilevanza dell'istituto. Eloquenti le tabelle dell'attività: "dal 1951 al 1960 si conferma il *trend* in aumento degli affari giurisdizionali, che si traduce anche in un progressivo aumento dell'arretrato per la sezione V", ha scritto Rosanna De Nictolis²⁰.

6. Nel 1971 la legge n. 1034 del 6 dicembre istituì i tribunali amministrativi regionali (i TAR)²¹; una legge che Mario Nigro (pur criticandola severamente) definì "forse [...] la più impegnativa riforma della giurisdizione amministrativa che sia intervenuta dal 1889 ad oggi"²². Scomparse le Giunte provinciali amministrative, che alcune sentenze della Corte costituzionale avevano dichiarato incostituzionali in sede giurisdizionale, subentrava ora la rete dei Tar, uno per ogni capoluogo di regione, rispetto ai quali il Consiglio di Stato assumeva funzioni di giudice d'appello.

²⁰ R. De Noctolis, *L'istituzione definitiva cit.*, p. 410.

²¹ M. Schinaia, *La legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (l'istituzione dei T.A.R.)*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia cit.*, pp. 429 ss.

²² M. Nigro, *Giustizia amministrativa cit.*, p. 95.

Le conseguenze sulla identità stessa del Consiglio di Stato furono certamente notevoli, strutturali ma forse anche più, penetrando nella stessa mentalità del magistrato e comunque incidendo sul lavoro dell'istituto. Tema avvincente, tutto ancora da studiare. Qui però ci si limiterà a segnalare l' "inforata" di nomine governative del 1972 (17 contemporaneamente), che l'esecutivo dell'epoca (presieduto da Andreotti) motivò con l'esigenza appunto coi vuoti d'organico causati dalla istituzione dei Tar (la vicenda provocò una protesta dei magistrati amministrativi e un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale)²³.

Gli anni successivi, sino a varcare la fine del secolo, si possono forse definire come di stabilizzazione delle tendenze già presenti nei decenni precedenti. Si verificò in quegli anni una netta ripresa della funzione rispetto alla funzione giurisdizionale di quella consultiva (che già nel 1988 faceva registrare quasi settemila pareri all'anno, contro i quattromila dell'immediato dopoguerra, anche se ciò era dovuto in parte alla sottoposizione all'Adunanza generale dei regolamenti governativi e ministeriali)²⁴. Concorse ad accrescere questa tendenza, agli inizi degli anni Novanta l'attribuzione delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti alla giurisdizione del giudice ordinario (il decreto legislativo n. 29/1993). Il Consiglio di Stato e il sistema della giustizia amministrativa venivano adesso a perdere la competenza su una materia (il pubblico impiego) che aveva costituito, in particolare dopo il 1923, il principale terreno della giurisdizione esclusiva. Restava ferma - è vero - la qualificazione di atti amministrativi autoritativi per lo meno degli atti organizzativi generali e di quelli relativi alle procedure concorsuali, ma non, per esempio, degli atti di gestione di tali rapporti, in quanto privi di connotazione autoritativa. A conti fatti, al Consiglio di Stato veniva sottratta un'ampia zona dell'ordinamento nella quale si era sino ad allora esercitata la propria esclusiva giurisdizione.

7. L'ultimo capitolo della periodizzazione riguarda ormai gli anni Duemila. In particolare vanno qui citati i mutamenti introdotti col decreto legislativo del 2010, n. 104 (e successive modificazioni), che, approvando il cosiddetto

²³ G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d'Italia. Annali* cit., p. 842.

²⁴ In generale S. Cassese, *L'attività consultiva del Consiglio di Stato in materia di norme*, in *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, a cura di G. Paleologo, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 87 ss.; anche L. Ammannati, *La funzione consultiva del Consiglio di Stato: limiti e potenzialità*, in *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, a cura di Y. Meny, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 345 ss.; da ultimo L. Cossu, *La legge 15 maggio 1997, n. 127 (una 'rifondazione' della funzione consultiva?)*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia* cit., pp. 499 ss.

“codice del processo amministrativo”, completò - secondo una definizione recente - la reinterpretazione del giudice amministrativo essenzialmente come “giudice del potere” (cito Filippo Patroni Griffi)²⁵. Avere codificato, in particolare attraverso il successivo decreto legislativo n. 160 del 2012, la cosiddetta azione di adempimento pubblicistico (che consente al privato di “ottenere dal giudice amministrativo non solo più l’annullamento dell’atto, ma anche la condanna dell’amministrazione al rilascio di un determinato provvedimento amministrativo”) ha costituito - come è stato di recente notato - il decisivo passo in avanti verso l’effettività della tutela, dando una soluzione ad un problema che “caratterizza la storia stessa della giustizia amministrativa, segnandone le tappe più importanti” (così Roberto Giovagnoli)²⁶.

A questa importante riforma si devono poi accostare nello stesso periodo la legge n. 168 del 2016 (“misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l’efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa”) e infine le recentissime “misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l’efficienza della giustizia (legge 6 agosto 2021, n. 113).

Il complesso di questa legislazione, non solo riferita al Consiglio di Stato ma su di esso ampiamente incidente, delinea un quadro inedito, come se fosse in atto la riscrittura, dopo la perdita del contenzioso del pubblico impiego del 1993, una sorta di riconversione generale dell’istituzione nella quale rimodellare le sue attività, coniugando una volta di più nella storia la fedeltà alla tradizione (se si vuole sino a risalire alle lontane radici dell’Editto di Racconigi) con le esigenze nuove della società contemporanea nel tempo della globalizzazione.

²⁵ F. Patroni Griffi, *Contributo al dibattito sul giudice amministrativo come risorsa*, in “Questione giustizia”, 2021, n. 1 (<https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/contributo-al-dibattito-sul-giudice-amministrativo-come-risorsa>).
Da vedere anche Id., *La trasformazione della giustizia amministrativa: dalla legge n. 205 del 2000 al codice del processo amministrativo*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia cit.*, pp. 511 ss.

²⁶ Cfr. R. Giovagnoli, *Relazione tenuta al Convegno “Giustizia amministrativa e crisi economica”*, Roma, Palazzo Spada, 25-26 settembre 2013.

Il diritto stesso, non solo quello amministrativo, come dimostra il movimento al quale assistiamo e al quale il Consiglio di Stato stesso mostra di aderire, vive un momento cruciale, di intensa trasformazione. Si pensi solo ai nuovi orizzonti: uniformazione internazionale delle regole, prevalenza degli ordinamenti sovranazionali, Europa delle Corti, affermazione dei diritti fondamentali come intangibili pietre miliari degli ordinamenti, semplificazione degli stessi linguaggi delle istituzioni, attività dei grandi tribunali su scala planetaria.

Ha scritto Sabino Cassese che la caratteristica tipica del Consiglio di Stato italiano è stata, in definitiva, “la sua straordinaria capacità di cambiare”²⁷, modificando funzioni e culture interne a seconda delle esigenze del contesto e al tempo stesso rimediando di volta in volta alle debolezze di quel contesto. La speranza comune è che questa capacità sia ancora vitale e che si realizzi pienamente nel futuro che ci aspetta.

²⁷ S. Cassese, *Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2011, n. 5, pp. 547 ss. (“Relazione svolta in occasione dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato per festeggiare i 180 anni del Consiglio, Roma, 16 marzo 2011”).

Il Consiglio di Stato: specchio dello Stato di diritto

di Giuseppe Severini

Introduzione

1. Dante Alighieri, ne la *Vita nova*, ricorda senza nominarle le Istituzioni di Giustiniano e scrive: “*li nomi seguit[a]no le nominate cose, sì come è scritto: «Nomina sunt consequentia rerum»*”²⁸.

In effetti, con un medesimo nome si dovrebbe, almeno in principio, intendere la medesima cosa. Il rapporto tra parole e fattispecie è determinante per il diritto, che fonda la sua sicurezza su identificazione chiara e rappresentazione uniforme dei precetti: e non a caso quel passaggio è uno dei riferimenti della sistematicità logica e linguistica, e così del primato, del diritto romano.

Però se si considera l’espressione «*Consiglio di Stato*» e se ne muove un’analisi comparativa si ha difficoltà a rinvenire la corrispondenza tra *nomen e res*. Anzi, presto ci si avvede che la ripetizione di questo *nomen* tende a non corrispondere al medesimo istituto.

È questo, del resto, un fenomeno non infrequente nell’esperienza di diverse istituzioni. Raramente collimano in un medesimo tipo ideale. La dinamica della loro concretezza riflette la mutevole realtà storica e sociale in cui si trovano a operare. È quella, non il nome, a modellarne e rimodellarne lo spessore effettivo. Sicché è buona regola guardare all’evoluzione storica del loro specifico contesto per identificare l’autentico significato, la portata reale del significante.

L’espressione “*Consiglio di Stato*” è di quelle che, insegna l’esperienza, possono avere molti significati. Vediamo cos’è avvenuto, per darle corpo, alla sua origine e poi nel tempo, soffermandoci in particolare sugli ultimi decenni.

²⁸ D. ALIGHIERI, *Vita nova*, XIII, 4; *Iustin. Inst.*, II, 7, 3: “*nos [...] consequentia nomina rebus esse studentes [...]*”. Il ragionamento giuridico opera non *ante legem*, in modi nominalistico-deduttivi, ma *post legem*, in termini realistici e induttivi: *nomina sunt consequentia rerum* (com’è del pensiero logico, che connette i dati di esperienza) e non *res sunt consequentia nominum* (com’è del pensiero magico-simbolico, che attribuisce capacità performativa a formule e nomi).

PARTE I: agosto e settembre 1831

2. Per cercare di cogliere meglio questa polisemia è bene guardare anzitutto nella dimensione dello spazio.

In effetti, oggi a Torino - dove, a Palazzo Carignano, sono passati ormai centonovant'anni dalla prima seduta del 4 novembre 1831 - con "*Consiglio di Stato*" intendiamo un qualcosa che figuriamo piuttosto simile a quel che s'intende a Parigi, a quasi ottocento chilometri di distanza.

Però se ci spostiamo di meno, a un cento o duecento chilometri, nei cantoni svizzeri del Vallese o del Ticino - e in Ticino nella stessa lingua italiana -, "*Consiglio di Stato*" sta per il governo direttoriale del Cantone. E in quest'altra accezione di "governo", l'espressione è assunta anche, ad esempio, in Norvegia, in Svezia, in Finlandia; come lo era nelle democrazie popolari²⁹ e ancor oggi lo è, con varie declinazioni, in Russia, in Cina, in Corea del Sud.

Sono Paesi dove, dall'Ottocento, si è andata sviluppando un'altra significazione: che muove dalla e fa perno sulla *rappresentatività*, dunque sulla *politicità* dell'istituzione.

In effetti, la locuzione, nel senso che noi le diamo, trova corrispondenza, e di massima, soltanto in Francia, Belgio, Olanda, Grecia e Turchia. Altrove - come in Spagna (dal 1978), Portogallo (dal 1983) e Lussemburgo (dal 1996) - intende un organo meramente consultivo del governo³⁰.

Il paradigma di quell'altra significazione, e della sua trasformazione, ha forse avuto la più chiara manifestazione in Prussia: il *Preußischer Staatsrat* nacque nel 1817 sul modello napoleonico di organo consultivo del re per la formulazione delle leggi; ma il suo carattere rappresentativo venne via via accentuato fino a passare a indicare un organo legislativo, la camera alta del *Freistaat Preußen* al tempo della Repubblica di Weimar. E così è oggi in Slovenia (*Državni svet*).

Se dunque il significato della locuzione varia nello spazio, è dato ancora più rilevante che varia nel tempo, all'interno di un ordinamento: ne rispecchia la trasformazione complessiva. Il che vale per tutti i consigli di Stato, a partire dal francese, che solo dal 1872 divenne definitivamente anche giudice e così si trasformò.

²⁹ ad es., nella Repubblica Popolare di Polonia, *Rada Państwa*, o nella Repubblica Popolare Romena.

³⁰ In Spagna e in Lussemburgo, oggi deriva dalla separazione delle funzioni di giustizia amministrativa, conferite a una neoistituita corte amministrativa suprema (a sé o come parte semi-separata della corte suprema giudiziaria)

Il nominalismo insomma suggestiona ma è decettivo. Insegnava Alexis de Tocqueville riguardo all'*Ancien Régime* francese³¹ che le istituzioni non restano ferme davanti al divenire della storia ma vi si riferiscono e ne sono progressivamente trasformate; se nelle forme esteriori rimangono le medesime, lentamente mutano la ragion d'essere e l'effettività³².

Qui interessa considerare che quest'evoluzione è funzione delle tendenze di fondo che connotano e trasformano l'ordinamento vivente. Ne proietta l'investitura legittimante e la ragione del suo operare.

In effetti, come vedremo, il *Consiglio di Stato* qual era immaginato il 18 agosto 1831 quando Carlo Alberto firmò l'*Editto di Racconigi*, almeno in potenza incorporava anche la via poi presa e portata avanti in Europa centro-orientale. Infatti, diversamente da quanto di solito s'immagina, il *Consiglio di Stato* piemontese non nacque per replicare a Torino il modello di Parigi, che anzi, un anno prima - negli ultimi mesi della monarchia di Carlo X e gli inizi della monarchia di luglio - aveva attraversato una fase seriamente critica e ora si stava rilegittimando³³.

Nondimeno, il *Consiglio di Stato* piemontese venne, quasi sul nascere, espressamente allontanato dalle pur marginali connotazioni rappresentative verso cui l'Editto apriva, per risultarne centrato sulla dimensione professionale e tecnico-giuridica. La variazione è stata essenziale: in prospettiva lo ha posto alla base della realtà della sottoposizione alla legge dell'azione amministrativa e nel tempo ne ha fatto così un elemento centrale di quanto ormai, da più d'un secolo³⁴, chiamiamo *Stato di diritto*; lo specchio in cui - nella dimensione del tempo - si sono riflessi i modi preminenti del vaglio di legittimità dell'azione amministrativa.

³¹ e al *Conseil du Roi*, via via divenuto il *Conseil d'Etat prerivoluzionario*. L'espressione *Conseil d'Etat* apparve nel 1578, sotto Enrico III. Fu ripresa dall'art. 52 della Costituzione dell'Anno VIII (del Consolato: 13 dicembre 1799) che istituì il *Conseil d'État* napoleonico. Nel 1849 ebbe dalla Seconda Repubblica effimere funzioni contenziose (di "giustizia delegata" «*au nom du peuple français*»), tolte dal Secondo Impero (che ritornò alla "giustizia ritenuta"), ma riacquistate in via pretoria con il *recours pour excès de pouvoir* - cioè per annullamento di un atto illegittimo - e poi ufficializzate dalla legge 24 maggio 1872 che gli attribuì definitivamente la *giustizia delegata*.

³² A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, I, IV, Paris 1967 (1856), 72.

³³ Va considerata la situazione critica in cui si trovava giusto in quelle settimane - ma già dal febbraio-marzo - il *Conseil d'Etat*, nell'incipiente monarchia di luglio, quando sembravano prevalere le voci favorevoli al suo scioglimento per essere stato troppo vicino a Carlo X: cfr. J.-P. CHALINE, *Le Conseil d'État de 1830 à 1848*, in *La Revue administrative*, 1998, 9 ss.. Recentissima era poi la Costituzione belga del 7 febbraio 1831.

³⁴ La prima teorizzazione del *Rechtsstaat* si deve a R. v. MOHL, *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*. Tübingen 1833; *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, Enke, Erlangen 1855-58; Cfr. P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano 2002; R. BIN, *Lo Stato di diritto*2, Bologna 2017.

3. Dopo le vicende del 1831, nel corso della sua quasi bisecolare storia il nostro Consiglio di Stato si è spesso avvicinato al modello francese e ne ha rappresentato la formula forse più prossima, seppur con piccole e talora significative difformità³⁵ dovute per lo più alle rispettive costituzioni, formali e materiali.

Quest'attitudine generale alla trasformazione dell'Istituto in funzione della trasformazione dell'ordinamento era apertamente rilevata nel 1931 dal Presidente Santi Romano che, nel celebrarne il centenario, indicava come nell'evoluzione del Consiglio di Stato fossero “[...] interessanti [...] i vari atteggiamenti che [...] ha assunto, pur quando, [...] immutato il suo ordinamento formale, si è in realtà modificato il suo funzionamento, in rapporto e in coordinazione con quello delle altre istituzioni, con le quali esso è intimamente e indissolubilmente legato”³⁶.

Ma già alla fine dell'800 era ormai chiaro che “nessun altro istituto di diritto pubblico presenta nella sua storia sì profonda varietà di caratteri come il Consiglio di Stato”, in ragione della “varia indole del diritto pubblico interno di ciascun paese, specie riguardo alla divisione dei poteri pubblici, ai loro vicendevoli rapporti e alla materia del contenzioso”³⁷. Infatti “l'istituzione non è propria di un reggimento politico determinato, ma vive negli ordinamenti costituzionali più diversi” e già “nei primi stadi della sua evoluzione storica [...] presenta, di regola, in ogni paese, il carattere promiscuo di organismo politico, giudiziario, amministrativo”³⁸.

³⁵ I “*premier rôle*” del Conseil d'Etat è stato fino a poco fa considerato quello di consigliare il governo. Cfr. Y. MENY, “*Conseil d'Etat*”, *Consiglio di Stato: imitazione o divergenze parallele?*, in *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, a cura di Y. Meny, Bologna 1994.

³⁶ S. ROMANO, *La funzione e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. I, Roma, 1932, 4.

³⁷ L. ARMANI, *Il Consiglio di Stato. Ricordi storici*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano 1897-1932, I, 1897, 764.

³⁸ L. ARMANI, *Il Consiglio di Stato*, cit., 800.

Così, ai tempi nostri, Sabino Cassese scrive icasticamente che dal 1831 la continuità dell'organo “*si accompagna [...] [al]la discontinuità del ruolo e delle funzioni*”: perché vi si riflettono “*le principali tendenze del pensiero politico e degli indirizzi governativi*”; “il Consiglio di Stato ha attraversato indenne almeno sei diversi assetti costituzionali”³⁹. Nel che la sua “straordinaria capacità di cambiare, rispondendo alle esigenze dei diversi contesti storici”⁴⁰.

4. Come si è accennato, questo spostamento era percepito come possibile sin alla nascita e subito creò divergenze: speranze da un lato e preoccupazioni da un altro. In effetti, nel testo originario dell'*Editto di Racconigi* si intravedevano - a seconda della posizione rispetto alle istanze del *costituzionalismo*, che della limitazione del potere regio e del principio rappresentativo faceva i propri obiettivi⁴¹ - possibili diversità di significato e di prospettiva. Le divergenze si manifestarono e quelle oppositive reagirono in modo concludente già prima della prima convocazione, che avvenne il 4 novembre. Nel giro di poche settimane, infatti, al neoistituito organo fu impressa una torsione e un annullamento della potenzialità rappresentativa che appariva poter incorporare. Il che avvenne con il mezzo formale delle *Regie lettere patenti* del 13 settembre 1831 «*per le quali S.M. ordina alcuni provvedimenti per rispetto al Consiglio di Stato creato col Regio Editto del 18 Agosto 1831*». Si trattava di una sorta di revisione parziale dell'*Editto*, sollecitata dagli ambienti più retrospettivi, che in pratica ne cassava quelle implicazioni. Ma, paradossalmente, sarà proprio questa restrizione a farne un organo tecnico centrale nell'assetto pubblico piemontese prima, italiano poi. E già qualche lustro dopo, nel 1848, lo salverà dall'essere sopravanzato dal parlamento statutario e dunque dalla soppressione.

³⁹ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, cit., 195 [cap. IX – *Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato*], 19. Precisamente: 1) lo Stato pre-costituzionale; 2) lo Stato parlamentare; 3) il periodo liberale; 4) il periodo fascista; 5) il periodo costituzionale; 6) la (attuale) fase *cripto-presidenziale*. Ed è stato: 1) organo politico (1831); 2) organo terzo (1848); 3) organo giurisdizionale; 4) vivaio di amministrazioni.

⁴⁰ Ivi, 203.

⁴¹ L'aspirazione a una “costituzione” scritta – per il vero, senza molte specificazioni quanto i contenuti – era il motivo ritornante di tutte le attese risorgimentali fino al 1848-49, quando si tradusse in varie realtà. Lo rendeva naturale, di fronte al ripristino dell'assolutismo, la prima funzione di una qualsiasi costituzione, il limitare il potere regio.

L'Editto era stato emanato dal giovane e appena salito al trono Carlo Alberto⁴², inteso a qualificare con un tale atto la novità del suo regno⁴³: e si può immaginare in rapporto alla costituzione che dieci anni prima, poco più che ventenne, aveva concesso durante la sua breve e casuale reggenza⁴⁴.

Va considerato un dato centrale nel contesto di allora: il neoistituito *Consiglio di Stato* dell'*Editto* non veniva a confrontarsi con - in Piemonte inesistenti - camere rappresentative ma con il governo, di cui veniva a costituire un bilanciamento e uno strumento di controllo regio. È stato detto che l'*Editto* era, in un'incipiente prospettiva di pesi e contrappesi, una sorta di "*iniziativa costituzionale di matrice regia*"⁴⁵. Il che, dopo i moti liberali di allora, ne marcava il significato di autolimitazione sia del potere sovrano che di quello ministeriale.

L'Editto in effetti figurava il Consiglio di Stato come presieduto dal Re e «*presso la [sua] persona*» (cioè, non al lato o in ausilio dei ministri), con un vicepresidente, quattordici membri, un presidente per ciascuna delle tre sezioni; era previsto dare il parere su tutte le proposte legislative e regolamentari e «*su tutto ciò che riguarda il mantenimento dell'ordine stabilito dalle Leggi, dagli Editti e dai Regolamenti*», sul bilancio dello Stato, sui conflitti di competenza tra i ministeri, sui conflitti di giurisdizione, la politica economica e fiscale, il diritto internazionale privato, il debito pubblico.

⁴² Carlo Alberto, nato nel 1798, era salito al trono il 27 aprile 1831.

⁴³ F. SALATA, *Re Carlo Alberto e l'istituzione del Consiglio di Stato. Propositi politici e riflessi diplomatici. Con note e documenti inediti*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, I, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932, 28.

⁴⁴ Dopo il congresso di Lubiana, il 10 marzo 1821 vi era stata l'insurrezione di reparti militari alla Cittadella di Alessandria - seguiti poi da altri a Torino, Vercelli ed Aosta - che issarono il Tricolore chiedendo una costituzione come la spagnola del 1812. Il 13 marzo Vittorio Emanuele I preferì abdicare in favore del fratello Carlo Felice, al momento a Modena, piuttosto che concedere la "costituzione di Cadice" reclamata da quel *Pronunciamento*. Il reggente Carlo Alberto, nei dubbi, premuto dai Federati e mettendo a rischio la sua successione al trono concesse la Costituzione e nominò un governo provvisorio con Santorre di Santarosa ministro della guerra. Ma le potenze della Quintuplice Alleanza, dei congressi cioè di Troppau e di Lubiana, egemonizzate da Metternich decisero l'intervento con spedizione militare e Carlo Felice intimò a Carlo Alberto di raggiungere Novara per unirvisi e fare ammenda. Il nuovo re Carlo Felice dichiarò nulla la costituzione. Cfr. recentem. F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzioni*, Milano 2021, 70 e ss..

⁴⁵ M. MERIGGI, *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna 2002, 169, che dice la *monarchia consultiva* di derivazione metternichiana.

In nuce, dunque, il Consiglio di Stato appariva come un organo connotato dall'indipendenza dai ministri (che potevano partecipare alle sedute solo su autorizzazione regia): e anzi atto appunto a un controllo regio sull'operato dei ministri stessi, dotato anche un proprio potere di assumere informazioni presso le amministrazioni.

Ma - e questo divenne subito il tema controverso - l'*Editto* lo figurava anche in un una possibile formazione straordinaria detta "*consiglio compiuto*", integrato da alcune figure rappresentative per rendere il parere su qualsiasi oggetto stabilito di volta in volta dal Re.

In sintesi, l'*Editto* figurava tre livelli possibili di formazione del Consiglio di Stato:

a) un livello per così dire ordinario.

b) un livello di Consiglio "straordinario", il "*Consiglio compiuto*": figurato integrato da due cavalieri dell'Ordine dell'Annunziata, due vescovi e due rappresentanti per ogni amministrativa "divisione militare" (cioè: provincia) e per rendere il parere su qualsiasi oggetto stabilito di volta in volta dal Re. Questi consiglieri di Stato duravano in carica solo un anno. Il che, per quanto in termini minimi e su scelta dall'alto, implicava una qualche potenzialità di rappresentatività territoriale.

c) un ulteriore livello: integrato con, a discrezione - in via straordinaria e eccezionale - del Re, consiglieri "*aggiunti*" per singoli ed espressi argomenti⁴⁶. L'*Editto* insomma rappresentava non solo un superamento di quell'assolutismo che era particolarmente retrospettivo nel Piemonte della Restaurazione; ma anche un nuovo strumento di un contenimento e verifica dell'operato dei componenti del I *Consiglio di conferenza*⁴⁷, cioè i ministri: la fine del neoassolutismo.

In sostanza, come si è accennato, quale "*organo parallelo all'esecutivo*", il Consiglio di Stato era un "*organo costituzionale*" che modellava "*una sorta di dualismo*" con i ministri⁴⁸. Sicché l'*Editto* era davvero "*la prima fondamentale tappa di una evoluzione che mutò profondamente l'assetto del Regno*"⁴⁹.

⁴⁶ G.S. PENE VIDARI, *Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione*, in Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato, Milano 1983, 38.

⁴⁷ istituito nel 1818, sorta di organo collegiale di governo, presieduto dal Re.

⁴⁸ S. CASSESE, cit., 196. "*Un mezzo con cui la Corona era posta in grado di esercitare un certo controllo e sindacato sui suoi ministri*"; cfr. S. ROMANO, *La funzione e i caratteri del Consiglio di Stato*, cit., 6 ss..

⁴⁹ M.R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'Antico Regime all'Unità*, Torino, 1999, 152.

È facile dunque comprendere che - visto il contesto e considerato il rilievo sui ministri - quello originario dell'*Editto* poteva recare, almeno in potenza, i semi propri di un Consiglio di Stato altro da quello che poi è divenuto. In quel testo originario - in particolare nel *Consiglio "straordinario" o "compiuto"*⁵⁰, figurato come, *in nuce*, "*la sembianza di un piccolo Parlamento*"⁵¹ - si poteva effettivamente paventare l'idea di un Consiglio "politico"⁵², diverso da quello del *Conseil d'Etat* della Restaurazione francese: e così temere un organo aperto a una qualche rappresentatività, quand'anche non elettiva e su scelta dall'alto. Se è consentita l'ipotesi, non è da escludere che se tale fosse rimasto, avrebbe potuto evolvere nel senso di uno *Staatsrat* dell'Europa centrorientale.

A quel modello veniva infatti rapportata questa pur vaga rappresentatività; non alla Francia della Restaurazione che era dotata di due camere rappresentative, benché censitarie, già grazie alla *Constitution octroyée* da Luigi XVIII nel 1814: la sola davvero in vigore in Europa, ispirata al *souci de réconciliation* e all'oblio, dove si temperava il monocameralismo liberale della Costituzione di Cadice del 1812 con una Camera alta riservata ai *Pari*, sul modello inglese; e che il 14 agosto 1830 era stata sostituita dalla Carta costituzionale della *monarchie de Juillet*, anch'essa comunque bicamerale.

Ma a Torino e nelle altre capitali italiane ogni passo verso quella direzione appariva sospettabile agli influenti rappresentanti delle tendenze più intransigenti, che nel pur vasto e talora contraddittorio mondo della Restaurazione europea esprimevano le posizioni più estreme. Ai sovrani italiani del tempo, invero, "*appariva profondamente estranea*" "*l'idea di base del costituzionalismo della Restaurazione d'oltr'Alpe*", cioè "*che lo Stato fosse sottoposto al diritto e che pertanto il sovrano, concedendo una carta costituzionale accettasse la limitazione del proprio potere*"⁵³.

⁵⁰ F. SALATA, *Re Carlo Alberto e l'istituzione del Consiglio di Stato*, cit., 43 e 47.

⁵¹ F. SALATA, *Re Carlo Alberto e l'istituzione del Consiglio di Stato*, cit., 58 e 68; G. LOMBARDI, *Il Consiglio di Stato nel quadro istituzionale della Restaurazione*, in *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano 1983, 84.

⁵² S. CASSESE, cit., 196.

⁵³ fr. C. GHISALBERTI, *Dall'Antico Regime al 1848*, Roma-Bari, 1974, 123, che prosegue dicendo: "*Di più la definizione di un sistema parlamentare fondato su una sia pur limitata rappresentanza elettorale a base censitaria e sulla divisione del potere legislativo tra il re e le due Camere sembrava la negazione di quel principio monarchico ancora identificato da loro con l'assolutismo*".

Non solo: l'idea stessa di un'innovazione appariva contrastante un tema fondamentale del legittimismo, vale a dire che le istituzioni fondanti del Regno dovessero rimanere quelle consegnate dalla Tradizione, senza indulgere a innovazioni riconducibili a un'opposta idea⁵⁴.

In effetti, la formula preminente e attuata era quella della mera *monarchia amministrativa*⁵⁵: replicante sì i non rinunziabili modelli napoleonici di unitarietà e uniformità dell'amministrazione⁵⁶, che anzi rinforzavano e rendevano più agile il potere regio; però con un livello politico e di sistema remoto sia dalla rappresentanza politica, sia dalla separazione dei poteri. *La monarchia amministrativa* in sostanza costituiva, dal punto di vista politico, l'aggiornamento razionalizzante dell'assolutismo. Nel Piemonte fino al 1831, la mancanza di assemblee rappresentative ne era il perno, in un contesto caratterizzato anche nelle forme da tratti marcatamente neoassolutistici, voluti da Vittorio Emanuele I e poi ribaditi da Carlo Felice, sui quali ampia è l'aneddotica.

Questo è il contesto in cui si staglia la portata innovatrice dell'*Editto*⁵⁷.

⁵⁴ Esemplare è l'incipit del *Saggio sul principio generatore delle costituzioni e delle altre istituzioni umane*, (1814) del savoiardo Joseph DE MAISTRE, ministro reggente la Gran Cancelleria del Regno di Sardegna fino alla scomparsa (febbraio 1821): *“Uno dei grandi errori di un secolo che li professò tutti, fu di credere che una costituzione politica potesse essere scritta e creata a priori, mentre ragione ed esperienza si uniscono per dimostrare che una costituzione è un'opera divina e che proprio ciò che vi è di più fondamentale e di più essenzialmente costituzionale nelle leggi di una nazione non potrebbe mai essere scritto”*.

⁵⁵ Secondo la formula tipica degli ambienti italiani della Restaurazione, per cui lo Stato deve perseguire finalità meramente amministrative, per i cui scopi ben potevano conservarsi, o replicarsi, i condivisibili – unitari, centralizzanti e uniformi – apparati amministrativi dell'epoca napoleonica: C. GHISALBERTI, *Dall'Antico Regime al 1848*, cit., 124.

⁵⁶ Per lo Stato Pontificio, v. *il motuproprio* del Pontefice Pio VII del 6 luglio 1816, *Sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica*, che nel preambolo affermava: *“Noi riflettemmo in primo luogo, che la unità, ed uniformità debbono esser le basi di ogni politica Istituzione, senza delle quali difficilmente si può assicurare la solidità de' Governi, e la felicità de' Popoli; e che un Governo tanto più può riguardarsi come perfetto, quanto più si avvicina a quel sistema di unità stabilito da Dio tanto nell'ordine della natura, quanto nel sublime edificio della Religione”*.

⁵⁷ *“era evidente intendimento del sovrano piemontese [...] quello di dar vita a un organo consultivo capace di rappresentargli i veri interessi dello Stato, [...] e, in armonia con l'orientamento prevalente della conservazione illuminata ispirata dalla corte di Vienna e dal Metternich, capace di surrogare nell'ordinamento dello Stato all'assenza della rappresentanza politica”*: C. GHISALBERTI, *Dall'Antico Regime al 1848*, cit., 135.

5. In effetti, il Consiglio di Stato dell'*Editto* albertino rappresentava un temperamento possibile del precedente, rigido assetto neoassolutistico. Applicava quella formula della *monarchia consultiva* che temperava la *monarchia amministrativa* attraverso organi formati, su nomine degli stessi principi, con saggi di loro fiducia ma anche prudenti conoscitori delle esigenze delle loro popolazioni⁵⁸, capaci di illuminare il sovrano per politiche corrispondenti ai bisogni dei territori di cui, in qualche modo, erano rappresentativi.

Questa formula sintetizzava la nuova idea additata - vuoi per il livello locale che per quello centrale - già da dieci anni, a seguito del *congresso di Lubiana* (gennaio 1821), dell'imperiale *Staatskanzler* (dal 25 maggio 1821) *Klemens von Metternich*: era mossa dall'evidente insostenibilità, da lui stesso ravvisata dopo i moti del 1820, del rigido neoassolutismo dei principi italiani. Il modello già era stato attuato nel Regno Lombardo-Veneto con le *Congregazioni centrali* e, dopo i moti del 1820-21, ripreso a Napoli e Palermo con l'istituzione delle due *Consulte di Stato*, il cui parere era comunque non obbligatorio⁵⁹⁶⁰.

6. Perciò identificare la nascita formale del *Consiglio di Stato* nell'*Editto di Racconigi* del 18 agosto 1831 resta certo corretto dal punto di vista delle ricorrenze: ma non è sufficiente a ricostruire la realtà dell'impronta concreta data all'istituzione, che deve piuttosto l'avvio del suo percorso, come la sua lunga durata, alla messa a punto compiuta dalle *Regie lettere patenti* del 13 settembre 1831.

⁵⁸ Cfr. A. PEZZANA, *Le derivazioni italiane del Consiglio di Stato napoleonico e le loro influenze sul Consiglio di Stato piemontese del 1831*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, III, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1981, 1261.

⁵⁹ In questa formula "il re era e restava l'unico titolare della sovranità, ma per determinate questioni politiche – pur nella libertà delle sue scelte finali – poteva farsi assistere e consigliare da un apposito organo di «tecnici» di altro prestigio"; era questa "sul piano diplomatico [...] un'apertura a scelte già attuate e quasi consigliate nell'area asburgica". In realtà, "le soluzioni della monarchia «consultiva» non erano [...] le più «chiuse», ma neppure le più «pericolose», se ricordiamo tra i suoi fautori un uomo «prudente» come il Metternich": G.S. PENE VIDARI, *L'istituzione del Consiglio di Stato (18 agosto 1831)*, in *Studi Piemontesi*, X, nov. 1981, 337 ss.; Id., *Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione, in atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano 1983, 23; M. MERIGGI, *Gli stati italiani prima dell'Unità*, cit., 169.

⁶⁰ Per il particolare caso del Consiglio di Stato del Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla, di influenza francese, v. recentem. D. GRANARA, *Il Commentario di Giovan Battista Niccolosi al Codice di Procedura Amministrativa e i problemi attuali del processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, n. 2/2014.

Queste *Regie patenti*, nel dare attuazione all'*Editto*, su sollecitazione delle componenti più retrospettive ne vanificavano la convocazione in "*consiglio compiuto*" (cioè: adunanza generale)⁶¹: stabilirono infatti che per la sua convocazione si sarebbe emanata una «*successiva risoluzione*». Si trattava, praticamente un rinvio *sine die*⁶², mediante una sorta di interpretazione autentica che depotenziava il precipitato *Editto* di agosto. Ma, mentre ne paralizzavano la prospettiva politico-rappresentativa, con una vera e propria eterogenesi dei fini mettevano le basi perché potesse svilupparsi come un organo ausiliario di governo, dal carattere eminentemente tecnico⁶³: uno strumento essenziale per poi ottenere, fuori dalla politica, che l'azione amministrativa si conformi alla legge.

Insomma, "*le regie patenti del 13 settembre 1831, che a nemmeno di un mese dovevano favorire l'attuazione*" del Consiglio di Stato prevista per novembre, "*anche se di per sé previste come puramente esecutive*" si manifestarono "*per lo più anche innovative, in senso sempre riduttivo della portata dell'organo*", trasformando le sue funzioni da latamente politiche a più contenute funzioni "*di carattere amministrativo*"⁶⁴.

Come sottolinea nel suo monumentale studio in occasione del centenario (1931) il consigliere di Stato F. Salata, "*il concetto politico [del Consiglio di Stato] sparì*"; ne "*rimase l'idea amministrativa*": "*il concetto [...] di riunire nel Consiglio di Stato le funzioni consultive per la pubblica amministrazione e le funzioni di rappresentanza politica, era sorpassato*"⁶⁵.

⁶¹ F. SALATA, *Re Carlo Alberto e l'istituzione del Consiglio di Stato*, cit., 42-45; G.S. PENE VIDARI, *Il Consiglio di Stato albertino*, cit., 43.

⁶² Dopo quindici anni di un tale silenzio, una tardiva riconvocazione vi fu solo il 2 ottobre 1847 con la nomina di consiglieri straordinari, e con una convocazione per il 15 marzo 1848, poi revocata con regio brevetto del 2 marzo 1848, due giorni prima della promulgazione dello Statuto: ma fu inutile perché venne appunto sopravanzata dallo Statuto, che fece salvo il Consiglio di Stato seppure alla condizione che il Re provvedesse alla sua riforma (art. 83).

⁶³ P. CASANA, *Il Consiglio di Stato albertino e il territorio*, in *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, in *Actes du colloque international de Nice 29 novembre – 1er décembre 2007*, Nice 2010. L'A. peraltro sostiene che "*Se lo schema dell'Editto del 18 agosto si può ispirare ai principi della «monarchia consultiva», la sua applicazione — attuata attraverso le Lettere Patenti del 13 settembre 1831 — finì per seguire piuttosto i principi di una «monarchia amministrativa», e la prima venne così ad esaurirsi nel momento stesso in cui stava per concretizzarsi*".

⁶⁴ G.S. PENE VIDARI, *Il Consiglio di Stato albertino*, cit., 47.

⁶⁵ F. SALATA, *Re Carlo Alberto e l'istituzione del Consiglio di Stato*, cit., 70.

Così veniva segnata la via del Consiglio di Stato nella storia italiana: e, implicitamente, lo si avvicinava al modello francese, come sarebbe stato chiaro dopo la promulgazione dello Statuto del Regno (4 marzo 1848). Era un bivio essenziale: comprometteva l'idea di monarchia consultiva ma faceva del Consiglio di Stato, in potenza, un riferimento essenziale dell'incipiente Stato basato sul diritto⁶⁶.

Oggi noi possiamo rilevare quel paradosso: a stare al modello francese, per avere effettività la valutazione di conformità alle leggi richiede un professionale *grand corps de l'État*⁶⁷. Dunque, oggettivamente valutate, le *Regie patenti* aprivano la via a un controllo tecnico-professionale della legittimità dell'attività amministrativa, seppure in forme ancora solo consultive. Insomma, con l'apparente riduzione del 13 settembre rispetto all'*Editto*, il Consiglio di Stato "in pratica [...] da costituzionale, si sposta nel campo puramente «tecnico» ed amministrativo": il che "finisce col tempo di giovare all'organo, anche se ridotto nel suo «peso» decisionale, perché ne consente la conservazione [...] anche in regime costituzionale"⁶⁸.

Così venne tracciato il solco primigenio del Consiglio di Stato italiano e della sua effettiva evoluzione. Quella soluzione di settembre era, piuttosto che legittimista secondo le intenzioni, liberale malgrado le intenzioni. Controllare e limitare il potere ministeriale vincolandolo al diritto, seppure nell'interesse del Re, finiva per essere, nei fatti, una declinazione moderata del liberalismo continentale⁶⁹. In tali modo si apriva, nel Regno di Sardegna e poi dal 1861 nel Regno d'Italia, la via che avrebbe portato a quanto noi chiamiamo certezza del diritto e principio di legalità dell'azione amministrativa.

⁶⁶ Parimenti G. LOMBARDI, *Il Consiglio di Stato nel quadro istituzionale della Restaurazione*, cit., 63, richiama la rilevazione di C. Ghisalberti e considera che l'editto del 18 agosto tendeva "a creare una monarchia non solo amministrativa, ma a carattere consultivo" e riallaccia indirizzo di Metternich all'Illuminismo, mentre in realtà vede l'istituzione del Consiglio di Stato comunque "nel quadro ideologico della Restaurazione" e delle sue istituzioni: una prima espressione di quella corrente che si identifica come "costituzionalismo della Restaurazione", che – manifestazione del *Romanticismo giuridico* – è evoluzione delle preesistenti forme e non si identifica né con l'ideologia politica "post-rivoluzionaria", né con quella "reazionaria". È manifesto, infatti, il "dualismo istituzionale" del Consiglio di Stato rispetto ai ministri, con la Corona come luogo di sintesi.

⁶⁷ L'alta tecnica dell'amministrazione affidata a collegi di professionisti venne introdotta in Francia ai tempi di Colbert.

⁶⁸ G.S. PENE VIDARI, *Il Consiglio di Stato albertino*, cit., 60.

⁶⁹ È frequente una considerazione: se fosse rimasto fermo l'Editto di Racconigi, probabilmente il Consiglio di Stato non sarebbe sopravvissuto allo Statuto del Regno e, per quanto ci interessa, lo Stato di diritto nazionale non vi avrebbe avuto la sua istituzione d'elezione. Del resto, a escluderne ogni ipotetica residua rappresentatività, l'art. 83 dello Statuto stabilì che «per l'esecuzione del presente Statuto il Re si riserva di fare le leggi sulla Stampa, sulle Elezioni, sulla Milizia comunale, e sul riordinamento del Consiglio di Stato»: G.S. PENE VIDARI, *Il Consiglio di Stato albertino*, cit., 57.

Questa dunque, non il solo formale *Editto*, è stata la vicenda che - piuttosto che la vicinanza geografica e culturale del Piemonte - ha definito l'avvicinamento all'omonimo istituto francese. Si segnò quell'*exiguum clinamen principiorum* che poi avviò un lungo e fecondo percorso che, nella successiva trasformazione del potere pubblico, ha avvalorato l'istituto in tutt'altra veste da quella che era *in nuce* nell'*Editto*.

PARTE II: il secolo e mezzo intermedio

7. Se la storia del nostro Consiglio di Stato compone un lungo libro, quello di cui ci siamo finora occupati è il primo capitolo. Conviene avviarsi rapidamente verso quello dell'ultimo trentennio. I capitoli centrali sono infatti a tutti noti nei tratti che hanno visto sorgere e consolidarsi la giustizia amministrativa in Italia e la letteratura ne è vastissima. Qui solo rammentiamo alcune tappe formali di questa istituzione, per quanto può giovare a identificare una costante che percorre tutta la sua storia.

Il filo rosso che lega i capitoli intermedi all'iniziale e al finale è il sorgere e la progressiva, crescente accentuazione della *funzione giurisdizionale* del Consiglio di Stato: che nel 1948, promulgata la Costituzione, viene, quanto a numero di sezioni, parificata a quella consultiva e che tale perdura- nell'equilibrio delle due funzioni - fino all'inizio degli anni '90.

Il lungo percorso verso l'attuale realtà iniziò, seppure per breve tempo, nel Piemonte preunitario con la legge *Rattazzi* del 30 ottobre 1859, n. 3707, che per prima attribuì al Consiglio di Stato anche funzioni giurisdizionali; e per la funzione consultiva, lo convertì in un «*alto collegio amministrativo, ma non partecipe dell'azione di governo*»⁷⁰, distinguendolo dall'ambito che faceva capo al Re tanto che sostituì alla presidenza del Re un Presidente del Consiglio di Stato⁷¹. Osservò nel 1931 Santi Romano che “*con questa legge il tramonto del carattere politico del Consiglio di Stato si può dire definitivamente segnato. Esso non è più un Consiglio del Re, che perciò cessa di esserne il presidente, ma un consiglio di governo che si accentra nei ministri*”⁷².

⁷⁰ Così la Relazione Rattazzi, cit. S. CASSESE, cit., 197.

⁷¹ il primo presidente fu Luigi des Ambrois de Nevêche, già vicepresidente dal 1851 e prima, da ministro dell'interno, uno degli compilatori - insieme ai ministri Giacinto Borrelli e Cesare Alfieri di Sostegno - dello Statuto albertino.

⁷² S. ROMANO, *La funzione e i caratteri del Consiglio di Stato*, cit., 9.

Una volta unita politicamente l'Italia nel nuovo Regno (legge 17 marzo 1861, n. 4671) da quattro anni, quando ormai dal 3 febbraio 1865 la capitale era stata portata a Firenze, venne il momento dell'unificazione legislativa e amministrativa con la legge Lanza, o Ricasoli⁷³, 20 marzo 1865 (*legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*). Questa fondamentale legge che definì l'assetto del nuovo Stato, all'allegato D (*su composizione e attribuzioni del Consiglio di Stato*), nella prospettiva dell'unificazione amministrativa e della abolizione degli organi del contenzioso amministrativo e della giurisdizione unica, di cui al contestuale allegato E, tolse al Consiglio di Stato quasi tutte le attribuzioni giurisdizionali date sei anni prima, salvo il contenzioso sul prestito pubblico e poco altro⁷⁴. Per la funzione consultiva, lasciò obbligatorio il parere solo per i regolamenti generali e sui ricorsi al Re, le domande di estradizione, l'esecuzione delle provvigioni ecclesiastiche, rendendolo facoltativo per i progetti di legge. Così il Consiglio di Stato "*cessò di essere il giudice ordinario del contenzioso amministrativo*"⁷⁵. Coerente alla giurisdizione unica fu la legge Mancini-Nicotera 31 marzo 1877, n. 3701 sui conflitti di attribuzione, che ne sottraeva la competenza al Consiglio di Stato per attribuirli alle sezioni unite della neoistituita Corte di Cassazione di Roma⁷⁶. Con la giurisdizione unica diveniva incoerente la decisione di una parte in causa, l'amministrazione, qual era ancora il Consiglio di Stato. Invano la dottrina aveva propugnato, alla francese, un tribunale misto dei conflitti⁷⁷.

⁷³ dal ministro dell'interno, Giovanni Lanza, del Governo La Marmora II che ne fu il promotore. Prese spunto da un'altra "*legge Rattazzi*" (23 ottobre 1859, n. 3702) che aveva esteso alla Lombardia la legislazione amministrativa del Regno di Sardegna e ispirò un analogo provvedimento di Carlo Farini, dittatore regionale per l'Emilia e la provincia di Massa, il decreto 27 dicembre 1859, n. 79. La norma fu modificata e integrata dal decreto reale 30 novembre 1859, n. 64 il 24 e il 30 settembre 1860 per le Marche, il 22 settembre 1860 per l'Umbria, il 26 agosto 1860 per la Sicilia, e il 2 gennaio 1861 per il Napoletano. Il 24 novembre 1864, il Ministro dell'interno Giovanni Lanza propose alla Camera un progetto di legge per la concessione al Governo della facoltà "*di pubblicare e rendere esecutori in tutte le provincie del Regno alcuni progetti di legge d'ordine amministrativo*". Così il governo presentò un breve disegno di legge con, come *Allegati*, sei atti che il Parlamento avrebbe dovuto accettare o rifiutare in blocco. Il risultato fu la promulgazione, il 20 marzo 1865, della legge n. 2248 per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia che comprendeva sei allegati: la legge comunale e provinciale (allegato A), la legge di pubblica sicurezza (allegato B) e di sanità pubblica (allegato C), la legge sul Consiglio di Stato (allegato D) e sul contenzioso amministrativo (allegato E) e la legge sulle opere pubbliche (allegato F). Dopo un mese vi fu unita la Legge n. 2626 sull'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865.

⁷⁴ Cfr. G. BARBAGALLO, *La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia, in Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di G. Melis, Milano, 2006, t. II, 2299 ss..

⁷⁵ cfr. L. ARMANI, *Il Consiglio di Stato*, cit., 831.

⁷⁶ La Corte di Cassazione di Roma venne istituita dalla legge 12 dicembre 1875: la prima seduta fu tenuta il 4 marzo 1876.

⁷⁷ istituito dalla Costituzione della Seconda Repubblica (1848), venne abolito dal Secondo Impero (1852) e reistituito dalla legge del 24 maggio 1872 «*portant réorganisation du Conseil d'Etat*».

Si negò la sostanza del *conflitto*: restava una contesa di diritto fra amministrazione e autorità giudiziaria⁷⁸. Venne poi il tempo della nascita della giurisdizione amministrativa in Italia ed ebbe origine nel movimento promosso da Silvio Spaventa (per la Destra) e da Francesco Crispi (per la Sinistra) e che portò nel 1889 all'istituzione della IV Sezione «*per la giustizia amministrativa*».

In relazione agli «*affari*» - per gli *interessi non diritti*, poi *interessi legittimi* - la legge del 1865 sulla giurisdizione unica si mostrò presto inadeguata perché di fatto non assicurava ma restringeva le tutele effettive (ed era illusorio il rimedio dell'art. 3, con i ricorsi alla stessa amministrazione). Dopo alcuni disegni di legge Crispi del 1873 e del 1875, nel 1876 - a seguito della la “*rivoluzione parlamentare*” che portò al governo la Sinistra - la Destra mutò indirizzo rispetto alla legge del 1865 e con Silvio Spaventa si fece patrocinatrice della *giustizia amministrativa*, sensibilizzata dal malcostume amministrativo e dalla pratica clientelare. Spaventa nel 1880 pronunciò il celebre discorso su “*La giustizia nell'amministrazione*” all'Associazione costituzionale di Bergamo, denunciando gli abusi correlati all'“*ingerenza indebita dei deputati*”, possibili per mancanza di tutela⁷⁹ e propugnando la “*necessità di avere veri giudici e veri giudizi di diritto pubblico in tutte le sfere della nostra amministrazione; unico rimedio ai pericoli che corre il sistema parlamentare*”. Al progetto Crispi ne seguirono uno Nicotera e Depretis nel 1877, e tre Depretis nel 1880, nel 1884 e nel 1886. Infine nel 1887 Crispi, da presidente del consiglio e ministro dell'interno, presentò il disegno che sarebbe divenuto la legge 31 marzo 1889, n. 5992 *che modifica la legge sul Consiglio di Stato e istituisce la IV Sezione «per la giustizia amministrativa» per «decidere sui ricorsi contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di corpo amministrativo deliberante»*, poi trasfusa nel r.d. 6 giugno 1889, n. 6166 (testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato) e accompagnata da un regolamento di esecuzione (r.d. 17 ottobre 1889, n. 6515) e un regolamento di procedura (r.d. 17 ottobre 1889, n. 6516). Nacque, con la IV sezione giurisdizionale, il sistema dualistico italiano.

⁷⁸ Cfr. G. MARANINI –e F. D'ALESSIO, voce *Conflitto (Conflitti fra organi amministrativi e giurisdizionali)*, in *Enc. Italiana*, XI, 1931, 124.

⁷⁹ S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione* (discorso pronunciato nell'associazione degli industriali di Bergamo il 7 maggio 1880), in *La politica della Destra* (Scritti e discorsi raccolti da B. Croce), Bari 1910, 53 ss. (ripubblicato in *Riv. dir. pubbl.*, 1939, I, 222, e poi a cura di Alatri, in S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Torino 1949).

La legge 1 maggio 1890, n. 6837 sull'ordinamento della giustizia amministrativa istituì le giunte provinciali amministrative, per il controllo preventivo sugli atti di maggiore rilievo delle amministrazioni locali e della competenza di primo grado, anche per il merito, dei ricorsi per lesione di interessi, con appello alla IV sezione del Consiglio di Stato.

La svolta fu essenziale per qualificare l'istituto e fu supportata dalla giurisprudenza della Sezioni Unite della Cassazione romana che riconobbe la natura *giurisdizionale* delle “*decisioni*” del Consiglio di Stato.

Si ebbe poi la “*riforma Giolitti*” con la legge 7 marzo 1907, n. 62, *sul riordinamento degli istituti per la giustizia amministrativa*, che istituì la V Sezione del Consiglio di Stato con competenza giurisdizionale di merito e che fu accompagnata dal Testo unico del r.d. 17 agosto 1907 n. 638 per i ricorsi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, dal r.d. 17 agosto 1907, n.641, di esecuzione, e dal r.d. 17 agosto 1907, n. 64 di approvazione del regolamento di procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali.

Un passaggio fondamentale per l'incidenza generale del Consiglio di Stato sull'intero apparato pubblico fu quello della riforma de'Stefani (1923-24)⁸⁰, composta dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, seguita dal r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (*testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*): portando avanti la razionalizzazione compiuta - sul solco della giurisprudenza - dalla riforma Giolitti-Orlando (r.d. 22 novembre 1908, n. 693, terzo Governo Giolitti), attribuiva alcune materie, tra cui *in primis* il pubblico impiego, alla *competenza esclusiva* del Consiglio di Stato e aboliva le differenze tra IV e V Sezione. Seguì, quasi vent'anni dopo, il r.d. 21 aprile 1942, n. 444 (*Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato*).

Dopo la promulgazione della Costituzione della Repubblica, che salvò il Consiglio di Stato e il sistema duale di giurisdizione grazie a Meuccio Ruini e malgrado in Assemblea costituente Piero Calamandrei propugnasse la giurisdizione unica - fatti noti quanto basilari, che qui è ultroneo ricordare -, il d.lgs. 5 maggio 1948, n. 642 istituì la VI Sezione del Consiglio di Stato.

⁸⁰ Alberto de' Stefani era il Ministro delle Finanze del primo governo Mussolini.

⁸¹ G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, 1988.

Seguirono, oltre venti anni dopo, il d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 sui ricorsi amministrativi e soprattutto, in attuazione dell'art. 125 della Costituzione, la l. 6 dicembre 1971, n. 1034 che, istituendo i tribunali amministrativi regionali segnò, per effetto di sistema, una accentuazione senza precedenti del rilievo della funzione giurisdizionale del Consiglio di Stato, giudice d'appello.

Passò poi un altro ventennio di consolidamento, al cui centro è la legge 24 aprile 1982, n. 186 (*Ordinamento della giurisdizione amministrativa*) che sistematizza l'assetto, definendo i rapporti tra il primo livello e il secondo livello. E così si arriva agli anni '90.

PARTE III: l'ultimo trentennio

8. Possiamo ora passare - quasi *per saltum* - all'ultimo capitolo di questo libro, quello dell'ultimo trentennio in cui si accentua e sensibilmente la qualità di *giudice* del Consiglio di Stato, per divenire ormai preponderante sulla funzione consultiva, affinata dalle leggi e dalla giurisprudenza in satisfattività della strumentazione per i beni della vita controversi.

Per comprendere l'evoluzione mostrata dalla concretezza delle cose, non pare sufficiente un'analisi soltanto normativa. Occorre muovere dallo scenario generale e dalle sue trasformazioni, cui come sempre il Consiglio di Stato si è adattato grazie alla plasticità che gli deriva dall'essere figlio della monarchia amministrativa e funzionale ai mutamenti dell'amministrare.

La svolta della giustizia amministrativa, in realtà non solo italiana ma europea o meglio globale, è iniziata con gli anni '90 del secolo XX per riflesso della *Great Transformation* che, finita la guerra fredda, ha investito e fatto convergere gli ordinamenti occidentali. A sua eco, in Italia si sono accentuate una tendenziale frammentazione per settori del diritto amministrativo e nuove disomogeneità dei poteri pubblici, con crescenti intersezioni con figure semipubbliche.

La tendenza generale ha dato primario rilievo ai principii, di loro extrastatali, di concorrenza e, in subordine, di utilità, che hanno fatto ingresso definitivo in più settori del diritto pubblico, come per l'antitrust o i contratti pubblici. Molti confini tra pubblico e privato, già porosi e relativi, sono stati ulteriormente abbassati e i rapporti tra i due àmbiti sono divenuti interconnessi e spesso cooperanti, anche neutralizzando differenze strutturali. Sullo sfondo, la società di mercato

globale è salita a riferimento e, nei settori economicamente sensibili, si è dato corso a un cambiamento tendenziale del paradigma del potere pubblico e del diritto pubblico che ne è specchio, con la tendenza a privilegiare il momento economico generale. Con il declinare della verticalità e della gerarchia del pubblico, con l'imporsi di quei principi all'apparenza orizzontali e trasversali e comunque espressivi dell'inversione tra *politico* ed *economico*, hanno preso corpo riconsiderazioni della ragione della giustizia amministrativa e della legittimazione del suo giudice, come dell'adeguatezza dei suoi strumenti rispetto alle esigenze della vita economica: ed è entrato in tendenziale sofferenza quanto ne era alla base come giustizia *speciale* a salvaguardia dell'interesse pubblico. In questa propensione al cambiamento di paradigma, come detto è bene guardare all'*effettività* della trasformazione generale. È infatti uno scenario in cui il sistema definito e piramidale delle fonti del diritto, con l'imputazione formale del potere che rifletteva, è stato ampiamente scomposto e hanno fatto ingresso produzioni multilivello, reticolari⁸², diffuse, spesso a latitudine indefinita e discontinue. Non vi è stata sostituzione, ma ibridazione tra il vecchio e il nuovo paradigma: e hanno acquistato importanza atti secondari o di vario tipo, tali da aprire a giurisprudenze ordinarie quando non creative⁸³. Il *cambiamento giuridico* ha sì mantenuto il riferimento alle norme primarie, ma ne è stato reso assai spesso malsicuro. Si è presentato come il riflesso di una complessità quasi irrimediabile di un mutevole, policentrico *diritto vivente*, un *Lebende Recht* dagli ampi e non sempre sicuri confini: di non tranquilla 'calcolabilità', in trasformazione a ritmi incalzanti⁸⁴ malgrado la ricerca declamata di semplificazioni normative o, fino a qualche anno fa, di codificazioni a diritto costante. Nondimeno, il rilevante giuridico è andato in espansione con giuridificazioni prima nemmeno immaginate ma spesso poco più che simboliche.

⁸² Tra i molti, v. F. OST e M. v. de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, *Publications des facultés universitaires de Saint-Louis*, 2002; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002; F. BOTTINI (dir.), *Néolibéralisme et droit public*, Paris 2017; B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna 2020, 211 ss.; A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna 2020, 239 ss.. Sulla neutralizzazione delle differenze tra diritto pubblico e diritto privato, tale da ormai riportarli a un nucleo comune, G.P. CIRILLO, *Sistema istituzionale di diritto comune*, Padova 2021.

⁸³ Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Modelli normativi aperti, argomentazione giuridica e giudice amministrativo*, in www.giustizia-amministrativa.it (2020).

⁸⁴ N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino 2016; *Calcolabilità giuridica*, a cura di A. Carleo, Bologna 2017.

Molti spazi che ne erano da sempre vuoti ne sono stati occupati, ma spesso in termini malcerti e demandando infine la specificazione al giudice, che vi ha provveduto usando le formule della proporzionalità e della ragionevolezza ormai universali⁸⁵. È stata insomma, ed è, una transizione non adeguatamente comprensibile in un riduttivo orizzonte legicentrico.

La decostruzione del sistema delle fonti ha messo e mette in crisi la legge come parola del diritto e il principio di legalità: “disordina l’ordinamento”, disarmata la sicurezza giuridica. Con il riaffermarsi di un diritto spesso giurisprudenziale, alla parola della legge si è sempre più affiancata la parola del giudice, la nomofilachia spesso ha assunto un ruolo definitorio quando la custodia della legge è risultata compromessa nell’oggetto⁸⁶. Alla razionalità giuridica viene infatti preferita un’asserita razionalità economica, di suo però limitata e che della prima non ha la definitività di linguaggio, né la tendenziale stabilità: ne è seguita spesso la perdita di calcolabilità del diritto e il trasferimento della definizione al giudice, rimettendo al suo prudente *self-restraint* di non aggravare l’incertezza.

Si è andato formando così uno scenario popolato da criticità: una realtà prodotta da quest’ibridazione, dove il giuridico tende a spostarsi dal primato della legge al primato “del diritto”: tanto che non è mancato chi vi ha fatto fulcro per affermare che il giudice ormai è soggetto non più alla legge ma al diritto, che però definisce di volta in volta. In questo scenario che ne sposta il baricentro, lo Stato di diritto viene giocoforza supportato dalla giurisprudenza, pena il suo svuotamento di significato: ma altri arrivano a manifestamente denunciare, e con preoccupazione, il passaggio dallo *Stato di diritto* allo *Stato di giustizia*, ovvero *dei giudici*⁸⁷. È comunque un dato di tendenza universale che il ruolo delle giurisdizioni supreme diviene primario nel dire, e non solo nel dire, il diritto.

⁸⁵ Cfr. G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna 2020, 328.

⁸⁶ Sia consentito richiamare G. SEVERINI, *La sicurezza giuridica e le nuove implicazioni della nomofilachia*, in www.federalismi.it, n. 19/2018.

⁸⁷ J. KRYNEN, *L’État de justice. France, XIIIe-XXe siècle*, II, *L’emprise contemporaine des juges*, Paris 2012; B. RÜTHERS, *La rivoluzione clandestina dallo Stato di diritto allo Stato dei giudici. Costituzione e metodi. Un saggio*, a cura di G. Stella, Modena 2018 [*Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat. Verfassung und Methoden*, Tübingen 2014].

Ricordare il primato costituzionale *della legge* sul giudice e il *principio di legalità*, che è il pilastro dello Stato di diritto⁸⁸, con i suoi corollari di sicurezza giuridica, è e resta comunque essenziale. Gli inconvenienti opposti, che portano all'imprevedibilità e all'apertura alla giurisprudenza creativa, preoccupano per l'equilibrio dei poteri, la responsabilità pubblica, il principio di legalità e l'eguaglianza davanti alla legge. Al tempo stesso è debitamente realistico considerare il dato che questo spostamento generale verso il giudice ne ha accresciuto il ruolo, quale ne sia la causa, ed ha comportato una *ridefinizione funzionale* delle istituzioni della giustizia amministrativa: è coerente allora guardare a questa sua mutata condizione e affrontare le ineludibili questioni che ne nascono sull'adeguatezza degli assetti organizzativi ereditati.

In questo contesto, in Italia come altrove il giudice amministrativo viene anzitutto a misurarsi con il dato di fondo che una quantità di compiti di rilievo generale è passata da un regime di diritto pubblico a uno, almeno tendenziale, di diritto comune e che l'interesse pubblico è comunque "esplosivo". L'ibridazione è arrivata a interessare pressoché tutte le giustizie amministrative. Si è riproposto allora da noi il tema fondativo: l'affievolirsi del titolo che legittimava la *specialità* di questo giudice e che per sua natura poggiava sulla pienezza della sovranità statale e la nettezza dell'interesse pubblico. È cambiata la rappresentazione del giudizio perché si è scomposta l'idea legittimante di *un* dominante interesse *pubblico* retrostante la controversia⁸⁹. I giudici amministrativi sono stati misurati come un *servizio* in rapporto con l'esercizio di poteri riconducibili al pubblico, e la necessità di ricomporli rapportandoli ora all'interesse *generale* o - come in Francia - a ricercare soluzioni nuove nella teorica dei diritti fondamentali.

⁸⁸ R. BIN, *Lo Stato di diritto. Come imporre regole al potere*, Bologna 2017 (2004), 18 ss.; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, 4^a ed., Bologna 2019, 30. Il principio di legalità è "il principio costitutivo della sintassi giuridica dello stato di diritto, indipendentemente dal livello e dal contenuto delle norme nella quale essa si articola": L. FERRAJOLI, *Contro la giurisprudenza creativa*, in www.questionegiustizia.it, n. 4 del 2016.

⁸⁹ F. PATRONI GRIFFI, *La giustizia amministrativa tra presente e futuro*, (intervento al convegno "Stato a diritto amministrativo tra presente e futuro" - Parma 4 ottobre 2019), in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹⁰ S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., 27. Sulla nomofilachia, A. PAJNO, *Nomofilachia e giustizia amministrativa*, in *Rass. Forense*, 2014, 647.

La conseguenza “identitaria” per il giudice amministrativo è stata il rinvenire la legittimazione non più nella *specialità* costituzionalmente scolpita ma in un’ormai propria *ordinarietà* di settore, guadagnata mediante l’*expertise* e la capacità di risposta alle esigenze sociali ed economiche che le nuove declinazioni del potere vanno generando: dispute non assegnabili a un giudice dai tempi lunghi e dalla logica binaria, rispondente certo sulla violazione formale dei precetti ma risalente e malmisurata sul più frequente uso distorto dei poteri pubblici. Questo è dunque il nuovo canone: una crescita di ruolo, ma anche quell’esigenza di *accountability* che il nuovo paradigma richiede⁹⁰.

9. Il riassetto all’insegna della riduzione della sfera pubblica si è avviato in Italia nella seconda metà del 1992 con le politiche di privatizzazioni e liberalizzazioni.

Oggi la contingenza della pandemia e della “ripresa e resilienza” nella prospettiva del *Green Deal* europeo, con nuovi ruoli del pubblico, sembra discostarsene e delineare un nuovo, ulteriore, scalino volto però in altra direzione. Ma non supera il contesto formatosi in questo trentennio, sollecitato dall’insegna dello ‘Stato minimo’⁹¹. La tendenza si è comunque dispiegata con privatizzazioni, liberalizzazioni, delegificazioni, deregolamentazioni, nuove regolazioni economiche, revisione radicale degli orientamenti e dei modi dell’intervento pubblico nell’economia⁹². Da allora quello scalino ha portato a un nuovo pensiero *mainstream* per antonomasia, al fondo improntato alla tendenziale decostruzione dell’idea stessa di diritto pubblico. Le incidenze eurounitarie per la concorrenza e le istanze convenzionali di tutela dei diritti fondamentali hanno trasformato in prismatiche configurazioni che prima di solo approccio pubblico.

⁹⁰ S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., 27. Sulla nomofilachia, A. PAJNO, *Nomofilachia e giustizia amministrativa*, in *Rass. Forense*, 2014, 647.

⁹¹ Per tutti, v. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, 6^a ed., Bari-Roma 2021, 389 ss.. Cfr. A. GARAPON, *Lo stato minimo: Il neo liberalismo e la giustizia*, Milano 2012 [*La Raison du moindre Etat. Le néolibéralisme et la justice*, Paris 2010].

⁹² Cfr. ex multis G. CORSO, *Splendori e miserie dell’intervento pubblico nell’economia italiana*, e gli scritti degli altri autori in AA.VV., *L’intervento pubblico nell’economia*, a cura di M. Cafagno e F. Manganaro, in L. Ferrara e D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*. Studi, vol. V, Firenze 2016, 593. Sulla trasformazione del diritto amministrativo, L. TORCHIA, *Studiare il diritto amministrativo oggi*, in Id., *La dinamica del diritto amministrativo*, Bologna 2017, 7.

La configurazione del pubblico è mutata, talvolta retrocedendo, talaltra assumendo declinazioni nuove come con la regolazione e le autorità amministrative indipendenti, che comunque manifestano una disaggregazione del pubblico stesso⁹³; talaltra imbrigliandosi in ipernormazioni per settori particolari come per i contratti pubblici.

L'effetto di sistema è stata la propensione a posticipare la soluzione dei conflitti alla sede giudiziale, incluse ormai le questioni economicamente sensibili: accentuando la tendenza alla *giudiziarizzazione* (*judicialisation, judicialization*) del diritto, già avviata qualche decennio prima⁹⁴. Ovunque nel mondo, in quasi ogni aspetto della vita pubblica, si è registrata un'accentuazione del ruolo del giudice, il *judicial empowerment*, e così del formante giurisprudenziale⁹⁵.

La messa in crisi della già complessa idea di interesse pubblico, le nuove modalità di rilevazione delle distorsioni del potere, il dialogo verticale e orizzontale tra i giudici di diversi sistemi hanno però messo i giudici amministrativi in condizione di affinare le tecniche di risposta con una strumentazione processuale convergente e orientata alla pienezza di giurisdizione, nuovo paradigma nel nuovo paradigma, che sullo sfondo della metamorfosi generale tende ad avvicinare il giudice amministrativo al giudice comune⁹⁶.

10. In questo contesto, la prima grande trasformazione che ha investito la giustizia amministrativa e con cui ci si è allontanati dalla verticalità nel figurare i rapporti del potere pubblico e ci si è avvicinati alle concezioni di immaginate dinamizzazione e semplificazione della 'nuova gestione pubblica' (*new public management*) orientate al risultato effettivo, è stata la riconsiderazione dei rapporti di lavoro del personale pubblico e del loro giudice, seppur compensata da quella del nuovo giudice dei servizi pubblici.

⁹³ S. CASSESE, *ivi*, 393; G. MONTEDORO, *Il giudice e l'economia*, Roma 2015.

⁹⁴ Fenomeno manifesto, numericamente e qualitativamente, nel settore dei *contratti pubblici*, dove il giudice amministrativo si profila come giudice del nuovo diritto dell'economia grazie a una codificazione connotata come architettura concorrenziale di quel mercato. Sulla tendenza generale, v. A. GARAPON, *Lo stato minimo*, cit.. Cfr. C. GUARNIERI e P. PEDERZOLI, *Il sistema giudiziario*, Bologna 2017, 181 ss.

⁹⁵ R. HIRSCHL, *The Judicialization of Politics*, The Oxford Handbook of Political Science, 2011.

⁹⁶ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. Un cambio de paradigma?*, Madrid 2007 [trad. it., *Le trasformazioni della giustizia amministrativa. Un cambio di paradigma?*, Milano 2010]; M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna 2019, 193 ss.; M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna 2021, 39 ss..

La *contrattualizzazione* del lavoro con le pubbliche amministrazioni ha riguardato quello che era uno dei principali oggetti della giurisdizione amministrativa. Si parlò anche, ellitticamente, di *privatizzazione* del pubblico impiego guardando all'assimilazione tendenziale con il lavoro privato. L'effetto è stato il passaggio di quelle controversie alla giurisdizione ordinaria, chiudendo quel che è stato chiamato il 'secolo breve' del pubblico impiego, iniziato con la riforma Giolitti-Orlando (r.d. 22 novembre 1908, n. 693, terzo Governo Giolitti) e perfezionato dalla riforma de'Stefani del 1923-24.

Così, nel 1992-93 si avviò il passaggio di gran parte del pubblico impiego dalla disciplina di diritto pubblico a una "privatistica". In attuazione della legge-delega di "*razionalizzazione*" dell'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, questa "privatizzazione" cominciò con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (art. 68, poi modificato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che introdusse la data fatidica del 30 giugno 1998) con cui venne *privatizzata* la gran parte dei rapporti di lavoro pubblico.

Il percorso si consolidò con le riforme "Bassanini" dei tardi anni '90 attraverso, appunto, l'effetto consequenziale della migrazione verso il giudice ordinario di gran parte delle controversie sul pubblico impiego. In particolare con:

b) la legge di delega 15 marzo 1997, n. 59, c.d. *Bassanini-uno*, che delegò il Governo a devolvere al giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

c) in attuazione della delega, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, la c.d. *seconda privatizzazione* che completò la prima privatizzazione (già avviata dal d.lgs. 29 del 1993) estendendola ai dirigenti generali.

d) Il tutto confluì a sistema con il testo unico del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che dalla devoluzione al giudice ordinario tenne fuori solo le controversie del «*personale in regime di diritto pubblico*» (magistrati, personale militare e di polizia, carriera diplomatica e della carriera prefettizia, ...).

Con questa massiccia migrazione, la giustizia amministrativa è venuta a perdere la centralità sull'apparato pubblico che le aveva dato la riforma del 1923-24⁹⁷: è stata, si potrebbe dire, la contro-riforma de'Stefani.

⁹⁷ G. MELIS, Origine e storia del Consiglio di Stato, in G. Paleologo (a cura di), I Consigli di Stato di Francia e d'Italia, Milano 1998, 71-85; Id., Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia, in S. Cassese (a cura di), Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale, Milano 1997, 1-19.

Ma, quasi un *do ut des*, ha acquisito spazi in giurisdizione esclusiva sui servizi e i contratti pubblici o su particolari settori di materie come il governo del territorio. Un sostanziale scambio di giurisdizione, pubblico impiego contro diritto pubblico dell'economia. Lo stesso d.lgs. n. 80 del 1988 passò alla giurisdizione esclusiva amministrativa le controversie sui pubblici servizi e in materia urbanistica ed edilizia: per entrambe con la reintegrazione in forma specifica e il risarcimento del danno ingiusto.

La ridefinizione del paradigma generale aveva fatto apparire obsoleto il criterio tutto italiano, malcerto, del riparto di giurisdizione per situazioni soggettive; e più agevole quello per materie: in pratica, la giurisdizione esclusiva, che già aveva connotato il pubblico impiego. Prese così corpo il riparto di giurisdizione "*per blocchi di materie*". Ma venne contestato (insieme alle modifiche introdotte due anni dopo dalla legge n. 205 del 2000) e razionalizzato da Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 204: che dichiarò incostituzionale l'art. 33, comma 2, d.lgs. n. 80 del 1998, come sostituito dall'art. 7, lett. a), l. n. 205 del 2000, nell'individuare controversie in cui può mancare un profilo riconducibile all'amministrazione-autorità.

In effetti, la legge 21 luglio 2000, n. 205, *in materia di giustizia amministrativa*, aveva assegnato alla giurisdizione amministrativa le controversie su affidamenti di lavori, servizi o forniture e aveva accresciuto pienezza ed effettività della tutela del giudice amministrativo con l'azione risarcitoria (già assunta a figurabile da Cass., SS.UU., 22 luglio 1999, n. 500, sulla risarcibilità degli interessi legittimi). Quest'evoluzione ebbe il suo strumento normativo principale con, finalmente, la codificazione del «processo» amministrativo, portata dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 attuativo della delega dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Parlando definitivamente di «*processo*» (come aveva iniziato la legge n. 205 del 2000) venne abbandonata l'idea ultima del ricorso/giudizio, oltre che ampliata la panoplia di azioni e tutele. Ma, non a caso l'art. 133 del Codice elenca un lungo catalogo di giurisdizione esclusiva.

Insomma, il trend è stato quello un'assimilazione progressiva agli standard della giurisdizione ordinaria, emancipando quella amministrativa dalla stretta qualifica di *giudice speciale*. L'evoluzione ha connotato il giudice amministrativo - ha detto con quella sentenza n. 204 del 2004 la Corte costituzionale riprendendo la dottrina - per la «*piena dignità di giudice ordinario per la tutela, nei confronti*

della pubblica amministrazione, delle situazioni soggettive» diverse da quelle sui “diritti”⁹⁸.

11. Quanto alla funzione consultiva, nei dodici anni tra 1997 e 2009 le politiche di semplificazione amministrativa ne hanno ristretto oggetti e modalità. La prima tappa è stata di conformazione ai principi dell'*arrêt Procola* (Corte EDU, Procola c. Lussemburgo, n. 14570/89, 28 settembre 1995) per il quale l'art. 6, par. 1, CEDU sul *giusto processo* per la *teoria delle apparenze* sul giudice terzo e imparziale non permetteva la partecipazione di stessi consiglieri di Stato lussemburghesi a decisioni su ricorsi contro un regolamento oggetto di un parere cui avevano partecipato in sede consultiva.

Così l'art. 17 l. 15 maggio 1997, n. 127, sullo snellimento dell'attività amministrativa, c.d. *Bassanini-bis*, finalizzata alla “*semplificazione amministrativa*”, istituì «una sezione consultiva del Consiglio di Stato per l'esame degli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per legge o è comunque richiesto dall'amministrazione», e tolse il parere obbligatorio su altri oggetti come i contratti pubblici (fino allora una delle principali espressioni della funzione consultiva e di prevenzione di quella che poi sarebbe stata la pronunciata giurisdizionalizzazione del settore). Un'ulteriore restrizione fu portata dalla legge finanziaria per il 2000 (l. 23 dicembre 1999, n. 488). Il parere del Consiglio di Stato diveniva tendenzialmente facoltativo, salvo sugli “affari normativi” e sui ricorsi straordinari.

Il secondo atto ha riguardato la dominante componente della funzione consultiva, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Venne “*giurisdizionalizzato*” dall'art. 69 l. 18 giugno 2009, n. 69 (la stessa che delegava al governo il codice del processo amministrativo) dando seguito ultimo a una tendenza progressiva di sua connotazione giurisdizionale. Da allora, il governo non può disattendere quei pareri obbligatori del Consiglio di Stato, perché resi vincolanti dalla riforma e in pratica trasformati in una decisione. Quantitativamente, è l'impatto più significativo.

⁹⁸ “*se si guarda [...] alla giurisprudenza della Corte [costituzionale] a partire dagli anni 2000, è facile rendersi conto che essa assegna ai giudici amministrativi “piena dignità” di giudice ordinario per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, delle situazioni soggettive non contemplate dall'art. 2 della legge n. 2248 del 1865, all. E (Corte Cost., n. 204/2004) e riconosce al giudice amministrativo, quale giudice naturale dell'esercizio della funzione pubblica, poteri idonei ad assicurare piena tutela, per il danno sofferto anche in violazione di diritti fondamentali per l'illegittimo esercizio del potere pubblico (Corte Cost., n. 140 del 2007)”: A. PAJNO, Trasformazioni della Giustizia Amministrativa, in Corte costituzionale Corte di Cassazione, Consiglio di Stato. Tre giurisdizioni apicali, a cura dell'Accademia Nazionale dei Lincei, Bologna 2017, 74*

Ma a parte le innovazioni legislative, anche la delegificazione di disposizioni sulla struttura interna del Consiglio di Stato ha portato a incidere sensibilmente sul rapporto tra le due funzioni.

La base è stata data dalla c.d. “riforma Brunetta” della p.a., in particolare dell’art. 54 d.-l. 25 giugno 2008, n. 112 su sviluppo economico, semplificazione, competitività (cd. “*decreto Brunetta anti-fannulloni*”) conv. dalla l. 6 agosto 2008, n. 13, che aggiunge un quinto comma all’art. 1 l. n. 186 del 1982 sull’ordinamento della giurisdizione amministrativa, per cui «*il Presidente del Consiglio di Stato, con proprio provvedimento, all’inizio di ogni anno, sentito il Consiglio di presidenza, individua le sezioni che svolgono funzioni giurisdizionali e consultive, determina le rispettive materie di competenza e la composizione, nonché la composizione della adunanza plenaria ai sensi dell’articolo 5, primo comma*».

Con questo mezzo, ad oggi si sono avuti tre decreti del Presidente del Consiglio di Stato che hanno inciso sulla realtà dell’istituto:

- 1) la trasformazione della Terza Sezione da consultiva a giurisdizionale: decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 103 del 10 dicembre 2010.
- 2) la trasformazione della Seconda Sezione da consultiva a giurisdizionale: decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 176 del 14 dicembre 2018.
- 3) L’istituzione della Settima Sezione giurisdizionale: decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 229 del 24 settembre 2021.

12. È allora il momento di giungere a qualche conclusione. Questi sono i dati e i fatti che si propongono all’analisi della trasformazione del Consiglio di Stato rispetto alla trasformazione dello Stato di diritto. Dicono che, negli ultimi undici anni (operativamente, dal 1 gennaio 2022), le sezioni giurisdizionali sono state raddoppiate, dalle tre del 1948 a sei; le sezioni consultive sono state dimezzate, dalle tre tradizionali, più quella per gli affari normativi, a una tradizionale e quella per gli affari normativi.

Se si considera poi che, oltre al decentramento all’apposita sezione del parere sugli affari normativi (la sottrazione all’Adunanza Generale ha sì prevenuto gli inconvenienti “Procola” e semplificato il procedimento, ma ha reso questo parere non più significativo dell’intero istituto e dunque non più insuperabile in giustizia), ormai avviene che:

- i *quesiti*, cioè l’espressione più genuina del *parere facoltativo*, in media

sono solo al più una ventina all'anno (nel 2020 sono stati appena quindici: poco più di uno al mese: e non ci sono grandi discostamenti dal decennio precedente, anzi semmai un leggerissimo aumento);

- con la “*giurisdizionalizzazione*” del ricorso straordinario, la parte dominante dei pareri della residua Prima Sezione consultiva non sono più disattendibili atti di consultazione nel quadro di ciò che resta di una “giustizia ritenuta”, ma vere decisioni definitive, seppure a contraddittorio formalmente affievolito.

Per la funzione consultiva sugli atti normativi, va considerato anche che le è stato sottratto spazio anche dalla discutibile pratica dei “*decreti non regolamentari*”⁹⁹, benché disciplinanti fattispecie generali e astratte, che ha eluso il parere obbligatorio del Consiglio di Stato previsto dalla riforma della Presidenza del Consiglio del 1988 (l. 23 agosto 1988, n. 400, art. 17).

Rispetto a un quarto di secolo fa, ne viene un'evidente restrizione della funzione consultiva - per quanto permanga tecnicamente ben apprezzabile e rilevante nel suo spazio residuo - a fronte dell'espansione quali-quantitativa della funzione giurisdizionale.

Insomma, sia in termini strutturali, sia in termini funzionali, il baricentro del Consiglio di Stato, in questo trentennio, si è ampiamente spostato sulla giurisdizione. Il Consiglio di Stato, in sintesi, è sempre più *giudice* e sempre meno “*organo ausiliario*” del governo.

13. Si torna dunque al quesito di fondo sul rapporto tra *nomina e res* che ci siamo posti all'origine. Ci domandiamo se, alla luce del principio di realtà, cioè guardando all'attualità storica del suo *konkrete Ordnung*, il nostro *Consiglio di Stato*, non stia - fermo il nome- progredendo nel senso di una corte amministrativa suprema: vale a dire se non si vada ormai sempre più avvicinando, nella realtà effettuale, al modello prevalente in Europa riguardo alla giustizia amministrativa. È una tendenza che lo pone in linea con quel patrimonio di valori giuridici convergenti da diverse tradizioni in un comune grande spazio, da diversi chiamato nuovo *ius commune* europeo: che - avendo a pilastro i principi condivisi del giusto processo e della buona giustizia - può procedere in modi più uniformi a rendere giustizia nei rapporti amministrativi e a recuperare nella tradizione romanistica del diritto un fattore unificante per l'Europa.

⁹⁹ L'art. 17, comma 4-bis, l. n. 400 del 1988 riserva invero ai «*decreti ministeriali di natura non regolamentare*» la sola «*definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali*» dei ministeri, cioè mere finalità organizzative.

Certo è che ormai è visibile il distacco dall'archetipo storico francese, anche se di quello opportunamente conserva, si badi rilegittimata dall'esigenza generale efficientistica, la c.d. terza funzione, cioè la pratica degli incarichi individuali in alte funzioni amministrative. Del resto, in Francia, per analoghe ragioni di mutamento di paradigma, la funzione consultiva - da sempre ben più penetrante e strutturata di quella italiana - non è più detta come in passato la *mission première* del *Conseil d'Etat*: eppure un terzo di quei trecento consiglieri di Stato è normalmente distaccato presso l'amministrazione attiva. Il che anzi ancor più continua a corrispondere a un'esigenza di tenuta e di coerenza generale dell'ordinamento, altrimenti ineguagliabile: ma avviene a titolo individuale e *intuitu personae*, non di istituto: sicché non contrasta la trasformazione di cui parliamo.

A tentare una sintesi di questo *excursus* sui quasi due secoli dal 1831, si ha che le trasformazioni del nostro Consiglio di Stato hanno rispecchiato la trasformazione, italiana ed europea, dello Stato di diritto, seguendone il modo di manifestarsi, di consolidarsi, di evolversi. Il filo rosso è stato - in parallelo alla trasformazione dello stesso Stato di diritto - quello della lenta ma progressiva accentuazione della dimensione contenziosa: avanzata dapprima nel 1859 con la riforma Rattazzi ma interrotta con la giurisdizione unica (1865), reintrodotta definitivamente nel 1899 con la riforma Crispi, poi progressivamente accentuata e affinata. E finalmente portata a carattere dominante con la grande trasformazione generale dell'ultimo trentennio, seguendo l'andamento dei modi generali di realizzazione del diritto e così appunto spostando in sostanza l'organo, fermo il prestigioso nome di *Consiglio di Stato*, verso i caratteri di una corte amministrativa suprema munita di alcune, comunque significative, funzioni consultive.

Tutto questo è ancora una volta lo specchio della capacità del Consiglio di Stato di mutare nel tempo. Questa plasticità è sempre stata di suo una virtù dell'istituto e tale si mostra anche oggi, consentendogli questo significativo adattamento. In effetti l'ibridazione dell'ultimo trentennio avrebbe dovuto portare in contraddizione il Consiglio di Stato e con esso l'intera giustizia amministrativa, contingenza degli ultimi due secoli la cui matrice napoleonica è tra le principali espressioni del precedente paradigma.

Però, quasi paradossalmente, il Consiglio di Stato e la giustizia amministrativa ne sono usciti non indeboliti bensì rinforzati. Questo è avvenuto grazie ai fattori di contesto rispetto ai quali la giustizia amministrativa ha saputo mostrare singolare

rispondenza. Anzitutto, grazie proprio al nuovo paradigma di prevalenza dell'*economico* sul *politico*, dall'esterno è stata data minor attenzione alla sua contestualizzazione simbolica, che pure ha perso peso con la sovranità: le sue comunque rimangono forme accettabili in un'ibridazione con il nuovo. Piuttosto, l'attenzione primaria viene ora data alla capacità tecnica del mezzo prescelto, che - nella tendenza alla giurisdizionalizzazione del diritto - è quello della resa di una risposta di giustizia con particolari qualità e speditezza.

Sicché, in un ambiente ormai attento alla capacità di *governance* dei compiti affidati di fronte alle sfide attuali e dove, con il "tramonto della politica"¹⁰⁰, viene a dominare l'amministrazione delle cose piuttosto che la geometria preconstituita degli assetti, diviene risolutivo il valore dell'efficienza nella funzione e della tempestività di risposta (il tempo è sempre più un valore economico e giuridico). È questo profilo che - comparato, occorre dirlo, alla crisi organizzativa della giurisdizione civile - ha conferito al Consiglio di Stato e alla giustizia amministrativa se non una nuova legittimazione, quanto meno una notevole valorizzazione di una tenuta 'cittadinanza': ma non più per investitura di una *specialità* ormai obsoleta e non rimpiaanta, bensì - in un contesto dove appunto il mezzo rileva più del fine - per efficienza ed efficacia, di loro utili alla primaria prospettiva economica.

In compenso, questa trasformazione presenta un - al fondo felice - prezzo al quale certo ha contribuito l'affiancamento pluridecennale dei tribunali amministrativi regionali: quello dell'accentazione funzionale di un vero e proprio *giudice*. E, implicitamente, con riferimento ai connotati del *buon giudice* posti da quel nuovo *ius commune*: nel quale l'*arrêt Procola*, pur con le resistenze che ha generato, ha segnato un punto di non ritorno¹⁰¹.

In questo ampio quadro, il Consiglio di Stato ha, insieme ai tribunali amministrativi, affinato la strumentazione di giudice e la sua primigenia funzione consultiva è stata interessata dal fenomeno opposto, perdendo numericamente quota e la consultazione trovando altre vie e altre figure capaci, nei loro modi, di offrirla.

¹⁰⁰ E. SEVERINO, *Il tramonto della politica. Considerazioni sul futuro del mondo*, Milano 2017, sulla politica che cede all'economia la gestione della società, limitandosi a garantire il funzionamento del mercato.

¹⁰¹ E v. anche, ad es., Kleyn e altri c. Paesi-Bassi, nn. 39651/98, 39343/98, 46664/99 et al., 6 maggio 2003; Sacilor-Lormines c. Francia, n. 65411/06, 9 novembre 2006.

Termina così, almeno ad oggi, l'arco della storia di cui ci siamo occupati. L'*exiguum clinamen* segnato, oltre le intenzioni, dalle *Regie lettere patenti* del 13 settembre 1831 che scartarono la via della rappresentatività per preannunciare quella che portò al tecnicismo giuridico-amministrativo, indicò la via perché il Consiglio di Stato potesse divenire, come poi è stato, un'istituzione centrale per dare corpo allo Stato di diritto. L'emergere e il progressivo avanzare, da oltre centotrent'anni, del suo ruolo di giudice fino a divenirne carattere dominante, riflette la trasformazione dell'ordinamento e l'andamento dei tempi che oggi offrono alla giurisdizione un ruolo ben diverso dal passato. Questo processo lo ha condotto a decisamente avvicinarsi, *immutato nomine*, al modello oggi del tutto prevalente in Europa: dove la realizzazione dello Stato di diritto si è in grande parte decentrata dall'apparato pubblico a, com'è stato efficacemente chiamato, il "custode delle promesse"¹⁰².

Ricordiamo allora il giovane Re Carlo Alberto e quella prima seduta di quel 4 novembre 1831, centonovant'anni fa, a Palazzo Carignano con quei suoi quindici consiglieri di Stato. Ma considerando qual è oggi la realtà vivente di quest'istituto che - con quel nome - qui nacque in tutt'altro contesto e con ben altri caratteri. Non giova indulgere ad una retrospettiva simbolica ma decettiva, che prende in considerazione l'icona fissa di un illustre passato del Consiglio di Stato anziché la sua storia e la sua capacità di adattamento e trasformazione, che ne è il vero valore. Prediamone atto e domandandoci quali ne siano le conseguenze - in potenzialità funzionali ma anche nelle non poche fragilità strutturali - rispetto alle esigenze e ai principi che oggi la società considera irrinunciabili.

¹⁰² A. GARAPON, *Le gardien des promesses: le juge et la démocratie*, Paris 1996 [trad. it., *I custodi dei diritti. Giudici e democrazia*, Milano 1997].

L'Editto di Racconigi e l'attività del Consiglio di Stato sino all'Unità.

di Paola Casana

Il Consiglio di Stato napoleonico

Dopo il pregevole intervento di Guido Melis che ha ripercorso la storia del Consiglio di Stato in seguito all'unificazione italiana, io farò un passo a ritroso cercando di evidenziare quelle che furono le radici del nostro attuale Consiglio di Stato, che oggi rappresenta 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 però 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 una altrettanto lunga gestazione, prima di essere creato nel 1831 da Carlo Alberto nell'allora Regno di Sardegna¹⁰³.

L'organo istituito da quest'ultimo è infatti sempre stato considerato il progenitore di quello che è ancora oggi in piena funzione, ma a sua volta aveva avuto un modello a cui fare riferimento - anche se discostandosi da esso su alcuni aspetti e conformandosi su altri - che era rappresentato dal Consiglio di Stato creato da Napoleone con la Costituzione del 22 Frimaio dell'anno VIII (13 dicembre 1799), attraverso la quale il Corso aveva anche ottenuto il titolo di Primo Console divenendo così il detentore del reale potere decisionale. Il Consiglio di Stato napoleonico fu ricostituito sulla base del *Conseil du Roi* d'antico regime, ma ben presto fu reinventato da Bonaparte che - attraverso l'interpretazione del testo costituzionale, spesso alquanto generico riguardo le funzioni del nuovo organo, e attraverso l'emanazione di tutta una serie di provvedimenti consolari - ne fece uno strumento duttile ed elastico, adattabile alle proprie esigenze di governo.

Nel primo periodo di Consolato Napoleone non aveva ancora a disposizione 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.

¹⁰³ P. Casana, *Premesse e genesi del Consiglio di Stato albertino*, in P. Casana, C. Bonzo, *Tra pubblico e privato. Istituzioni, legislazione e prassi nel Regno di Sardegna del XIX secolo*, Torino, G. Giappichelli, 2016, p. 3; G. S. Pene Vidari, *L'istituzione del Consiglio di Stato (18 agosto 1831)*, in "Studi Piemontesi", vol. X, 1981, fasc. 2, pp. 337-345.

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.

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 od 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'esecutivo¹⁰⁴.

Le variegate e generiche competenze del Consiglio di Stato indicate nella Costituzione vennero specificate il 26 dicembre 1799 - dopo l'insediamento dei consiglieri distribuiti in cinque sezioni¹⁰⁵ - con l'approvazione del suo Regolamento da parte dei Consoli¹⁰⁶. La suddivisione in sezioni del Consiglio di Stato rappresentò una delle principali innovazioni volute da Napoleone e quando poi egli 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 graduale 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 contenzioso¹⁰⁷.

¹⁰⁴ P. Casana, *Premesse e genesi...*, cit., pp. 6-7.

¹⁰⁵ 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 nevooso dell'anno VIII).

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ P. Casana, *Premesse e genesi...*, cit., pp. 8 ss.

Questi brevi cenni relativi alla nascita ed allo sviluppo del Consiglio di Stato napoleonico sono opportuni per poter poi meglio cogliere le caratteristiche di quello istituito da Carlo Alberto con l'Editto di Racconigi.

Gli antefatti all'istituzione del Consiglio di Stato albertino

L'esempio del Consiglio di Stato francese coinvolse anche tutta l'Italia fino alla Restaurazione, poiché nell'epoca napoleonica le sue competenze furono estese ai territori della Penisola divenuti parte della Francia (Piemonte, Liguria, Parmense, Toscana, Lazio, Umbria) e organi analoghi furono introdotti nel Regno di Napoli e in quello d'Italia legati a Napoleone. Con la Restaurazione i Consigli del periodo napoleonico inizialmente furono soppressi, ma progressivamente vennero ripristinati, ora proponendo nuovi modelli, ora ricalcando almeno in parte quello napoleonico.

Nel Regno di Sardegna, nei primi anni Venti e poi ancora nel 1831, vennero elaborati vari progetti per l'istituzione di un Consiglio di Stato, ma non incontrarono il favore del Re, né prima del 1821 sotto Vittorio Emanuele I, né dopo sotto Carlo Felice.

Tali progetti dovevano essere conosciuti negli ambienti di Corte e rispecchiavano ora posizioni molto conservatrici di coloro che volevano far rivivere l'antico Consiglio del Re di epoca cinquecentesca (Alessandro Saluzzo, Gian Francesco Napione), ora posizioni più innovative che individuavano nel nuovo organo uno strumento di coordinamento per portare avanti riforme che coinvolgessero dal profondo tutta l'amministrazione dello stato. Altre proposte gli conferivano anche vaghe funzioni di rappresentanza politica - seppure non elettiva - a livello locale (Ilarione Petitti di Roreto), oppure ancora concepivano il nuovo organo strettamente legato a un progetto di riforma giudiziaria in cui il Consiglio di Stato era introdotto essenzialmente come organo giurisdizionale in quanto munito di una Sala di Giustizia che avrebbe dovuto fungere da Tribunale di Revisione e Cassazione (Prospero Balbo)¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Su tali progetti cfr. P. Casana, *Da Napoleone a Carlo Alberto. I molteplici volti del Consiglio di Stato nei progetti della restaurazione sabauda*, in A.A. V.V., *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet Giuridica, 2011, pp. 55-94.

Carlo Alberto, che facilmente era a conoscenza di questi programmi appena salito al trono, vide nella ricostituzione di tale organo uno strumento per rilanciare il ruolo della Corona e delle *élites* ad essa collegate contro i fermenti costituzionali. In altre parole il nuovo Re cercava di trovare qualche nuova soluzione, ma senza accettare il principio della rappresentanza politica radicato nel movimento costituzionale¹⁰⁹.

Fu così che, appena ottenuto il trono, tentò di avviare qualche moderata riforma volta a rinnovare uno Stato da troppo tempo ancorato ad uno spirito di preponderante tradizionalismo. Per lanciare segnali di questo “nuovo corso” iniziò una drastica opera di rinnovamento degli uomini di governo licenziando gran parte dei vecchi ministri di Carlo Felice e sostituendoli con uomini di formazione napoleonica, ma bilanciando le sue nuove scelte con la permanenza al Ministero degli Esteri di Vittorio Sallier de la Tour, uno dei principali rappresentanti del vecchio conservatorismo. Quest’ultimo fu l’unico a mantenere il proprio posto fino al 1835 prevalentemente per motivi politici, 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 in ogni caso il notevole peso che gli uomini d’*ancien régime* continuarono ad avere nel primo periodo del regno di Carlo Alberto e le vicende attraverso cui passò la creazione del Consiglio di Stato ne sono una conferma¹¹⁰.

L’istituzione del nuovo organo fu d’altra parte uno dei primi problemi a tornare alla ribalta con l’avvento del nuovo Re: da un lato perché la monarchia si rendeva conto dell’urgenza del portare avanti delle riforme - e quella del Consiglio di Stato era stata ampiamente avviata già 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», ma in sostanza perfezionava e non intaccava il vigente aspetto istituzionale dello Stato¹¹¹.

¹⁰⁹ E. Genta, G.S. Pene vidari, *Storia del diritto contemporaneo*, a cura di Claudia De Benedetti, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 168-169.

¹¹⁰ Cfr. N. Nada, *L’età della Restaurazione (1814-1831)*, in P. Notario, N.Nada, *Il Piemonte sabauda. Dal periodo napoleonico al Risorgimento*, Torino, UTET, 1993; P. Casana, *Premesse e genesi...*, cit., pp. 41-42.

¹¹¹ G. S. Pene Vidari, *Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione*, in *Atti del convegno celebrativo del centocinquantenario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, A. Giuffrè, 1983, pp. 21-61 ed in particolare p. 46.

L'Editto di Racconigi

L'editto che istituiva il nuovo organo fu emanato da Carlo Alberto dalla dimora estiva di Racconigi, da secoli proprietà della sua famiglia, il 18 agosto 1831. Era preceduto da un ampio proemio che annunciava le linee programmatiche del nuovo regno in tono piuttosto aulico e paternalistico, anche perché questa era la prima occasione in cui il Sovrano prendeva ufficialmente la parola in qualità di Re, non avendo pronunciato il tradizionale discorso della Corona nel momento in cui era salito al trono.

Il proemio, dunque, rappresentava il programma di governo del nuovo sovrano ed il Consiglio di Stato veniva posto al centro di tale piano: il Re - senza trascurare i principi e le tradizioni che per tanti secoli avevano guidato la monarchia - si impegnava a rivedere e perfezionare l'antica legislazione affinché potesse far fronte ai nuovi bisogni del paese; si riprometteva di individuare sistemi il meno gravosi possibili per riscuotere le contribuzioni necessarie al servizio pubblico, studiando qualche alleggerimento delle imposizioni pubbliche, senza tuttavia trascurare incentivi all'economia in generale, alla cultura ed alle arti; si proponeva di introdurre miglioramenti nel settore della pubblica istruzione, senza peraltro tralasciare di accordare "assistenza alla religione".

Per attuare questo ambizioso programma Carlo Alberto aveva deciso di istituire un Consiglio di Stato, per riunire in esso persone di merito, fedeli al trono, esperte di scienze politiche, fornite - diremmo oggi - di un buon curriculum¹¹².

Nel Proemio Carlo Alberto accennava anche alla composizione del nuovo organo che doveva essere diviso in più sezioni (dell'Interno; di Giustizia, Grazia ed Affari ecclesiastici e di Finanze) e che aveva la funzione in parte di sostituire e in parte di coordinare i vari Consigli settoriali e contingenti già esistenti nello Stato, che fino ad allora avevano agito in modo autonomo e scoordinato fra loro¹¹³.

Al nuovo organo veniva assegnato l'esame di tutte le proposte di innovazioni legislative e regolamentari (art. 21), l'esame del bilancio dello Stato, i problemi generali di politica economica, i conflitti di competenza tra i ministeri, "i conflitti di giurisdizione giudiziaria o di amministrazione", competenze sulla natura e

¹¹² 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. 102-108.

¹¹³ G. S. Pene Vidari, *Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione*, in *Atti del convegno celebrativo del centocinquantenario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, A. Giuffrè, 1983, pp. 21-61 ed in particolare p. 46.

quantità delle pubbliche imposte e del debito pubblico (art. 23) ecc. Su tali temi il Consiglio era chiamato ad esprimersi sempre “in maniera consultiva”, mai di decisione (art. 20).

Il complesso di queste attribuzioni, seppure puramente consultive, era piuttosto vasto ed importante e prendeva quasi una coloritura di controllo di certa attività dei ministri, quando, ad esempio, veniva incaricato dell'esame del bilancio statale. Non rientravano nelle sue competenze, invece, le materie di politica estera, guerra e marina e quelle relative all'amministrazione della Real Casa. È anche da notare che i ministri non ne potevano fare parte ed erano ammessi a partecipare alle sue riunioni con solo voto consultivo e dopo autorizzazione regia (art. 14), mentre il Consiglio aveva ampie possibilità di procurarsi presso la pubblica amministrazione tutte le informazioni ritenute opportune (artt. 15-16), soprattutto in materia di ricorsi, per i quali era istituita un'apposita cancelleria composta da Referendari (artt. 29-32).

A questo Consiglio cosiddetto “ordinario” il Re prevedeva di aggiungere altri Consiglieri “straordinari” - due Cavalieri della S.S. Annunziata, due vescovi, e due consiglieri tratti da ciascuna delle più ampie circoscrizioni territoriali in cui era suddiviso lo Stato -, che potessero rappresentare le varie esigenze delle diverse popolazioni.

Costoro, riunendosi con il “Consiglio ordinario”, avrebbero dovuto formare il cosiddetto “Consiglio compiuto”, convocato annualmente. Era proprio questa novità del “Consiglio compiuto” che piaceva alle correnti liberali, poiché in esso vedevano l'introduzione di un minimo di rappresentatività - seppure non ancora elettiva - a livello locale, ma in realtà non venne mai convocato.

Nell'Editto istitutivo, il Consiglio di Stato albertino introduceva, dunque, grandi novità, poiché si presentava come un organo strettamente legato al re - che continuava a conservare tutti i suoi poteri assoluti -, era autonomo nei confronti dei ministri, tanto per le larghe competenze consultive, quanto per la possibilità di sbocchi di tendenze rappresentative. Tali caratteristiche finivano così per disturbare sul piano politico¹¹⁴ la posizione dei membri del governo ai quali il nuovo organo si affiancava nel rapporto immediato con il re.

¹¹⁴ G. Genta, G.S. Pene Vidari, *op. cit.*, p. 173.

Naturalmente tutto ciò mise in allarme i conservatori e gran parte dell'ambiente ministeriale, tanto che il Re, pur difendendo l'innovativo organo, con le Patenti del 13 settembre 1831 di attuazione del precedente Editto, lo ridimensionò alquanto sia riguardo alle sue funzioni, sia riguardo alla sua posizione politica.

I timori degli elementi tradizionalisti che il "Consiglio compiuto" potesse rappresentare un organo di transizione verso soluzioni rappresentative, tanto pesarono che nelle Patenti del 13 settembre 1831 l'articolo 1 precisava che l'annuale convocazione del "Consiglio compiuto" sarebbe stata regolamentata da un successivo provvedimento, di fatto mai emanato, e la sua riunione fu rimandata *sine die*, salvo venire rispolverata nel 1847, ma anche questa volta finirà col restare sulla carta in seguito allo scoppio dei moti del '48.

Accantonato il "Consiglio compiuto" le Patenti esecutive ridimensionarono anche le funzioni del nuovo organo, circoscrivendo ad un parere puramente "tecnico" la sua analisi dei bilanci - in quanto limitata "principalmente" ai problemi tributari e fiscali - riducendo la sua consulenza sull'amministrazione pubblica, sull'organizzazione e l'operato dei ministeri, sul diritto pubblico in generale. Il provvedimento attuativo rispecchiò perciò una visione profondamente riduttiva delle funzioni del Consiglio di Stato, soprattutto sul piano politico, funzioni che si sarebbero potute intendere in modo ben più ampio sulla base dell'Editto istitutivo.

La prima riunione del Consiglio di Stato si svolse a Palazzo Carignano il 4 novembre 1831, ma senza una vera e propria inaugurazione solenne ed ufficiale; fu presieduta dal Vicepresidente Ignazio Thaon di Revel, uno degli esponenti del conservatorismo subalpino.

L'attività del Consiglio di Stato albertino in epoca prestatutaria.

Con l'entrata in attività del Consiglio di Stato scomparvero altri organi di consulenza periodica o temporanea con competenze più specifiche, seguendo un criterio di concentrazione e di razionalizzazione della funzione consulente. Una valutazione generale sull'attività del Consiglio di Stato non è ancora stata fatta, ma sulla base degli studi esistenti mi pare di poter dire che il peso politico dell'organo si rivelò nel complesso modesto o, almeno, inferiore alle aspettative. Esso, però, svolse un utile lavoro di *routine* come collaboratore "tecnico" nel campo della formazione delle leggi, dell'esame dei bilanci dello Stato e delle

spese predisposte dai ministri, della consulenza per l'espletamento delle diverse pratiche amministrative.

Fin dall'inizio il nuovo organo incontrò una certa ostilità da parte dei ministri, responsabili dell'amministrazione attiva: questi ultimi non sempre furono rispettosi delle prerogative del Consiglio di Stato e sovente ne aggirarono o ignorarono le competenze; spesso le decisioni prese nel Consiglio di Conferenza (l'allora Consiglio dei ministri) finirono con l'aver un peso decisamente superiore rispetto alla posizione del nuovo Istituto: in parecchie circostanze si insistette sulle decisioni assunte dai ministri o dal re e si volle ignorare l'oscuro lavoro di consulenza del Consiglio di Stato.

Un organo che avrebbe potuto, sulla base delle previsioni normative del 18 agosto 1831, avere una notevole rilevanza politica di controllo dell'attività ministeriale, di indicazione, propulsione e coordinamento dei programmi politici da realizzare, di consulenza su gran parte dei più gravi problemi di politica interna, venne per lo più indirizzato verso un'attività di ordinaria e quotidiana collaborazione col Governo, che ne ridimensionò notevolmente la portata. La prassi spostò il Consiglio di Stato da una posizione di rilievo anche politico a compiti di pura impostazione amministrativa¹¹⁵.

La necessità del suo intervento per l'attività normativa non fu mai messa in discussione, ma deve considerarsi più come riconoscimento di una consulenza "tecnica" piuttosto che come attribuzione di un qualche valore politico. Tutto ciò emerge non solo dai lavori preparatori del Codice Civile, ma dallo stesso art. 4 del suo testo definitivo, ove si precisa che «al Re solo appartiene la podestà di fare le leggi dello Stato» e che «le leggi si fanno per Editti, Lettere Patenti, previo parere del Consiglio di Stato»¹¹⁶.

¹¹⁵ Sull'attività del Consiglio di Stato albertino in un ambito specifico cfr. C. Bersani, *Stato, Chiesa e Statuto L'attività del Consiglio di Stato in materia ecclesiastica dal 1848 al 1855*, vol. I, Roma, Aracne Editrice, 2016; P. Casana, *Il Consiglio di Stato albertino e il territorio*, in *Pouvoirs et territoires dans les Etats de Savoie*, contributions réunies par Marc Ortolani, Nice, Serre Editeur, 2010, pp. 91-101; G. S. Pene Vidari, *Note sul primo anno d'attività del Consiglio di Stato albertino*, in "Rivista di storia del diritto italiano", LXII, 1989, pp. 55-77, edito anche in *Studi in onore di Luigi Firpo*, a cura di Silvia Rota Ghibaudo e Franco Barcia, Milano, Franco Angeli, 1990, III, pp. 409-425 e le bibliografie ivi citate.

¹¹⁶ Codice civile per gli Stati di S.M. il re di Sardegna, Torino, Stamperia Reale, 1837, art. 4.

Per comprendere concretamente l'attività da esso svolta fino al 1848, ci viene in soccorso il ricco materiale conservato presso l'Archivio di Stato di Torino e in special modo i *Verbali* delle sedute delle singole Sezioni e delle sedute a Sezioni riunite¹¹⁷, che ci permettono di farci un'idea del suo operato, della sua posizione nei rapporti con i ministri, *in primis*, e con tutti gli altri organi di governo con cui entrava in contatto nell'espletamento delle sue funzioni.

Si nota, fin dal suo primo anno di attività, un avvio piuttosto di “basso profilo” con pratiche da sbrigare - fin dall'inizio- di pura *routine*, riguardanti per lo più l'amministrazione attiva¹¹⁸. Gli affari relativi ad interessi privati o locali venivano espletati dalle singole Sezioni secondo le loro specifiche competenze: si riferivano alla quotidiana vita amministrativa dello Stato (pareri su una rimessione in termini, su riduzioni di pena, su piccoli aumenti di voci del bilancio statale, sul riconoscimento di titoli, su richieste di indennità, di concessioni di agevolazioni fiscali, di appalti locali ecc.). Nel periodo precedente tali materie ricadevano sotto la competenza dell'antico Consiglio di Stato e dei Memoriali, del Consiglio di Finanze, del Consiglio di Commercio, ossia di tutti quegli organi consultivi soppressi con l'introduzione del nuovo istituto albertino.

Gli affari di più ampio respiro venivano esaminati, invece, dal Consiglio di Stato a Sezioni riunite, che era chiamato ad esprimersi, tuttavia, sempre su questioni di scarsa portata politica e prevalentemente riguardanti la normale attività amministrativa, in quanto si trattava principalmente di introduzione di dazi o imposte locali, di richieste di aumenti di spese di singole Aziende o Segreterie, di problemi riguardanti il personale amministrativo e così via¹¹⁹. Raramente, inoltre, il parere del Consiglio a Sezioni riunite si discostava da quello dato dalle singole Sezioni, il che fa pensare che le sedute plenarie fossero dettate più da motivi formali e di rispetto procedurale che da volontà di reale confronto di pareri e di dibattito.

¹¹⁷ Archivio di Stato di Torino, (d'ora in poi A.S.To), Sezioni Riunite, *Consiglio di Stato, Processi verbali del Consiglio di Stato a Sezioni riunite*, (1831-1847), sala D, scaffale 132, cartelle 1423-1462.

¹¹⁸ G. S., Pene Vidari, *Note sul primo anno di attività...*, cit.

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 61 ss.

A) L'attività di consulenza Legislativa

A puro titolo esemplificativo, si possono esaminare alcuni casi in cui il Consiglio di Stato intervenne per esprimersi su proposte legislative, a dire il vero alquanto limitate se si esclude il già ricordato suo intervento su uno dei pochi progetti più rilevanti: quello sul Codice Civile, che occupò molte sedute dalla primavera del 1834 fino a quella del 1836. Anche su tale materia, tuttavia, la consulenza del nuovo organo Consiglio di Stato si limitò per lo più a interventi tecnici e formali, come la richiesta di spostamenti di parole per una maggiore chiarezza, ma in generale non si pronunciò mai sulla sostanza: il suo parere diventava così una pura “copertura tecnica” per la correttezza formale, peraltro assolutamente necessaria.

Nei suoi primi anni di attività uno degli interventi più significativi in ambito di consulenza legislativa - che mette in evidenza la sua funzione nell'ambito di una politica di accentramento sul piano amministrativo e finanziario - fu quello risalente al gennaio 1833 riguardante il “Regolamento” delle Università di Torino e di Genova, che aveva l'obbiettivo di porre l'amministrazione e i bilanci delle due sopra citate Università sotto la sorveglianza del Controllore Generale e del Consiglio di Stato, togliendo loro l'autonomia di cui avevano goduto fino ad allora ed assicurando così la regolarità e l'uniformità della gestione amministrativa e finanziaria¹²⁰.

Altri interventi di carattere legislativo del Consiglio di Stato sono legati all'esame e all'approvazione di provvedimenti miranti a risolvere questioni locali (riparazione di ponti e di strade, arginamento di fiumi, riordino di dazi comunali...), o anche problemi di maggior portata, come quelli rivolti alla tutela del territorio. Tra questi ultimi ricordiamo l'approvazione nel 1833 del nuovo Regolamento forestale, emanato con Regie Patenti del 1° dicembre 1833 ed entrato in vigore il 6 gennaio 1834, che occupò ben 19 sedute, mentre i lavori preliminari erano durati circa due anni¹²¹.

¹²⁰ Cfr. *Consiglio di Stato, Processi verbali*, cit., sedute del 4 e dell'8 gennaio 1833, cartella 1426.

¹²¹ *Consiglio di Stato, Processi verbali*, cit., anno 1833, 3° quadrimestre, sedute del 9, 11, 17, 19, 20, 24, 26, 27 settembre; 1, 3, 4, 10, 11, 15, 24, 25 ottobre. cartella 1428. Sulla normativa forestale cfr. G. S. Pene Vidari, *La normativa forestale da Carlo Felice a Carlo Alberto*, in *Per un Museo dell'agricoltura in Piemonte: V. Il bosco e il legno*, Torino, Cassa di Risparmio di Torino, 1987, pp. 211-227; Id., *Aspetti del regolamento forestale albertino*, in *L'agricoltura nel Piemonte dell'800*, (a cura di Paola Caroli, Paola Corti, Carlo Pischcedda, Atti del seminario in memoria di Alfonso Bogge), Torino 2 dicembre 1989, Torino, Centro Studi Piemontesi, 1991, estratto pp. 37.

Questa normativa, però, rappresentò la logica continuazione di una problematica legislativa iniziata molti anni prima e il particolare impegno dimostrato dai Consiglieri in sede di esame del Regolamento avvallò gli indirizzi degli organi che già avevano preso in considerazione questa specifica materia per approdare ad una normativa coerente con i problemi reali del bosco. In modo particolare ciò avvenne per quanto riguardava la regolamentazione riguardo ai tagli, ai diritti d'uso o alle altre limitazioni a tutela dello stesso, o ancora quella relativa al trasporto dei legnami galleggianti sulle acque dei fiumi e dei torrenti, anche se quest'ultimo punto fu oggetto di una disciplina specifica e separata dalla materia forestale¹²².

Un altro progetto di legge sempre rivolto alla salvaguardia del territorio e esaminato dal Consiglio di Stato nel 1838 fu quello relativo alla disciplina delle risaie. Questo progetto era stato steso dal Magistrato di Sanità del Piemonte - incaricato di tale compito con Lettere Patenti dell'11 aprile 1835¹²³ - con l'obiettivo di riordinare leggi precedenti sulla materia per farle osservare, poiché spesso risultavano disapplicate. La necessità di mettere ordine in questo campo derivava dal fatto che un'incontrollata coltura del riso avrebbe potuto creare problemi di sanità pubblica a causa dei danni che le risaie provocavano all'atmosfera, alla qualità dell'acqua potabile e alle abitazioni circostanti per l'eccesso di umidità.

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

¹²² CCfr. *Consiglio di Stato, Processi verbali*, cit., seduta del 15 ottobre 1833, cartella 1428. Il *Progetto di Regie Patenti concernenti il trasporto dei legnami a galla sulle acque dei fiumi, torrenti e laghi* venne approvato il 28 gennaio 1834.

¹²³ Cfr. *Consiglio di Stato, Processi verbali*, cit., sedute del 7, 10, 14, 19, 22 e 30 maggio 1838, cartella 1439; Marco Mezzano, *Ricerche sul Consiglio di Stato albertino nel secondo quinquennio di attività*, tesi di laurea, Storia del diritto, Università degli Studi di Torino, a.a. 1984-85, pp. 31 ss.; *Regie Patenti, per le quali S.M. sopprime la delegazione sopra le risaie, conferisce al Magistrato di Sanità sedente in Torino l'esercizio cumulativo delle attribuzioni giuridiche ed economiche in fatto di risaie, e dà alcune altre disposizioni relative a quest'oggetto*, 11 aprile 1835, in *Raccolta degli atti di governo di S.M. il Re di Sardegna*, vol. 3°, 1835, Stamperia Reale, Torino 1835, pp. 135-141.

B) L'attività giurisdizionale

In campo giurisdizionale il Consiglio di Stato prestatutario svolgeva funzioni nell'ambito della giustizia amministrativa, pronunciandosi sui conflitti di giurisdizione giudiziaria e sui conflitti di competenze tra organi della pubblica amministrazione. In tale settore le Sezioni riunite erano deputate a decidere sulle controversie insorte tra autorità giudiziaria ordinaria e autorità amministrativa, mentre ricadevano sotto la competenza della Sezione di Grazia e Giustizia le richieste delle parti al fine di ottenere un atto di grazia sovrana per potere essere giudicate da un determinato giudice, facente parte in ogni caso del sistema della giustizia ordinaria¹²⁴.

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

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

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

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

¹²⁴ Per avere un quadro generale sull'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato cfr. *Consiglio di Stato, Sezione di Grazie e Giustizia, Relazioni*, sala D, scaffale 131, anni 1832-1848, voll. 1141-1278; *Processi Verbali*, cit., anni 1831-1847, cartelle 1423-1462; L. Bertini, *L'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato carloalbertino prima del 1848*, tesi di laurea, storia del diritto, Università di Torino, a.a. 1997-98, 2 voll., pp. 1-197, I-CCCLIII.

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

D'altro canto le Sezioni riunite, che invece giudicavano per lo più questioni interne all'amministrazione dello Stato, si attenevano strettamente all'osservanza del diritto positivo. Inoltre, considerando che le Lettere Patenti emanate dal Sovrano per dare valore ai pareri del Consiglio di Stato nell'ambito dei conflitti di giurisdizione e di giustizia amministrativa avvallarono sempre le decisioni del nuovo organo, si deduce facilmente che quest'ultimo, per ciò che riguardava la materia giurisdizionale di sua competenza, seguisse piuttosto fedelmente gli indirizzi sovrani.

C) L'attività di consulenza finanziaria

Come ha già fatto notare Gian Savino Pene Vidari¹²⁵ l'unica Sezione che mostrò una minima volontà di consulenza attiva e costruttiva fu quella delle Finanze a cui appartenevano personaggi come Prospero Balbo e Ilarione Petitti di Roreto, i quali, talora, fecero sentire la loro voce, senza tuttavia alzarla troppo, per non urtare probabilmente la suscettibilità dei membri del governo e degli altri organi finanziari a cui erano legate le pratiche da essa esaminate.

Una delle materie più "impegnative" di competenze del Consiglio di Stato era senza dubbio l'esame del bilancio generale dello Stato e l'eventuale richiesta di fondi supplementari da parte delle diverse Aziende statali. Riguardo a tale materia si nota una certa tendenza del nuovo Istituto a sottoporre a controlli maggiori e più rigorosi il bilancio dello Stato, anche se nel suo primo anno di attività l'esame del bilancio gli venne presentato dopo che era già stato approvato, essendo il Consiglio entrato in funzione solo nel mese di novembre, per cui si limitò ad individuarne i difetti, ma non poté fare a meno di approvarlo.

¹²⁵ G. S. Pene Vidari, *Note sul primo anno di attività...*, cit., p. 63.

Fece lo stesso anche con il bilancio di previsione del 1832 e con quelli degli anni seguenti, pur non lesinando consigli per migliorare la redazione e l'esecuzione dei bilanci successivi¹²⁶.

Anche nel 1833 il controllo del bilancio statale si rivelò l'impegno più significativo affrontato dal Consiglio di Stato, tant'è vero che nel primo quadrimestre questa materia assorbì quasi totalmente il lavoro del nuovo organo. In questo anno, per di più, le passività presentarono un lieve aumento rispetto ai due precedenti e, di conseguenza, il Consiglio, sotto l'impulso di un combattivo Prospero Balbo, cercò di introdurre tutte le riduzioni ed economie immaginabili, oltre a richiedere agli altri organi statali interessati una maggior puntualità nel presentare la documentazione e una maggiore correttezza contabile¹²⁷.

Si direbbe che le esortazioni provenienti dal Consiglio non vennero recepite appieno dagli organi statali e ministeriali, poiché ancora nel 1841 alla presentazione del progetto di bilancio per l'anno in corso, relativo al Regno di Sardegna, il Consigliere relatore in primo luogo metteva in risalto il ritardo che ogni anno accompagnava la trascrizione di tali progetti, evidenziando i danni che ne potevano derivare. Inoltre, dopo aver approvato le differenze che presentavano molte categorie presenti nel progetto rispetto alle voci corrispondenti del bilancio precedente, si facevano diverse osservazioni sulle spese della Regia Segreteria, che mostravano alcune irregolarità contabili¹²⁸.

Anche dopo la promulgazione dello Statuto, in materia di bilanci, le osservazioni del supremo organo consultivo si limitarono per lo più alla pura tecnica contabile e riguardarono lo spostamento di determinate somme da una categoria all'altra, l'aggiunta o l'eliminazione di alcune voci, l'esortazione a compilare i bilanci secondo i regolamenti, a presentarli entro i termini prescritti, ad usare una maggiore chiarezza nella motivazione delle spese: il Consiglio di Stato svolse, in poche parole, più una funzione di "controllore" dell'osservanza di leggi, regolamenti e regole procedurali che di consigliere del sovrano nell'amministrazione dello stato.

¹²⁷ Nel 1° quadrimestre del 1833 la Sezione che lavorò maggiormente fu proprio quella delle Finanze, mentre quella di Grazia, Giustizia ed Affari Ecclesiastici restò praticamente inattiva (cfr. in proposito A.S.To, Sezioni Riunite, *Consiglio di Stato, Processi verbali*, cit., anno 1833, 1° quadrimestre, cartella 1426 ed anche Tiziano Mussetto, *L'attività del Consiglio di Stato sabauda nel 1833*, tesi di laurea, Storia del Diritto, Università degli Studi di Torino, a.a. 1988-89, p. 11).

¹²⁸ Cfr. *Consiglio di Stato, Processi verbali*, cit., anno 1841, 1° semestre, sessione del 27 febbraio 1841, art. 3, cartella 1445, al cui verbale è allegato il *Progetto di bilancio attivo e passivo per l'anno 1841 del Regno di Sardegna* (cfr. anche Giancarlo Giacobbe, *Ricerche sul Consiglio di Stato albertino, 1841-42*, tesi di laurea, Storia del diritto, Università degli Studi di Torino, a.a., 1998-99, pp. 19-20).

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

Questo atteggiamento si contrapponeva a quello del Gallina, Primo Segretario di Finanze dal 1835, il quale cercò sempre nelle sue relazioni al Re di passare sotto silenzio le raccomandazioni preoccupate del Consiglio; solo nelle relazioni ai bilanci presuntivi per il 1840 e il 1841 la Segreteria cominciò ad accennare all'aumento delle spese. Proprio in relazione ai bilanci per il 1840 il Consiglio, di fronte al perdurare della situazione denunciata annualmente e di fronte alla mancanza di provvedimenti, non si accontentò più della solita esortazione generica a ridurre il più possibile le spese e consigliò un opportuno taglio di quelle straordinarie.

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

Anche l'inerzia del Consiglio di Stato di fronte all'aumento delle spese nei bilanci (si può dire che in linea di massima non ne respinse mai nessuna, pur essendo consapevole del progressivo aumento delle uscite), poteva essere dovuta al fatto che le richieste di aumento delle spese non erano quasi mai di competenza della Sezione di Finanze, ma di quella dell'Interno - riguardando la maggior parte dei casi opere relative a strade, ponti, fiumi ecc. e quindi da inserirsi nel bilancio dell'Interno - ed esulanti dalle competenze della Sezione di Finanze¹²⁹.

¹²⁹ *Consiglio di Stato, Processi verbali*, cit., anni 1840-1841, cartelle 1443-1446; cfr. anche Marco Mezzano, *Ricerche su Consiglio di Stato albertino nel secondo quinquennio di attività*, tesi di laurea, Storia del diritto, Università degli Studi di Torino, a.a. 1984-85, pp. 148 ss.

Tutto ciò a titolo esemplificativo per comprendere come in pratica, anche in tema di bilanci, il nuovo organo non si pronunciò mai troppo sul piano sostanziale, ma piuttosto per segnalare scorrettezze formali e procedurali; probabilmente il suo operato in questo campo servì a Carlo Alberto per conferire una maggior uniformità e un maggior ordine alla finanza e alla contabilità pubblica¹³⁰, senza dover comparire in prima persona.

La posizione maggiormente “tecnica” ed amministrativa piuttosto che politico-consultiva - assunta dall’organo albertino tra il 1831 e il 1848 -fu però quella che salvò il Consiglio di Stato all’avvento del regime costituzionale. Non mancarono, infatti, attacchi e richieste di abolizione dell’organo albertino in seguito alla promulgazione dello Statuto, ma la prassi sviluppatasi nel periodo di Carlo Alberto aveva portato il Consiglio ad una posizione meno rilevante - limitata complessivamente a compiti di consulenza “tecnica” in campo legislativo ed amministrativo - per cui non venne soppresso, ma lo stesso testo statutario ne prevede un “riordinamento” da attuarsi con apposita legge (art. 83).

La legge n. 3.707 del 30 ottobre 1859 e l’inizio del processo di giurisdizionalizzazione dell’organo

Fin dal maggio del 1848 venne nominata un’apposita commissione per studiare un progetto di legge al fine di conformare le attribuzioni del Consiglio di Stato allo spirito dello Statuto e per arginare le critiche di coloro che ne proponevano l’abolizione. Essa giunse alla conclusione che era opportuna la presenza di un organo “tecnico” di grande esperienza amministrativa, unitario e capace di valutazioni globali e generali e pronto a fornire pareri all’esecutivo su ogni problema riguardante la pubblica amministrazione.

In quest’ottica furono presentati alcuni progetti (progetto Pinelli del 21-08-1849, progetto Galvagno del 06-02- 1850, progetto Rattazzi del 05-05-1854) che decadde, fino a giungere alla legge del 30 ottobre 1859, d’ispirazione rattazziana, che nel complesso ripropose l’attività di consulenza amministrativa svolta dal Consiglio di Stato nel precedente periodo.

¹³⁰ Gian Savino Pene Vidari, *Note sul primo anno di attività...*, cit., pp. 66-67.

Il carattere politico dell'Istituto decadde definitivamente, in quanto non fu più un Consiglio del Re, che cessò anche di esserne il presidente, ma un Consiglio del governo che si accentrava nei ministri¹³¹. La consulenza in materia legislativa divenne facoltativa e poteva essere fornita solo dietro richiesta dei Ministri del Re (art. 13)¹³².

Sulla base della riforma del 1859 il Consiglio di Stato sabauda, però, si vide attribuita una precisa importante funzione: quella di giudice del contenzioso amministrativo, funzione già presente nel modello napoleonico, ma non in quello del Regno di Sardegna, poiché inserita fra le competenze dei Consigli d'Intendenza, in primo grado, e fra quelle della Camera dei Conti in secondo grado. La scelta di affidare il contenzioso amministrativo nel 1859 al Consiglio di Stato era stata ispirata dal Rattazzi, al fine di offrire garanzie al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione¹³³.

Fin dal 1831 esisteva però un altro modello per il contenzioso amministrativo: quello del Belgio basato sulla giurisdizione unica, che attribuiva al giudice ordinario il sindacato sulla legalità degli atti amministrativi, pur senza poterli valutare nel merito e senza poterne pronunciare l'annullamento o la modificazione. Il già citato progetto di riforma del Consiglio di Stato sabauda del 1850, in effetti, si era ispirato proprio al modello belga dell'unicità di giurisdizione, la quale derivava da un modo di intendere la separazione dei poteri diverso da quello del *contentieux administratif*, poiché ammetteva la possibilità di qualche interferenza del giudiziario nel campo dell'amministrazione, contro la tendenza francese favorevole alla posizione dell'amministrazione.

¹³¹ S. Romano, *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, I, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1932, pp. 3-28 ed in particolare pp. 4-20.

¹³² Cfr. Legge n. 3707 del 30 ottobre 1859, in *Raccolta degli Atti del Governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, Torino, vol. XXVIII (18593), pp. 1675-1683, entrata in vigore il 1° gennaio 1860, secondo quanto previsto all'art. 33.

¹³³ Sulle prime fasi del processo di giurisdizionalizzazione del Consiglio di Stato albertino cfr. A. Crosetti, *Il Consiglio di Stato dall'unità d'Italia alla costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa*, in A.A.V.V., *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, ocit., pp. 173-258 e in particolare pp. 192-197. Su alcuni aspetti della futura attività del Consiglio di Stato nell'ambito del contenzioso amministrativo cfr. A. Bassani, *Controllo di legittimità e tutela del cittadino nella giurisprudenza dei primi venti anni della IV sezione del Consiglio di Stato (1890-1910)*, in "Rivista di Storia del Diritto Italiano", 2019(vol. XCII, fasc. 2), pp. 41-84 e la bibliografia ivi citata.

La scelta del Rattazzi nel 1859 a favore del sistema del contenzioso affidato al riorganizzato Consiglio di Stato, di fatto conservava all'istituto un ruolo notevole, sia come organo di consulenza governativa, sia come giudice nelle controversie del cittadino con la pubblica amministrazione, ma soprattutto un tale provvedimento rappresentava il primo passo verso una vera e propria giurisdizionalizzazione del Consiglio di Stato, il quale vide creare accanto alle sezioni consultive dell'Interno e delle Finanze - ora unificate - e a quella di Grazia, Giustizia ed affari Ecclesiastici, la terza sezione del Contenzioso amministrativo¹³⁴.

Con la nascita del Regno d'Italia nel 1861, ripresero le discussioni sulla scelta del modello francese o di quello belga riguardo alla giustizia amministrativa e coinvolsero nuovamente anche la funzione del Consiglio di Stato, il quale subì ancora molti cambiamenti nel corso del tempo, continuando ad operare e a evolversi fino ai giorni nostri: prima all'interno di una monarchia assoluta, trasformatasi più tardi in monarchia costituzionale, poi nello Stato fascista¹³⁵ e ancor oggi all'interno di una repubblica democratica, a testimonianza della sua duttilità e capacità di mutare per rispondere alle concrete esigenze dei tempi.

¹³⁴ Cfr. E. Genta, G.S. Pene Vidari, *op. cit.*, pp. 179-181.

¹³⁵ G. Melis, *Il Consiglio di Stato nel periodo fascista*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, pp. 257-267 e la bibliografia ivi citata.

Le origini: dal *Consilium cum domino residens* al Consiglio di Stato e dei Memoriali¹³⁶

di Francesco Aimerito

È per me un grande onore essere stato coinvolto in questa solenne commemorazione del 190° anniversario dell’emanazione dell’“Editto di Racconigi”, un coinvolgimento tanto più onorevole in quanto così altamente impegnativo sotto il duplice profilo del significato civile - sottolineato dalla presenza in sala delle rappresentanze delle più alte cariche dello Stato - e del rilievo scientifico, evidente nel constatare come al tavolo dei relatori, al quale io pure mi vengo a trovare, siano oggi riuniti alcuni fra i massimi esperti della storia antica, recente e recentissima di quel “Consiglio di Stato” che ebbe origine con quell’Editto e che, attraverso le varie metamorfosi magistralmente esposte dagli oratori che mi hanno preceduto, ha attraversato i successivi diciannove decenni, venendosi da ultimo a collocare fra gli “organi di rilievo costituzionale” dell’attuale ordinamento repubblicano. Desidero in particolare ringraziare il Presidente del Consiglio di Stato, dottor Filippo Patroni Griffi, il Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, dottor Vincenzo Salamone, ed il Direttore dell’Archivio di Stato di Torino, dottor Stefano Benedetto, ai quali devo il mio coinvolgimento in questa iniziativa. Seguendo un’impostazione cronologica strutturata a ritroso, che ha portato dapprima a concentrarsi sulle vicende del Consiglio di Stato unitario, per poi passare ad orientarsi verso un passato meno prossimo, con la relazione della professoressa Paola Casana, il mio intervento si colloca sulla fine di questa mattinata; e ciò in quanto destinato ad occuparsi del quadro istituzionale preesistente alla creazione del Consiglio di Stato albertino, un quadro sul quale tale Consiglio viene ad innestarsi con caratteri di novità, anche a valenza abrogativa e sostitutiva; e poiché in tale quadro preesistente è già presente, per comune convinzione e linguaggio degli uomini dell’epoca, un “Consiglio di Stato”- *rectius*: un “Consiglio di Stato e dei memoriali”- a me toccherà parlare, per così dire, del ‘Consiglio di Stato prima del Consiglio di Stato’.

¹³⁶ Il testo mantiene l’andamento discorsivo della relazione tenuta presso il Teatro Carignano di Torino il 12 novembre 2021 con il titolo di “*Le origini. Il Consiglio di Stato e dei Memoriali*”.

Il mio sarà quindi un intervento con l'occhio rivolto al passato, ad un passato inevitabilmente anche assai remoto, nella speranza che uno sguardo al quadro istituzionale plurisecolare sul quale si vennero ad innestare le previsioni dell'Editto di Racconigi possa fornire qualche ulteriore spunto di comprensione dello spirito, delle finalità e del significato che tale Editto rivestì all'epoca della sua emanazione.

Tenere un occhio rivolto al passato non vuol dire però non parlare dell'Editto di Racconigi, tema e occasione di quest'incontro. Anch'io voglio e devo parlare dell'Editto di Racconigi, ma devo parlare dell'Editto di Racconigi non nella prospettiva futura che con esso s'inaugura: non dunque nella prospettiva del suo inserimento nel movimento di riforme che porterà, fra il 1831 e il 1847, all'attuazione d'un rinnovato ordinamento giuridico - ancora assolutistico - ma ormai basato su un innovativo primato della legislazione, alla cui affermazione e realizzazione il neo-istituito Consiglio di Stato albertino coopera insieme alla codificazione del diritto - soprattutto con il Codice civile del 1837 - e all'istituzione del Magistrato di Cassazione del 1847; e ancor meno nella prospettiva del ruolo in seguito svolto dal Consiglio di Stato nella - e per la - progressiva realizzazione dello stato di diritto in età liberale, cui apre la via la promulgazione dello Statuto albertino con, oltre al resto, quel suo riconoscimento del principio di eguaglianza di tutti i "regnicoli" al cui attecchimento la precedente instaurazione del primato della legislazione aveva già preparato un funzionale terreno.

Questo è già stato detto assai meglio di quanto potrei fare io da chi mi ha preceduto.

Io vorrei parlare di quanto del passato del diritto e delle istituzioni sabaude è presente nell'Editto di Racconigi; di quanto di tale passato è in esso evocato ed è da esso superato; di quanto di tale passato in esso si perpetua, non solo in certe antiche espressioni utilizzate - e magari recuperate dopo protratto disuso - dal legislatore, ma anche nel diritto vigente degli anni successivi alla sua emanazione, in virtù di previsioni in esso espressamente contemplate (art. 20 e, per un certo tratto di tempo, in modo ancora più significativo, artt. 29 e segg); vorrei anche parlare del ruolo decisivo che esso rappresenta nel segnare una svolta fondamentale nel processo di abbandono del modello di "sovranià" e di "Stato" - lo "Stato di Giustizia" - che dalle antiche origini medievali della signoria sabauda aveva sino a quel momento variamente ma costantemente permeato le idealità dei predecessori di Carlo Alberto e rappresentato - almeno

in linea di principio - il presupposto teorico legittimante dell'intera impostazione dell'ordinamento preesistente.

D'altra parte è lo stesso Carlo Alberto, nel proemio dell'Editto (un proemio la cui importanza è stata da più parti autorevolmente sottolineata), a chiederci - per così dire - di non dimenticare il passato, e ad invitarci ad apprezzare gli elementi di continuità con esso del suo novissimo provvedimento. Non vorrei soffermarmi qui sulle ragioni - se meramente esornative, o cariche di un qualche rassicurante messaggio politico per la parte più conservatrice della classe dirigente - di questo richiamo al passato, limitandomi a prendere atto che in tale richiamo si riafferma ancora una volta (e non sarà certo l'ultima), il profondo significato - vorrei dire il primato assoluto - che la casa di Savoia ha sempre ritenuto di dover riconnettere al profilo della propria continuità istituzionale e del rispetto delle proprie "leggi fondamentali", sia nei testi normativi - vedasi, fra tutti, il proemio dello Statuto albertino, "loi fondamentale perpétuelle et irrévocable de la monarchie" - sia anche, in tempi assai più recenti, a fronte di alcune delicate, talora drammatiche, ampiamente note e dibattute, decisioni di governo.

E così, anche nell'Editto di Racconigi riecheggiano quelle proteste di continuità con il passato con le quali i sovrani di Antico Regime di tutta Europa, da secoli, erano soliti, nei preamboli delle loro leggi, rassicurare i propri sudditi all'atto d'introdurre nell'ordinamento giuridico consolidato ed avvalorato dalla tradizione, del quale erano essenzialmente costituiti custodi per mandato divino, qualche innovazione volontaristica.

Nel nostro caso, Carlo Alberto dichiara di voler semplicemente perfezionare il vigente sistema di esercizio della funzione consultiva del Regno "non lasciando punto di essere in armonia co' principi che costituiscono la Monarchia... già provati ed accreditati coll'esperienza di più secoli...", e "senza discordare dalle costumanze felicemente radicatevi... senza punto scostarci dagli esempi lasciatine dai nostri maggiori"; entrando più nel dettaglio, egli qualifica poi il nuovo Consiglio come l'organo che verrà ad accorpare "le funzioni tutte insino ad ora esercitate, o dai diversi Consigli permanenti dello Stato, o dai Congressi temporarii radunati a tempi non determinati".

La riforma è quindi presentata essenzialmente come un'opera di riorganizzazione del preesistente, plurisecolare apparato di organi consultivi della monarchia; un intervento che, senza rinnegarne i principi ispiratori fondamentali, razionalizzi ed adegui alle necessità del tempo la forma istituzionale che tale apparato aveva

da ultimo assunto.

Sempre nel proemio il sovrano fa riferimento, a larghi cenni, a questa relativamente recente strutturazione istituzionale: egli parla d'una pluralità d'organi consultivi, che definisce "Consigli dello Stato", alcuni temporanei, altri permanenti, alcuni dotati di competenze generali, altri di competenze speciali, e tutti destinati, ma ciò non è affermato esplicitamente, alla soppressione (si dice in effetti, più sommessamente, che essi saranno oggetto - art. 55 - di "ulteriori determinazioni"). La soppressione arriverà in realtà di lì a poco, con le Lettere Patenti del 13 settembre successivo, che letteralmente smantellano il nucleo fondamentale dell'apparato di organi consultivi della monarchia quale si era venuto a configurare con le grandi riforme settecentesche di Vittorio Amedeo II e Carlo Emanuele III, e quale era stato poi ristabilito (con una aggiunta importante, il "Consiglio di Conferenza", che non viene peraltro coinvolto nella soppressione), da Vittorio Emanuele I nei primordi della Restaurazione: vengono così soppressi il Consiglio di Finanze e il Consiglio di Commercio, organi a competenza specifica per materia, e, soprattutto, il Consiglio di Stato e dei Memoriali, organo avente competenze di carattere generale, il quale fu da quel momento inquadrato come il "vecchio Consiglio di Stato", abrogato e sostituito da un "nuovo Consiglio di Stato".

Il Consiglio di Stato e dei Memoriali - che nel linguaggio corrente, ed anche in quello ufficiale, era spesso definito, *tout court*, "Consiglio di Stato" - aveva assunto in effetti questa precisa denominazione soltanto nel 1749 per effetto di un provvedimento di Carlo Emanuele III che aveva inteso ri-unire (probabilmente nel senso di "nuovamente unire") due organi che risultavano ormai da lungo tempo operare, in certa misura, separatamente: il "Consiglio di Stato", riorganizzato nel 1717 negli albori della presa di potere di Vittorio Amedeo II, ed il "Consiglio dei Memoriali", attivo ed operante con questa denominazione sotto il regno di quel sovrano, e probabilmente anche prima, e ampiamente disciplinato dalla sua legislazione a partire dal 1723.

La riunione dei due Consigli disposta nel 1749 non era stata, d'altra parte, che uno dei vari momenti d'istituzionalizzazione del sistema d'esercizio della funzione consultiva praticato dai sovrani sabaudi sin dal tempo delle prime affermazioni medievali delle loro potestà di governo: un sistema che si basava, prima ancora che su di un complesso di norme positive e di istituzioni consolidate, su di un articolato reticolo di principi ideali e di pratiche consuetudinarie, strettamente

coniunti.

Sul piano dei principi, operava essenzialmente l'assunto, ricavato dalla riflessione dei giuristi medievali su taluni passi di costituzioni tardoimperiali romane, circa l'opportunità per il *princeps* di legiferare, e, più in generale, di prendere decisioni su questioni di particolare complessità, consultandosi con un insieme di persone in qualche modo affidabili, competenti e rappresentative (“*ardua expedire cum consilio suo*”); il tutto a garanzia di una intrinseca ragionevolezza e conformità a giustizia delle decisioni assunte, anche in funzione di discarico di eventuali responsabilità (un approccio peraltro ampiamente condiviso anche in ambito teologico).

Sul piano delle pratiche consuetudinarie operava in parallelo sin dai tempi più antichi, nelle monarchie di origine feudale quale quella sabauda, l'obbligo vassallitico del *consilium* che, insieme all'*auxilium*, costituiva, come è noto, il contenuto principale in cui si esplicitava l'obbligo di fedeltà dovuto dal vassallo al proprio signore; un signore che poteva richiedere ai propri vassalli i loro consigli sia in forma individuale che collettiva, in riunioni permanenti o periodiche o occasionali, e in una forma più o meno istituzionalizzata a seconda delle circostanze, delle intenzioni e delle necessità.

Questi originari principi dottrinali, teologici e morali, queste antiche pratiche consuetudinarie vengono progressivamente a strutturarsi in forme tendenzialmente più stabili e definite con l'accrescersi dell'importanza e dei domini della dinastia ed il suo avvio verso forme di pre-assolutismo prima e di assolutismo dopo, che richiedono inevitabilmente un'accentuazione della dimensione istituzionale, attuata anche per via legislativa.

Per gli Stati sabaudi un momento fondamentale di normazione di queste pratiche è certamente rappresentato dalla prima grande raccolta di legislazione generale della dinastia, i “*Decreta seu Statuta*” di Amedeo VIII del 1430: questi Decreti, nel cui proemio è oltre al resto menzionato l'intervento di un *consilium principis* - evidentemente preesistente - nel processo di elaborazione della nuova normativa, disciplinano ampiamente competenze, composizione, e modalità operative di questo *consilium*, tracciandone lineamenti di fondo destinati a perpetuarsi, con caratteri di sostanziale stabilità, proprio sino all'Editto di Racconigi, non senza lasciare qualche piccolo residuo ancora reperibile nel suo testo e nei suoi primi anni di applicazione.

Il Consiglio di cui si occupano i *Decreta seu Statuta* è il *Consilium cum domino*

residens o *Consilium nobiscum residens*, o, più in breve, il *Consilium cum domino*: organo con funzioni di consulenza e di assistenza permanente del sovrano in tutte le questioni “ardue” delle quali egli è chiamato ad occuparsi in prima persona. Esso è al tempo stesso organo giudiziario per i provvedimenti di grazia e le cause di maggiore importanza ed organo consultivo in tema di legislazione ed alta politica, non senza poter essere all’occorrenza coinvolto anche in attività di carattere lato sensu ‘esecutivo’ o ‘amministrative’ *iussu principis*.

Una sezione di questo Consiglio, presieduta dal Cancelliere - che è giurista, primo funzionario ducale e guardasigilli - composta di giuristi prima denominati “*maîtres des requêtes*” e poi “referendari”, si occupa delle domande rivolte al principe in via di grazia: le riceve, le istruisce, le discute, fornisce al sovrano, che solo può deciderle, il proprio parere sulla loro sostanziale conformità a giustizia, e dunque circa l’opportunità del loro accoglimento o della loro reiezione. Esso è cioè, l’organo che coadiuva il principe nell’esercizio quotidiano delle sue prerogative, libere, personalissime ed indelegabili, di *absoluta potestas*; la potestà, cioè, di dispensare i propri sudditi dall’osservanza di una norma positiva vigente, tramite provvedimenti eccezionali ad *personam*, sollecitati dagli interessati sulla base di solide e fondate esigenze di giustizia sostanziale.

Ogni ipotesi d’esercizio di questa *absoluta potestas*, totalmente rimessa alla magnanimità del principe, e dunque definita anche “*gratiosa*”, è “caso grave” *a priori*, e richiede - seppur per un mero *debitum honestatis* che però viene sempre, almeno formalmente, assolto - l’erogazione di un consiglio. Il sovrano decide in autonomia, ma “col parere del Consiglio”, avvalendosi, cioè, di una consulenza giuridica specializzata: ecco la ragion d’essere di questa ‘sezione consiliare’, che nel corso dei secoli non cesserà mai di esistere e di quotidianamente operare; se le funzioni di consulenza in materia di alta politica e di legislazione di questo originario *consilium* - e di quegli organi che ne rappresenteranno, come vedremo, la continuazione istituzionale nei secoli successivi - possono in determinati periodi storici essersi appannate, e magari periodicamente essere come svanite a fronte di personalità di sovrani particolarmente accentratori, o della forza condizionante di altre istituzioni o gruppi di pressione politica, il collegio dei referendari presieduto dal Gran Cancelliere e preposto all’esame dei ricorsi in via di grazia presentati dai sudditi per ottenere un’eccezionale dispensa da qualche norma positiva vigente, nociva ai loro interessi, tramite un provvedimento riservato all’esclusiva *potestas absoluta* del sovrano, non cesserà mai di operare

e, come vedremo, sopravviverà persino, per qualche tempo, anche all'Editto di Racconigi.

Ho accennato a “metamorfosi” del Consiglio, e su di esse sarò brevissimo: con la riorganizzazione dell'apparato di governo avviata da Emanuele Filiberto a seguito alla restaurazione sabauda del 1559 il *Consilium cum domino* si trasforma, anche nominalisticamente, in un “Consiglio di Stato”, perdendo tutte le sue originarie funzioni di giurisdizione ordinaria contenziosa ma conservando, sia quelle, appena descritte, di giurisdizione graziosa (effettivamente e costantemente esercitate), sia - almeno in linea di principio - quelle di consulenza politica e legislativa, la quale pure ha lasciato tracce d'almeno episodico effettivo esercizio sia sotto il duca “testa di ferro”, sia sotto i suoi successori.

Fra la fine del Cinquecento e l'inizio del Seicento la situazione di crisi in cui viene spesso a trovarsi il Ducato non consente di seguire con precisione le vicende dell'apparato di organi consultivi della dinastia, le tracce della cui esistenza, spesso disordinata e non documentata, emergono a tratti da un contesto confuso, che tuttavia permette d'intravedere come non siano mai stati del tutto abbandonati né l'esercizio da parte di organi a ciò specificamente preposti di una funzione consultiva in materia politico-legislativa, peraltro spesso attuata con modalità informali e, talora, se non segrete almeno fortemente riservate e non verbalizzate (si parlerà d'altra parte anche di consigli “privati”, “intimi” o, appunto, “segreti”), né l'esercizio continuativo dell'attività di un gruppo di referendari preposto al disbrigo quotidiano degli incombenti di grazia rimessi alla decisione ed alla “segnatura” del sovrano: incombenti, questi, mai cessati né probabilmente diminuiti in numero ed importanza statistica.

La confusione di notizie, denominazioni ed istituzioni che caratterizza il periodo viene infine meno nel momento di alta burocratizzazione scaturito dal processo di riordinamento generale dell'apparato d'amministrazione centrale dello Stato attuato nel corso del Settecento da Vittorio Amedeo II e Carlo Emanuele III, cui abbiamo già accennato: nel sistema settecentesco trovano stabile collocazione un “Consiglio di Stato” ed un “Consiglio dei Memoriali”, entrambi presieduti dal Gran Cancelliere, di cui non è peraltro sempre chiarissima, almeno sino alla riunione del 1749, la natura della verosimile connessione, ed accanto ad essi un insieme di organi consultivi a competenze speciali per materia e per territorio, sulla falsariga degli analoghi sistemi “polisinodali” che si affermano in tutte le grandi monarchie europee dell'epoca: *in primis* la Chiesa, la Spagna,

la Francia. Anche negli Stati sabaudi si moltiplicano così gli organi consultivi, ma il centro di tutto il sistema rimane il Consiglio di Stato (poi di Stato e dei Memoriali), primo fra i “Corpi di Giustizia” della monarchia, presieduto dal Gran Cancelliere, primo Magistrato del Regno e sostanzialmente, in uno Stato che fa ancora - almeno nominalmente - riferimento alla “giustizia” come prerogativa primaria ed essenziale della sovranità, organo posto al vertice di tutto l’apparato dello Stato, ad appena un gradino di distanza dal trono del sovrano, del quale è, formalmente - e non senza talora accentuate rivalità col corpo dei ministri/ Segretari di Stato - il primo interlocutore.

Con la riforma di Carlo Emanuele III la riconduzione ad *unum* dell’organo è ufficialmente sancita; appare ristabilita l’antica unità del Consiglio di Stato d’epoca filibertina, anche se rimangono nettamente delineate soprattutto le competenze speciali della sezione dedicata ai “memoriali” - ovvero ai ricorsi volti ad ottenere i provvedimenti di grazia del sovrano.

L’appartenenza a questo Consiglio rappresenta una delle tappe più significative della carriera in magistratura, normalmente riservata a soggetti di origine nobiliare; il suo legame con il Gran Cancelliere lo pone ai vertici dell’apparato istituzionale della monarchia. Rimane pure fermo il principio di base dell’opportunità per il principe di - come aveva detto, fra gli altri, anche Machiavelli - “consultarsi sempre” nelle questioni di maggiore momento, le quali sono, al di là degli occasionali e documentati casi di riunioni di Consigli di Stato per questioni fondamentali ed urgenti di alta politica e di legislazione, quelle quotidiane di intervento con effetti derogatori sul diritto positivo vigente nel Regno. Siamo d’altra parte ancora, almeno nei presupposti ideali, come si è detto, in uno “Stato di Giustizia”.

Questo sistema, ristabilito con la Restaurazione, è ancora nel pieno della sua applicazione alla vigilia dell’Editto di Racconigi. Carlo Alberto interviene su di esso: protestando fedeltà al passato, riesumando addirittura per il nuovo organo l’espressione di Consiglio costituito “presso la nostra persona”, che riporta al quattrocentesco *Consilium cum domino*, egli effettivamente non rinnega l’antico principio in base al quale il principe deve *ardua expedit cum consilio suo*, ma lo inserisce in un quadro di valori capovolto, che evidenzia e al tempo stesso supporta l’abbandono del vetusto paradigma dello Stato di giustizia: è palese, nell’Editto, che fra le funzioni di governo il primato non è più quello antico della giustizia, bensì quello della legislazione e della azione politica, e la disciplina

del nuovo consiglio appare tutta orientata verso tali funzioni. Residua, è vero, una “Commissione di Cancelleria” - composta di referendari sotto la presidenza del Gran Cancelliere - che continua a occuparsi dei ricorsi al Re “nelle materie giuridiche” - siamo pur sempre ancora in una monarchia assoluta, ed il sovrano non ha inteso privarsi in radice della vastità di mezzi operativi riservatigli dall’antica *absoluta potestas* dei predecessori - ma questa commissione - dotata di attribuzioni un tempo fondamentali - appare collocata lì quasi come un’appendice interinale - destinata a sussistere - lo si dice espressamente - “per ora”, e sarà progressivamente privata delle sue competenze residue, in parte dal Codice civile, in parte con provvedimenti speciali, in parte ancora a seguito dell’istituzione, nel 1841, di una Regia Commissione per i procedimenti di revisione delle sentenze (già importante prerogativa del Consiglio dei Memoriali, poi traslata a questa Commissione di Cancelleria), sino ad essere soppressa nel 1847.

L’abbandono definitivo del paradigma dello Stato di giustizia appare a questo punto compiuto, e si perfeziona la transizione verso un nuovo ordinamento statale, incentrato sul primato della legislazione, ispirato al paradigma napoleonico. Lo scenario è aperto verso gli sviluppi futuri, che arriveranno con l’emanazione dello Statuto e con i primi anni della sua applicazione. L’Editto di Racconigi rappresenta così una tappa fondamentale - probabilmente la prima- di questa epocale trasformazione, che ha aperto la strada all’affermazione, anche negli “Stati sardi”, dello Stato di Diritto.

Bibliografia essenziale:

I. Soffietti, *Verbali del Consilium cum domino residens del Ducato di Savoia (1512-1532)*, Milano, Giuffrè, 1969 (Acta italica, 17).

AA. VV., *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 1983 (Università di Torino, Miscellanea dell'Istituto Giuridico, Serie II, Miscellanea II).

G. Melis, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Milano, Giuffrè, 2006 (2 voll.).

AA. VV., *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, a cura di C. Franchini, Torino, UTET Giuridica, 2011.

AA. VV., *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, introduzione di P. De Lise, Bologna, Zanichelli Editore, 2011.

F. Aimerito, *Ricerche sul "Consiglio di Stato e dei Memoriali" degli Stati sabaudi. Percorsi fra equità, diritto e politica (secoli XVI-XIX)*, Torino 2018 (Futuro anteriore, Collana di Storia del Diritto diretta da R. Ferrante e E. Tavilla, Monografie, 6).

Introduzione alla seconda giornata del Convegno: commento del Presidente Franco Frattini

Oggi il mio ruolo è quello di coordinatore, ma sento di dover dire poche battute, riprendendo un concetto espresso dal nostro Presidente Patroni Griffi.

Nella giornata di ieri abbiamo sentito una splendida serie di interventi storici, abbiamo lavorato molto, analizzato la memoria del Consiglio di Stato e ricordato l'istituzione dei TAR. E' quindi il momento di parlare del presente e del futuro della giustizia amministrativa.

Credo sia questo lo spirito con cui valutare gli interventi che saranno svolti tra poco dai Colleghi, perché è il momento di unità e visione verso il futuro e so che questa mia opinione è condivisa da molti di Voi.

Dobbiamo necessariamente immaginare come vediamo la magistratura amministrativa e come vediamo il nostro ruolo di giudici dei pubblici poteri, nel futuro. E' necessario pensare alle azioni da intraprendere per trasmettere una visione di forza, efficienza e di credibilità.

Per questo motivo, quando ho incontrato giovanissimi colleghi, neo vincitori del concorso da referendario TAR, li ho esortati ad una riflessione sulla visione futura a lungo termine dell'Istituto e della magistratura amministrativa nel suo insieme, dicendo loro che questa visione avrebbe dovuto essere il loro orizzonte. Come ricordava ieri Flippo (il Presidente Patroni Griffi), questo è il momento della responsabilità, perché ogni giorno pronunciamo sentenze e ordinanze che toccano la vita della gente.

Il Consiglio di Stato ha la Presidenza per un biennio dell'Associazione delle Corti Amministrative Supreme d'Europa (ACA-Europe).

Il "filo conduttore" della nostra presidenza è quello del rafforzamento del "dialogo orizzontale" con le Alte Corti Europee e con quelle nazionali a partire dalla Corte Costituzionale, rappresentata qui oggi dal Presidente Coraggio al suo più alto livello, e con la Corte di Cassazione.

Abbiamo già ottenuto dei risultati ma è questo incontro che fa di tutta la magistratura amministrativa un sistema di garanzia piena.

Queste mie riflessioni sono soltanto un pensiero introduttivo che si impernia sull'unità, sulla visione e sulla responsabilità di essere il giudice dei poteri pubblici. Una responsabilità gravissima e altissima che ci coinvolge ancora di più oggi, nell'era del Covid, con decisioni che toccano la vita di milioni di persone. Dobbiamo cercare di fare il nostro lavoro avendo in mente equità, integrità

assoluta e capacità di guardare all'interesse collettivo e dei più vulnerabili, a fronte di poteri pubblici che qualche volta rivelano profili di arroganza che non possiamo assolutamente consentire.

Scusate se non ho resistito a esprimere queste pochissime parole, che non rientrano nel ruolo del coordinatore. Chiedo al Collega Vincenzo Salamone, Presidente del TAR per il Piemonte di avvicinarsi al podio per il suo intervento che sarà l'effettiva introduzione dell'evento.

A 50 anni dalla Legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali: un bilancio ed uno sguardo prospettico¹³⁷.

di Vincenzo Salamone

Premessa

Le giornate celebrative di Torino sono anche dedicate al 50° anniversario della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.

Questa introduzione è dedicata ad alcune riflessioni sul ruolo del giudice amministrativo a mezzo secolo di distanza dalla l. n. 1034 del 1971 che li ha istituiti.

La Giustizia amministrativa nella Costituzione.

Gli istituti della Giustizia amministrativa nella Costituzione repubblicana sono tutti configurati per la tutela giurisdizionale dei cittadini (art. 24, 1° comma, art. 113 e art. 103, 1° comma), segnando, così, il definitivo tramonto della visione secondo la quale sarebbero volti a garantire soltanto la legittimità dell'attività amministrativa, delineando, invece, una giurisdizione di tutela di situazioni soggettive (salvo quanto previsto dall'art. 100 con riferimento alla funzione consultiva, a tutela della legalità nell'esercizio della funzione pubblica in senso oggettivo).

¹³⁷ Introduzione alla seconda giornata celebrativa di Torino del 12 e 13 novembre 2021 "DAI 190 ANNI DELL'EDITTO DI RACCONIGI AI 50 ANNI DELLA LEGGE ISTITUTIVA DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI".

Sono, in particolare, riferiti alla tutela giurisdizionale i principi di generalità, pienezza ed effettività, (che precedentemente non erano garantiti), con espresso riferimento ai soggetti - “tutti” - (art. 24, 1° comma), alle posizioni giuridiche - diritti soggettivi e interessi legittimi - (art. 24, 1° comma, e 113, 1° comma), e a tutti agli atti della pubblica amministrazione (art. 113, 1° comma)¹³⁸.

Garanzia accompagnata dall'espresso divieto di esclusione o limitazione a particolari mezzi di impugnazione o a determinate categorie di atti (art. 113, 2° comma) salvo gli atti legislativi e politici.

È assicurata, pertanto, agli interessi legittimi la medesima dignità dei diritti soggettivi, pur con la peculiarità delle tecniche di tutela.

Correlativamente, al giudice amministrativo è assicurata la stessa dignità di giudice ed indipendenza prevista per il giudice ordinario¹³⁹. Si mantengono così il sistema delle due giurisdizioni, ordinaria ed amministrativa, ed anche i criteri di ripartizione, fondantesi sulle posizioni giuridiche soggettive, diritti soggettivi e interessi legittimi, con salvezza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma solo “in particolari materie indicate dalla legge” (art. 103, 1° comma) e comunque connesse all'esercizio di funzioni pubbliche.

Si estende anche alla Giurisdizione amministrativa, infine, il principio del “giusto processo”, che deve essere svolto “nel contraddittorio delle parti, in condizione di parità”, e deve avere una “ragionevole durata” (art. 111, novellato dalla legge di revisione costituzionale n. 2 del 1999, commi 1° e 2°).

¹³⁸ La Costituzione repubblicana del 1948 contiene disposizioni in tema di giustizia amministrativa ed altre che hanno un più ampio oggetto, ma pure la riguardano.

Le prime sono contenute negli artt. 24, 1° comma (“Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”), 103, 1° comma (“Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi”), 111, u.c. (“Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione”), 113, 1°, 2° e 3° comma (“Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa./ Tale tutela non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti./ La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa”), 125, 2° comma (“Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da leggi della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo regionale”).

Le seconde negli artt. 100, 1° comma (“Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione”).

¹³⁹ Si vedano gli artt. 100, u.c., 101, 2° comma, 108, ed oggi anche art. 111, 2° comma [“...davanti a giudice terzo e imparziale”].

In particolare la ragionevole durata costituisce un obiettivo ed al fine di garantirla sono orientate le scelte normative, sia sul piano processuale che organizzativo (anche nell'ottica del Piano nazionale di ripresa e resilienza PNRR).

Vi è piena consapevolezza che la funzione giurisdizionale non può costituire un freno alla crescita economica e sociale del Paese.

Nell'ambito della previsione dell'art. 100 della Costituzione, il Consiglio di Stato, quale organo di consulenza imparziale e terzo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato, non è destinato a supportare le scelte decisionali delle Amministrazioni, quante volte esse ritengano di avvalersi della consulenza del Consiglio stesso.

Dal momento che la funzione consultiva (funzione di rilevanza costituzionale) è svolta nell'interesse dell'ordinamento generale non può dubitarsi della sua compatibilità con quella giurisdizionale, non facendo venir meno l'imparzialità anche nel rinnovato contesto della previsione dell'art. 111 della Costituzione in materia di "giusto processo"¹⁴⁰.

Inoltre la sempre maggiore complessità del sistema delle fonti pone quesiti sempre più delicati sulla dimensione e la natura del fenomeno giuridico, con la focalizzazione della funzione consultiva obbligatoria con riferimento agli atti normativi¹⁴¹.

¹⁴⁰ Il Consiglio di Stato fornisce il proprio parere solo su questioni di massima, la cui soluzione potrà guidare la successiva azione amministrativa nel suo futuro esplicarsi". Inoltre, soprattutto dopo le modifiche introdotte con l'art. 17, l. 15 maggio 1997, n. 127, il parere facoltativo deve riguardare solo "le attività che più incisivamente impegnano l'azione del Governo o degli altri organi di maggior rilevanza dello Stato-ordinamento e non può essere attivata da una mera pretesa o esigenza dell'amministrazione interessata, la quale, al contrario, deve esporre, nella sua richiesta di parere, i rilevanti motivi di interesse pubblico strumentali alle attività fondamentali o comunque più significative, che quasi impongono il ricorso al parere facoltativo, il quale, altrimenti, andrebbe a sovrapporsi all'esclusiva autonomia e responsabilità dirigenziale". Ciò è pienamente coerente con l'idea "di un'evoluzione sostanziale delle funzioni consultive del Consiglio di Stato di cui all'art. 100 della Costituzione" e con la necessità di inquadrare le funzioni consultive "in una visione sistemica e al passo coi tempi, confermando il ruolo del Consiglio di Stato come un *advisory board* delle Istituzioni del Paese anche in un ordinamento profondamente innovato e pluralizzato". Così ragionando le funzioni consultive del Consiglio di Stato si rivolgono, nella prassi più recente, oltre che a singoli 'atti', anche a sostenere "i 'processi' di riforma, accompagnandoli in tutte le loro fasi e indipendentemente dalla natura degli atti di attuazione, fornendo sostegno consultivo ai soggetti responsabili dell'attività di implementazione (Consiglio di Stato, Sez. I, 13 novembre 2020, n. 1807).

¹⁴¹ Va ricordato che l'art. 17, comma 28, della legge n. 127 del 1997, ha istituito una Sezione del Consiglio di Stato per gli atti normativi. Questa nuova Sezione è destinata ad avere sempre più importanza, anche in conseguenza del fatto che la stessa legge n. 127 del 1997 riconduce l'obbligatorietà dei pareri del Consiglio di Stato quasi esclusivamente agli atti normativi del Governo.

I Tribunali amministrativi regionali, la maggiore innovazione introdotta dalla Costituzione

Sul piano organizzativo la maggiore innovazione contenuta nella Costituzione è stata l'articolazione della Giurisdizione su due gradi di giudizio anche (ma non soltanto) nell'ottica del decentramento e della valorizzazione delle Autonomie locali.

Avendo la Costituzione previsto l'istituzione di organi di giustizia amministrativa di primo grado nelle Regioni (art. 125 Cost.) (anche a seguito della soppressione delle Giunte provinciali Amministrative), con L. 6 dicembre 1971, n. 1034, sono stati istituiti i Tribunali amministrativi regionali, quali organi di giustizia amministrativa, con competenza generale di primo grado¹⁴².

¹⁴² Nel 1968 fu presentato dal Governo Leone un disegno di legge per la istituzione dei tribunali amministrativi regionali che per fortuna non fu approvato perché era stato concepito con una visione limitata (correlata alla infelice collocazione dell'art. 125 nel titolo V sulle Regioni).

I tribunali amministrativi regionali venivano configurati come giudici di primo grado soltanto per limitate materie di interesse locale.

Negli anni successivi il problema fu ripreso e si arrivò alla legge 6 dicembre 1971, n. 1034 istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali, della quale l'autore principale fu Roberto Lucifredi. La legge suscitò notevoli critiche da parte della dottrina, la quale si aspettava, alla stregua degli studi che erano stati elaborati in materia negli anni precedenti, contenuti maggiormente innovativi.

L'art. 125 della Costituzione italiana prevede che "nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione". E così, dopo la soppressione delle Giunte provinciali amministrative (in merito a cui si rinvia a Corte Cost., n. 30/1967), con la legge n. 1034 del 1971 sono stati istituiti i Tribunali Amministrativi Regionali proprio in ossequio all'art. 125 citato.

Dopo questo preambolo Lucifredi ha presentato la proposta di legge, spiegando i motivi che hanno portato a sottrarre le competenze tributarie ai Tribunali amministrativi regionali e l'introduzione delle materie di giurisdizione esclusiva in cui interessi legittimi e diritti soggettivi si intersecano facendo invece sorgere alcuni dubbi interpretativi.

Infine, nella ultima parte della relazione, ha trattato il delicato tema dei giudici da insediare in questi nuovi tribunali amministrativi, proponendo inizialmente che siano i Presidenti di Sezioni del Consiglio di Stato, o i Consiglieri anziani del Consiglio di Stato a presiedere i tribunali amministrativi al fine di completare la saldatura tra vecchio e nuovo ordinamento della giustizia amministrativa. Nel frattempo sarebbero stati attivati i concorsi per individuare i nuovi giudici amministrativi di primo grado.

Per comprendere i motivi che hanno portato all'istituzione dei TAR nel 1971 si ritiene utile riprendere la relazione di presentazione del disegno di legge n. 434 del 1970 [1] così da calarsi direttamente in quegli anni seguendo le parole dei politici di allora.

Ci si riferisce alla relazione di presentazione del testo avvenuta il 7 ottobre 1970 ad opera dell'On. Roberto Lucifredi. In tale occasione il relatore aveva ricostruito la situazione della giustizia amministrativa, ricordando che già nel dopoguerra (1945-1955) erano state redatte proposte (come quella del Prof. Forte) di formazione dei TAR, come postulato dall'art. 125 della Costituzione, e rammentando che il tema era tornato attuale dopo che la Corte Costituzionale, a più riprese (93/1965, 49/1968, 55/1966, 30/1967, 33/1968), aveva dichiarato l'incostituzionalità degli organi che gestivano le questioni amministrative periferiche: Consigli comunali e provinciali, Sezioni dei tribunali del contenzioso elettorale, Consigli di Prefettura e Giunta giurisdizionale della Valle d'Aosta. Tali decisioni avevano comportato una lacuna che Lucifredi aveva definito "grave" ed "estesissima" e che solo il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti avevano tentato di colmare. Tale assunzione di competenze da organi non competenti avrebbe comportato profonde incertezze e dubbi, trovando anche il contrasto della Corte di Cassazione.

La legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali è stata commentata dal suo relatore (Sen. Lucifredi) come un punto di svolta, tanto che nella parte finale della relazione dell'8 ottobre 1970 si legge: "Probabilmente, taluni dei colleghi parlamentari, che non seguono a fondo le discipline delle materie amministrative può darsi che non si rendano conto dell'importanza di questo provvedimento che oggi per nostro merito perviene a conclusione. Dovete tenere presente che con la nostra deliberazione di ieri e di oggi abbiamo inciso profondamente su di un sistema di giustizia amministrativa vigente in Italia dal 1865. Alcuni punti fondamentali sono rimasti intatti, altri, invece, sono stati modificati ed integrati in relazione alla necessità di oggi, sicché senza fare demagogia, si può affermare che si introduce in questo settore una riforma per taluni aspetti rivoluzionari. Io formulo l'augurio che questa legge, durante la sua applicazione, dia i risultati che noi tutti speriamo".

La rilevanza della legge sui Tribunali amministrativi regionali, nel quadro delle norme fondamentali, è dovuta al fatto che essa non costituisce un semplice adattamento al precedente assetto, né ha una circoscritta importanza, bensì contribuisce a costruire il corpo centrale del sistema.

Unanimemente (a 50 anni di distanza) si riconosce che la legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali è stata importante già per il solo fatto che il legislatore abbia avvertito l'esigenza d'intervenire in un campo che per anni era rimasto settoriale, dando la conferma che la Giustizia amministrativa andava sin da allora assumendo sempre più un ruolo di primaria rilevanza anche nello Stato contemporaneo¹⁴³.

Partendo da questa situazione di fondo, Lucifredi aveva affermato che se da una parte era impossibile per il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti gestire l'enorme mole di contenzioso periferico che gli si presentava, dall'altra non era immaginabile accentrare a Roma tutte le controversie che si sviluppano sui territori regionali e che in tali luoghi avrebbero "la loro naturale sede di risoluzione". Quindi era necessario affrontare la "dolorosa realtà che oggi vi sono settori di rapporti amministrativi che sono del tutto sprovvisti di quel giudice che pure l'articolo 113 della Costituzione sempre assicura nei confronti di tutti gli atti amministrativi". Il relatore aveva aggiunto poi una frase molto efficace: "Non credo, dunque, di esagerare, definendo drammatica e indegna di un popolo dalle luminose tradizioni giuridiche, di cui tanto spesso vantiamo, la situazione in cui attualmente si trova, in questo campo, il nostro diritto positivo. Noi legislatori ne siamo responsabili, e tanto più lo saremo, quanto più ritarderemo la nuova disciplina giuridica della materia".

La situazione che, dunque, ha portato ad istituire i Tribunali Amministrativi Regionali era di profonda difficoltà nella gestione del contenzioso originato dalle questioni amministrative, considerando l'assenza di organi ad hoc che affrontassero a livello periferico ed in modo capillare le controversie amministrative.

¹⁴³ I Tribunali amministrativi regionali hanno iniziato l'esercizio della funzione giurisdizionale nell'aprile del 1974 (le sezioni staccate nel gennaio 1977).

A 50 anni dall'entrata in vigore della legge 1034 del 1971, le ragioni che hanno portato ad una radicale riforma della Giurisdizione amministrativa di primo grado rimangono ancora attuali, rispecchiando problematiche ancor oggi presenti.

L'art. 125 della Costituzione è norma collocata nella Sezione dedicata alle Regioni, il che avrebbe potuto far ritenere che i Tribunali amministrativi regionali avessero competenza soltanto per gli atti regionali o infraregionali, ma il legislatore sin da subito e con una scelta ponderata li ha, invece, resi competenti per tutte le materie spettanti alla giurisdizione amministrativa¹⁴⁴.

Si supera, pertanto, l'attribuzione della competenza per controversie soltanto "locali".

Previsione, quest'ultima, in particolare, che ha determinato l'attuale assetto delle competenze del Tribunale amministrativo regionale del Lazio con un ruolo ed una composizione del tutto peculiari.

A seguito della legge n. 1034 la Giustizia amministrativa si articola, pertanto, su due gradi di giurisdizione ed il Consiglio di Stato svolge il ruolo di giudice di appello (salvo casi particolari) rispetto alle decisioni dei Tribunali amministrativi regionali.

L'appello veniva generalizzato come impugnazione delle pronunce di primo grado con effetto devolutivo e ciò per tutte le decisioni di primo grado aventi portata decisoria.

Da un punto di vista generale le norme della Costituzione hanno confermato il sistema articolato su una giurisdizione generale di legittimità, una giurisdizione estesa al merito ed una giurisdizione esclusiva.

Gli sviluppi successivi sono caratterizzati dall'estensione della giurisdizione esclusiva e dalla introduzione dei riti speciali¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Va ricordato che la disposizione sin da subito è stata ritenuta compatibile con l'assetto delineato dall'art. 125 dalla Corte costituzionale già con la sentenza 12 marzo 1975 n. 61.

¹⁴⁵ Alla giurisdizione esclusiva che il giudice amministrativo aveva già, la L. n. 1034 aggiunse i ricorsi relativi a rapporti di concessione di beni e di servizi pubblici (art. 5). Altra innovazione di notevole impatto introdotta dalla legge n. 1034 fu l'attribuzione al giudice amministrativo "nella materia relativa a diritti" del potere di "condannare l'amministrazione al pagamento delle somme di cui risulti debitrice" (art. 26, 3° comma). Si ha quindi un allargamento dei poteri di decisione non più limitati all'annullamento degli atti ma estesi anche al potere di condanna.

Il sistema della Giustizia amministrativa si caratterizza, nel periodo successivo al 1979, per l'accentuarsi della sua linea evolutiva, con l'attribuzione di altre materie di giurisdizione esclusiva¹⁴⁶.

Quanto all'accesso alla tutela giurisdizionale una importante innovazione dalla legge n. 1034 del 1971 fu la possibilità di impugnare direttamente davanti alla giurisdizione amministrativa anche i provvedimenti non definitivi, marginalizzando i ricorsi amministrativi¹⁴⁷.

Innovazioni al sistema di tutela sono anche frutto della giurisprudenza dalla Corte Costituzionale.

In particolare per quanto concerne il regime probatorio, ma limitatamente alla materia del pubblico impiego, e per quanto concerne l'opposizione di terzo¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Con la legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali (art. 5, sugli atti relativi a rapporti di concessione di beni ed originariamente anche di servizi pubblici), e con varie altre leggi quali, a titolo esemplificativo, la c.d. Bucalossi sull'edificabilità dei suoli, n. 10 del 1977 (art. 16, concernente contributi e sanzioni), la legge sul procedimento amministrativo e sull'accesso, n. 241 del 1990 (art. 11 in materia di accordi), la legge sulla tutela della concorrenza e del mercato, n. 287 del 1990 (art. 33, sui provvedimenti dell'Autorità garante), la legge sull'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, n. 249 del 1997 (art. 1, 26° comma, sui provvedimenti dell'Autorità).

¹⁴⁷ Va ricordato che con un provvedimento legislativo coevo e cioè il D.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 fu introdotta una profonda riforma dei ricorsi amministrativi (ricorso gerarchico, ricorso in opposizione, ricorso straordinario al Capo dello Stato).

¹⁴⁸ Il Consiglio di Stato, con le sue decisioni, inoltre ha integrato la disciplina del giudizio amministrativo colmando lacune della legislazione. Si parla al riguardo di giurisprudenza pretoria del Consiglio di Stato.

Quest'opera meritoria è continuata anche dopo la istituzione dei Tribunali amministrativi regionali. Al riguardo il Consiglio di Stato si è più volte giovato delle elaborazioni, degli approfondimenti, del giudice di primo grado per recepirli, per raffinarli e per introdurre interpretazioni significative di istituti processuali attraverso pronunce soprattutto dell'Adunanza Plenaria.

Così, per esempio, si è riconosciuta l'impugnabilità di atti endoprocedimentali che prima venivano considerati (autonomamente) non impugnabili, allorché essi, pur non essendo definito il procedimento, sono suscettibili di arrecare una immediata lesione al destinatario (ad esempio le delibere comunali di adozione del piano regolatore generale).

Si è ritenuto che il giudice amministrativo, quando giudica in materia di diritti, può disapplicare i regolamenti.

Ma i campi nei quali maggiormente hanno avuto svolgimento le costruzioni della giurisprudenza pretoria del Consiglio di Stato sono quelli della tutela cautelare e del giudizio di ottemperanza.

Per quanto concerne la tutela cautelare il Consiglio di Stato ha affermato sin da subito il principio che le ordinanze dei tribunali amministrativi regionali sono appellabili, affermandone la natura decisoria, ha affermato che il giudice amministrativo può sospendere provvedimenti negativi quale la non ammissione ad un concorso, ha individuato lo strumento per assicurare che le ordinanze cautelari siano effettivamente eseguite dall'amministrazione.

Altre evoluzioni sono state portate, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, per quanto concerne il giudizio di ottemperanza.

Per esempio il Consiglio di Stato ha aderito all'orientamento secondo il quale il giudizio di ottemperanza è ammissibile in presenza non solo di atti violativi o di mancata esecuzione, ma anche di atti elusivi del giudicato.

La seconda fase ordinamentale.

Per gli aspetti riguardanti l'assetto organizzativo, di grande rilievo è la l. 27 aprile 1982 n. 186, sull'ordinamento della giurisdizione amministrativa, ancora pienamente vigente.

Si avvia (l'ancora incompleto) percorso normativo verso un unico plesso giurisdizionale.

La legge conclude un processo evolutivo, che si può dire iniziato con l'entrata in funzione dei Tribunali amministrativi regionali ed è caratterizzato in particolare dalla disciplina unitaria dell'autogoverno dei magistrati amministrativi.

Va ricordato che prima della legge 27 aprile 1982, n. 186 erano previsti due distinti Consigli di Presidenza (uno per il Consiglio di Stato ed un altro per i tribunali amministrativi¹⁴⁹).

L'istituzione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, fa assumere a questo organo il ruolo di garante dell'indipendenza e della autonomia dei giudici amministrativi in simmetria con l'autogoverno già attuato da tempo per la magistratura ordinaria.

Con queste norme si sono così realizzate, nell'ordinamento della Giustizia amministrativa le garanzie d'indipendenza previste dall'art. 100 della Costituzione, applicando i principi dettati agli artt. 104 e 105 Cost. per la composizione e le competenze del Consiglio superiore della magistratura.

Garanzia ulteriormente rafforzata dalla componente di nomina parlamentare, a seguito della modifica introdotta dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, anche al fine di valorizzare gli istituti a tutela della indipendenza interna.

¹⁴⁹ Per il Consiglio di Stato la disciplina normativa era prevista dal Regio Decreto 21 aprile 1942, n. 444 che all'articolo 35 recita: "Il Consiglio di Presidenza è composto dal Presidente del Consiglio di Stato e dai presidenti di sezione.

È assistito dal segretario generale, il quale, quando non abbia voto ad altro titolo, ha voto deliberativo in tutti gli affari concernenti il personale di segreteria e subalterno".

Per i Tribunali amministrativi Regionali, invece, la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali - pubblicata nella G.U. 13 dicembre 1971, n. 314) l'articolo 49 prevede che "ai fini dell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalla presente legge, il Consiglio di Presidenza dei tribunali amministrativi regionali, che era composto dal Presidente del Consiglio di Stato, dai due presidenti di sezione del Consiglio di Stato più anziani, da due presidenti di tribunali amministrativi regionali e da quattro magistrati amministrativi regionali sorteggiati ogni due anni.

L'assetto dell'autogoverno è coerente e peculiare alla natura e alla funzione della giurisdizione amministrativa, che è giurisdizione generale sugli interessi legittimi (art. 103 Cost.) e ha la funzione di garantire a tutti, ai sensi dell'art. 24 Cost., l'esercizio effettivo del diritto alla tutela giudiziaria degli interessi legittimi.

La legge 186 introduce, inoltre, una complessiva disciplina organizzativa del Consiglio di Stato ed in particolare dei Tribunali amministrativi regionali, con la istituzione in questi ultimi delle sezioni interne ed una più razionale articolazione degli assetti strutturali.

Si riconosce ai magistrati di primo grado la possibilità del conseguimento di qualifiche direttive e semidirettive (queste ultime precedentemente non previste, mentre le prime erano riservate ai consiglieri di Stato).

L'obiettivo di una struttura unitaria della Giurisdizione amministrativa (anche prendendo a modello la Corte dei conti), purtroppo, dopo 40 anni non è stato portato a compimento dal momento che non si è ancora attuata l'auspicabile unificazione dei ruoli, rimanendo vigente una disciplina foriera di contraddittorietà ed aporie.

Le travagliate riforme degli anni 1997-2010. La legge n. 205 del 2000.

Una riforma profonda (la più importante dopo l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali) che ha riguardato l'intera Giurisdizione amministrativa con riguardo al perimetro della giurisdizione, è intervenuta con la L. 21 luglio 2000, n. 205.

In precedenza un incerto assetto era derivato dagli articoli 33, 34 e 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80.

Infatti nell'esercizio della delega attribuita al Governo con legge 15 marzo 1997, n. 59, si devolvevano al giudice ordinario (con le eccezioni dei settori dell'impiego pubblico non contrattualizzato e delle controversie sulle procedure concorsuali) tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Al contempo veniva prevista "la contestuale estensione della giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, in materia

edilizia, urbanistica e di servizi pubblici ...” (art. 11, 4° comma, lett. g).

La disposizione delegante si presentava inadeguata a deliberare nuovi ambiti di giurisdizione esclusiva in quanto testualmente si limitava ad attribuire al giudice amministrativo non già la giurisdizione esclusiva, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici, ma soltanto la tutela risarcitoria in tali materie.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 292 del 17 luglio 2000 dichiarava costituzionalmente illegittimo, per eccesso di delega, l’art. 33 D. Lgs. 80 del 1998 (in materia di pubblici servizi), argomentando che con l’art. 11 L. 59 del 1997, non si era voluto ampliare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle materie dell’edilizia, urbanistica e servizi pubblici, ma si era voluto soltanto attribuirgli la giurisdizione anche per la tutela risarcitoria prima riservata al giudice ordinario.

Sebbene la sentenza del giudice delle leggi riguardasse soltanto la materia dei pubblici servizi, alla medesima conclusione si sarebbe dovuto pervenire per quanto concerneva la giurisdizione esclusiva attribuita, con lo stesso D. Lgs. n. 80 del 1998, al giudice amministrativo in relazione alle materie dell’edilizia e dell’urbanistica.

Si determinò una situazione di estrema incertezza.

Da una parte la sentenza delle Sezioni unite n. 500 del 1999 metteva in discussione l’assetto del riparto di giurisdizione relativamente alle controversie nelle quali si chiedeva la tutela degli interessi legittimi, affermando configurarsi un sistema a doppia tutela e riesumando di fatto il criterio della “prospettazione”.

Dall’altra si avvertiva l’incertezza sul perimetro della giurisdizione esclusiva, determinata dalle predette sentenze della Consulta.

Con la legge n. 205 del 2000 furono introdotte innovazioni molto rilevanti, in gran parte trasfuse oggi nel codice del processo amministrativo introdotto con il D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104, con una sostanziale ridefinizione degli ambiti della giurisdizione esclusiva nelle due macroaree della gestione del territorio e dei servizi pubblici¹⁵⁰.

In tema di risarcimento dei danni, il novellato art. 7, 3° comma, L. 1034 del 71, riscritto dapprima dall'art. 35 D. Lgs. n. 80 del 1998 e poi nuovamente dall'art. 7 L. 205 del 2000 (oggi art. 30 c.p.a.), riconosce al Giudice amministrativo la giurisdizione sulle questioni relative al risarcimento del danno, con riferimento all' "ambito della sua giurisdizione", così generalizzando la risarcibilità dei danni derivanti da lesioni di interesse legittimo o comunque di situazioni giuridiche connesse con l'esercizio di funzioni pubbliche.

¹⁵⁰ Sono state poi introdotte disposizioni che hanno apportato significativi potenziamenti dell'effettività della tutela, anche attraverso semplificazioni e accelerazioni, per la maggior parte inseriti nella disciplina del processo cautelare. In particolare:

- la possibilità di emanazione di misure cautelari idonee ad assicurare la tutela, non più limitate quindi alla sospensione dell'atto, compresa l'ingiunzione a pagare una somma di denaro (art. 21, 8° c. L. 1034/71, introdotto dall'art. 3, 1° c. L. 205/2000; oggi art. 55 c.p.a.);
- la estensione della cautela anche al comportamento inerte dell'amministrazione (art. 21, 8° c. L. 1034/71, introdotto dall'art. 3, 1° c. L. 205/2000; oggi artt. 31 e 55 c.p.a.);
- la possibilità di definizione del giudizio di merito in sede di giudizio cautelare, allorché si ritenga che il contraddittorio sia completo e sia completa altresì l'istruttoria (art. 21, 10° c. L. 1034/71, introdotto dall'art. 3, 1° c. L. 205/2000; oggi art. 60 c.p.a.);
- la possibilità di adottare, con procedimento camerale, sentenze succintamente motivate nei casi in cui si ravvisassero la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità o infondatezza del ricorso (art. 26, 3° e 4° c. L. 1034/71, introdotti dall'art. 9, 1° c. L. 205/2000; oggi art. 60 c.p.a.);
- la tutela contro il comportamento inerte dell'amministrazione congegnata in modo da andare ben oltre la semplice codificazione dell'istituto del silenzio rifiuto, con la previsione di termini brevi per la definizione del giudizio e di un potere decisorio del giudice amministrativo disegnato sul modello della sentenza sulla inottemperanza (art. 21 bis, L. 1034 del 1971, introdotto dall'art. 2 L. 205 del 2000; oggi art. 117 c.p.a.);
- la possibilità di ottenere, in caso di estrema gravità ed urgenza tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio, il provvedimento cautelare presidenziale, anche in assenza di contraddittorio (art. 21, 9° c. L. 1034 del 1971, introdotto dall'art. 3, 1° c. L. 205/2000; oggi art. 56 c.p.a.);
- l'arricchimento dei poteri di cognizione del giudice con l'introduzione tra i mezzi istruttori della consulenza tecnica (art. 16 L. n. 205 del 2000, oggi art. 19 c.p.a., che la prevede solo se indispensabile);
- la modifica della disciplina del regolamento di competenza con la previsione della delibazione sull'eventuale manifesta infondatezza dello stesso (art. 31, 5° c. L. 1034/71, introdotto dall'art. 9, 4° c. L. 205 del 2000; oggi la materia risulta ridisciplinata dagli artt. 15 e 16 c.p.a.);
- la concentrazione dei giudizi con la previsione secondo la quale tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti. In questo modo si evita lo spapolamento di un'unica questione in più giudizi (art. 21, 1° comma L. n. 1034 del 1971 introdotto dall'art. 3 L. n. 205 del 2000, oggi art. 43 c.p.a.).

Invero l'innovazione (necessaria per qualificare la tutela risarcitoria come tecnica di tutela degli interessi legittimi) era stata preceduta dalla sentenza delle SS.UU. n. 500 del 1999, alla quale va effettivamente attribuito il merito di avere generalizzato la risarcibilità dei danni nei confronti della pubblica amministrazione quale che sia la posizione giuridica fatta valere.

Di particolare importanza per la definizione degli ambiti della giurisdizione è stata la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004, nella quale si affronta la questione dei limiti che il legislatore ordinario deve rispettare nel disciplinare, ampliandola, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La sentenza afferma definitivamente il principio che la Costituzione ha previsto un giudice del potere pubblico, e lo ha individuato nel giudice amministrativo, e questo è un dato che deve ormai considerarsi intangibile.

La codificazione del processo amministrativo.

Nel 2010 entra in vigore il codice il processo amministrativo, regolato da una normativa unitaria tendenzialmente completa, che rappresenta la più grande innovazione degli ultimi 50 anni, sia sotto il profilo operativo sia sotto quello culturale.

La codificazione del processo razionalizza un rito comune a tutta Giurisdizione amministrativa, conoscibile e unificante un sistema di diffuse ed eterogenee prassi giurisprudenziali differenti per ogni ufficio giudiziario ed incompatibile con i principi della sicurezza giuridica.

La ragione culturale non è stata meno importante, attribuendo al processo l'identità e la dignità di una disciplina processuale al pari del processo civile e di quello penale.

Il codice è complessivamente caratterizzato da continuità con l'assetto normativo e gli orientamenti giurisprudenziali precedenti.

Non mancano significative innovazioni, ma anche nelle parti non innovative la disciplina risulta aggiornata, razionalizzata e modernizzata.

Così, ad esempio, all'art. 7, rubricato "Giurisdizione amministrativa", mentre si conferma che la giurisdizione amministrativa si articola in giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito (2° comma), si fa riferimento, oltre che ai provvedimenti e agli atti, anche ai "comportamenti" (1°

comma), riconoscendo la giurisdizione sul rapporto.

Ancora, in materia di giurisdizione viene recepito il principio affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 77 del 2007) in tema di “trasposizione” del giudizio.

Principio fondato sulla unitarietà della funzione giurisdizionale nel cui ambito operano più plessi con specifici ambiti organizzativi.

Si riordinano le materie di giurisdizione esclusiva (art. 133)¹⁵¹.

Controverso è il corposo elenco relativo alla “competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma” (art. 135).

Relativamente a non poche delle materie contemplate riesce difficile comprendere la ragione della loro attribuzione al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, se non una “sfiducia” verso il giudice territoriale. Condizione quest’ultima inaccettabile¹⁵².

Il codice apporta significative innovazioni rispetto alla precedente disciplina in particolare per quanto concerne le azioni e le correlative pronunzie.

Sono previste, sotto la rubrica “Azioni di cognizione”, l’azione di annullamento (art. 29), l’azione di condanna (art. 30), l’azione avverso il silenzio (art. 31, 1° e 2° comma), l’azione per l’accertamento delle nullità (art. 31, 4° comma)¹⁵³.

L’azione di adempimento in particolare disciplinata dall’art. 34 c.p.a. consente al giudice amministrativo in caso di accoglimento del ricorso, oltre che di condannare al pagamento del risarcimento dei danni, e all’adozione del provvedimento richiesto, di orientare la successiva azione amministrativa, che deve solo dare esecuzione alla sentenza, la quale può precisare, già in sede di cognizione, le misure per la sua esecuzione.

Azione che più esprime il percorso verso un giudizio sul rapporto.

¹⁵¹ Che ha valore ricognitivo non esaustivo; manca nell’elenco io e, ad esempio, il ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici previsto dall’art. 1 del D.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.

¹⁵² Ad esempio delle controverse aventi ad oggetto le ordinanze di commissariamento extra ordinem e gli atti emessi dal commissario (lett. e), e delle controverse aventi ad oggetto i provvedimenti di rimozione o sospensione di amministratori locali e di scioglimento dei consigli comunali e provinciali (lett. q) per infiltrazioni mafiose.

¹⁵³ Nello schema elaborato dall’apposita commissione presso il Consiglio di Stato erano previste altresì l’azione di adempimento, le azioni esecutive e l’azione cautelare.

Nel codice le azioni cautelari e le azioni esecutive, sebbene non comprese tra le “Azioni di cognizione”, sono trattate le prime agli artt. 55 – 62 e le seconde agli artt. 112 – 115.

Il legislatore ha confermato la preferenza verso i riti speciali, in particolare per quanto concerne le controversie in materia di affidamento dei contratti pubblici e per gli atti delle Autorità indipendenti¹⁵⁴.

Il processo telematico e le straordinarie potenzialità che offre.

Una novità importante che ha determinato un grande impatto sul sistema organizzativo è stata l'introduzione dal 1 gennaio 2017 del processo amministrativo telematico (già previsto dal codice del processo amministrativo), per effetto del quale la redazione degli atti processuali, il loro deposito e le loro comunicazioni vengono effettuati con modalità digitali.

Quella del PAT può definirsi la più radicale innovazione dei processi decisionali della giurisdizione amministrativa.

Il modello organizzativo prescelto è stato di fondamentale importanza per garantire continuità ed un elevato livello di esercizio della funzione giurisdizionale negli ultimi due anni nei quali l'intera popolazione mondiale è stata chiamata ad affrontare un'emergenza "antica", ma allo stesso tempo inaspettata.

Il diffondersi della pandemia da COVID ha imposto l'individuazione di soluzioni in grado di garantire la prosecuzione delle attività essenziali, anche in presenza di misure restrittive che limitassero fortemente il contatto e la circolazione dei cittadini.

Tale necessità ha assunto un connotato particolare con riferimento all'attività giurisdizionale e alle recenti evoluzioni tecnologiche che l'hanno interessata.

¹⁵⁴ Molto controversa è la sottoposizione dei ricorsi in materia di affidamento di lavori, servizio e forniture (art. 119, lett. a) c.p.a.) ad un pesantissimo con- tributo di iscrizione a ruolo (D.P.R. n. 115 del 2002) avente lo scopo di limitare quanto più possibile, ma in molti casi sostanzialmente di impedire (è il caso delle procedure per importi di poco sopra la soglia comunitaria) il contenzioso in materia, in contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., i quali garantiscono a tutti la tutela giurisdizionale contro tutti gli atti della pubblica amministrazione.

È, pertanto, emersa, in tutta la sua rilevanza, l'intrinseca contraddizione tra la tradizionale impostazione del processo (che presuppone la presenza "fisica" dei giudici e delle parti) e la sua progressiva telematizzazione¹⁵⁵.

Il processo amministrativo telematico in ogni caso ha garantito la celebrazione dei processi senza soluzione di continuità¹⁵⁶.

Il giudice amministrativo si è così tempestivamente pronunciato su vari profili di limitazione delle attività private (ma in taluni casi anche di loro espansione). In particolare, il Giudice amministrativo ha definito con tempestività i rapporti tra autorità centrali e comunali nell'azione di contenimento dell'epidemia e il regime di accesso ai verbali del comitato tecnico scientifico¹⁵⁷.

Le prospettive evolutive della giurisdizione amministrativa

Da tempo vengono emergendo mezzi di protezione del cittadino, nei confronti delle pubbliche amministrazioni radicalmente diversi rispetto a quelli tradizionali.

¹⁵⁵ In linea di massima, la soluzione prescelta è stata quella di un "temporaneo rafforzamento" degli strumenti telematici di celebrazione dei processi, che riducesse ancora più la presenza fisica negli uffici, pur garantendo la prosecuzione per quanto "mutilata" dei procedimenti giudiziari.

La scelta è apparsa particolarmente efficace in seno alla giurisdizione amministrativa, nella quale la (quasi) totale assenza di una fase istruttoria in contraddittorio ben si prestava ad una telematizzazione "forte" del processo.

Tuttavia, una siffatta impostazione conduceva inevitabilmente al sacrificio di alcuni principi considerati basilari per il perseguimento di "giusto processo".

La gestione del processo amministrativo nell'emergenza pandemica si è snodata sostanzialmente in varie fasi evolutive, corrispondenti ai vari interventi legislativi, fino a giungere ad un modello "definitivo" proposto per rispondere alla "seconda ondata pandemica".

¹⁵⁶ I dati, come illustrato nella relazione del presidente del Consiglio di Stato, evidenziano la notevole capacità di adattamento della giustizia amministrativa. Nel periodo che va dal 1° marzo 2020 al 31 dicembre 2020, la giustizia amministrativa ha definito 47.869 procedimenti in primo grado e 11.078 in secondo grado. Di questi ultimi, 2.095, circa il 20%, sono passati in decisione senza discussione orale. Si noti che l'output ha superato l'input sia in primo grado (47.869 decisioni a fronte di 34.895 ricorsi) sia in secondo grado (11.078 decisioni a fronte di 9.135 appelli). Per assicurare il tempestivo sindacato giurisdizionale sugli atti dei pubblici poteri emanati per far fronte all'emergenza, è stato quindi necessario estendere il ricorso alla tutela immediata, con una inevitabile espansione quantitativa delle decisioni adottate d'urgenza in via monocratica.

¹⁵⁷ Ad esempio, in relazione all'occupazione di suolo pubblico in favore dei gestori di attività di somministrazione di alimenti e bevande), gestione dei servizi diagnostici; accordi tra fondazioni IRCCS e società private per la validazione di test sierologici e molecolari per la diagnosi di infezione da SARS-Cov-2, visite domiciliari ai pazienti; affidamento di contratti pubblici per forniture sanitarie di emergenza.

In essi s'inscrive la tutela del singolo realizzata o attraverso la partecipazione del cittadino alle procedure di azione o mediante l'inserzione di taluni organismi nella gestione dell'autorità (per esempio le organizzazioni professionali od esponenziali di ambiti di interessi comuni) o strumenti organizzativi di mediazione (come ad esempio il "dibattito pubblico").

Nel profondo mutamento dei rapporti fra amministrazioni pubbliche e cittadini l'atto amministrativo non è più il protagonista assoluto di un ordinamento dominato da una visione formalistica del rapporto stato-cittadini e da una netta linea divisoria fra diritto pubblico e diritto privato; sicché tutto ciò costituisce un fattore di profondo mutamento della giustizia amministrativa, rispetto a com'era configurata nell'impianto originario dei suoi istituti.

Da un secondo profilo, invece, si rinviene un complesso ordine di fattori che controbilanciano ampiamente la spinta ora delineata e valgono a ristabilire nella giustizia amministrativa un centro di gravità del sistema.

Si consideri in proposito l'ampiezza di spazio assegnata dal disegno costituzionale all'intervento della pubblica amministrazione in tutto il regime di produzione e di distribuzione dei beni nonché di erogazione di servizi.

Si pensi alla vastità del compito dirigitista e programmatico affidato ai pubblici poteri.

Particolarmente rilevante in tale contesto è la giurisdizione nei settori cui sono preposte le Autorità indipendenti, che per l'elevato livello di tecnicismo ha imposto una specializzazione in rami di attività settoriali ma di grande rilievo sia per i fruitori dei servizi che per gli operatori economici.

Il quadro generale della Costituzione tende a garantire il massimo della legalità dell'azione amministrativa e il massimo di tutela giuridica del cittadino.

In tale ambito è stato rafforzato il presidio dei diritti fondamentali, ampliandosi la sfera degli interessi legittimi, variamente collegati e condizionati all'interesse generale, come avviene tipicamente, ma non esclusivamente, nel campo della proprietà e dell'iniziativa economica, sempre più largamente vincolate a programmi, controlli, autorizzazioni.

Lo Stato è diventato una vasta organizzazione di produzione, di prelievo e di distribuzione di utilità, non esterna rispetto ai cittadini, ma spesso fatta proprio dalla combinazione e dalla concorrenza di molteplici interessi, anche di gruppo e collettivi. Le posizioni giuridiche nei confronti dello Stato e della Pubblica Amministrazione in genere sono in larga parte pretese di partecipazione ai

vantaggi o di esclusione dagli svantaggi: e si caratterizzano come situazioni collegate, o addirittura implicate, nel funzionamento delle organizzazioni preposte alla gestione e alla distribuzione delle varie utilità.

Il giudice amministrativo territoriale in particolare è il primo giudice che entra in contatto con la vicenda controversa e svolge un ruolo fondamentale nell'individuare correttamente il *thema decidendum* e le questioni di rito immediatamente risolvibili.

Gran parte della qualità della risposta della giustizia amministrativa passa proprio dalle decisioni prese nei nostri Tribunali amministrativi regionali.

Infatti, buone sentenze di primo grado limitano le impugnazioni e consentono, in caso di appello, al Giudice di secondo grado di meglio inquadrare la vicenda. La qualità della giurisdizione sotto questi profili si evince da un dato statistico costante¹⁵⁸.

Ebbene ciò significa che oltre il 95% delle pronunce in primo grado determina l'assetto definitivo delle controversie.

In tale contesto non bisogna dimenticare che per gli appelli al Consiglio di Stato vige, salvo le deroghe espresse dall'art. 104 c. 2 c.p.a., il divieto di nova in appello, aumentando l'importanza dell'attività istruttoria svolta davanti al giudice di primo grado.

Un ruolo che diviene ulteriormente centrale se si pensa al rilievo delle ordinanze cautelari che consentono una tutela pressoché immediata concessa al ricorrente per evitare peggiori danni.

Ciò non dimenticando altresì la risposta ancor più celere che può essere garantita tramite i decreti cautelari presidenziali.

¹⁵⁸ Anche prendendo in considerazione il periodo 01.01.2017 - 29.10.2019, la percentuale di sentenze e di sentenze brevi emesse dai Tribunali amministrativi regionali e appellate è risultata pari al 17% (35.227 sentenze appellate su un totale di 208.142).

Particolarmente significativi è che il dato percentuale di appelli accolti è pari al 14%.

Conclusioni

Il nostro Paese, se vuole competere, deve disporre di una giustizia amministrativa incisiva e autorevole.

Se fosse debole lascerebbe senza tutela cittadini ed imprese nei rapporti con un'amministrazione che spesso dispone dei loro interessi prescindendo dal consenso.

Una giustizia amministrativa debole non aiuterebbe l'amministrazione del Paese, che presenta deficit di legalità gravi, endemici, anche nelle province del Nord, dove è sempre più diffusa la convinzione che la ragion politica venga prima della legge.

Nei Paesi dove la giustizia amministrativa è più autorevole, anche l'Amministrazione ne risente positivamente gli effetti, in termini di linearità, trasparenza, attenzione per il cittadino e in termini di efficienza.

In questa prospettiva, il sindacato giurisdizionale, oltre che una tecnica di tutela dei privati, costituisce anche un elemento fondamentale di un più complessivo sistema volto a ridurre il rischio di deviazioni e disfunzioni nella fase di attuazione delle leggi.

Questa è affidata all'amministrazione per ragioni di efficiente divisione del lavoro; ed è dal suo corretto assolvimento che dipende in larga misura l'effettiva realizzazione delle politiche pubbliche.

Introduzione alla seconda giornata del Convegno: commento del Presidente Franco Frattini

Grazie al Presidente Salamone.

Carissimo Vincenzo, grazie per avere sottolineato questo percorso che hai chiamato di “emancipazione”. A mio avviso i Colleghi dei TAR hanno raggiunto la loro “emancipazione” a livello funzionale garantendo un apporto costante anche al Consiglio di Stato.

Ho l'onore di presiedere la terza sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato nella quale lavorano Colleghi di straordinario valore di provenienza TAR che non hanno mai avuto né ragioni di contrasto né ragioni di considerazioni differenti con i Colleghi vincitori di concorso.

I nuovi magistrati, che accedono alla giustizia amministrativa con i concorsi da referendario, hanno dimostrato, rispetto a ciò che avveniva nei primissimi anni della mia carriera, di aver superato le “differenze di provenienza” sia in termini di valore che di qualità, e quindi di emancipazione funzionale, proprio in conseguenza di una visione comune. Questi Colleghi entrano consapevoli di cosa l'Istituto e il sistema della magistratura amministrativa potrà realizzare al servizio della collettività.

E ora il Collega e, se permettete, caro amico Mario Torsello, che prego avvicinarsi al podio, ci parlerà della funzione consultiva di ieri e di oggi.

Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi

di Mario Luigi Torsello

PRIMA PARTE

PROFILI STORICI DELLE FUNZIONI CONSULTIVE

Dalla nascita del Consiglio di Stato allo Statuto albertino

Il cittadino di Torino che, la mattina del 30 agosto 1831, lesse sulla Gazzetta Piemontese: «*Ieri l'altro domenica è stato pubblicato, nelle due lingue italiana e francese, il seguente importantissimo Editto di Sua Maestà per la creazione di un Consiglio di Stato ne' Reali Suoi Dominî di Terraferma*», certamente non avrebbe mai immaginato che nella sua città, dopo addirittura 190 anni, si sarebbe celebrato quell'Editto.

Il Prof. Melis prima e la prof.ssa Casana poi - ma anche il Presidente Patroni Griffi - da par loro, hanno analizzato ieri - anche sotto un profilo storico - le funzioni e il ruolo del Consiglio di Stato e quindi non possiamo che fare rinvio alle loro brillanti relazioni.

Qui ci preme solo sottolineare che forse non è scontato quanto di solito si ritiene e cioè che fino alla legge Rattazzi del 1859 il Consiglio avesse un ruolo prevalentemente politico.

È noto, al riguardo, che Santi Romano riteneva che *“il suo carattere politico era notevole”*.

Tale autorevole opinione è stata garbatamente confutata da Gabriele Pescatore secondo cui l'istituto, fin dall'inizio, si delineò quale organo tecnico.

Ed in effetti la mancanza di potere decisionale definitivo induce a pensare che il Consiglio, fin dall'origine, avesse caratteristiche più tecniche che politiche.

Il che, forse, è anche dimostrato dalla circostanza che conservò le sue funzioni anche dopo lo Statuto albertino. E sarebbe stato contraddittorio mantenere un organo di rilievo politico allorché le leggi, ormai, erano deliberate solo dal Parlamento.

E mi pare che anche l'analisi della prof. Casana confermi indirettamente, in qualche modo, questa impostazione allorché ritiene che - quantomeno di fatto - il peso politico dell'organo si rivelò modesto o, almeno, inferiore alle aspettative e che però, svolse un utile lavoro di routine come collaboratore *“tecnico”*.

Fin dall'inizio, quindi, le funzioni del Consiglio assunsero carattere prevalentemente tecnico. Carattere che sarebbe poi rimasto lungo tutto il corso della sua storia.

Un'altra considerazione riguarda la composizione.

È rilevante il richiamo nell'Editto al *«palese merito»* contenuto nel proemio. Affermazione, per quei tempi, di carattere assolutamente innovativo, perché la nascita e il censo costituivano fino ad allora condizione imprescindibile per l'accesso alle cariche pubbliche.

Possiamo cogliere, quindi, un altro carattere del Consiglio di Stato: un organo tecnico di elevatissima specializzazione che collabora allo svolgimento delle funzioni istituzionali.

Un'ulteriore considerazione riguarda lo Statuto albertino che, com'è noto, non diceva nulla sul ruolo del Consiglio di Stato, prevedendo solo il suo riordino, laddove le carte costituzionali entrate in vigore in quell'anno in diversi stati

italiani prevedevano organi simili.

È probabile che, in questa circostanza, prevalse il dubbio della possibile inconciliabilità del nuovo regime costituzionale con il ruolo del Consiglio di Stato e si ritenne - come spesso accade - di spostare il problema più avanti nel tempo, prevedendo il suo riordino.

Ma evidentemente i dubbi erano notevoli se si pensa che alla preparazione dello Statuto parteciparono diversi componenti del Consiglio e il vero redattore dello Statuto fu proprio Luigi des Ambrois che - come sappiamo - sarebbe diventato, qualche anno dopo, il primo presidente per così dire "laico" del Consiglio di Stato.

Comunque in questa fase, il Consiglio si trasformò in organo tecnico di consulenza dell'esecutivo, anticipando, in tal modo, la riforma Rattazzi, pur non mutando la propria collocazione formale nell'ordinamento.

Ecco quindi un'altra caratteristica del Consiglio di Stato: la capacità di adattamento alla situazione istituzionale che via via, nei fatti, si afferma.

In definitiva, dunque, carattere tecnico, altissima specializzazione e capacità di adattamento: questi i caratteri che erano propri di quel Consiglio di Stato, come lo sono di quello odierno, e che sono le ragioni per le quali ancora oggi, dopo ben 190 anni, lo celebriamo.

Come sappiamo con la riforma del 1859, per la prima volta, il Consiglio svolse entrambe le funzioni consultiva e contenziosa, secondo un modello che troverà la sua definitiva consacrazione nel 1889, prendendo così vita - come disse Alberto de Roberto - un circuito virtuoso tra attività consultiva e giurisdizionale.

Più volte in epoche successive si provò a separare le due funzioni senza tuttavia - per fortuna - mai riuscirci.

La legge Rattazzi del 1859 è anche rilevante perché - secondo l'opinione comune - contiene la prima fonte normativa espressa del ricorso straordinario.

E qui è da segnalare che - secondo Fabio Merusi - è possibile che Rattazzi, prevedendo il parere del Consiglio di Stato nella legge del 1859, poi confluita nell'Allegato D della legge del 1865, voleva innescare un procedimento di processualizzazione del ricorso straordinario, analogo a quello che accadde in Francia, che poi, com'è noto, non si realizzò nel nostro ordinamento.

La legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo del 1865

Dopo l'abolizione del contenzioso amministrativo del 1865 - come sappiamo - il Consiglio perse le funzioni contenziose e rimase titolare delle sole competenze consultive.

Si verificò, quindi, una seconda crisi dell'Istituto: era utile conservare un organismo che poteva essere sostituito da altri organi consultivi?

In realtà in questa fase la funzione consultiva dominò nuovamente la vita del Consiglio e diede un apporto fondamentale per la costruzione dell'unità d'Italia, come ha detto il prof. Melis.

Come è noto, è proprio in questo periodo che il ricorso straordinario conosce la sua massima fortuna in quanto con l'abolizione del contenzioso amministrativo rimaneva l'unico strumento a disposizione dei singoli contro la lesione di quella particolare situazione soggettiva che sarebbe stata poi definita di interesse legittimo.

In tal modo il Consiglio, utilizzando l'unico strumento di tutela rimasto, cominciò ad elaborare i principi che saranno poi alla base della formazione della giustizia amministrativa.

Difatti, già prima del 1889, in sede di ricorso straordinario, in alcuni casi la legittimità dei provvedimenti iniziò ad essere valutata alla stregua di criteri concernenti la legittimità intrinseca.

L'attribuzione di funzioni giurisdizionali nel 1889

È per questo motivo che, nel 1889, si ritenne opportuno non creare un nuovo organo ma affidare le nuove funzioni contenziose al Consiglio di Stato.

Ecco allora che il Consiglio cambia nuovamente la sua natura e si rinnova uno stretto collegamento tra attività consultiva e contenziosa in capo al medesimo organo.

Quanto al ricorso straordinario, ci si poteva attendere che all'istituzione della IV sezione potesse seguire l'eliminazione del rimedio ed infatti, nel 1897, il governo Di Rudinì provò ad abrogare le relative disposizioni, senza esito.

E qui è da rilevare il severo giudizio di Vittorio Emanuele Orlando, sulle orme di Antonio Salandra, secondo cui il ricorso straordinario aveva perduto ogni ragion d'essere e che *“non si può dire soltanto inutile: esso è ingombrante e perciò dannoso”*.

A tali critiche avrebbe risposto più tardi Santi Romano.

Il progetto di Giolitti nel 1906, però, non prevedeva l'abolizione del ricorso straordinario ma solo l'eliminazione di alcune *“complicanze e difficoltà”* e portò alla legge n. 62/1907 che riguardò anche il ricorso straordinario. Diceva Giolitti in parlamento: *“Questa soppressione ... non sarebbe una cosa buona. Il ricorso straordinario al re costituisce una giustizia gratuita, giacché essa non costa che il foglio di carta per ricorrere al Governo”*.

A quanto pare, tale eliminazione non vi fu anche per una sorta di rispetto nei confronti di poteri formalmente propri del re, oltre al fatto che l'abolizione poteva sembrare misura antiliberal e odiosa.

La riforma del 1907, comunque, se rimuoveva i più vistosi degli inconvenienti, lasciava in piedi la questione di fondo: qual è la ragion d'essere del ricorso straordinario una volta che era stata istituita la IV Sezione con funzioni giurisdizionali?

E infatti continuò il dibattito anche all'interno dell'Istituto, se nel 1911 il Presidente Giorgio Giorgi scriveva con decisione: *“Ormai il ricorso straordinario è in agonia, e non tarderà il giorno che non se ne parlerà più.”* Previsione che però, come sappiamo, non si è mai avverata.

Verso la fine dell'800 V.E. Orlando pose poi la questione generale del mantenimento in capo al Consiglio di Stato delle due funzioni consultive e contenziose.

Come è noto, tale tema sarà una costante - fino a tempi relativamente recenti - del dibattito sulla giustizia amministrativa.

Per tali ragioni il Presidente del Consiglio Luzzatti nel 1910 istituì una commissione di studio chiedendosi *«se non fosse giunto il momento di staccare dal Consiglio di stato le due sezioni giurisdizionali per farne un supremo tribunale amministrativo»*.

E fu così, allora, che Giorgio Giorgi nel 1911 sentì la necessità di ribadire la piena compatibilità delle due funzioni in capo allo stesso organo.

La Commissione Luzzatti, in ogni caso, alla fine, ritenne che la scissione delle sezioni giurisdizionali dalle consultive avrebbe comportato conseguenze negative.

Le funzioni consultive dal 1865 al 1923

Dal 1865 al 1923 le attribuzioni consultive del Consiglio di Stato non subirono rilevanti modificazioni.

Vi fu un ulteriore incremento dell'esercizio di tale funzione ed è stato sottolineato il coinvolgimento del Consiglio, come organo consultivo, nella legislazione di fine Ottocento e poi, in particolare, in quella giolittiana.

Le funzioni consultive durante il fascismo

E venne il fascismo.

L'opera di riassetto dell'intero sistema istituzionale del regime non poteva non riguardare anche il Consiglio di Stato, in coerenza con il rafforzamento del potere esecutivo.

E infatti l'art. 4 del r.d. n. 2840/1923 gli attribuì un ruolo fondamentale in gran parte dell'attività amministrativa.

Seguirono il r.d. n. 1054/1924 e la legge n. 100/1926 all'esito della quale la funzione consultiva del Consiglio di Stato venne estesa a tutta l'attività normativa dell'esecutivo.

In questo periodo indubbiamente il Consiglio diede un rilevante contributo alla produzione legislativa e regolamentare.

Molti studi e convegni sono stati dedicati al rapporto tra il Consiglio di Stato - anche nell'esercizio delle funzioni consultive - e il fascismo e anche ieri se n'è parlato.

Quasi tutti, comunque, concordano sul fatto che in questa fase il Consiglio seppe conservare, grazie anche alla cultura giuridica pre-fascista di molti dei suoi componenti, alla sapienza tecnica e ad un accentuato spirito di corpo, una certa indipendenza di giudizio senza considerevoli concessioni al fascismo.

E anche la nomina di Santi Romano a presidente - in qualche misura in modo imprevedibile - introdusse degli elementi quantomeno di non totale adeguamento all'idea autoritaria del regime. E ciò per la straordinaria autorevolezza del presidente, probabilmente poco incline ad inchinarsi alle esigenze politiche del momento. D'altro canto la sua teoria sulla pluralità degli ordinamenti giuridici non poteva non apparire in contrasto con l'impostazione - per così dire - "monistica" del fascismo.

In ogni caso, come ha detto Guido Melis, in questo periodo il Consiglio, anche nello svolgimento dell'attività consultiva - con pareri anche contrari alla volontà

dell'esecutivo - svolse un'attività di guida dell'Amministrazione e la qualità tecnico-giuridica salvò spesso il Consiglio da strumentalizzazioni politiche.

La Costituzione e gli sviluppi successivi

Mentre durante la guerra la funzione consultiva operò in maniera ridotta, nel 1944 e 1945 furono istituite due commissioni di studio presiedute da Ugo Forti. In particolare la Prima Commissione si interrogò - ancora una volta - sulla opportunità di scindere le funzioni consultive da quelle giurisdizionali, confermando la necessità della conservazione di entrambe in capo allo stesso organo.

Nel frattempo anche il Presidente Meuccio Ruini, nella sua relazione di insediamento, richiamava l'attenzione sull'unità sostanziale delle funzioni del Consiglio di Stato; anzi, il Consiglio di Stato stesso istituì una commissione di studio i cui lavori, in particolare, confutarono la critica "*mossa da superficiali osservatori*" di un ibridismo delle attribuzioni consultive e contenziose.

È poi troppo noto il dibattito in seno all'Assemblea Costituente per farne cenno in queste note.

La Costituzione repubblicana ha conservato dunque il Consiglio di Stato con la duplice funzione di organo consultivo e giurisdizionale e l'art. 100 - secondo l'opinione più convincente - ha costituzionalizzato l'attività consultiva nelle sue diverse espressioni, laddove l'art. 108, secondo comma, ha riferito la garanzia di indipendenza a tutte le funzioni del Consiglio, incluse, quindi, quelle consultive. Da segnalare che poco dopo l'entrata in vigore della Costituzione, si istituì il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con funzioni anche consultive, comprensive del ricorso al Presidente della Regione, con una previsione, addirittura, di rango costituzionale.

Per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni consultive nel dopoguerra, Rosanna de Nictolis le ha analizzate in dettaglio e alle stesse facciamo rinvio.

È anche da rilevare che, quando tra il 1967 ed il 1973 cessarono di funzionare le Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale, il ricorso straordinario fornì quantomeno un mezzo di tutela ai cittadini.

E questo in attesa della nascita dei Tribunali amministrativi regionali, che anche oggi celebriamo.

Un fondamentale impulso alla funzione consultiva, con particolare riguardo agli

atti normativi, fu poi dato dall'art. 17 della legge n. 400/1988 che - tra l'altro - ha chiarito l'obbligo del parere anche con riguardo ai regolamenti ministeriali. È poi da segnalare che la tentazione di scindere la funzione consultiva da quella giurisdizionale fu ripresa - senza esito - in tempi relativamente più recenti dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita con l. cost. n. 1/1997.

Prima del 1997 la legislazione prevedeva numerosi pareri obbligatori del Consiglio di Stato e molti erano anche i pareri sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Questa funzione è entrata parzialmente in crisi in quanto, da un lato, è stata considerata di ostacolo alla rapida conclusione del procedimento amministrativo e, dall'altro, non era coerente con la trasformazione del modello dell'organizzazione ministeriale che attribuisce ai dirigenti una posizione di autonomia e di responsabilità "esclusiva".

Dopo la riforma contenuta nella legge n. 127/1997, la funzione consultiva obbligatoria riguarda, quindi, solo le attività che più incisivamente impegnano l'azione del Governo o degli altri organi di maggior rilevanza dello Stato-ordinamento.

Anzi, soprattutto dopo questa legge, il Consiglio di Stato non può (più) essere considerato organo consultivo dell'Amministrazione che partecipa all'ordinario svolgersi dell'azione amministrativa, ma è organo ausiliario del Governo in posizione di autonomia, indipendenza e terzietà.

Si è discusso se tale legge abbia ridimensionato o meno il ruolo consultivo del Consiglio ma l'opinione prevalente è nel senso che tale ruolo non è mutato quantomeno sotto il profilo qualitativo. Certo, quantitativamente il numero di richieste di parere è diminuito ma si è registrata una grande ripresa dell'attività consultiva sugli atti normativi.

Prevedendo tale incremento di attività il legislatore istituì (come auspicato, cinquant'anni prima, dalla commissione Forti) un'apposita sezione consultiva.

SECONDA PARTE

LE VARIE TIPOLOGIE DI PARERI

La sistematica dei pareri

Per quanto riguarda la sistematica dei pareri, la più appagante è proprio quella che si evince dall'art. 100 della Costituzione - ripresa in qualche modo dalla giurisprudenza e dalla dottrina - là dove si fa riferimento alla funzione di collaborazione nella sua prima parte ("*organo di consulenza giuridico-amministrativa*") e a quella giustiziale nella sua seconda parte ("*e di tutela di giustizia nell'amministrazione*").

Orbene, il Consiglio di Stato, in alcuni casi, svolge una funzione di collaborazione in senso proprio con l'Amministrazione. Ciò accade allorché interviene in sede di formazione dell'atto normativo (o in sede di formulazione dei progetti di legge che vengono affidati dal Governo) e anche in sede di interpretazione dello stesso una volta che è stato emanato, come nel caso dei quesiti.

Analoga funzione di collaborazione il Consiglio svolge ai sensi dell'art. 58 del r.d. n. 444/1942, che gli dà facoltà di segnalare al Governo le ipotesi nelle quali la legislazione vigente risulti "*oscura, imperfetta od incompleta*". Facoltà di cui negli ultimi tempi fa fatto un certo uso.

In tali evenienze, il Consiglio valuta l'atto, in formazione o già formato, rispetto al diritto oggettivo, prescindendo quindi dalla posizione di singoli interessati.

In altri casi, invece, la richiesta di parere mira a risolvere una controversia, con una finalità, quindi, di tipo giustiziale.

Quando ciò accade, i parametri di giudizio sono quelli - sostanzialmente non dissimili dall'attività giurisdizionale - della tutela delle posizioni soggettive sulle quali l'azione amministrativa è destinata ad incidere.

I pareri in funzione di collaborazione

I pareri sugli atti normativi

Iniziando dai pareri sugli atti normativi, i criteri che il Consiglio ha utilizzato sono stati, da sempre, piuttosto ampi.

Le sue tecniche di valutazione si sono comunque via via affinate dopo l'entrata in vigore dell'art. 17 della legge n. 400/1988.

Dopo tale legge, a seguito della sancita (o meglio: ribadita) obbligatorietà del parere, si è accompagnato, quasi contestualmente, il fenomeno dell'espansione della normativa secondaria.

E ciò ancorché la legge costituzionale n.3/2001, con le spinte centrifughe del nuovo Titolo V - secondo l'interpretazione diffusa - abbia delimitato l'ambito del potere regolamentare del Governo e quindi del parere del Consiglio di Stato. All'inizio degli anni '90 uno dei temi centrali della politica legislativa è diventata la semplificazione, prima amministrativa e poi normativa (con la legge n. 537/1993, legge n. 59/1997, legge n. 50/1999, legge n. 229/2003, legge n. 246/2005).

Orbene il Consiglio di Stato, in queste vicende, ha obiettivamente svolto il ruolo di "cabina di regia" dell'intero processo di normazione, facendo riferimento nei suoi pareri non solo alla qualità della regolazione in senso formale (e quindi alla tecnica normativa in senso stretto) ma anche, in qualche modo, a quella sostanziale, cioè alla fattibilità dell'iniziativa.

Senonché, probabilmente a seguito dell'impatto con l'economia globalizzata e di una sempre maggiore consapevolezza dei rapporti tra diritto ed economia, si acquisisce, seppur lentamente, la consapevolezza del rapporto fra qualità della regolazione e crescita del Paese.

La semplificazione acquista un più spiccato carattere economico, mettendo in luce come un sistema amministrativo inutilmente complesso rappresenti un costo per i cittadini e per le imprese.

E quasi vent'anni fa, nel 2002, mentre Pasquale de Lise sottolineava che la funzione consultiva sull'attività normativa era stata svolta nella consapevolezza che *"uno dei fattori determinanti dello sviluppo economico è rappresentato dalla qualità della regolazione"*, Filippo Patroni Griffi riteneva di fondamentale importanza che il Consiglio di Stato si cimentasse nel campo della qualità della regolazione, in ciò riconvertendosi l'esame del merito e dell'opportunità della

norma. Avvertiva, però che era una via non facile, per ragioni pratiche e per ragioni istituzionali. Ma se il Consiglio ci fosse riuscito avrebbe costituito un modello di riferimento per i centri di produzione delle norme.

Ebbene possiamo dire che quella previsione oggi si è avverata e siamo in presenza di un vero e proprio rilancio dell'attività consultiva che ha attribuito al Consiglio di Stato un ruolo centrale nel circuito istituzionale di formazione delle regole e probabilmente anche nel circuito istituzionale *tout court*.

E' stato così che il Consiglio - come diceva il Collega Luigi Carbone, che con Giancarlo Coraggio e Franco Frattini è stato uno dei protagonisti di questa svolta - si è fatto portatore di un'istanza molto diffusa - soprattutto a livello europeo - secondo cui il miglioramento della regolazione è necessario a causa della spropositata crescita della normazione, dell'innalzamento dei costi della regolazione nei confronti delle strutture amministrative, dei cittadini e delle imprese, dell'incremento dei costi indiretti sull'economia causati dalla riduzione della concorrenza o degli investimenti.

E nella relazione di inaugurazione del 2017 il Presidente Pajno sottolineava che il Consiglio aveva attuato una sorta di "autoriforma" delle funzioni consultive proprio in questa direzione, in quanto non accertava solo la mera conformità dello schema al quadro normativo, ma facendo propri i modelli della cd. *better regulation*, si pronunciava sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, sulla sua verifica e sulla idoneità delle norme giuridiche a perseguire in concreto gli interessi pubblici prefissati dalla legge (la cd. fattibilità); strumenti presenti da tempo nell'ordinamento che però in gran parte, di fatto, non erano stati utilizzati in modo appropriato.

Giungendo fino a ritenere che la concreta fattibilità della legge fosse da considerare una condizione sostanziale della legittimità della norma.

L'analisi economica del diritto e il Consiglio di Stato

Questa impostazione fa dunque entrare a pieno titolo nel tema della produzione normativa - e quindi dell'attività consultiva del Consiglio - l'analisi economica del diritto che, come aveva già detto l'Adunanza generale nel 2004, era rimasta a lungo fuori dal dibattito politico-istituzionale sulla normazione.

Certo ci si può chiedere se il Consiglio di Stato possieda gli strumenti per valutazioni di questo tipo ma, in effetti, nello svolgimento di questa funzione, potrebbe avvalersi del contributo di esperti in discipline non giuridiche, come già preconizzava il Presidente Levi Sandri, con grande lungimiranza, molto tempo fa. E ciò analogamente, del resto, a quanto già previsto in sede di redazione degli schemi di testi unici.

Un altro profilo innovativo che ha caratterizzato la recente stagione della funzione consultiva sugli atti normativi è stato quello dell'attenzione alla fase di attuazione delle riforme cioè al loro effettivo funzionamento.

In sostanza si parte dal presupposto - che all'uomo della strada sembra un'ovvietà - che per riformare non è sufficiente emanare una normativa (o addirittura annunciare una normativa, come talvolta si percepisce) ma occorre verificarne l'attuazione.

È stata data rilevanza, quindi, agli strumenti "non normativi" di qualità delle regole, quali la misurazione degli effetti dell'intervento, la consultazione dei soggetti interessati, il monitoraggio, la formazione dei responsabili amministrativi dell'attuazione, l'informazione ai cittadini e la comunicazione istituzionale.

Sempre secondo il Presidente Pajno un'altra innovazione significativa è stata quella di considerare l'intervento sulla pubblica amministrazione come un tema unitario e non come un ennesimo riassetto di singole parti, evidenziando l'importanza di un approccio, per così dire, olistico.

Quanto al metodo, oltre alla possibilità di ascoltare l'amministrazione proponente, il Consiglio di Stato - in modo innovativo - ha acquisito spesso la presentazione di contributi scritti dei soggetti, anche privati, destinatari degli schemi di normativa.

E nella successiva relazione del 2018 constatava che si era compiuta la fase di rilancio delle funzioni consultive. E la dottrina ha apprezzato lo sforzo compiuto.

I pareri su quesiti

Un notevole rilievo, qualitativo prima ancora che quantitativo, hanno i pareri sui quesiti cd. di massima.

La loro rilevanza, pur non essendo essi - come è noto - vincolanti, discende dall'autorevolezza dell'organo che li rende. Sono resi in tempi molto brevi e non soggiacciono ai vincoli dell'esercizio della funzione giurisdizionale, sicché il Consiglio può pronunciarsi anche su aspetti connessi a quelli sui quali poggia la richiesta di parere.

È stato anche rilevato che tali pareri possono assumere un carattere in qualche modo "giustiziale", concorrendo a prevenire i conflitti e a deflazionare il contenzioso giurisdizionale.

Quanto alla legittimazione, il Consiglio di Stato ha costantemente ricordato che i pareri possono essere resi anche a favore di soggetti pubblici di autorità amministrative indipendenti, Regioni e addirittura alle Camere - come il parere sui cd vitalizi dei parlamentari - in quanto la funzione consultiva è esercitata esclusivamente nell'interesse dello Stato-Comunità. Inoltre è stato ribadito che non possono essere richiesti su fattispecie per le quali siano pendenti controversie giurisdizionali poiché, altrimenti, l'attività consultiva andrebbe ad incidere su un contenzioso in atto.

I pareri in funzione di giudizio

I pareri su ricorso straordinario

Tra i pareri in funzione di giudizio viene in rilievo, innanzi tutto, il parere su ricorso straordinario.

Non è certo questa la sede per affrontare la questione della natura giuridica del rimedio.

In ogni caso, la Sezione che ho l'onore di presiedere, in più occasioni, pur ribadendo il progressivo avvicinamento del ricorso straordinario ai rimedi giurisdizionali, ha sottolineato la non perfetta equiparabilità dei due rimedi escludendo la totale giurisdizionalizzazione del rimedio.

Quanto sopra a noi sembra in linea con la sentenza n. 73/2014 della Corte costituzionale secondo cui tale ricorso consiste in un rimedio giustiziale amministrativo con caratteristiche in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo di cui *"ne ricalca solo alcuni tratti strutturali e funzionali"*.

In effetti, l'applicazione automatica di tutte le regole del processo amministrativo farebbe diventare il rimedio un mero duplicato del ricorso giurisdizionale e, quindi, verrebbe meno proprio il suo carattere di semplicità e speditezza e quindi, forse, la sua stessa ragion d'essere.

Insomma, come diceva Guido Landi tanti anni fa, il ricorso straordinario "*aut sit ut est, aut non sit*".

Anzi, risuonano qui attuali le considerazioni di Piergiorgio Lignani, riprese poi da Gabriele Pescatore, secondo cui occorre che il rimedio sia recuperato alle sue origini equitative e "graziose", attraverso un giudizio di legittimità, sempre tecnico, ma più elastico, meno formalistico, "*meno garantito sul piano della difesa e del contraddittorio (ma chi a queste garanzie non vorrà rinunciare avrà sempre agio di rivolgersi ai tribunali) ma con qualche possibilità in più di avere, non ragione, ma giustizia*".

Quanto all'annosa - anzi secolare - questione della sua utilità - e pur tenendo conto che dopo il Codice del processo amministrativo il rimedio non ha più carattere generale - a noi sembra che, a fronte della sua origine remota e delle numerose iniziative dirette alla sua soppressione, il rimedio dimostri ancora aspetti di notevole utilità, come si evidenzia dalla qualità e dal numero di pareri che annualmente sono resi.

Del resto, la tesi contraria parte dal presupposto - non condivisibile - che non può esservi giustizia fuori dalla giurisdizione.

Al riguardo vale la pena di segnalare che - sotto il profilo della tempestività della decisione, valore cui oggi l'ordinamento, com'è noto, attribuisce fondamentale rilevanza - se l'istruttoria ministeriale è rapida, il ricorso si definisce in pochi mesi e con una decisione in unico grado.

Rilevante è anche la circostanza che il gravame può proporsi senza il patrocinio di un difensore (il famoso "*foglio di carta*" di cui parlava Giolitti); ciò costituisce un fattore di avvicinamento della giustizia al cittadino, giustizia che non verrà percepita come lontana dalla gente o riservata a pochi danarosi contribuenti, come ha recentemente notato il Collega Vincenzo Neri.

Orbene, se si parte dall'ovvio presupposto che la giurisdizione è sempre di più una risorsa limitata, il ricorso straordinario - che, si ribadisce, trova fondamento nell'art. 100, co. 1, Cost. - costituisce uno strumento che può essere annoverato tra le c.d. ADR (*alternative dispute resolution*) poiché ha la funzione precipua di risolvere controversie in modo alternativo rispetto alla tutela giurisdizionale.

Anzi lo è per definizione se si pensa, appunto, al regime dell'alternatività del ricorso straordinario.

Quindi sarebbe incomprensibile la sua eliminazione.

Certo, taluni problemi di funzionalità indubbiamente ci sono e ci sono da tempo: primo fra tutti - da sempre segnalato - i tempi dell'istruttoria da parte dell'Amministrazione che in qualche caso sono intollerabilmente lunghi.

Ma qui le soluzioni non mancano e sono state proposte, e possono giungere fino alla presentazione del ricorso (ordinariamente) al Consiglio - e non solo all'Amministrazione - che ne potrebbe curare direttamente l'istruttoria.

Non è tempo, dunque, di sopprimere il rimedio giustiziale, anzi sarebbe auspicabile un suo aggiornamento attraverso modifiche legislative mirate.

I pareri in sede di annullamento del Governo di atti a tutela dell'unità dell'ordinamento.

Funzioni *lato sensu* giustiziali hanno anche i pareri resi in sede di annullamento del Governo a tutela dell'unità dell'ordinamento di cui, recentemente, è stata riaffermata la perdurante vigenza con riguardo agli enti locali. E ciò a fronte di fenomeni di dimensione globale, quali l'attuale emergenza sanitaria, dinanzi ai quali l'unitarietà dell'ordinamento giuridico costituisce la preconditione dell'ordine e della razionalità del sistema.

Configurazione unitaria dell'attività consultiva (e di quella del Consiglio di Stato)

E vado alle conclusioni.

L'attività consultiva può essere configurata unitariamente?

È noto che, secondo i più, il contenuto dei pareri del Consiglio non è omogeneo. Questa impostazione - che a prima vista appare scontata - in realtà, solleva qualche dubbio poiché l'essenza dell'attività consultiva, in tutte le sue manifestazioni, è sempre la stessa: la formulazione di un giudizio in funzione di garanzia.

Ma tale elemento, in effetti, caratterizza l'intera attività del Consiglio di Stato - sia consultiva che giurisdizionale - mentre la differenza è solo nell'uso e nell'efficacia che l'ordinamento fa di tale giudizio.

Tra le varie funzioni del Consiglio, dunque, esiste una "*Intima unità*", come diceva Santi Romano, e tale elemento unificante - che c'è sempre stato - è costituito da un profilo soggettivo: anche quando il Consiglio si esprime in

sede consultiva opera come soggetto in posizione di terzietà e indipendenza, in funzione di garanzia.

E si badi che tale elemento - quello appunto della qualificazione del soggetto che pronuncia il parere - non è evidentemente un dato estrinseco, quasi esteriore, ma esso permea di sé e caratterizza ineluttabilmente il contenuto dell'atto posto in essere nella sua essenza.

Tale funzione di garanzia da tempo si inserisce, a pieno titolo, nel dialogo delle Corti europee.

Si può certamente convenire con la considerazione secondo cui oggi il Consiglio di Stato è un organo soprattutto giurisdizionale che esercita “*anche*” funzioni consultive.

Ma non mi pare, affatto che l'attività consultiva sia in via d'estinzione, tutt'altro. Premesso che annualmente v'è una media di 2500 pareri all'anno - e non certo di una decina di quesiti, come qualcuno ha sostenuto - abbiamo già rilevato lo straordinario ruolo che, negli ultimi tempi, ha assunto quella sugli atti normativi, la (relativamente) nuova prospettiva in cui può essere visto il ricorso straordinario in chiave di deflazione del contenzioso e la funzione essenziale che i quesiti di massima svolgono e possono (ancor più) svolgere per dare chiarimenti alle Amministrazioni in presenza di una legislazione elefantica e talvolta contraddittoria.

Conclusioni

Nel corso della sua lunghissima vita - o delle sue molte vite, secondo Sabino Cassese - il Consiglio - come ieri è stato più volte rilevato - ha indubbiamente avuto la capacità, pur nel solco della tradizione, di rispondere alle nuove istanze della società e della realtà istituzionale, innovandosi profondamente anche sotto il profilo organizzativo (basti pensare al processo amministrativo telematico, cui ieri faceva riferimento il Collega Salamone).

E in questo modo è riuscito a superare le crisi in cui di volta in volta si è venuto a trovare - inevitabili nel corso di quasi due secoli di storia - come testimoniato anche da recenti esperienze istituzionali.

E tutto ciò è stato fatto lungo una linea di continuità perché l'essenza del Consiglio di Stato è rimasta immutata, pur se adattata di volta in volta alle diverse esigenze ordinamentali.

E come diceva De Nava già nel lontano 1896 “*Vi è sempre nei corpi e nei collegi*

saldamente costituiti un ideale, una tradizione che permangono attraverso il tempo; pur variando gli individui che li compongono... le cellule del corpo si rinnovano tutte, ma resta l'anima dell'organismo che lo dirige e lo ispira. Tradizioni, consuetudini, sentimenti sono succhiati da coloro che entrano e tramandati ai successori. Lo spirito tradizionale del Consiglio piemontese, di serenità nel discutere, di fermezza nell'opinare, di integrità nel decidere si perpetuò nel tempo, ed è ancora il vanto di questo grande consesso”.

Ma quest'anima dell'Istituto - ma direi dell'intera Giustizia amministrativa che oggi celebriamo - si è perpetuata nel tempo anche grazie alle funzioni consultive che - è bene sempre rammentarlo - sono consustanziali all'Istituto.

La loro compresenza con quelle giurisdizionali costituisce, dunque, il *proprium* del Consiglio di Stato e quindi la condizione della sua esistenza.

Bibliografia

Manna, G., Principi di diritto amministrativo, Napoli 1870;

Garelli, G.E. Il diritto amministrativo italiano, Torino 1876;

Codacci Pisanelli, A., L'eccesso di potere nel contenzioso amministrativo, in Giur. it., 1892, 119;

Salandra, A, La giustizia amministrativa nei governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano, Torino 1904;

Romano, S., Primo trattato completo diritto amministrativo italiano a cura di V.E. Orlando, volume terzo, Fano 1907;

De Nava, G., voce Consiglio di Stato, in “Il Digesto Italiano”, vol. VIII, parte II, 1896, pagg. 232-334 ora in Studi e discorsi sul ristabilimento del Consiglio di Stato nel 1831, Libra 2011, pag. 503;

Giorgi, G., La giustizia amministrativa nel Consiglio di Stato, In “Annuario del Consiglio di Stato”, 1911, pagg. 7-40;

Schanzer, C., Sulle riforme nell'ordinamento della giustizia amministrativa centrale, in Riv. dir. pubbl., 1912, I, 145 ss.

Romano S., Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato, in “*Il Consiglio di Stato - Studi in onore del centenario*”, Roma, 1932, vol. I, pagg. 3 e sgg.;

Salata, F., Re Carlo Alberto e la istituzione del Consiglio di Stato, in “*Il Consiglio di Stato - Studi in occasione del centenario*”, vol. I, Roma 1932, pagg. 29-163;

Jemolo, A.C., Il Consiglio di Stato tra il 1848 e il 1865, in Riv. dir. pubbl., 1931, 442;

Guicciardi, E., voce “*Consiglio di Stato*” in Nuovo Digesto italiano, III, Utet, 1938;

Franchini, F., Il Consiglio di Stato nel nuovo ordinamento costituzionale (Relazione della Commissione speciale e voto dell’Adunanza generale del Consiglio), Napoli, 1947, in “*Rassegna di Diritto Pubblico*”, pagg. 58-76;

Giannini, A., La riforma del Consiglio di Stato, in “*Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*”, vol. XCIX, pagg. 554-561;

Bosco, M., Natura e fondamento del ricorso straordinario al Presidente della repubblica, Giuffrè 1950;

Landi, G., Il Consiglio di Stato, Giuffrè 1955;

Guicciardi, E., voce “*Consiglio di Stato*”, in Novissimo digesto italiano, Utet, vol. IV;

Bachelet, V., Ricorso straordinario al Capo dello Stato e garanzia giurisdizionale, in Riv. trim. dir. pubb., Riv. Tri. Dir. Pubblico 1959, 788;

Pensovecchio Li Bassi, La funzione consultiva del Consiglio di Stato, in Scritti giuridici in onore di G. Salemi, Giuffrè, 1961, 50 ss.;

Caianiello, V., L’attività consultiva, in Cons. Stato, 1969, II, 915 ss.;

Giannini, M.S., Piras, A., Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione, Enciclopedia del diritto, XIX, 1970;

Cocozza, F., Santi Romano presidente del Consiglio di Stato. Cenni storici e spunti problematici, in “*Rivista trimestrale di diritto pubblico*”, 1977, p. 1231;

Lignani, P.G., Il ricorso straordinario tra diritto ed equità, Foro amm. 1980, II, 534;

Pescatore, G., Il Consiglio di Stato: da Carlo Alberto ai problemi attuali, Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. I, pag. VII;

Landi, G., La funzione consultiva del Consiglio di Stato: passato, presente e futuro, in Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. III, pag 1267;

Pene Vidari, G.S., Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione, in Atti del Convegno celebrativo del 150 anniversario della istituzione del Consiglio di Stato, Giuffrè, 1983, Giuffrè, 1983, 21;

Spadolini, G., Funzioni di consulenza e di giustizia nel ruolo storico del Consiglio di Stato, Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. III;

Pezzana, A., Le derivazioni italiane del Consiglio di Stato napoleonico, in Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, Roma 1981, 1245;

Landi, G., La funzione consultiva del Consiglio di Stato: passato, presente e futuro, in Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. III, pag. 1267;

Sterlicchio, G., La collaborazione del Consiglio di Stato alla funzione legislativa: prospettive di sviluppo in Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, Roma 1981, vol. I;

Roehrsen, G., I 150 anni del Consiglio di Stato, in Foro amm. 1981, 2226;

Di Pace, P., Il Consiglio di Stato e l'attività consultiva, Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato, Giuffrè, 1983, Giuffrè, 1983, cit., 345 ss.

Pene Vidari G.S., Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione, in Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato, Giuffrè 1983, pagg. 21 e ssg;

Roehrsen, G., Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali, Enciclopedia del diritto, 1989;

Gessa C., Dalla funzione consultiva alla giurisdizione amministrativa del Consiglio di Stato: il problema delle garanzie sull'amministrazione, Studi per il centenario della IV sezione, Giuffrè 1989, pag. 405;

Ammannati, L., "Il Consiglio di Stato e la lenta definizione della sua identità" in Materiali per una storia della cultura giuridica, 1993, 379 e sgg;

Pajno, A., Le norme costituzionali sulla giustizia amministrativa, in Dir proc. amm., 1994, 419 ss.;

Cassese, S., (a cura di), Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale, Giuffrè 1997;

La Medica, D., Il Consiglio di Stato in sede consultiva, in Rass. Cons. Stato, 1997, II, p. 715 e ss.;

Corso, G., Il Consiglio di Stato nell'ordinamento costituzionale ed amministrativo, in Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale, a cura di S. Cassese, Giuffrè 1997;

Lignani, P.G., Funzione consultiva e indipendenza, in Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale in S. Cassese (a cura di), "Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale", Giuffrè, Giuffrè, 1997;

Melis, G., Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia, in "Il Consiglio di Stato e la

riforma costituzionale” in S. Cassese (a cura di), Giuffrè, Giuffrè, 1997;

Quaranta, A., Funzione consultiva e funzione giurisdizionale del Consiglio di Stato - un nodo da sciogliere, in *Il Consiglio di Stato 1998*, parte II, p. 279;

Pajno, A., Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il Consiglio di Stato e la funzione consultiva, in *“I Consigli di Stato di Francia e d’Italia”*, a cura di G. Paleologo, Giuffrè, 1998, 137 ss.;

Melis, G., Origine e storia del Consiglio di Stato italiano in *“I Consigli di Stato di Francia e d’Italia”*, a cura di G. Paleologo, Giuffrè, 1998, pag. 71 e ssg;

Cassese, S., L’attività consultiva del Consiglio di Stato in materia di norme in *“I Consigli di Stato di Francia e d’Italia”*, a cura di G. Paleologo, Giuffrè, 1998, pag. 87;

Satta, F., La funzione consultiva del Consiglio di Stato e la legge sul procedimento, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, 601 ss.;

Corpaci, A., Note su la dottrina amministrativistica italiana e la giustizia amministrativa tra fascismo e Repubblica, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. 28, n. 2, 1999;

La Medica, D., Lo «statuto albertino» nel 150° anniversario della sua promulgazione, *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, Padova 2001, Vol. II.;

De Lise Pasquale, Stato e prospettive della giustizia amministrativa, *Giornale Dir. Amm.*, 2002, 3, 337;

Patroni Griffi, F., Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato, www.giustizia-amministrativa.it (2002).

Melis, G., Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano, Relazione al convegno su “Il Consiglio di Stato durante la presidenza di Santi Romano”, Consiglio di Stato, Roma, 6 febbraio 2003, Giappichelli 2004;

Lignani, P.G., Il ricorso straordinario al Re in *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Roma, Palazzo Spada, 6 febbraio 2003 in www.giustizia-amministrativa.it, 2003;

Pozzi, A., I grandi affari consultivi in tema di organizzazione amministrativa e di rapporti sociali e religiosi, in *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Roma, Palazzo Spada, 6 febbraio 2003, www.giustizia-amministrativa.it, 2003;

Patroni Griffi, F., La funzione consultiva del Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano presidente: i pareri sull’attività normativa, Relazione al convegno “Il

Consiglio di Stato durante la presidenza di Santi Romano”, Roma, Palazzo Spada, 6 febbraio 2003, www.giustizia-amministrativa.it, 2003;

Gallo, C.E., La partecipazione del giudice amministrativo all’attività della pubblica amministrazione ed il suo riflesso sull’esercizio della funzione giurisdizionale nel quadro del nuovo titolo V Cost., *Dir. proc. amm.*, fasc.2, 2003, pag. 469

Romano. A., La giurisdizione amministrativa esclusiva dal 1865 al 1948, *Dir. proc. amm.*, fasc.2, 2004, pag. 417;

Carbone, L., Dieci anni di riforme amministrative - la giustizia, *Giornale Dir. Amm.*, 2004, 7, 796;

Bertonazzi, L., Il difficoltoso inquadramento del Regio Decreto 17 agosto 1907, n. 642, recante il ‘Regolamento per la procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale’, tra le fonti del diritto primarie o secondarie, *Il diritto processuale amministrativo*, 2004:

AA.VV, *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano Presidente del Consiglio di Stato*, Torino, 2004;

Barbagallo, G., La Giustizia amministrativa, sistemi monisti e dualisti a confronto. La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d’Italia, 2006, in www.giustizia-amministrativa.it;

Carbone, L., Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni di Luigi Carbone Seminario su “Tecniche di produzione normativa e «*better regulation*» Roma, La Sapienza, 26 gennaio 2007, in www.astrid-online.it, 2007;

Nocilla, D., La funzione del Consiglio di Stato nelle politiche di semplificazione: il senso di un’esperienza, in *Giur. it.*, n. 4/2007, p. 1035;

Nocilla, D., Funzione consultiva del Consiglio di Stato e Costituzione, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, III, Napoli, Jovene, 2008, pp. 1483 ss.;

Nocilla, D., Funzione consultiva e costituzione, www.giustizia-amministrativa.it (2008);

Carbone, L., Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni, Seminario su “Tecniche di produzione normativa e «*better regulation*»”, Roma, La Sapienza, 26 gennaio 2007;

De Lise, P., Intervento al Convegno di studi sul tema sessantennio della giustizia amministrativa e contabile in Sicilia, Palermo, 13-14 giugno 2008;

Freni, F., Amministrazione giustiziale e costituzione: il “nuovo” ricorso straordinario al Capo dello Stato, *Dir. proc. amm.*, 2010, 184 ss.;

De Roberto, A. La giustizia amministrativa in Italia dalla unificazione ai nostri giorni, *Atti del convegno “L’unificazione istituzionale e amministrativa dell’Italia”*, Bologna, 6 dicembre 2010;

Segretariato generale della giustizia amministrativa, *I presidenti del Consiglio di Stato, biografie e relazioni d’insediamento*, Giuffrè 2011;

Cassese, S., Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato, *Giornale Dir. Amm.*, 2011, 5, 547;

De Nictolis, R., L’istituzione definitiva della VI sezione e l’attività del Consiglio di Stato nel dopoguerra, in *“Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia”*; Zanichelli 2011;

De Roberto. A., Continuità e metamorfosi nei centottanta anni di storia del Consiglio di Stato, in *“Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia”*; Zanichelli 2011;

Sandulli, A., Le modificazioni all’ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta Provinciale Amministrativa in sede giurisdizionale. Il R.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Zanichelli, Zanichelli, 2011, 249-256;

Sandulli, A., Il riordinamento del contenzioso amministrativo. Le leggi 30 ottobre 1859, nn. 3705, 3706, 3707 e 3708, in *“Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia”*, Zanichelli 2011, 49-64;

Sandulli, A., Il Consiglio di Stato e le istituzioni, in *“Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia”*, Zanichelli 2011, pag. 615;

Melis. G., Il Consiglio di Stato nel periodo fascista, in *“Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia”*, Zanichelli 2011, pag. 257;

Pene Vidari, G.S., Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino, in *“Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia”*; Zanichelli 2011;

Nocilla, D., La giustizia amministrativa all’assemblea costituente, in *“Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia”*; Zanichelli 2011;

AA.VV. *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, Torino 2011;

Morbidegli, G., Il contributo del giudice amministrativo in 150 anni di unità d’Italia, *Riv. giur. ambiente* 2012, 05, 763;

Melis, G., *Consiglio di Stato, Diritto on line* (2014);

Merusi, F., Consiglio di Stato (all. D) e abolizione del contenzioso (all. E), in

150° dell'unificazione amministrativa italiana (legge 20 marzo 1865, n. 2248), in Storia Amministrazione Costituzione (2015);

Pajno, A., I ricorsi amministrativi tradizionali: una prospettiva non tradizionale, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015;

Torchia, L., Funzione consultiva e funzione normativa: il Consiglio di Stato e le riforme, *Giornale Dir. Amm.*, 2016, 3, 285;

Pajno, A., Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e inaugurazione dell'anno giudiziario anno 2016, www.giustizia-amministrativa.it;

Pajno, A., Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e inaugurazione dell'anno giudiziario anno 2017, www.giustizia-amministrativa.it;

Falcon, G., Buone notizie per la giustizia amministrativa *Giornale Dir. Amm.*, 2017, 2, 166;

Pajno, A., Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e inaugurazione dell'anno giudiziario anno 2018, www.giustizia-amministrativa.it;

Carbone, L. Quali rimedi per l'inflazione legislativa. abrogazioni e codificazioni in Italia, *Giornale Dir. Amm.*, 2018, 4, 460;

Torchia, L., Funzione consultiva e cultura amministrativa: un bilancio di fine legislatura, *Giornale Dir. Amm.*, 2018, 2, 129;

Carlotti, G., La "nuova" attività consultiva del Consiglio di Stato, in *Rass. Avvocatura dello Stato*, 2, 2018, p. 31;

Mazzantini, G.-Rangone, N., L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione, *Osservatorio AIR, Annuario 2017-2018*;

Vimercati, B., *Natura e strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione dei diversi livelli di governo*, Torino 2018;

Segretariato generale della giustizia amministrativa, *I presidenti del Consiglio di Stato, Biografie e relazioni di insediamento*, Giuffrè 2019;

Mazzamuto, M., *Liti tra pubbliche amministrazioni e vicende della giustizia amministrativa nel secolo decimonono*, *Diritto Processuale Amministrativo* 2019, pag. 344;

Neri, V., *La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC*, *Urbanistica e appalti*, 2020, 4, 466;

Poggi, A., *Il Consiglio di Stato nei dibattiti dell'Assemblea Costituente*, www.giustizia-amministrativa.it; (2020)

Pajno, A., *Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, www.giustizia-amministrativa.it; (2020);

Crismani, A., Segnalazione di legislazione “oscura, imperfetta od incompleta” da parte del Consiglio di Stato, (nota a Cons. Stato, sez. Consultiva, 9 luglio 2020 n. 1271 e 10 luglio 2020 n. 1278), www.giustiziainsieme.it;

Introduzione alla seconda giornata del Convegno: commento del Presidente Franco Frattini

Grazie al Presidente Torsello per questa ricchissima relazione che ha posto una molteplicità di questioni.

Impossibile resistere a un flash per dare rilievo alla giusta sottolineatura di quel criterio del palese merito che sostituì, in epoca sabauda, quello del censo.

Mi chiedo se il Consiglio di Stato saprà incrementare la capacità di emettere pareri che inducano le amministrazioni alla conformità.

Il Presidente Coraggio e i Colleghi che, come me, hanno presieduto la sezione normativa sono consapevoli che il percorso che conduce all'effettività di una norma inizia non con la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale ma con la sua attuazione e verifica. Questa visione porta ad un percorso iniziato secoli fa e alla peculiare caratteristica dell'istituto del Consiglio di Stato e della funzione consultiva.

Darei ora la parola alla Collega Paola Malanetto, Collega del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, sulla questione dedicata più specificamente al ruolo dei Tribunali Amministrativi Regionali nella Costituzione e al completamento del sistema della giustizia amministrativa.

I Tribunali Amministrativi Regionali nella Costituzione per completare il sistema di giustizia amministrativa.

di Paola Malanetto

1. Il disegno costituzionale per la giustizia amministrativa di primo grado.

In seguito alla riforma del titolo V, intervenuta ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, l'attuale art. 125 della Costituzione recita:

“Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione”.

Esso contempla dunque oggi le sole funzioni giurisdizionali amministrative di primo grado.

La norma, comenoto, originariamente disciplinava anche i controlli amministrativi (di legittimità e merito) ammissibili da parte dello Stato nei confronti degli atti della Regione.

Lo specifico contesto in cui la disposizione è nata non è irrilevante per

comprenderne il valore sistematico all'epoca ed all'attualità.

I padri costituenti hanno inteso disegnare uno Stato unitario contemporaneamente attento alle esigenze del decentramento e del territorio e, in quella fase, disegnavano strutture amministrative, le Regioni a statuto ordinario, che, pur corrispondenti all'epoca ad un dato geografico e sociale, dal punto di vista istituzionale e amministrativo neppure esistevano; l'esigenza, percepibile dal tenore della discussione in seno all'Assemblea Costituente, era quella di trovare il giusto equilibrio per rispettare le autonomie locali e, contemporaneamente, evitare spinte centrifughe dallo Stato nazionale.

A ciò erano funzionali, primariamente, i controlli amministrativi ma anche l'istituzione di un presidio di giustizia amministrativa, e quindi di legalità nell'amministrazione, insediato sul territorio ma facente parte di una geografia giudiziaria nazionale. L'affiancamento dei due istituti non sembra, quindi, da ascrivere ad una presunta visione in termini "locali" dei Tribunali Amministrativi Regionali, quanto piuttosto ad una loro comune funzione di presidio dell'unità nazionale nel decentramento¹⁵⁹.

La disposizione relativa alla giustizia amministrativa di primo grado, emersa in sede costituente, pur nella sua estrema sintesi, è frutto di precise scelte di principio, che hanno trovato conferma nell'immediata successiva giurisprudenza costituzionale.

Il dibattito dell'epoca, con riferimento a questa particolare disposizione, risulta incentrato maggiormente sui controlli amministrativi, per la verosimile ragione che, mentre i controlli amministrativi erano una realtà esistente e nota, il giudice amministrativo territoriale di primo grado in forma giurisdizionale, come immaginato dall'Assemblea Costituente, era piuttosto un'esigenza sentita nel dibattito pubblico, senza essere effettivamente confrontabile con nulla di allora esistente.

¹⁵⁹ Nella seduta del 13.12.1946 dell'apposita sottocommissione, in cui la discussione faceva riferimento a quelle che avrebbero potuto chiamarsi "Corti di giustizia amministrativa", l'onorevole Codacci Pisanelli precisava che dette Corti venivano istituite allo scopo di esercitare un "controllo giurisdizionale, cosa sostanzialmente diversa dai controlli amministrativi"; nella seduta del 4.12.1947 l'onorevole Musolino affermava che: "il concetto ispiratore di questa proposta è il decentramento della giustizia amministrativa, in relazione al nuovo ordinamento regionale dello Stato. ...inoltre si tratta di una maggiore aderenza alla realtà, noi crediamo infatti che la giustizia amministrativa quanto più è periferica tanto più risponde alle esigenze popolari."

Si può concludere che i padri costituenti hanno lucidamente dibattuto di una struttura ignota secondo i parametri del tempo e rispetto alla quale hanno saputo fissare alcune scelte lungimiranti:

1. hanno deliberatamente escluso l'attribuzione di un potere giudiziario alle Regioni, così come hanno escluso formulazioni della disposizione che limitassero la competenza degli istituendi giudici amministrativi di primo grado agli atti regionali o comunque locali, lasciando aperta la strada al legislatore per quella che poi fu la soluzione adottata della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei TAR; il suo tenace relatore, onorevole Lucifredi, rivendicherà giustamente come un pregio coerente con il disegno costituzionale la creazione di un giudice amministrativo di primo grado generalista¹⁶⁰, la cui competenza, a differenza delle vecchie Giunte Provinciali Amministrative non era tassativamente enumerata ma definita dalla posizione giuridica soggettiva e con cognizione in linea di principio su tutti gli atti aventi efficacia sul territorio regionale, a prescindere dal tipo di amministrazione che li aveva adottati; in sintesi, e come in effetti si legge in trasparenza nel dibattito, trattasi di un presidio di unità della tutela giurisdizionale amministrativa nel rispetto del decentramento; i costituenti hanno, poi, deliberatamente ancorato questo presidio al territorio, inserendo la struttura, anche dal punto di vista sistematico, nella parte relativa all'organizzazione dello Stato sul territorio;
2. hanno optato consapevolmente per una *giurisdizione* amministrativa, quindi un organismo che, nell'esercizio di un controllo sull'azione amministrativa si affiancava all'epoca, senza doppiarli, ai controlli amministrativi in senso stretto, e con il diverso compito di un sindacato giurisdizionale demandato ad un soggetto terzo, indipendente, non espressione dell'autorità locale e formato da componenti di carriera.

¹⁶⁰ La copertura costituzionale della competenza generalista dal giudice amministrativo di primo grado è stata affermata nella sentenza Corte Cost. n. 61/1975 che ha censurato, anche per violazione dell'art. 125 Cost, l'art. 40 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034 nella parte in cui limitava la competenza del T.A.R. per la Regione siciliana ai ricorsi già di competenza delle G.P.A. e al contenzioso elettorale, depauperando così quel Tribunale di una parte del contenzioso che era stato contestualmente attribuito agli altri TAR.

La versione dell'articolo 125 che è transitata nella Carta con la votazione finale dell'Assemblea del 20.12.1947 era stata approvata, in quella stessa dizione, già circa un anno prima, nella seduta del 21 dicembre 1946, momento in cui la parallela commissione competente sulla giurisdizione non aveva nemmeno ancora sciolto il nodo sulla giurisdizione unica o binaria; tanto è vero che si esplicitò, nella discussione, il proposito di non precisare quale sarebbe stato il giudice di secondo grado competente, per evitare problemi di coordinamento con scelte ancora in fieri.

Per contro già in quella fase era maturato chiaramente in seno alla competente commissione il proposito di una generale revisione delle giurisdizioni speciali, alla quale, come noto, sono sopravvissuti solo il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e i Tribunali Militari; in particolare, per quanto qui di interesse, era emerso chiaramente nel dibattito il proposito della soppressione delle Giunte Provinciali Amministrative (GPA), che non godevano di buona reputazione¹⁶¹.

Si può a buon diritto affermare che, pur avendone in parte ereditato contenzioso e competenze, i Tribunali amministrativi non possono considerarsi in continuità con le GPA, essendo sorti piuttosto dalle loro ceneri, da una scelta esplicita di discontinuità rispetto a quel modello.

¹⁶¹ Si riporta la trascrizione della discussione sull'odierno art. 125 del 15.12.1946 della seconda sottocommissione per la Costituzione:

Tosato la questione della giustizia amministrativa, più che riguardare l'organizzazione della Regione, riguarda l'ordinamento del potere giudiziario. Per il nesso che esiste fra giustizia amministrativa e potere giudiziario, non ritiene che si possa trattare questo argomento in sede di organizzazione della Regione: ed osserva che le Giunte provinciali amministrative, come sono oggi costituite, non offrono alcuna garanzia. È favorevole al rinvio dell'articolo 20 all'esame della seconda Sezione.

Mortati vorrebbe che fosse chiarito se queste nuove Corti di giustizia amministrativa sarebbero organi regionali od organi statali: personalmente propende per questa seconda ipotesi.

Ambrosini, *Relatore*, osserva che la giustizia amministrativa dovrebbe essere di competenza dello Stato. Ricorda i lavori del Comitato di redazione sulla questione, l'accordo raggiunto sulla creazione di una Corte di giustizia amministrativa e le divergenze sorte circa le modalità di attuazione. Personalmente ritiene che questa Corte debba essere costituita in prevalenza da tecnici e da magistrati ed integrata da elementi elettivi. Non si oppone a che la questione sia rinviata alla seconda Sezione, con l'intesa però che la giustizia amministrativa debba essere di competenza di un organo che ha sede nella Regione.

Uberti. Circa la composizione di questa Corte di giustizia amministrativa, ricorda come in seno al Comitato si sia manifestata, tra le altre opinioni, quella che tale Corte fosse costituita in parte da elementi elettivi ed in parte da tecnici e da funzionari. Il Comitato si è orientato verso una rappresentanza elettiva, ma egli ha l'impressione che la seconda Sezione voglia adottare il criterio di una Corte di giustizia costituita da magistrati. Ad ogni modo, ritiene necessario sostituire un altro organo alle soppresse Giunte provinciali amministrative, per non lasciare una lacuna nell'organizzazione regionale.

E' dunque oggettivo che, mentre il Consiglio di Stato disegnato nell'ordinamento costituzionale è il frutto del successo storico di un istituto di lunga tradizione e radicata capacità di adattarsi al mutare dei contesti (si percepisce piuttosto chiaramente, nel dibattito costituzionale sul mantenimento o meno di una giustizia amministrativa separata da quella ordinaria, che il Consiglio di Stato deve la sua sopravvivenza anche alla allora riconosciuta capacità di operare, al di là della collocazione istituzionale, in modo indipendente ed a tutela dei cittadini¹⁶²), i Tribunali amministrativi sono stati concepiti, o quasi si potrebbe dire auspicati dall'Assemblea Costituente, visto che se ne demandava al legislatore il concreto disegno e che vedranno effettivamente la luce 26 anni dopo la previsione costituzionale¹⁶³, per superare il fallimento delle GPA e degli organi del contenzioso amministrativo di primo grado, i quali poco o nulla avevano dato prova di indipendenza dall'amministrazione in cui erano saldamente incardinati.

¹⁶² Si legge nella sintesi della discussione di carattere generale del 5.4.1946 dell'Assemblea Costituente che l'onorevole Calamandrei: "è per la soluzione più rigorosa e cioè per l'abolizione generale di tutte le giurisdizioni speciali. Dichiara, ad ogni modo, di essere favorevole alla soppressione delle sezioni giurisdizionali speciali del Consiglio di Stato, pur riconoscendo che quest'organo ha dato, anche nel periodo fascista, innegabili prove di fermezza, di indipendenza e di attaccamento agli elevati e delicati suoi compiti"; replicava, nella seduta del 6.12.1946, l'onorevole Castiglia affermando di ritenere: "che si debbano conservare anche le Sezioni giurisdizionali di questo organo (*ndr* Consiglio di Stato), non solo per la considerazione che il Consiglio di Stato, anche durante il periodo fascista, è stato esempio di indipendenza di giudizio, presidio e garanzia di giustizia, ma anche perché, a suo avviso, la conservazione non violerebbe il principio della unicità giurisdizionale. D'altra parte non vorrebbe affidare la materia contenziosa amministrativa alla giurisdizione ordinaria, perché questa tutela i diritti soggettivi, mentre il Consiglio di Stato cura gli interessi legittimi"; ancora l'onorevole Bozzi: "in oltre cento anni di vita, (*ndr* il Consiglio di Stato) ha dimostrato veramente uno spirito notevole di adattamento. Nato come Consiglio del Re nel 1831, come una forma limitativa del potere assoluto del sovrano, si è andato successivamente adattando ai tempi, dimostrando sempre un grande spirito di indipendenza, tanto da essere considerato come un modello al quale si ispiravano anche Stati stranieri. Il modo come esso ha funzionato potrebbe anche essere l'unico argomento a sua difesa. Infatti, come è stato da tutti riconosciuto e come è stato affermato dall'onorevole Ambrosini, se questo istituto ha sempre funzionato bene, se ha dato prova di indipendenza, se ha concorso a mantenere la legalità nella pubblica Amministrazione, non vi è alcuna necessità di portarvi un così profondo rinnovamento."

Volendo ulteriormente contestualizzare la discussione si può notare come i deputati schierati per l'abolizione della giurisdizione amministrativa – i quali adducevano ovviamente principalmente argomenti di principio quali l'unità della giurisdizione e la separazione dei poteri, tematiche che esulano dai limiti della presente esposizione e che comunque sono state di fatto storicamente accantonate con l'approvazione dell'articolo 113 della Costituzione – mostravano anche una significativa preoccupazione pratica dovuta alla difficoltà, per il cittadino, di individuare il giudice giusto alla luce del complesso sistema di riparto che si era venuto affermando. Quest'ultimo argomento pratico, quantomeno riletto con lo sguardo dell'oggi e ad essere intellettualmente onesti, ha perso forza, sia per la ormai centenaria elaborazione dei criteri di riparto sia grazie a scelte, lungimiranti, della giurisprudenza prima e della codificazione poi, che, in nome dell'effettività della tutela, hanno ridotto gli inconvenienti derivanti della scelta del giudice sbagliato; si pensi ovviamente al meccanismo della *traslatio iudicii* o alla possibilità, pacificamente riconosciuta dalla Cassazione, anche per chi abbia scelto un determinato giudice, di proporre il regolamento di giurisdizione per ottenere immediata chiarezza sulla correttezza del plesso giurisdizionale adito.

¹⁶³ I Tribunali Amministrativi Regionali sono entrati effettivamente in funzione nell'aprile del 1974.

Nel dibattito in seno all'Assemblea Costituente ci si interrogò anche se determinare puntualmente i criteri di nomina dei componenti degli istituendi giudici amministrativi di primo grado ma si optò per non fissarli, demandandoli alla legge, ferma l'esplicitazione del crisma dell'indipendenza anche dei giudici speciali, cristallizzato nell'art. 108 della Costituzione.

Puntualmente i vecchi organi del contenzioso amministrativo, in un primo momento mantenuti nel loro sostanziale modello, proprio per l'incompatibilità con il nuovo contesto costituzionale, furono sostanzialmente "abbattuti" dalla Corte costituzionale, alla luce della riscontrata carenza di autonomia e indipendenza.

L'indipendenza dell'istituendo giudice amministrativo di primo grado ha, infatti, rappresentato la base sulla quale la Corte costituzionale, dopo un primo periodo di tolleranza ed in attesa delle necessarie modifiche normative, ha finito per censurare gli organi di contenzioso amministrativo di primo grado ereditati dal periodo precedente, accelerando il processo di rinnovamento.

Con la sentenza n. 93 del 1965 sono così stati dichiarati incostituzionali gli artt. 82 e 83 del d.p.r. 16 maggio 1960 n. 570 e 43 della l. 23 marzo 1946 n. 136 (già artt. 74, 75, 76 del d.p.r. 5 aprile 1951, n. 203) nonché l'art. 2 della l. 18 maggio 1951, n. 328, nella parte in cui attribuivano ai consigli rispettivamente comunali e provinciali funzioni contenziose in materia elettorale; la Corte formulò in questo caso un giudizio piuttosto severo sul funzionamento di questi organismi, stigmatizzando la sistematica violazione dell'obbligo di astensione da parte dei consiglieri la cui elezione era in contestazione, l'assenza di regole procedurali (primo fra tutti il contraddittorio), e financo l'abuso dell'incidente di costituzionalità al fine di ritardare la decisione oltre i termini utili.

Con la sentenza n. 30 del 1967 la Corte, a fronte di una rimessione del Consiglio di Stato, ha poi inciso sulla composizione delle GPA come prevista dall'art. 1 del d. l.vo 12 aprile 1945; il giudice delle leggi ha in questo caso osservato che la presenza nelle GPA del "Prefetto o chi ne fa le veci" e di due "funzionari di carriera prefettizia" risultava incompatibile con il principio dell'indipendenza; data la modalità discrezionale e a termine di designazione dei componenti e la posizione di subordinazione gerarchica dei funzionari prefettizi, caratteristiche che non garantivano né l'indipendenza né l'imparzialità, le GPA sono state ritenute in contrasto con gli artt. 101 e 108 della Costituzione; analoga sorte veniva riservata, con la sentenza n. 55/1966, ai Consigli di Prefettura per quanto

riguardava le loro competenze giurisdizionali in materia contabile.

Il principio veniva ancora, successivamente, ribadito nella sentenza n. 33 del 1968, con riferimento alla Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta, anch'essa censurata sia per le norme sulla struttura che per le norme di procedura.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, ed a fronte dei già paventati dubbi di conformità al nuovo ordinamento costituzionale degli organi del contenzioso elettorale, con la l. 23 dicembre 1966, n. 1147, art. 2, era stato modificato l'art. 83 del d.p.r. 16 maggio 1960 n. 570. La nuova disposizione esordiva: "Fino a quando non verranno istituiti i Tribunali amministrativi regionali di cui all'art. 125 della Costituzione, in ogni Regione è istituita la sezione dei Tribunali amministrativi per il contenzioso elettorale, alla quale sono deferite le controversie in materia di operazioni elettorali", tradendo l'intento del legislatore che quell'organismo potesse rappresentare, in embrione, la nuova struttura dei Tribunali amministrativi regionali.

Il legislatore dimostrava tuttavia di non avere metabolizzato la nuova sensibilità costituzionale in materia poiché, ancora in quell'occasione, si prevedeva, per la composizione di tali uffici, la seguente struttura: "Il presidente della sezione è scelto tra i funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, di qualifica non inferiore a vice prefetto. I quattro componenti vengono scelti, l'uno tra i funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno, di qualifica non inferiore a vice prefetto ispettore, e gli altri tre fra cittadini idonei, elettori della Regione. Questi ultimi devono essere in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 9 della legge 10 aprile 1951, n. 287, per i giudici popolari delle Corti di assise, nonché del titolo finale di studi di istruzione secondaria di secondo grado.... I componenti elettivi della sezione, tre effettive e tre supplenti, sono designati dal Consiglio regionale ma, fino a quando non saranno istituite le Regioni a Statuto ordinario, la designazione sarà effettuata dai consiglieri provinciali in carica"

La soluzione andò incontro alla inevitabile bocciatura da parte della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 49 del 1968, ne stigmatizzò nuovamente la mancanza di autonomia, non tanto per la modalità di nomina in sé, quanto per la natura a termine dell'incarico, che incideva appunto sull'indipendenza degli interessati, condizionati da una aspettativa di riconferma¹⁶⁴.

2. L'entrata in funzione dei Tribunali Amministrativi Regionali.

La prima attuazione dell'art. 125 della Costituzione ad opera della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 ebbe non discutibili effetti di avvicinamento della giustizia amministrativa ai cittadini; il contenzioso arrivò là dove prima appariva cosa remota, soprattutto se si considera che, negli anni '70, la mobilità e la digitalizzazione non erano quelle odierne e quindi l'avvicinamento del giudice al territorio aveva tangibili effetti in termini di accessibilità alla giustizia.

La legge del 1971 introdusse ex novo la giurisdizione esclusiva in materia di concessioni, aspetto in quel momento critico del riparto di giurisdizione, e ciò comportò che, per estensione derivante dal principio di impugnabilità delle sentenze TAR al Consiglio di Stato, la materia venne definitivamente attribuita alla giurisdizione amministrativa.

La legge TAR introdusse anche efficaci rimedi tipici di nuovo conio, certamente volti ad una maggiore effettività della tutela, quale la condanna al pagamento di somme di denaro in favore di pubblici dipendenti creditori dell'amministrazione nell'ambito del rapporto di pubblico impiego.

¹⁶⁴ Si noti come i parametri che la Corte costituzionale utilizzò negli anni '50 e '60 per caratterizzare il giudice amministrativo di primo grado come indipendente sono di estrema attualità e coincidono con quelli che oggi, per il tramite delle tradizioni costituzionali comuni in ambito europeo, la Corte europea dei diritti dell'Uomo utilizza per definire il giudice indipendente ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nella giurisprudenza CEDU, infatti, il giudice indipendente si caratterizza per le modalità di nomina dei suoi membri, la durata del loro mandato e l'esistenza di garanzie contro eventuali pressioni esterne (così ex pluribus Corte EDU, Campbell e Fell c. Regno Unito nn. 7819/77 e 7878/77 del 28 giugno 1984); la Corte ammette la nomina dei giudici da parte del potere esecutivo, purchè sia garantito che non riceveranno istruzioni nell'esercizio del loro mandato (Beaumartin c. Francia n. 15287/89 del 24 novembre 1994) e che le sentenze vincolanti ed esecutive non subiranno interferenze in sede di esecuzione (DRAFT - OVA a s.c. c. Slovacchia n. 72493/10 del 9 giugno 2015); ancora, sull'indipendenza interna, "i giudici devono essere liberi da qualsiasi pressione che possa essere esercitata dai loro colleghi o da coloro che, come il presidente di un tribunale o di una delle sue sezioni, hanno delle responsabilità amministrative nel settore della giustizia (si veda, in particolare, Parlov-Tkalčić c. Croazia, n. 24810/06, 22 dicembre 2009); infine, nella moderna giurisprudenza CEDU, a definire l'indipendenza del giudice si è consolidato anche il criterio dell'apparenza di indipendenza (Delcourt c. Belgio, 17 gennaio 1970).

I Tribunali amministrativi sono stati, dalla loro nascita, protagonisti di un forte attivismo giudiziario; basti pensare che la decisione della Corte Costituzionale n. 190 del 1985, con la quale il giudice delle leggi ha dichiarato incostituzionale l'art. 21 della legge TAR nella parte in cui, limitando l'intervento d'urgenza del GA alla sospensione di esecutività dell'atto, non consentiva di adottare, nelle controversie patrimoniali di pubblico impiego sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva, i provvedimenti d'urgenza più idonei secondo il caso, è stata provocata da un'ordinanza di rimessione del TAR del Lazio; si evince dal testo della sentenza che l'iniziativa era stata affiancata dal parallelo tentativo dei Pretori del lavoro di proporsi a loro volta di colmare questa lacuna di tutela.

Esula dai limiti della presente esposizione evidenziare nel dettaglio i plurimi progressi che la giustizia amministrativa ha compiuto negli ultimi decenni; per avere solo un'idea del cambio di paradigma che ha interessato la giustizia amministrativa, e che ovviamente si è prodotto progressivamente e con il contributo di tutte le sue componenti, basterebbe leggere l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 24 maggio 1961¹⁶⁵ ove si afferma che: “la tutela che l'ordinamento accorda agli interessi legittimi non è così piena e perfetta come quella che è data ai diritti soggettivi” per rendersi conto di quanta strada è stata percorsa dalla giurisprudenza, con il riconoscimento della natura atipica e financo propulsiva della tutela cautelare in ogni ambito, della tutela piena dell'interesse legittimo e della sua risarcibilità, della caratterizzazione del giudizio amministrativo non come mero giudizio sull'atto ma come giudizio sul rapporto, del fulcro dell'azione del giudice amministrativo incentrato su ogni forma, anche comportamentale, di esercizio di potere.

A questa evoluzione la giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi Regionali ha partecipato e partecipa a pieno titolo.

È, talvolta, accaduto che le iniziative del giudice di primo grado non siano subito state apprezzate dal giudice di appello, che ha reagito con nettezza.

A fine anni '90, ad esempio, alcuni TAR, in particolare quello di Milano¹⁶⁶ e quello di Catania¹⁶⁷, se pur con percorsi argomentativi differenti, in nome di una maggiore effettività della tutela introdussero per via pretoria le misure cautelari *ante causam*; il giudice meneghino argomentava in specifico, in materia di appalti,

¹⁶⁵ In Foro amm. 1961, I, 1357

¹⁶⁶ Tar Milano, sez. III; decr. 14 novembre 1997, n. 758, in Foro it., 1998, III, 173

¹⁶⁷ Tar Catania, sez. III, decr. 22.6.1998

con l'esigenza di allinearsi alla normativa eurounitaria; il giudice siciliano, per contro, offriva una ricostruzione di derivazione costituzionale dello strumento, muovendo dall'assunto che la disciplina della materia cautelare dettata dal c.p.c. costituisse una forma di diritto processuale comune, integrabile nel processo amministrativo, secondo appunto i dettami degli artt. 24 e 113 della Costituzione. L'iniziativa fu stroncata dal Consiglio di Stato che dichiarava nulli, *rectius* abnormi, i provvedimenti presidenziali in tal senso adottati per violazione del principio di collegialità¹⁶⁸

Il Tar Lombardia, con l'ordinanza 15 febbraio 2001 n. 1, sollevava allora dubbi di legittimità costituzionale dell'allora vigente disciplina processuale nella parte in cui escludeva la tutela cautelare *ante causam* ma la Corte Costituzionale, con l'ordinanza 6 maggio 2002 n. 179, dichiarava la questione manifestamente infondata in ragione dell'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in materia processuale, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza o palese arbitrarietà.

La tutela cautelare *ante causam* è tuttavia stata, poi, imposta nel nostro ordinamento dal sistema eurounitario¹⁶⁹ ed è stata recepita nel codice del processo amministrativo con l'art. 56 c.p.a.

Al di là dei singoli episodi, per comprendere il contributo che oggi il giudice di primo grado fornisce alla giurisprudenza amministrativa, basta ricordare che nel periodo tra l'1.1.2017 e il 29.10.2019 su tutte le sentenze (brevi e ordinarie) emesse dai TAR italiani (pari a 208.142) la percentuale di decisioni appellate è stata del 17% (3522); nello stesso periodo il numero di appelli accolti è stato pari al 14%. Questi numeri, per quanto ovviamente sempre da sottoporre a valutazione critica in vista di obiettivi di miglioramento (in particolare quanto alla celerità dei giudizi, oltre che alla loro qualità e prevedibilità¹⁷⁰), fotografano un sistema di

¹⁶⁸ Cons. St., sez. V, ord. 28 aprile 1998, n. 781, in Foro it, 1998, III, 301

¹⁶⁹ Corte di giustizia C.E. 19 settembre 1996, in causa C-236/95; Corte di giustizia C.E. 15 maggio 2003, in causa C-214/00

¹⁷⁰ La giustizia amministrativa ha nel suo DNA una particolare attenzione al valore della prevedibilità delle decisioni ed uniformità della giurisprudenza, basti pensare che già l'art. 17 della l. 31 marzo 1889 n. 5992 prevedeva che "se la sezione riconosce che il punto di diritto sottoposto alla sua decisione ha dato luogo a decisioni tra loro difformi della stessa sezione, potrà rinviare con ordinanza la discussione della controversia ad altra seduta plenaria con concorso di nove votanti"; l'art. 45 della l. 26 giugno 1924 n. 1054 prevedeva che "se le sezioni cui è stato rimesso il ricorso riconoscono che il punto di diritto sottoposto al loro esame ha dato luogo a precedenti decisioni in sede giurisdizionale tra loro difformi, possono, su richiesta delle parti e di ufficio, rinviare con ordinanza la controversia all'adunanza plenaria col concorso di nove votanti"; la giustizia amministrativa è, dunque, storicamente attenta alla coerenza della propria giurisprudenza, oggi maggiormente garantita dalla funzione nomofilattica dell'Adunanza Plenaria disciplinata dall'art. 99 c.p.a.

giustizia amministrativa sostanzialmente coerente al suo interno, che consente agli utenti di ottenere risposte ragionevolmente prevedibili le quali, in più dell'80% di casi, restano quelle che sono state fornite dal Tar. Questo risultato è ovviamente anche l'effetto di una attenta gestione della nomofilachia da parte del giudice d'appello.

Ovvio poi che il contenzioso che prosegue in appello, ancorchè numericamente ridotto, è quello più rilevante per peso specifico e novità delle questioni, perchè, come è giusto che sia, questo tipo di controversie richiede fisiologicamente una sedimentazione delle soluzioni che solo il giudice di appello, anche confrontando ed avvalendosi degli approdi della giurisprudenza di primo grado, può sintetizzare; resta il fatto che il basso tasso di riforma delle sentenze di primo grado denota che i Tribunali Amministrativi sono in linea di massima attrezzati per offrire risposte adeguate e credibili e si sono integrati armonicamente nel sistema.

3. La giurisprudenza costituzionale come specchio di alcune problematiche irrisolte della giustizia amministrativa di primo grado.

Le iniziative dei Tribunali regionali, se, come visto, talvolta sono state foriere di migliori livelli di tutela, ponendosi così perfettamente nel solco della tradizione del giudice amministrativo e dei valori costituzionali che lo governano, talaltra sono state oggettivamente meno appropriate a confronto con tali valori.

Ci si riferisce al non lodevole fenomeno delle cosiddette "migrazioni" cautelari, in relazione alle quali alcuni Tribunali concedevano provvedimenti cautelari su istanze per le quali erano sforniti di competenza territoriale, giovandosi della derogabilità della disciplina della competenza territoriale allora vigente.

Ciò, oltre ad evidentemente creare squilibri nella distribuzione del contenzioso per ragioni non oggettive, entrava in collisione con il principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge e, in combinazione con il fatto che l'accoglimento dell'istanza cautelare non comportava all'epoca la fissazione dell'udienza di merito, poteva condurre a protratti stalli del contenzioso.

Ne è derivata una comprensibile reazione del legislatore.

L'attuale codice del processo amministrativo ha infatti reso inderogabile la competenza territoriale, anche a fini meramente cautelari, ed imposto, in ogni caso di accoglimento dell'istanza cautelare, la fissazione dell'udienza di merito per dare certezza e celerità alla definizione del contenzioso in particolare quando sono state adottate misure di sospensione o comunque di blocco dell'azione

amministrativa.

Siffatte più che condivisibili garanzie processuali si sono accompagnate a scelte particolarmente accentriche in tema di competenza territoriale che, benché probabilmente provocate dal già descritto contesto storico, appaiono oggi una opinabile scelta di politica giudiziaria: l'accentramento delle competenze, a differenza delle altre due misure citate, sembra ormai produrre maggiori problemi di quelli che intendeva risolvere.

L'art. 135 del c.p.a. contiene un nutrito elenco di materie devolute alla cognizione esclusiva del TAR Lazio in deroga agli ordinari criteri di ripartizione territoriale del contenzioso (dettati dagli artt. 13 e ss. del c.p.a.) e ha avuto l'effetto di sovraccaricare il tribunale capitolino di un pesante contenzioso e connesso arretrato, a cui non sembra, a ormai dieci anni dalla più impattante modifica della disciplina delle competenze in deroga, potersi utilmente rimediare semplicemente con modifiche di organico¹⁷¹.

L'art. 135 c.p.a. ha, dal suo esordio, rappresentato un punto critico della riforma del processo amministrativo suscitando numerose ordinanze di rimessione promosse dai vari TAR, spogliati delle loro competenze a giudizi in corso. Ne è scaturita una nutrita serie di pronunce della Corte costituzionale.

¹⁷¹ Il Tar del Lazio, dalla sua prima istituzione, ha visto esponenzialmente moltiplicato l'organico (oggi pari a 100 unità, il 23,64% della pianta organica totale); per avere un'idea tangibile dello squilibrio territoriale della distribuzione delle piante organiche basti pensare che il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte presentava nel 1971 un pianta organica di 12 unità ed oggi, a contenzioso profondamente mutato nella tipologia ancorché non nei numeri, di 14 unità; il personale di magistratura di fatto in servizio, per altro, è in generale piuttosto lontano d'organico di diritto, con i Tribunali regionali che spesso presentano un 30% di scopertura effettiva. Per contro, nonostante il Tar del Lazio presenti un tasso medio di copertura effettiva dell'organico che si aggira tra l'80 e il 90%, ben superiore alla media di altri Tribunali, l'ufficio resta gravato da un pesante arretrato, perché oggettivamente la concentrazione numerica del contenzioso è maggiore in quel Tribunale. Il fenomeno è messo in evidenza dai dati statistici allegati alla relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato 2021: al 31.12.2019 erano pendenti presso il Tar del Lazio 50767 ricorsi, pari al 33% dell'arretrato complessivo dei TAR. Coerentemente con questo dato, in occasione del PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza), sono state effettuate scelte di "smaltimento" dall'arretrato per il raggiungimento degli obiettivi della giustizia amministrativa; nel decreto 28 luglio 2021 "Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato della Giustizia amministrativa" il Tar Lazio figura tra gli otto Tribunali più oberati ed è perciò fatto destinatario di misure straordinarie per lo smaltimento.

E' evidente come, se da un lato questa diversa distribuzione del contenzioso è fisiologica, là dove discende dalla condivisibile scelta - effettuata dal legislatore *ab origine* - di concentrare presso un unico Tribunale il contenzioso su atti aventi efficacia su tutto il territorio nazionale, dall'altro essa è invece aggravata da alcune distorsioni di cui occorrerebbe non solo correggere gli effetti ma eliminare le cause posto che il progressivo acuirsi della differenza nel dimensionamento e presidio degli uffici territoriali finisce per tradursi in un non giustificabile depauperamento delle strutture volute effettivamente diffuse sul territorio dall'art. 125 della Costituzione.

Occorre subito evidenziare che, con un'unica eccezione per quanto concerne la disciplina delle autorizzazioni rilasciate dall'autorità di polizia in materia di giochi pubblici con vincita in denaro¹⁷², la Corte ha sempre negato che le deroghe introdotte dall'art. 135 c.p.a. e dalle varie norme speciali rispetto all'ordinaria competenza territoriale (che privilegia l'efficacia dell'atto o la sede dell'autorità competente e quindi la distribuzione territoriale del contenzioso) fossero tali da porsi in contrasto con l'art. 125 della Costituzione, il quale sancisce appunto tale distribuzione sul territorio¹⁷³.

Gli argomenti spesi dal giudice delle leggi, più o meno simili in tutti le pronunce, potrebbero essere suscettibili di revisione critica. E' per altro preliminarmente doveroso rilevare che la Corte costituzionale è fisiologicamente prudente nel censurare scelte di politica giudiziaria, salvo che esse non producano effetti di immediata o palese incompatibilità con la Carta; ciò, da un lato, consente di affermare che non tutto ciò che è stato ritenuto costituzionalmente ammissibile rappresenta anche la migliore attuazione possibile del dettato costituzionale stesso, la quale spetta, pur sempre, al legislatore in un'ottica di progressiva attuazione dei valori della Carta e, dall'altro, consente di distinguere pronunce a carattere maggiormente progressista (quali quelle che hanno bocciato i vecchi organi del contenzioso amministrativo di primo grado), destinate ad un lunga durata nel tempo, e pronunce a carattere maggiormente conservatore, ancorate al contesto giuridico e sociale in cui sono immerse, che non escludono possibili rimediazioni.

Analizzando la giurisprudenza in materia si osserva come la modifica della disciplina della competenza territoriale sia stata contestata a livello costituzionale per: violazione dell'art. 76, in quanto si sosteneva che il codice del processo amministrativo, sullo specifico punto, ampliando le ipotesi di competenza accentrata avesse ecceduto i limiti della delega sulla cui base era stato redatto; violazione dell'art. 25 e del principio del giudice naturale precostituito per legge, in quanto si lamentava che il mutamento di competenza territoriale a contenzioso in corso avrebbe sottratto il giudizio al suo giudice naturale;

¹⁷² Corte costituzionale n. 174 del 2014

¹⁷³ Si sono pronunciate nel senso della compatibilità costituzionale della competenza funzionale del Tar Lazio in deroga agli ordinari criteri di riparto della competenza: Corte cost. n. 189/1992, in tema di atti del CSM; Corte cost. n. 159/2014, in tema di atti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; Corte cost. nn. 237, 417, 418, 463/2007, 92/2008, in tema di ordinanze di protezione civile ai sensi della legge n. 225 del 1992.

violazione dell'art. 125 per contrasto con il principio di territorialità dell'organizzazione dei Tribunali Amministrativi Regionali;

violazione degli artt. 24 e 111, per possibili frizioni con il diritto di difesa e ragionevole durata del processo.

Si tralascia il profilo di eccesso di delega, il cui rilievo resta confinato alla specifica fonte e che non potrebbe riproporsi a fronte di eventuali riedizioni con legge ordinaria delle stesse o di analoghe disposizioni; anche la paventata violazione dell'art. 25 della Costituzione appare poco pertinente ed è stata dalla Corte esclusa sulla scorta di una giurisprudenza consolidata, secondo la quale la disciplina della competenza è “volta unicamente ad assicurare l'individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati in via generale dalla legge”, essendo sufficiente “che l'individuazione del giudice risponda a criteri generali fissati in anticipo” e ciò anche qualora incida su processi già in corso. D'altro canto, diversamente opinando, nessun mutamento, ancorchè generale, dei criteri di competenza sarebbe mai suscettibile di immediata attuazione¹⁷⁴.

Quanto invece alla violazione dell'art. 125, trattasi in effetti del profilo più critico.

Nell'*incipit* delle proprie argomentazioni la stessa Corte non ha potuto esimersi dall'osservare che “con specifico riferimento alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio, questa Corte ha affermato che, tanto in ragione del suo carattere derogatorio dell'ordinario sistema di ripartizione della competenza tra i diversi organi di primo grado della giurisdizione amministrativa, quanto per il fatto che nel corso del tempo si sono concentrati presso il tribunale amministrativo romano numerosi e cospicui settori del contenzioso nei confronti della pubblica amministrazione, si pone un delicato problema di rapporto con l'articolazione su base regionale ex art. 125 Cost., del sistema di giustizia amministrativa.

Di qui la necessità di adottare un “criterio rigoroso” nella verifica di legittimità costituzionale della legislazione in materia di competenza funzionale del Tar Lazio¹⁷⁵.

La Corte non esclude poi il rischio che il legislatore statale, svuotando di fatto di competenza i Tribunali territoriali, vanifichi l'articolazione diffusa della giustizia amministrativa voluta dalla Costituzione.

¹⁷⁴ Corte costituzionale nn. 117/2012 e 30/2011

¹⁷⁵ Corte costituzionale n. 237/2007.

All'atto pratico la Corte ha, però, quasi sempre escluso il contrasto di volta in volta prospettato nelle ordinanze di rimessione, evidenziando innanzitutto come la specifica materia considerata involgesse “atti emessi dall'amministrazione centrale dello Stato in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali” e presupponesse la straordinarietà delle situazioni presupposte. La giustificazione non convince pienamente.

Molte delle materie ordinariamente devolute alla cognizione del giudice amministrativo, anche territoriale, trascendono fisiologicamente gli interessi della comunità locale (basti pensare, per restare all'attualità, ai provvedimenti in materia di gestione della recente pandemia COVID-19 per i quali, in una verosimile mutata sensibilità istituzionale, non si è sentita alcuna esigenza di imporre deroghe di competenza territoriale, alle interdittive antimafia, ai provvedimenti in materia di titoli di soggiorno), sicchè il principio rischia di provare troppo; l'affermazione oblitera poi che anche i Tribunali amministrativi regionali sono espressione, come visto coerente, di una giurisdizione statale, che fisiologicamente trascende gli interessi delle comunità locali, e che, per espressa scelta maturata già in seno all'assemblea costituente, hanno visto l'attribuzione di una competenza che può attingere anche atti di amministrazioni centrali.

La straordinarietà o eccezionalità dei presupposti, inoltre, non può essere tale in quanto affermata dal legislatore per un indefinito numero di situazioni ma dovrebbe essere concretamente verificata e circoscritta.

Ancora la Corte ha giustificato le deroghe di competenza in ragione della salvaguardia dell'uniformità della giurisprudenza. Per la verità la stessa Corte ha dubitato della solidità dell'argomento là dove ha precisato che: “Quanto all'esigenza di uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio, va rilevato che questa Corte ha recentemente escluso che tale esigenza sia da sola idonea a giustificare un regime processuale differenziato (sentenza n. 159 del 2014); in ogni caso, anche a prescindere da tale rilievo, si osserva che - in questa materia - la probabilità che si formino pronunce contrastanti tra i vari uffici giudiziari dislocati sul territorio non è superiore a quanto accade nella generalità delle controversie attribuite alla cognizione dei giudici amministrativi, rispetto alle quali l'uniformità della giurisprudenza viene garantita, in sede di gravame, dal Consiglio di Stato, e in particolar modo dalla sua Adunanza Plenaria”¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Corte cost. n. 174/2014

L'argomento pare inoltre non più aderente al moderno sistema di funzionamento della giustizia amministrativa; se infatti, in passato, la concentrazione fisica presso un determinato ufficio poteva certamente favorire forme di coordinamento degli orientamenti giurisprudenziali, oggi, ferma restando l'insopprimibile autonomia di ogni singolo collegio, il sistema di lavoro interamente telematico del giudice amministrativo consente ad ogni giudice di svolgere la propria attività secondo criteri di giusto aggiornamento e documentazione e di verificare, praticamente in tempo reale, la giurisprudenza, oltre che ovviamente del giudice di appello, di tutti i restanti Tribunali territoriali. Si potrebbe quindi oggi affermare che non è più la vicinanza fisica ma quella culturale che garantisce l'omogeneità della giurisprudenza.

La Corte ha infine ritenuto, di volta in volta, non violato il principio di proporzionalità nel rapporto regola eccezione delle singole fattispecie derogatorie prese in analisi. Anche siffatto argomento non risulta pienamente condivisibile; una analisi condotta con riferimento alla singola fattispecie di volta in volta contestata, infatti, non coglie il senso della contestazione, in quanto la tensione costituzionale deriva piuttosto dalla sommatoria delle deroghe, non certo dai singoli casi separatamente considerati. Il problema, in sostanza, non è la singola e certamente ammissibile fattispecie derogatoria ma l'effetto globale dell'innumerevole serie di deroghe.

Quanto alle lamentate violazioni degli artt. 24 e 111 della Costituzione, le motivazioni delle decisioni appaiono estremamente sintetiche; se da un lato è ovvio che l'individuazione di un giudice piuttosto che un altro all'interno di una omogenea struttura è, di per sé, fermo il rispetto del giudice naturale precostituito per legge, neutra quanto al diritto di difesa e alla gestione del contenzioso, l'impatto sulla durata dei processi dell'insieme delle scelte di organizzazione giudiziaria è, come già evidenziato, ben visibile nei dati della giustizia amministrativa.

D'altro canto, la rilevanza delle scelte di organizzazione giudiziaria, ai fini del rispetto della ragionevole durata del processo, non è questione peregrina ma una valutazione acquisita presso la CEDU, che di quel principio è il primo custode, e che non ammette gli Stati che violano la ragionevole durata del processo a giustificare tali violazioni con ragioni di intasamento dei ruoli degli uffici dovute a scelte di organizzazione giudiziaria non lungimiranti¹⁷⁷.

4. La modernità dell'art. 125 della Costituzione.

L'articolo 125 della Costituzione assume oggi profili di obiettiva modernità, a fronte di un ordinamento che, negli ultimi decenni, si è evoluto con una straordinaria velocità.

La modernità si caratterizza per una facile destrutturazione di ogni forma di organizzazione sistemica, per la difficoltà degli Stati centrali di imporre le proprie scelte rispetto alla globalizzazione e di essere rappresentativi di una sfuggente società liquida, per l'esigenza di una costante mediazione di interessi e valori.

In questo contesto è visibile la dequotazione della più tradizionale fonte dell'organizzazione collettiva propria dei sistemi di *civil law*, la legislazione, in quanto il legislatore nazionale spesso non riesce a scegliere o non vuole farlo o la fa con colpevole ritardo rispetto alla velocità dei fenomeni sociali, rinviando talvolta ad altre sedi. Per la sua natura più flessibile e di riconciliazione dei conflitti assume, per contro, maggiore peso, anche quale vera e propria fonte del diritto, la giurisprudenza, tanto più destinata ad essere efficiente in questo ruolo quanto più coesa e ben organizzata.

Ne deriva che il ruolo dei tribunali tutti, ed amministrativi in particolare vista la tipologia di contenzioso di interesse generale che trattano, con la loro idonea distribuzione sul territorio risulta quanto mai attuale, perché lancia un segnale tangibile della presenza delle istituzioni in una società disorientata; i tribunali sono luogo di elaborazione di un pensiero collettivo comune che traduce in

¹⁷⁷ Si legge nella decisione Dumont c. Belgique del 28.7.2005 che : «Il est de jurisprudence constante que l'encombrement chronique du rôle d'une juridiction ne constitue pas une explication valable (voir l'arrêt Probstmeier c. Allemagne du 1er juillet 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, p. 1138, § 64 ; Olbregts c. Belgique, no 50853/99, § 19, 4 décembre 2003). En effet, l'article 6 § 1 oblige les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que les tribunaux puissent remplir chacune de ses exigences, notamment celle du délai raisonnable (arrêt Portington c. Grèce du 23 septembre 1998, Recueil 1998-VI, p. 2633, § 33; Vocaturo c. Italie, arrêt du 24 mai 1991, série A no 206-C, p.32, § 17); ancora secondo la decisione Probstmeier c. Allemagne che: «la Cour rappelle qu'elle a affirmé à maintes reprises que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) astreint les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable (voir l'arrêt Süßmann précité, p. 1174, par. 55).»

pratica i valori costituzionali, mezzo per favorire la coesione sociale costruendola sulle scelte condivise nella Carta costituzionale; il Tribunale territoriale offre, in particolare, una risposta utile a fronteggiare la frantumazione sociale, anche se talvolta faticosa e non lineare nella sua elaborazione, e, in un processo ascendente, esercita naturalmente una attività di ricucitura di fratture sul territorio in cui opera.

Si aggiunga che il giudice amministrativo, per storia e tradizione giudice del potere e della tutela contro l'arbitrio, ha visto la sue competenze spostarsi verso settori nevralgici della vita collettiva e viene spesso indicato come "giudice dell'economia", ove per altro le dinamiche di potere oggi seguono percorsi complessi che non sempre vedono la parte più forte coincidere con la parte pubblica. A mero titolo esemplificativo se il Tribunale amministrativo piemontese a metà degli anni '90 vedeva circa il 50% del suo contenzioso concentrato tra pubblico impiego ed edilizia, oggi più del 22% dell'attività riguarda appalti ed autorità di regolazione dei trasporti. L'evoluzione del contenzioso rispecchia in questo Tribunale le scelte legislative sul nuovo ruolo del giudice amministrativo. Si nota, però, agevolmente come non in tutti i territori il contenzioso di primo grado segua dinamiche omogenee. Da questo punto di vista la territorialità dei Tribunali amministrativi consente anche di restituire un'utile fotografia dell'area su cui insistono, di intercettare sul nascere fenomeni ed esigenze che dovrebbero essere oggetto di attenzione nel loro complesso da parte delle istituzioni, senza catalizzare strumentalmente l'attenzione solo su singoli giudizi (inevitabilmente talvolta errati, trattandosi di fallibile attività umana).

Il vituperato contenzioso sulle gare pubbliche, ad esempio, se ovviamente non deve degenerare in patologiche ed artificiali contestazioni a tutto campo o prestarsi a dubbie operazioni anticoncorrenziali delle imprese del settore, è, nella sua fisiologia, anche sintomo del fatto che, in un determinato territorio, le amministrazioni offrono infrastrutture e servizi, e tale offerta ha tanto più valore quanto più si inserisce in una cornice di legalità dell'azione pubblica; per contro la presenza, nel contenzioso di taluni Tribunali territoriali, di patologiche percentuali di giudizi di ottemperanza, che arrivano fino al 30% dell'intero contenzioso, a fronte di esigui numeri relativi al contenzioso economico in senso proprio, denuncia che quel territorio è arretrato, con una presenza pubblica inefficiente.

La territorialità dei tribunali amministrativi disegnata dall'art. 125 della Costituzione, come parte fondamentale della giustizia amministrativa, in definitiva, non è più solo, come alle origini, uno strumento di equilibrio tra centro e periferia ma diventa imprescindibile presidio di salvaguardia del territorio sulla base di valori costituzionali comuni applicati al caso concreto.

Introduzione alla seconda giornata del Convegno: commento del Presidente Franco Frattini

Grazie alla Collega Malanetto.

L'entusiasmo della sala dimostra la quantità di punti importanti toccati da Paola, e debbo dire che ha saputo - a mio avviso - esprimere in un modo sintetico ma particolarmente efficace l'idea che dovremmo avere della giustizia amministrativa, come luogo di conciliazione di storie e tradizioni, inevitabilmente diverse per alcuni profili e comuni per altri, e di adeguamento alla velocità con cui nei territori, diversi l'uno dall'altro, emergono le pulsioni del cittadino, le problematiche e l'incremento della domanda di giustizia.

Per questo motivo, con l'Ufficio Studi, di cui sono direttore, e il cui coordinatore è il Cons. Vincenzo Neri, che sentiremo tra brevissimo, abbiamo varato un progetto pilota con il Comitato tecnico scientifico che ha avuto l'immediato assenso di tre Tribunali amministrativi, tra cui, ad ulteriore merito, quello del Piemonte.

L'oggetto della ricerca consiste nella richiesta di una analisi particolareggiata degli aspetti che nell'ambito dell'economia e delle componenti socio-economiche del territorio determinano la domanda di giustizia.

All'esito della fase sperimentale estenderemo il progetto a tutti i Tribunali Amministrativi. Non dobbiamo mancare l'appello alla velocità con cui si muove la società nei diversi territori, e spesso con diverse problematiche, altrimenti non avremo una fotografia della modernità. La modernità è un concetto in evoluzione continua.

Se volessi mutatis mutandis riprendere una frase che fu la spinta a firmare il Trattato di Lisbona dell'Unione Europea: "unità e diversità sono un valore aggiunto", l'unità di un sistema e la diversità tra istanze nei territori, storie, provenienze e motivazioni, che Paola ha riconosciuto, esistono come fattori di arricchimento e mai come fattore di conflitto.

E ora il professor Carlo Emanuele Gallo, professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Torino, ci parlerà del percorso verso il processo amministrativo codificato. Prego Professore.

Il percorso verso il processo amministrativo codificato

di Carlo Emanuele Gallo

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il ruolo dei Tribunali Amministrativi Regionali. - 3. Gli ambiti di ricaduta della novità costituita dall'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali. - 3.1. Novità nella giurisprudenza amministrativa. - 3.2. Novità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. - 3.3. Novità nella giurisprudenza della Cassazione. - 3.4. - Novità nella legislazione. - 3.5. Novità nella letteratura. - 4. Il Codice del Processo Amministrativo. - 5. Le prospettive.

1. Premessa. - In un convegno anche celebrativo dedicato al Consiglio di Stato e ai Tribunali Amministrativi Regionali è naturale riflettere sull'evoluzione e sulle prospettive del processo amministrativo, non solo perché questa disciplina regola la pressoché totale attività dei due organi (eccezion fatta soltanto per l'attività consultiva del Consiglio di Stato non resa in sede giustiziale) ma anche perché la configurazione del processo amministrativo in buona parte è dipesa e dipende dalle scelte che i giudici amministrativi compiono nelle loro sentenze. D'altro canto, a riprova di quanto detto, va pur ricordato che allorché, nel 1981, a Torino, è stato celebrato il 150° anniversario del decreto di Carlo Alberto che ha riordinato il Consiglio di Stato, buona parte delle relazioni è stata dedicata a temi processuali¹⁷⁸.

Anche con riferimento al processo amministrativo, poi, è evidente l'utilità di una considerazione storica degli istituti¹⁷⁹: emergono infatti in questa riflessione le questioni centrali, e spariscono invece le *querelles* marginali, che nell'immediatezza occupavano uno spazio sproporzionato nella attività degli interpreti.

¹⁷⁸ Come risulta dal volume degli *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 1983.

¹⁷⁹ Evidenzia l'ineliminabile storicità del diritto e cioè la necessaria coerenza con il corpo sociale, P. GROSSI, *Giuseppe Morbidelli, mio studente, collega, amico*, in *Costituzione e pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 15.

Ovviamente, però, pur con una opzione personale, occorre garantire l'obiettività della ricostruzione storica, presupposto per l'individuazione delle prospettive.

Questa ricostruzione storica è a maggior ragione utile dal momento che ormai da oltre dieci anni è entrato in vigore il Codice: il codice, infatti, di per sé ha una funzione totalizzante anche allorché, come avviene oggi e come è il Codice del processo amministrativo, è un codice di settore, poiché raccoglie con ambizione di completezza tutta la normativa applicabile in una determinata materia¹⁸⁰.

La sua completezza impone una interpretazione sistematica interna e di per sé perciò fa sfumare, portandola sullo sfondo, la disciplina previgente se non addirittura relega al passato i dibattiti relativi. Gli amministrativisti, abituati ad affrontare ogni questione partendo dalle leggi del 1865 o dalla legge del 1889, probabilmente progressivamente abbandoneranno questi riferimenti. Oggi, una riflessione che ripercorra il passato in quanto tale crea però una premessa che è ancora utile per riuscire a capire qual è la funzione di ogni istituto: a fronte, infatti, del potere che sempre si rinnova in capo alla pubblica amministrazione e delle esigenze di interesse pubblico che continuamente variano, il riferimento al Codice non può essere un riferimento rigido, poiché ogni norma va interpretata al fine di risolvere i problemi che si ripropongono continuamente.

2. Il ruolo dei Tribunali Amministrativi Regionali. - Valutando l'evoluzione della giustizia amministrativa a partire dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, è indubitabile che l'elemento centrale e decisivo sia stata l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali, sia dal punto di vista normativo che dal punto di vista pratico¹⁸¹.

Dal punto di vista normativo perché vi è stata la creazione di un nuovo giudice generalizzato su tutto il territorio nazionale con regole processuali in pare diverse; dal punto di vista pratico perché l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali ha provocato una esplosione del contenzioso.

¹⁸⁰ Il ruolo della codificazione e dei codici di settore è ben analizzato da A. PAJNO, *Il codice del processo amministrativo e il superamento del sistema della giustizia amministrativa. Una introduzione al libro I*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 112 ss..

¹⁸¹ Il ruolo centrale della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 è generalmente condiviso: per tutti, in questo senso, M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1976, p. 95.

Si è ripetuta la situazione che si è verificata dopo l'attuazione della legge del 1889, allorché, pur con una inaugurazione in sordina, l'entrata in funzione della IV Sezione del Consiglio di Stato ha provocato una immediata richiesta di giustizia da parte dei cittadini. È ragionevole ritenere che questa esplosione consegua al fatto che la domanda di giustizia era una domanda di giustizia latente, che non poteva trovare soddisfazione nel sistema precedente, ormai incentrato soltanto sul Consiglio di Stato, che risultava per la più parte degli italiani un giudice lontano, l'accesso al quale comportava inevitabili costi e anche psicologicamente richiedeva un impegno litigatorio notevole. L'indubbio elevato livello di quel contenzioso, per le qualità di tutti gli operatori di settore, giudici ed avvocati, non corrispondeva perciò ad una disponibilità diffusa del ricorso alla giustizia amministrativa.

È noto che molto spesso si riflette sul fatto che l'offerta di un determinato servizio stimola la domanda (questo è stato detto in più occasioni con riferimento all'assistenza sanitaria): ma questa lettura è probabilmente esasperata e non corrispondente al vero, poiché di norma l'offerta presuppone la domanda e se dopo l'offerta vi è una domanda è solo perché l'offerta ha intercettato una domanda esistente (questo del resto è quanto si è verificato in materia sanitaria, e che ha comportato l'assoluta inattendibilità delle ipotesi di programmazione riduttiva delle strutture ospedaliere che purtroppo è stata praticata negli ultimi vent'anni).

Indubbiamente, questa domanda di giustizia è stata giustificata non solo dalla competenza generale dei Tribunali Amministrativi Regionali ma anche dalla loro localizzazione in ogni parte del territorio nazionale: quest'articolazione non è stata soltanto un fattore organizzativo, e cioè una manifestazione del decentramento amministrativo, ma è stata invece la realizzazione anche sul piano della tutela giurisdizionale di un ordinamento fondato sul principio del riconoscimento delle autonomie locali. Se la Repubblica, come stabiliva fin da subito l'art. 5 della Costituzione, riconosce le autonomie locali come modalità ordinaria di organizzazione dei poteri pubblici a fronte delle richieste dei cittadini che ne determinano le scelte partecipando al momento elettorale, l'organizzazione della giustizia amministrativa a livello locale costituisce un completamento dell'organizzazione autonomistica. Da questo punto di vista la collocazione dei Tribunali Amministrativi Regionali nel Titolo V della Costituzione, all'art. 125, non è un errore, non è un dato da superare, ma è invece una scelta corretta, che

istituisce un rapporto tra il livello amministrativo e il giudice amministrativo, stabilendo che l'imparzialità e il buon andamento di ciascuna amministrazione devono essere verificati al medesimo livello di prossimità con il cittadino sia per una maggiore facilità di questa verifica, sia perché l'ordinamento autonomistico si giustifica in quanto ogni parte del territorio nazionale ha delle sue connotazioni specifiche dal punto di vista culturale, sociale e politico che richiedono una valutazione giurisdizionale attenta e differenziata.

Questo collegamento dei Tribunali Amministrativi Regionali con le regioni di riferimento, del resto, è comprovato dal fatto che una percentuale molto ridotta (pari a circa il 15%) delle loro sentenze viene impugnata: questo significa che nell'85% dei casi i cittadini e le amministrazioni pubbliche ritengono corretta la scelta del loro Tribunale Amministrativo Regionale, che di conseguenza riconoscono come il soggetto che interpreta in modo adeguato l'ordinamento amministrativo che spesso si presenta con notevoli oscurità. La vicinanza del T.A.R. alla comunità regionale è perciò anche psicologica: il legislatore d'altro canto mostra di essersene accorto, allorché, com'è noto, nell'organizzare il sistema regionale della giustizia contabile ha attribuito alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti anche una funzione consultiva a favore degli enti locali, così realizzando appieno il rapporto fra le autonomie e questo complesso giurisdizionale.

Anche il mondo accademico ha dimostrato fin da subito di comprendere questa situazione, tanto che immediatamente, in contemporanea con l'approvazione della legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali sono state istituite le prime cattedre di insegnamento del diritto processuale amministrativo: la prima probabilmente a Firenze, coperta allora da Mario NIGRO, istituita addirittura nel 1970-71, la seconda, a Torino, istituita l'anno seguente, coperta da Claudio DAL PIAZ, che l'ha tenuta poi per i successivi trent'anni.

Anche gli studenti, perciò, immediatamente hanno potuto fare esperienza localmente della riflessione su questo nuovo livello giurisdizionale.

3. Gli ambiti di ricaduta della novità costituita dall'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali. - La novità costituita dai Tribunali Amministrativi Regionali ha avuto degli effetti sia nella giurisprudenza amministrativa, sia nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Cassazione, sia nella legislazione, sia nella riflessione della letteratura amministrativistica.

3.1. Novità nella giurisprudenza amministrativa. - Per verificare a distanza di cinquant'anni quali novità siano emerse nella giurisprudenza amministrativa è utile verificare quali sono state le scelte effettuate dal Consiglio di Stato, soprattutto in Adunanza plenaria; se, infatti, sono stati i Tribunali Amministrativi Regionali a sollecitare le innovazioni della giurisprudenza, le medesime si sono poi sedimentate presso il giudice d'appello, che ha selezionato all'interno di queste novità quelle che apparivano in quel momento meritevoli di un generale riconoscimento (valutazione questa che compiuta ora dal punto di vista obiettivo, non potendosi ovviamente dimenticare che talune proposte innovative dei T.A.R., ragionevoli, non sono state subito accolte, e sono state invece recepite successivamente; con la medesima obiettività, ovviamente, va riconosciuto che talune novità proposte dal giudice di primo grado ragionevolmente sono state disattese dai giudici d'appello).

Seguendo questa impostazione, il riferimento può essere immediatamente alle sentenze dell'Adunanza plenaria che nel 1978 hanno disciplinato il silenzio-inadempimento in modo innovativo, al fine di trovare una soluzione rispetto all'inerzia della pubblica amministrazione, e riconosciuto la possibilità di interporre appello avverso l'ordinanza cautelare pronunciata dal T.A.R. e alla sentenza dell'Adunanza plenaria che nel 1979 ha riconosciuto l'azionabilità entro il termine di prescrizione anche di diritti non patrimoniali, aprendo perciò alla individuazione di un rapporto con l'amministrazione di carattere paritetico in modo più ampio rispetto a quanto previsto in passato.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, del resto, anche per quanto concerne la fase conclusiva del giudizio, ha riconosciuto, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, in modo sempre più diffuso, l'esistenza di quattro effetti del giudicato amministrativo, sulle orme di quanto autorevolmente sostenuto da Mario NIGRO¹⁸², ed ha, sempre con riferimento alla medesima opinione in letteratura, acquisito il concetto di giudicato a formazione progressiva che per decenni è stato da tutti riconosciuto valido per chiarire le modalità attraverso le quali dalla sentenza di annullamento si giunge all'individuazione di un obbligo per l'amministrazione di provvedere in modo soddisfattivo per il ricorrente (concezione che soltanto di recente è stata messa in discussione dalla Corte di Cassazione).

¹⁸² Ad esempio in *Giustizia amministrativa*, cit., p. 256 e ss.

La stessa giurisprudenza, d'altro canto, dopo l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali e sulla spinta di questi ha ammesso la possibilità per il giudice amministrativo di avvalersi in sede di ottemperanza di un commissario *ad acta*, che in precedenza era stato ammesso ma soltanto in casi assolutamente marginali.

Ne discende che anche soltanto sulla base di una generale ricognizione dei primi orientamenti del giudice amministrativo conseguenti all'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali l'effetto di innovazione dell'attività del medesimo si è manifestato con molta evidenza.

Negli anni più recenti, poi, il ruolo della giurisprudenza amministrativa nella configurazione delle nuove frontiere del processo amministrativo è cresciuto a dismisura, sia con riferimento all'eliminazione degli ostacoli nella fase iniziale del giudizio sia con riferimento alle pronunzie più soddisfattive, che hanno anticipato l'orientamento del legislatore (per esempio in quella che sarà poi definita la sentenza di condanna pubblicistica).

3.2. Novità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. - La Corte Costituzionale è all'origine del movimento di riforma che ha portato all'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali, poiché con le note sentenze del 1966 e del 1968 ha fatto venir meno l'operatività delle giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale e della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta, sulla base di valutazioni circa la non indipendenza dei componenti della medesima.

Istituiti i Tribunali Amministrativi Regionali, la Corte Costituzionale è intervenuta anche dal punto di vista processuale con pronunzie che sono state determinanti. La prima alla quale può essere fatto riferimento è la sentenza n. 8 del 1982, estesa da un autorevole magistrato del Consiglio di Stato, il Presidente ROEHRSSN, che ha sottolineato la necessità costituzionale che il doppio grado di giurisdizione fosse garantito anche con riferimento alla tutela cautelare; la seconda e la terza sono frutto dell'intervento deciso ed autorevole di Virgilio ANDRIOLI, che con la sentenza n. 190 del 1985 ha introdotto la tutela cautelare innominata nella giurisdizione esclusiva e con la sentenza n. 146 del 1987 ha introdotto nella medesima giurisdizione esclusiva con riferimento alle controversie in materia di pubblico impiego tutti i mezzi di prova previsti nel processo del lavoro.

Con queste pronunzie la Corte Costituzionale ha compiuto affermazioni sia puntuali che di principio estremamente significative, che hanno provocato in

materia cautelare e in materia istruttoria un grosso passo avanti nella definizione dello strumentario di cui il giudice amministrativo dispone per garantire la tutela del cittadino (anche se, va detto, il giudice amministrativo si è avvalso molto della prima sentenza e poco della seconda).

Anche in anni più recenti il ruolo della Corte Costituzionale è stato determinante, per esempio per quanto concerne il riconoscimento della possibilità per il giudice amministrativo di condannare al risarcimento dei danni per la lesione dell'interesse legittimo (sentenze n. 204 del 2004 e 191 del 2006), nel ritenere che il giudice amministrativo può decidere anche in tema di diritti fondamentali (sentenza n. 140 del 2007) ed infine riconoscendo, con un percorso un po' faticoso, che nella fase iniziale del giudizio il regime delle nullità della notificazione, della sanatoria e della rinnovazione dev'essere quello sostanzialistico previsto per il processo civile (si tratta delle sentenze n. 132 del 2018 e n. 148 del 2021). Con queste pronunzie la fase iniziale del giudizio ha cessato di essere una tagliola per il ricorrente, che quanto meno per quanto concerne la notificazione del ricorso può essere più fiducioso circa il fatto che l'obiettivo del giudice amministrativo non sia quello di dichiarare i ricorsi irricevibili (è ben noto che verso la fine del secolo scorso i ricorsi irricevibili o inammissibili raggiungevano circa il 50% dei ricorsi proposti avanti i T.A.R.) ma piuttosto quello di rendere giustizia al cittadino. In quest'ottica è da apprezzare anche la sentenza n. 204 del 2011, che ha confermato la decorrenza del termine per ricorrere in materia di contratti per la pubblica amministrazione come riferita all'effettiva integrale conoscenza degli atti di gara (in linea con la sentenza dell'Adunanza plenaria del 2020), superando l'ambiguità del precedente concetto di piena conoscenza che tutto era fuorché una conoscenza piena.

Di particolare rilievo, fra le pronunzie richiamate, è la sentenza n. 148 del 2021, che per giungere alla declaratoria di illegittimità della disciplina contenuta nel Codice del processo amministrativo che impediva l'applicazione della disciplina della rinnovazione della notificazione nulla così come stabilita nell'art. 291 del Codice di procedura civile, ha ritenuto la disciplina del Codice del processo amministrativo una disciplina irragionevole in quanto introduce una conseguenza sproporzionata (l'irricevibilità del ricorso) rispetto ad un errore non così grave quale quello compiuto dal ricorrente o dall'agente della notificazione nella notificazione dell'atto introduttivo del giudizio. Ciò che conta, in questa pronunzia, più che il riferimento a un orientamento risalente della letteratura

processualciviltistica, è la lettura in termini di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina processuale, che costituisce un'innovazione significativa nella valutazione di quella disciplina, poiché va oltre il principio della strumentalità delle forme per valutare in concreto come la forma processuale è regolata rispetto all'obiettivo specifico che deve raggiungere.

3.3. Novità nella giurisprudenza della Cassazione. - Un cenno va compiuto anche alla giurisprudenza della Corte di Cassazione che in più occasioni ha inciso sul processo amministrativo.

Il più importante riferimento è alla sentenza n. 500 del 1999 che in definitiva (e paradossalmente) ha aperto la strada alla giurisdizione amministrativa in tema di risarcimento di lesione di interessi legittimi.

Anche altre sono state le occasioni in cui la Corte di Cassazione ha ampliato la tutela del cittadino (per esempio a proposito della tutela dell'affidamento oppure legittimando le scelte più incisive del Consiglio di Stato in tema di sindacato sulla discrezionalità anche in sede di ottemperanza).

Viceversa, vi sono stati momenti di frizione - anche recenti - per ciò che concerne le pronunzie sulle questioni di giurisdizione, talvolta concretizzatesi in rivendicazioni concorrenziali di materie¹⁸³.

Valutando però complessivamente i rapporti tra il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione, la conclusione è che indubbiamente anche questo supremo giudice ha operato in modo incisivo per l'evoluzione del processo amministrativo in senso favorevole per il cittadino.

3.4. Novità nella legislazione. - Anche il legislatore, dopo l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, ha operato più volte in modo significativamente innovativo: non solo con l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali che costituiscono certamente la riforma più importante dopo l'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato, ma anche, successivamente, cercando di adeguare questa riforma epocale alle esigenze di maggiore efficacia della tutela giurisdizionale compiuta con la legge n. 205 del 2000 e la legge 80 del 2005¹⁸⁴.

¹⁸³ Il controllo della Cassazione sulla giurisdizione per questo continua a stimolare approfondite riflessioni: le più recenti sono opera di F. G. COCA, *Scossoni e problemi in tema di giurisdizione del giudice amministrativo*, in *Il processo*, 2021, p. 1 ss.; E. PICOZZA, *Il difficile equilibrio tra le giurisdizioni*, ivi, 2021, p. 47 ss.; M. CLARICH, *Il dualismo giurisdizionale nel sistema della giustizia amministrativa: un equilibrio perennemente instabile*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, p. 215 ss..

¹⁸⁴ Una valutazione complessivamente favorevole soprattutto sulla legge n. 205 del 2000 è espressa tra gli altri da R. VILLATA, *La prima riforma*, ora in B. SASSANI – R. VILLATA, *Il codice del processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 2 e da F. CARINGELLA – M. PROTTO, *Il nuovo processo amministrativo dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. XXIII.

Infine, il legislatore è intervenuto con la legge delega del 2009 che ha dato luogo al Codice del Processo Amministrativo.

3.5. Novità nella letteratura. - Feliciano BENVENUTI, nel suo volume sull'istruzione nel processo amministrativo del 1953¹⁸⁵ scrive che prima dell'approvazione della Costituzione vi era stata poca attenzione in letteratura rispetto al processo amministrativo, eccezion fatta per la trattazione di carattere generale elaborata da Vittorio Emanuele ORLANDO nel terzo volume del Trattato e della trattazione relativa alle giurisdizioni amministrativi speciali elaborata da Santi ROMANO nel medesimo contesto. Secondo BENVENUTI vi erano soltanto dei manuali di giustizia amministrativa e alcuni limitati contributi specifici: tra questi ricorda il volume di Pietro BODDA, maestro della scuola torinese, relativo alla perenzione, istituto che era stato considerato come un istituto moderno, che consentiva una velocizzazione del giudizio attraverso la riduzione di un arretrato fittizio, anche da Enrico GUICCIARDI¹⁸⁶.

Dopo il volume di BENVENUTI gli studi in termini di processo amministrativo, e cioè proprio con una impostazione processualistica, si sono moltiplicati, a partire dal volume di Alberto ROMANO sulla pregiudizialità del 1958, per passare alla voce appello nell'Enciclopedia del Diritto di Umberto POTOTSCHNIG del 1959, al volume di Mario NIGRO sull'appello del 1960, ai due volumi di Aldo PIRAS sull'interesse legittimo e diritto amministrativo del 1962, alla completa trattazione di Aldo M. SANDULLI sul giudizio davanti al Consiglio di Stato ed ai giudici sottordinati del 1963, per giungere alle monografie di Franco G. COCA sul silenzio del 1971 e di Riccardo VILLATA sull'ottemperanza dello stesso anno e alle riflessioni di Eugenio CANNADA BARTOLI nel 1976 sul Novissimo Digesto Italiano. *A latere* vi è il discorso generale sulla giustizia amministrativa di Massimo Severo GIANNINI che però è limitatamente un discorso processuale essendo più una trattazione di impostazione generale.

Questa attenzione al processo amministrativo è conseguenza da un lato del rilievo che la tutela erogata dal giudice amministrativo ha avuto nella Costituzione e dall'altro della riflessione che anche gli studiosi del processo civile avevano avviato dal punto di vista teorico dopo la promulgazione di Giuseppe CHIOVENDA e che era stata alla base delle riflessioni sul nuovo codice di procedura civile del 1940.

¹⁸⁵ F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, Cedam, p. 12, nt. 8.

¹⁸⁶ E. GUICCIARDI, *Giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 1942, p. 49.

Si è trattato di una stagione ricca di fermenti e di novità, per numerosi aspetti più avanzata rispetto a quanto si sarebbe poi verificato nella concretezza dell'esperienza quotidiana del processo amministrativo: basti considerare che questi stessi autori ammettevano la possibilità per il ricorrente di graduare i motivi di ricorso, possibilità che è stata riconosciuta dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato cinquant'anni dopo, con la nota sentenza n. 5 del 2015.

Probabilmente la stessa moltiplicazione del contenzioso se da un lato ha costituito un elemento di pressione per l'introduzione di novità normative e giurisprudenziali dall'altro ha indotto a un *self-restraint* dal punto di vista delle soluzioni processuali, poiché molto spesso, va detto, il processo amministrativo è stato inteso come uno strumento per garantire uno spazio riservato e una tutela speciale per l'amministrazione (impostazione ovviamente da rigettare).

Anche per quanto concerne le riviste, l'attenzione della letteratura al processo amministrativo ha dato i suoi frutti: se in passato gli amministrativisti partecipavano soltanto alla Rivista Trimestrale di Diritto e procedura civile o alla Rivista di Diritto Processuale, negli anni '80 del secolo scorso (esattamente nel 1983) viene fondata la rivista Diritto Processuale Amministrativo, negli anni 2000 (esattamente nel 2006) nasce la rivista Diritto e Processo Amministrativo e da ultimo, nel 2018, parte la rivista Il Processo, che per la prima volta pone sullo stesso piano il processo amministrativo, il processo civile e il processo penale.

Analogamente, sono state create riviste telematiche dedicate al processo amministrativo o nelle quali il processo amministrativo è espressamente considerato: per le prime Giust.amm.it, per le seconde Giustizia insieme.

La riflessione della letteratura sul processo amministrativo, perciò, è stata indubbiamente centrale per l'evoluzione di questo giudizio indipendentemente dal fatto che la riflessione sia qualificata in termini di diritto processuale amministrativo o di giustizia amministrativa.

4. Il Codice del Processo Amministrativo. - Il Codice del Processo Amministrativo è a sua volta una grande novità normativa, di particolare rilievo sia per la funzione della Codice in generale sia per le innovazioni nel medesimo introdotte.

È ben noto che prima che il Codice fosse approvato si confrontavano opinioni differenti circa l'opportunità della codificazione: vi era chi riteneva che la codificazione significasse portare il processo amministrativo allo stesso livello

del processo civile e del processo penale, che sono codificati, anche in termini di importanza all'interno dell'ordinamento e chi invece era preoccupato che il Codice potesse ingessare il giudice amministrativo impedendogli di effettuare quell'opera di continuo adeguamento del giudizio che è stata svolta nell'esperienza centenaria precedente¹⁸⁷.

Può dirsi che l'innovazione è stata positiva¹⁸⁸: il Codice ha esplicitato quanto in precedenza era inesplicito, emergeva cioè soltanto dalla conoscenza della prassi degli organi giurisdizionali e della giurisprudenza, rendendo il processo amministrativo più comprensibile per tutti coloro che normalmente se ne avvalgono ed estendendo di conseguenza la possibilità di accesso a quel giudizio anche ad avvocati non strettamente amministrativisti.

Questo è sicuramente un risultato utile, al di là del fatto che la conoscenza del Codice ovviamente non è sufficiente per conoscere davvero i meccanismi attraverso i quali il processo amministrativo viene celebrato.

Il Codice ha contemporaneamente sistematizzato il passato e ha aperto più porte verso l'avvenire; può dirsi perciò che si sono concretizzate entrambe le prospettive rappresentate la prima dal Presidente SALVATORE e la seconda dal Presidente DE LISE nelle relazioni presentate all'inaugurazione rispettivamente dell'anno 2010 e dell'anno 2011.

I risultati ai quali la giurisprudenza è giunta nell'esperienza centenaria sono stati riportati nel Codice e vi sono state delle significative novità segnatamente per quanto concerne la possibilità di proporre domande al giudice amministrativo e la possibilità per il giudice amministrativo di accoglierle anche incidendo sull'attività della pubblica amministrazione.

L'effetto del Codice d'altro canto si è visto immediatamente perché proprio nel 2011 l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha consacrato la sentenza di condanna pubblicistica che era stata elaborata prima dai T.A.R. e poi da sezioni semplici dello stesso giudice d'appello.

¹⁸⁷ Si vedano in merito le considerazioni di A. PAJNO, *La giustizia amministrativa all'appuntamento con la codificazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 119 ss.

¹⁸⁸ Valutazione da tutti condivisa: tra le opinioni più recenti in questo senso F. G. COCA, *Il processo amministrativo ieri, oggi, domani (brevi considerazioni)*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, p. 1098 ss.; M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 43.

I libri del Codice, pur scritti con mani ed intenti diversi, pur frutto di attività svolta presso il Consiglio di Stato e non attraverso un coinvolgimento generale dell'accademia, si dimostrano adeguati rispetto all'obiettivo che si voleva raggiungere.

In certi casi, come si è già visto, la Corte Costituzionale ha corretto quegli aspetti del Codice che sembravano più dissonanti rispetto alle esigenze di tutela del cittadino, di modo che il testo complessivamente è migliorato.

5. Le prospettive. - La giustizia amministrativa ha sempre offerto una tutela efficace ai cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, ben più di quanto non riesca a fare il giudice ordinario, che a fronte del potere pubblico si trova in una situazione di difficoltà non essendo abituato a valutarlo, che lo induce talvolta ad essere particolarmente rigido e talaltra ad essere particolarmente morbido (la valutazione è stata espressa in questi stessi termini da più autori nel corso del tempo: negli anni venti del '900 da Federico CAMMEO, negli anni ottanta del '900 da Mario NIGRO, nel 2012 da Riccardo VILLATA)¹⁸⁹.

Stante l'ampiezza della giurisdizione, anche con riferimento alle varie materia assegnate tanto in sede di giurisdizione di legittimità quanto in sede di giurisdizione esclusiva e di merito, il giudice amministrativo è divenuto il giudice ordinario del potere, come del resto la letteratura aveva già riconosciuto in anni lontani (V. E. ORLANDO, M. NIGRO)¹⁹⁰.

Il giudice ordinario del potere significa il giudice che decide con riferimento a tutte le situazioni in cui il cittadino si confronta con il potere, che è ritenuto in quel caso esistente, tanto se questo comporta il sindacato su un provvedimento amministrativo quanto se questo comporta la valutazione del mancato esercizio del potere; questa doppia considerazione è necessaria perché ciò che lega il cittadino all'amministrazione è un rapporto giuridico, cioè una relazione qualificata dal diritto, come è stato da tempo riconosciuto (per esempio da Elio CASSETTA nel convegno del 1981 richiamato all'inizio)¹⁹¹.

¹⁸⁹ Le prime due opinioni sono riportate da M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 31 e la terza da R. VILLATA, *Dodici anni dopo: il codice del processo amministrativo*, cit., p. 41 ss.

¹⁹⁰ Il riferimento è ancora di M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 235 ss..

¹⁹¹ E. CASSETTA, *Relazione introduttiva*, p. 12 ss..

Il cittadino è legato all'amministrazione fin da quando il legislatore detta delle regole per l'esercizio del potere da parte di questa che inevitabilmente contemplan il cittadino che si trova nell'ambito di esercizio del potere.

Nei confronti del potere, in quanto esiste e viene esercitato o dovrebbe essere esercitato e non lo è, il cittadino non può che essere titolare di un interesse legittimo, secondo quella che è la previsione costituzionale.

L'interesse legittimo è una posizione sostanziale che dà titolo a un bene della vita, ma questo bene della vita è il comportamento corretto dell'amministrazione; esso può avere come punto di riferimento anche uno specifico vantaggio materiale, che però è il punto di riferimento del bene della vita o il punto di ricaduta del bene della vita, non è il bene della vita correlato all'interesse legittimo: esso rileva in termini di interesse a ricorrere, non in termini di legittimazione né in termini di oggetto del giudizio.

Il processo amministrativo non può fornire al cittadino più di quanto il diritto sostanziale non gli attribuisca e, di conseguenza, di norma, quanto meno in sede di cognizione, il processo amministrativo non può fornire al cittadino il bene materiale che egli pretende, a meno che manchi del tutto un aspetto discrezionale nell'esercizio del potere che può condurre ad una sentenza che di per sé è vincolante per la parte pubblica. Altrimenti occorrerà attendere la conclusione del giudizio di ottemperanza nel quale il giudice amministrativo è titolare di cognizione estesa al merito¹⁹².

Detto questo in via estremamente sintetica ed in generale, con riferimento a specifiche questioni possono evidenziarsi alcuni aspetti che sono significativi e lo dovranno essere ancor di più.

Il primo è relativo alla modificazione della fase iniziale del processo che, come si è anticipato, non costituisce più quella fase così preoccupante per il ricorrente che era in passato: il superamento della configurazione fittizia della piena conoscenza, la sanatoria della nullità della notificazione e la possibilità di rinnovazione fanno sì che, ferma restando l'esigenza di rispettare il termine per ricorrere, l'inizio del processo amministrativo sia affidato a considerazioni certamente più sostanziali.

¹⁹² Il tema è centrale e qui è soltanto accennato; per due opinioni recenti e differenti in merito, dalle quali è possibile anche cogliere il quadro complessivo, F. G. SCOCA, *Processo amministrativo e giusto processo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, p. 1 ss. e R. VILLATA, *Processo amministrativo, pluralità delle azioni, effettività della tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, p. 369 ss..

Il secondo è relativo alla fase istruttoria, che può essere ben più ricca di quanto sino ad ora si è verificato, tenuto conto dei poteri istruttori attribuiti dal Codice che sono raffrontabili a quelli del giudice ordinario; occorre, però, che il giudice amministrativo utilizzi questi poteri. È pur vero che in oltre il 90% dei casi un'attività istruttoria da parte del giudice non occorre perché sul fatto le parti sono concordi oppure il fatto è adeguatamente rappresentato negli atti del procedimento, ma laddove viceversa questa situazione non vi sia, occorre che il giudice utilizzi i poteri istruttori cui dispone nel modo più ampio.

Il terzo concerne le possibilità di decisione del giudice che devono essere utilizzate, con una lettura aderente allo spirito della norma anche della disciplina relativa al silenzio, che consente al giudice amministrativo di pronunciarsi purché l'amministrazione abbia già esercitato il suo potere discrezionale e nel procedimento e nel processo siano stati completati tutti gli accertamenti istruttori necessari.

Infine, il risarcimento del danno dev'essere accordato quando spetta, anche attraverso gli strumenti di liquidazione e forfettari previsti dall'ordinamento.

Se utilizza tutti i poteri che l'ordinamento gli attribuisce, valutati in senso finalistico cioè al fine di garantire la tutela del cittadino, il giudice amministrativo potrà continuare ad essere il giudice efficace ed effettivo che sino ad ora è stato.

Introduzione alla seconda giornata del Convegno: commento del Presidente Franco Frattini

Grazie Professore.

L'autorevolezza della voce del Professor Gallo ci conforta molto, come giudici amministrativi, sull'impianto del codice a cui molti colleghi hanno collaborato, insieme ad altri esperti esterni, quando il governo chiese al Consiglio di Stato di redigere il testo del codice.

Tra i molti spunti del Professor Gallo mi ha colpito molto positivamente quella sottolineatura sul principio della sussidiarietà che conferma ciò che la Collega Malanetto ha detto poco prima. Il giudice del TAR non è un giudice periferico ma è un giudice che meglio conosce le diversità territoriali e può, meglio di altri, tutelarle.

Il Professor Gallo ci ha dato, inoltre, la corretta chiave di lettura sui limiti del sindacato, ossia su quella discrezionalità tecnica su cui a mio avviso tutti i colleghi giudici amministrativi si esprimono in modo egregio anche in questo periodo in cui siamo stati spesso chiamati ad intervenire su provvedimenti relativi all'emergenza epidemiologica subendo a volte vulgate critiche alle nostre azioni.

L'ultimo intervento prima delle conclusioni del Presidente Coraggio è del Collega e amico Vincenzo Neri. Vincenzo a te...

Il Consiglio di Stato nel sistema della giurisdizione amministrativa: problematiche e prospettive future

di Vincenzo Neri

1. Desidero innanzitutto ringraziare gli organizzatori del convegno, il Presidente Patroni Griffi e il Presidente Salamone, per l'invito. Per me è un onore poter prendere la parola nel contesto di un evento che celebra la gloriosa storia del Consiglio di Stato. Rivolgo naturalmente anche un saluto a tutti gli illustri Relatori presenti e ai tanti amici e Colleghi che vedo in sala. Mi scuso in anticipo con gli organizzatori perché temo che la mia relazione non sarà all'altezza delle loro aspettative!

2. Il compito che mi è stato dato, assegnandomi questa relazione, non è semplice anche perché c'è il rischio che, ad uno dei prossimi eventi celebrativi, io possa essere rimproverato di aver sottovalutato i problemi esistenti e di aver riposato

sugli allori, come è facile fare quando si parla del Consiglio di Stato.

Probabilmente è vero che il **Consiglio di Stato “non morirà mai”** ma il nostro compito deve essere quello di consegnare alle prossime generazioni un Istituto efficiente in grado di rispondere alla domanda di giustizia che una società, sempre più complessa, (rivolge e sempre più spesso) rivolgerà al Consiglio di Stato.

Non morire non è sufficiente, occorre vivere bene. Il Consiglio di Stato deve essere una “fucina” di idee e deve rimanere la Silicon Valley del diritto.

Dobbiamo dunque prendere in considerazione i problemi esistenti e trasformarli in vere e proprie sfide per il futuro. Il Consiglio di Stato non è Macondo e nessuno di noi può mettersi a fabbricare pesciolini d’oro, come fa il colonnello Buendia, dopo essersi ritirato a vita privata, in Cent’anni di solitudine di Gabriel Garcia Marquez. Nessun consigliere di Stato può dedicarsi, sempre in senso metaforico, a sfarzose feste come fa Jay Gatsby ne “Il grande Gatsby” di Francis Scott Fitzgerald, anche perché è nota la fine che farà il protagonista di questo capolavoro della letteratura americana.

Dobbiamo evitare anche che qualcuno possa rimproverarci di aver sottovalutato.

3. Nell’esaminare i problemi, e nell’indicare le possibili soluzioni, dunque, desidero brevemente parlare sia della “macchina” amministrativa che serve al Consiglio di Stato per erogare il servizio giustizia - qui concentrandomi su alcune novità del prossimo futuro (Intelligenza artificiale e blockchain) - sia dell’attività consultiva e giurisdizionale vera e propria. In relazione a quest’ultimo aspetto, vorrei spendere qualche parola sulle possibili riforme della funzione giurisdizionale e sul potenziamento dell’attività consultiva.

4.1. Con riferimento alla “macchina” va, in primo luogo, dato atto che nell’ultimo quinquennio, con grande sforzo organizzativo, si è realizzato il processo amministrativo telematico che è il fiore all’occhiello della giustizia amministrativa, uno strumento davvero all’avanguardia in Europa e, probabilmente, nel mondo intero. Ciò ha dato già i suoi frutti: nei periodi più bui della pandemia da Covid-19 la Giustizia amministrativa - e non in ugual modo le altre Giustizie - ha continuato a funzionare, praticamente senza interruzione, grazie ad un rapido adattamento che è stato fatto per rendere possibili le adunanze e le udienze da remoto. Ormai possiamo considerare definitivamente acquisita la possibilità per il giudice amministrativo, ovunque si trovi, di accedere ai suoi fascicoli di causa, di redigere i provvedimenti, depositarli in Segreteria, potendo contare su una buona dotazione informatica. Gli strumenti occorre però

adeguarli alle future sfide in tema di sicurezza cibernetica e di interoperabilità tra le diverse piattaforme pubbliche. In tal senso la nostra Amministrazione si sta già muovendo.

4.2. Bisogna, però, andare oltre: le sfide che ci aspettano sono legate all'utilizzo dell'intelligenza artificiale. Su questo tema occorre, a mio sommo avviso, molta attenzione perché le utilizzazioni possibili sono davvero numerose.

Ci sono applicazioni certamente utili e non pericolose: l'intelligenza artificiale può, ad esempio, consentire di realizzare in modo più efficiente l'oscuramento dei dati sensibili nei provvedimenti giurisdizionali, la c.d. anonimizzazione.

Altre applicazioni sono, invece, più delicate e meritano maggiore attenzione. Si parla molto, ad esempio, di "giustizia predittiva". Come è stato già sperimentato in altri ordinamenti, potrebbe ipotizzarsi infatti l'uso dell'intelligenza artificiale per "aiutare" il giudice ad effettuare giudizi prognostici, ad esempio, in tema di recidiva di un imputato. Qui il tema diventa davvero delicato perché occorre individuare il confine tra l'attività di ausilio al giudice nell'effettuare il giudizio prognostico e la sostituzione del giudice con l'elaboratore elettronico per la decisione stessa. Manterrei sempre fermo il principio per cui la decisione, e la responsabilità della stessa, debba rimanere esclusivamente in capo al giudice - c.d. principio di non esclusività della decisione algoritmica - anche nel caso in cui si faccia uso di software intelligenti. Non può, e non deve, mancare il "cuore", come magnificamente dimostrato nel libro "Klara e il sole", di Kazuo Ishiguro, premio Nobel per la letteratura nel 2017.¹⁹³

Di giustizia predittiva si può parlare anche in un'altra accezione: immaginare il possibile esito della controversia. A mio avviso deve essere consentito al difensore di ipotizzare un possibile risultato; ogni avvocato in qualche modo già lo fa basandosi sui precedenti e sulla sua esperienza.

¹⁹³ È la storia di un androide, Klara, acquistato per fare compagnia a una bambina ammalata, Josie, e per sostituirla (e non lasciare sola la madre) qualora la bimba fosse morta. È un libro che si interroga, in modo maestrale, sui sentimenti e, per farlo, narra anche la relazione tra androidi ed essere umani. "Tu credi al cuore umano? Non intendo semplicemente l'organo, è ovvio. Parlo in senso poetico. Il cuore umano. Tu credi che esista? Qualcosa che rende ciascuno di noi unico e straordinario?" (Kazuo Ishiguro, *Klara e il sole*, Einaudi, 2021, 191). A questa domanda, come è naturale che sia, possono essere date molte risposte e con accenti e sfumature differenti. Ad un certo punto il padre della bambina confessa all'androide: "Credo di odiare Capaldi perché in cuor mio sospetto che abbia ragione. Che quanto sostiene sia vero. Che la scienza abbia ormai dimostrato al di là di ogni dubbio che non c'è niente di tanto unico in mia figlia, niente che i nostri strumenti moderni non sappiano portare alla luce, copiare, trasferire" (cit. 196). Non sono d'accordo con quest'ultima affermazione e, anche se non è importante, mi ritrovo di più nelle parole di Klara, l'androide, quando, ormai destinato all'inesorabile spegnimento, afferma: "Mr Capaldi, pensava che dentro Josie non ci fosse niente di tanto speciale da non poter essere proseguito... C'era invece qualcosa di molto speciale ma non era dentro Josie. Era dentro quelli che l'amavano. Ecco perché ora credo che Mr Capaldi si sbagliasse..." (cit. 267-268).

Se però la “giustizia predittiva” venisse messa sul mercato, ad esempio vendendo il servizio che dice, o predice, all’interessato quante possibilità ci sono che il suo ricorso possa essere accolto, allora la prospettiva cambia: personalmente, escluderei che ciò possa essere fatto dalla Giustizia amministrativa stessa o da Enti pubblici con finalità di tipo istituzionale.

4.3. È poi il momento di avvicinarsi ad altre tecnologie, quali la blockchain, per rendere più veloce, ed economico, il servizio giustizia, sostituendo, ad esempio, i registri tradizionali (ormai anche il registro informatico appartiene al passato) con le tecnologie basate sui registri distribuiti o impiegando queste nuove tecnologie per le comunicazioni tra uffici giudiziari e difensori, tra pubbliche amministrazioni, ecc.

4.4. Va su questi temi osservato che nel 2021 la Giustizia amministrativa e l’Ufficio Studi, di cui sono attualmente coordinatore, hanno sviluppato alcune collaborazioni con università italiane e straniere (University College of London e Massachusetts Institute of Technology di Boston), oltre che un protocollo di intesa con la Consob, per favorire l’applicazione delle tecnologie emergenti. Nell’ambito di tali collaborazioni l’Ufficio Studi ha organizzato tre seminari sull’intelligenza artificiale e uno sulla blockchain, coinvolgendo docenti di chiara fama internazionale. La strada non può che essere questa.

Altro dato importante per il futuro: la formazione dei magistrati e dei dipendenti. Oltre agli strumenti tradizionali di formazione e aggiornamento, a me pare necessario proseguire nella direzione da poco intrapresa utilizzando, ancor di più e ancor meglio, gli strumenti di e-learning che si sono dimostrati efficaci e non dispendiosi.

Concludo sul punto. Perdonatemi per l’approccio “futurista”, alla Marinetti, ma non possiamo mettere a guardia dell’Istituto due soldati della seconda guerra mondiale armati di baionetta, come nella splendida immagine di Haruki Murakami in “Kafka sulla spiaggia”. Al contrario, dobbiamo utilizzare, in senso metaforico, i droni, volando alto, e tutte le armi più avanzate, sempre in senso metaforico, per rendere giustizia a chi la chiede.

5.1. Passando ora all’attività giurisdizionale, occorre fermamente ribadire - come è stato fatto in tante sedi e da persone certamente più autorevoli di me - che l’intera Giustizia amministrativa è una risorsa e non un freno per l’economia. La giurisdizione amministrativa, assicurando la legittimità e la legalità dell’azione amministrativa, contribuisce a realizzare un’amministrazione moderna,

rispettosa della legge nonché dei diritti e degli interessi di cittadini e imprese. La trasparenza dell'azione dei pubblici poteri, la legalità delle gare e dei concorsi pubblici, la tutela dei diritti e degli interessi legittimi fondamentali (secondo una felice formulazione della dottrina) servono ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini nonché a realizzare le condizioni necessarie per ricominciare ad attrarre capitali dall'estero. Permettetemi una battuta: è proprio grazie alla Giustizia amministrativa che la burocrazia non può più sopraffare il cittadino; se oggi possiamo collocare nel lontano passato alcuni comportamenti burocraticamente inaccettabili - gustosamente trasformati in scenette e raccontati da Camilleri ne "La concessione del telefono" - lo dobbiamo proprio alla Giustizia amministrativa.

5.2. Tutto ciò premesso, inizierei a guardare al futuro del Consiglio di Stato interrogandomi sia sulla possibilità di realizzare un terzo grado di giudizio sia sul tipo di giurisdizione - di sola legittimità o anche di merito - che l'Istituto deve assicurare.

Come è noto, ciclicamente riemerge l'idea di introdurre un grado intermedio tra i TAR e il Consiglio di Stato, identificandolo in corti macroregionali dalla composizione ancora incerta. Tre gradi di giudizio non sarebbero una novità nel panorama europeo perché, seppur con sfumature differenti, già esistono in alcuni Paesi anche a noi vicini.

Lasciando in disparte uno dei problemi principali, ossia quello legato alla necessità o meno di una riforma costituzionale, molto sommamente, riterrei che inserire nel giudizio amministrativo un altro grado di giurisdizione "piena e di merito" determinerebbe, tra l'altro, un allungamento dei tempi di conclusione del processo, tempi oggi del tutto accettabili, senza un significativo vantaggio, attesa la "qualità" delle sentenze pronunciate dai TAR. Detto in altri termini, rischieremmo di compromettere la ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost.) in assenza di un effettivo vantaggio.

5.3. Occorre allora comprendere in che termini vada "ripensato" il ruolo del Consiglio di Stato: giudice di un "terzo grado" solo di legittimità o giudice di secondo grado con giurisdizione piena e di merito ma con filtri all'accesso?

5.3.1. La prima soluzione - che passa per la creazione delle corti macroregionali replicando in qualche misura il modello della giustizia ordinaria - potrebbe prevedere il Consiglio di Stato quale giudice di legittimità, con ricorso tipizzato nei motivi e a funzione cassatoria.

Non è una soluzione da scartare a priori ma è certamente complessa da realizzare.

Da parte di qualcuno è stato rilevato che la complicazione maggiore, atteso il peculiare rapporto esistente nel diritto amministrativo tra diritto sostanziale e processo, va individuata nella difficoltà di tipizzare i motivi di ricorso nel giudizio amministrativo, soprattutto con riferimento al vizio di eccesso di potere che, come è noto, è lo strumento a disposizione del giudice amministrativo per l'innalzamento dei livelli di tutela. A me sembra che, approfondendo lo studio, una soluzione soddisfacente possa trovarsi.

5.3.1. Se invece fosse mantenuto l'attuale assetto basato sul doppio grado, potremmo/dovremmo immaginare un meccanismo di filtri in un contesto in cui ormai è chiaro che la giustizia è una risorsa "scarsa" da usare con parsimonia. Nel nostro ordinamento, seguendo un'interpretazione moderna delle norme costituzionali, l'introduzione di filtri non dovrebbe presentare problemi di costituzionalità sotto il profilo di un'indebita compressione del diritto alla tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost: anche recentemente, la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha ribadito che la giurisdizione è una risorsa scarsa, di cui in linea di principio è lecito disciplinare il razionale utilizzo.

Per far ciò probabilmente non potranno essere utilizzati né lo strumento del quesito specifico ex art. 366 bis c.p.c. previsto nel 2006 per deflazionare il contenzioso presso la Corte di cassazione né quello della creazione per legge di un'apposita "sezione filtro".

Il primo strumento, oltre a non aver dato particolare prova di sé nel giudizio in Cassazione, non sarebbe di agevole utilizzo nell'appello presso il Consiglio di Stato atteso il fatto che il Consiglio di Stato è anche giudice del fatto, oltre che della nomofilachia.

La creazione di una sezione filtro (articolo 376 c.p.c.) ha contribuito presso la Corte di cassazione ad individuare più celermente i ricorsi inammissibili o quelli manifestamente infondati o manifestamente fondati, attraverso un rito che, nelle intenzioni del legislatore, doveva essere celere, almeno rispetto a quello ordinario (art. 380 bis c.p.c.) allora vigente. Giova osservare che, dopo la riforma del 2016, anche presso la sezione semplice della Corte di cassazione la forma ordinaria di decisione è l'ordinanza (art. 375 c.p.c.) col rito previsto dall'art. 380 bis. 1 c.p.c. che, per certi versi, è addirittura più semplice rispetto a quello previsto per la sezione filtro.

Per tale ragione in dottrina si è sostenuto che “oggi la Sesta, così come organizzata, sembra dunque aver perduto gran parte della sua ragion d’essere”¹⁹⁴.

5.4. Volendo trarre qualche spunto per il nostro Plesso, allora, una strada percorribile potrebbe essere quella di introdurre un rito semplificato, senza creare una sezione filtro, ulteriore e diverso da quelli oggi esistenti. A tale rito dovrebbe essere affidata la trattazione in appello dei ricorsi inammissibili, irricevibili, improcedibili o manifestamente infondati. La selezione di questi ricorsi potrebbe poi essere curata dai componenti dell’Ufficio del processo sulla base delle direttive del Presidente della Sezione, ferma restando la possibilità di “conversione” del rito stesso.

Altro però è chiedersi quanto un meccanismo di questo tipo, in cui il giudice decide la causa sulla base di una motivazione necessariamente sintetica, sia socialmente e politicamente accettabile. Occorrerebbe quindi avviare un percorso con gli altri operatori del diritto (avvocati e docenti universitari) e con i rappresentanti della “società civile” per individuare una strada, il più possibile condivisa, per la creazione e la gestione dei filtri.

Concludendo sul punto, questa soluzione, a mio sommesso avviso, presenta alcuni vantaggi:

1. non richiede una riforma costituzionale ma una semplice novella legislativa;
2. potrebbe contare su un assetto istituzionale interno già collaudato, solo da riformare/innovare;
3. è in linea con l’idea che la giustizia è una risorsa scarsa;
4. le Sezioni, attuando lo semplificato di una parte del contenzioso sol rito super-semplificato, potrebbero dedicarsi alla restante parte del contenzioso, garantendo altissimi livelli di qualità delle decisioni e facendo salva la possibilità di conversione del rito nel caso in cui “a posteriori” ci si dovesse accorgere che la causa non era così semplice da decidere.

5.5. Ho sino ad ora parlato di un possibile filtro all’appello. Tuttavia penso che l’attività giurisdizionale del Consiglio di Stato potrebbe avere un beneficio se si introducessero dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie alleggerendo il carico anche dei giudici di primo grado.

¹⁹⁴ Luigi Lombardo, *Il procedimento dinanzi alla corte (Relazione ai nuovi Consiglieri di cassazione)*, in www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/REL._Cons._LOMBARDO_-_II_procedimento_dinanzi_alla_Corte.pdf

Il diritto amministrativo conosce “da sempre” il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, strumento a torto considerato obsoleto. Nel settore degli appalti pubblici poi il Codice Appalti, intitola un capo specifico ai “Rimedi alternativi alla giurisdizione”, tra cui l’accordo bonario (artt. 205 per i lavori, art.206 per i servizi e le forniture), la transazione (art.208), l’arbitrato (artt. 209-210) e i pareri di precontenzioso dell’Autorità nazionale anticorruzione (art.211). I primi tre, intervenendo nella fase dell’esecuzione, incidono su controversie relative a diritti soggettivi mentre il quarto, inerendo alla fase procedurale, investe situazioni di interesse legittimo. Non va dimenticato poi lo strumento del Collegio Consultivo Tecnico, come ridisegnato dalla recente legislazione emergenziale.

Se poi si dà uno sguardo fuori dai confini nazionali, come rilevato dalla dottrina, esistono esempi legislativamente previsti di mediazione amministrativa. Così, ad esempio, la Francia ha approvato la legge 18 novembre 2016 n. 1547 (Loi n.2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI siècle) in questa materia.

6. Abbiamo sino a qui ragionato della giustizia amministrativa. Ragioniamo ora sui giudici. I problemi sono complessi e le soluzioni possibili non semplici. Mi rendo perfettamente conto che su questi temi il dibattito non è solo giuridico ma, lato sensu, anche sindacale. Il Consiglio di Stato spesso viene definito la “riserva” cui l’amministrazione statale può attingere qualora bisognosa di specifiche, e qualificatissime, competenze. Tutto questo è (ancora) vero e, a mio avviso, va mantenuto. Mantenendo le tre attuali fonti di provvista dei consiglieri di Stato, occorre allora pensare a riforme che innanzino il livello di qualificazione e professionalità - già altissimo - disinnescando ogni possibile occasione di conflittualità interna. I rapporti tra il Consiglio di Stato e i tribunali amministrativi regionali non devono essere visti in un’ottica di contrapposizione, come avvenne nella storia tra Sparta e Atene, anche perché, se mi è consentita una battuta, fu proprio la contrapposizione tra le due città che danneggiò la Grecia intera. Peraltro, una recente pubblicazione di Eva Cantarella, intitolata proprio “Sparta e Atene”, dimostra che le somiglianze tra le due città erano molte di più di quelle che tradizionalmente si riportano nei libri di storia. Per rimanere nel mondo classico, la favola di Esòpo, Eracle e Atena, mostra chiaramente che le contese e le lotte sono sempre causa di gravi danni.

Il giudice poi va messo in condizione di far bene il suo lavoro. È chiaro a tutti che nelle giurisdizioni superiori difficilmente potrà arrivarsi all’assistente del

giudice, secondo il modello esistente presso la nostra Corte costituzionale; ed è altrettanto chiaro che i passi in avanti che negli ultimi mesi sono stati fatti costituiscono certamente un progresso da salutare favorevolmente. È necessario però che l'addetto all'Ufficio del processo sviluppi le competenze necessarie con un rapporto tendenzialmente stabile per un congruo periodo allo scopo di evitare che il dipendente, divenuto esperto, debba subito dopo abbandonare l'ufficio stesso.

7. *Last but non least*, un cenno alla funzione consultiva. Come è certamente noto a tutti, l'art. 100, comma 1, Cost., stabilisce che “Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione”. La funzione consultiva è stata già trattata dal Presidente Torsello e nulla posso aggiungere a quanto magistralmente detto dal “mio” Presidente.

Mi limito solo a ricordare che, dopo le riforme c.d. Bassanini del 1997 e la riforma del titolo V della Costituzione, la funzione consultiva - sia quella riferita agli atti normativi sia quella riferita all'attività amministrativa dello Stato - si è notevolmente ridotta tanto che alcuni l'hanno identificata, a torto, col parere reso sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, parere che, come è noto, è divenuto sostanzialmente decisorio dopo la riforma del 2009. Su questa stessa linea vi è chi ha proposto addirittura di sopprimere la funzione consultiva, funzione considerata, ancora a torto, come fonte di “commistione” col Governo o del tutto superata dai tempi.

Mi permetto di svolgere rapidamente queste considerazioni.

Con riferimento ai pareri resi sugli atti normativi, a me sembra che - pur essendo i regolamenti governativi limitati alle materie previste dall'art. 117, comma 2, Cost., e dunque numericamente ridotti rispetto a quelli che erano di competenza del Governo prima della riforma del Titolo V - si tratti di materie qualitativamente rilevanti, rispetto alle quali l'amministrazione statale è sempre sinceramente “desiderosa” di avere il parere del Consiglio di Stato, sovente visto come Organo autorevole e qualificato che, non dovendosi occupare del fisiologico conflitto politico, riesce a trovare la soluzione giuridicamente corretta. Peraltro va rilevato che la giurisprudenza della Sezione ha, per un verso, ammesso le richieste facoltative di pareri su atti per i quali non era previsto dalla legge e, per altro verso, oltre ad estendere la funzione consultiva anche ad atti diversi da quelli adottati dalle amministrazioni statali (ad esempio l'ANAC), ha

anche affermato il ruolo di *advisory board* delle Istituzioni. Si tratta dunque di un'attività essenziale per il funzionamento delle Istituzioni democratiche che, oltre a dare lustro al Consiglio di Stato, orienta l'attività amministrativa svolta dallo Stato e dalle altre alte Istituzioni.

Non meno rilevante è la risposta ai quesiti, stavolta di competenza della prima Sezione, posti dall'amministrazione sull'interpretazione delle norme di legge. Qui emerge la fiducia che i Ministeri ripongono nel Consiglio di Stato e la rilevanza del parere nell'orientare, verso interpretazioni conformi a legge, l'attività amministrativa, segnalando, come è stato spesso fatto di recente, ove necessario, la necessità di modifiche legislative.

Qualche parola con riferimento ai pareri resi sui ricorsi straordinari. È certamente il momento di “fare un tagliando” alla disciplina legislativa risalente proprio a cinquanta anni fa, oggi non sempre in linea con alcune riforme nel frattempo intervenute. Tuttavia non si può “gettare via il bambino con l'acqua sporca” e concludere per l'obsolescenza del rimedio e l'opportunità di sopprimerlo. Il ricorso straordinario, invero, dopo che il parere del Consiglio di Stato è divenuto vincolante, ha avuto una seconda, o terza, giovinezza e, sotto altro aspetto, non è solo il ricorso delle c.d. controversie minori, ammesso che nella tutela degli interessi legittimi si possa fare una graduazione qualitativa. Forse il ricorso proposto dal portatore di handicap è meno importante di un ricorso in materia di appalti? La controversia sulla legittimità dell'ordinanza di demolizione della propria casa di abitazione è meno rilevante di un ricorso avverso il silenzio della amministrazione su un'autorizzazione commerciale temporanea?

Ma v'è, a mio avviso, un'altra ragione per cui il ricorso straordinario deve essere “salvato” e rilanciato. È uno dei pochi, ed effettivi, strumenti di deflazione del contenzioso giurisdizionale!

Per il futuro immagino dunque un **ulteriore sviluppo della funzione consultiva perché la reputo indispensabile per uno Stato moderno**. In prospettiva, richiamando il titolo della relazione che mi è stata affidata, occorrerà potenziare le Sezioni consultive e ammodernare la legislazione con tre interventi mirati: 1) riforma del ricorso straordinario per codificare alcuni principi giurisprudenziali di recente consolidatisi negli orientamenti della prima Sezione e per migliorare il dialogo tra il ministero istruttore e il Consiglio di Stato; 2) ampliamento esplicito alle Regioni, e agli altri organi a rilevanza costituzionale, della possibilità di chiedere pareri al Consiglio di Stato; 3) potenziamento dell'apporto del Consiglio

di Stato in fase di formazione delle leggi e degli atti normativi.

Desidero chiarire che, per me, la funzione consultiva è la cifra peculiare della Giustizia amministrativa, che non è, e non deve essere, solo attività giurisdizionale, come peraltro risulta chiaramente dall'esame degli artt. 100, comma 1, e 103 Cost. Ciascuno di noi deve essere custode di questa peculiarità perché mantenendo la funzione consultiva del Consiglio di Stato si garantisce l'esistenza di tutta la Giustizia amministrativa e, con l'esistenza della Giustizia amministrativa, si assicura la distinzione della giurisdizione amministrativa da quella ordinaria e così si garantiscono a cittadini e imprese gli elevatissimi livelli di tutela che i giudici amministrativi, di primo e secondo grado, oggi assicurano con l'ampio ventaglio di azioni esperibili - che spaziano dalla tutela caducatoria a quella risarcitoria, dall'azione dichiarativa a quella di adempimento nonché dall'azione tipica a quella atipica - e il sindacato effettivo sull'atto e sul rapporto amministrativo.

Risulta allora abbastanza dimostrato che il Consiglio di Stato non è la fortezza Bastiani de "Il deserto dei tartari" di Dino Buzzati con riti stanchi e truppe sfiduciate in attesa dell'invasione dei Tartari. Nessuno di noi può, e deve, essere il tenente Drogo. Guai se fosse così.

Concludo. Più di duecento anni fa - prima dunque dell'editto di Racconigi - Jane Austen, scrittrice famosa per "Orgoglio e pregiudizio", pubblicò un altro libro che io amo particolarmente: "Ragione e sentimento". È un libro davvero straordinario che, oltre a fare un affresco della borghesia inglese di fine settecento, descrive quelli che oggi vengono definiti i diversi "tipi umani" e si concentra anche sulle personalità differenti di due sorelle, Elinor e Marianne, che incarnano rispettivamente la ragione (la prima) e il sentimento (la seconda). Qualche settimana fa, ad un corso organizzato per i neo-referendari TAR, ho affermato che per scrivere le sentenze è necessario usare solo la ragione ed evitare il sentimento. Nel parlare del Consiglio di Stato, invece, sono consapevole di aver oggi ampiamente attinto al sentimento di ammirazione e gratitudine che nutro per l'Istituto cui appartengo ma non potevo fare diversamente. Se questo approccio ha infastidito qualcuno, mi scuso sinceramente.

Grazie per l'attenzione.

Introduzione alla seconda giornata del Convegno: commento del Presidente Franco Frattini

Grazie al Consigliere Neri, anche per questi scenari di prospettiva e di visione che credo possano essere temi su cui ogni magistrato amministrativo dovrebbe essere chiamato a riflettere.

Siamo alle conclusioni che sono affidate al Presidente Coraggio a cui do la parola con il rispetto, la stima e se posso dire l'affetto che da sempre mi legano a lui. Prego Giancarlo.

Relazione del Presidente della Corte Costituzionale Giancarlo Coraggio

Le conclusioni di un convegno che ha ad oggetto una istituzione non possono consistere che in un bilancio: quale è la sua storia? Ha esercitato correttamente le funzioni che l'ordinamento gli attribuisce? Ha soddisfatto le aspettative che il cittadino riponeva in essa? Ebbene, la risposta è stata unanime: il bilancio è assolutamente positivo, e non sarò certo io a contestarlo, io che, come tutti i colleghi, a questo bilancio ho contribuito nella piccola parte che compete a ciascuno di noi.

Del resto, non è una novità.

È da tempo che la dottrina, unanimemente, si esprime con favore nei confronti della giustizia amministrativa in tutte le sue articolazioni: lo faceva quando c'era solo il Consiglio di Stato, continua a farlo, a maggior ragione, ora con i TAR; e ciò anche da parte di quegli autori che non guardano alla giustizia amministrativa con occhio benevolo; vuoi perché fautori della unitarietà della giurisdizione, vuoi perché non convinti della pluralità di competenze del Consiglio di Stato. Mi riferisco, in particolare, a quello che io considero il mio maestro, Massimo Severo Giannini, che, in un famosissimo scritto - famosissimo due generazioni fa, ma sarebbe bene che lo conoscessero anche i giovani - "Il discorso generale sulla giustizia amministrativa", scriveva, che, il Consiglio di Stato era un'istituzione mediocre ma che, tuttavia, l'eccellenza del corpo magistratuale aveva permesso di assolvere al meglio il ruolo che l'ordinamento gli aveva attribuito. Un'affermazione che è una conferma di una convinzione di fondo del Maestro, che cioè le istituzioni camminano sulle gambe degli uomini, si identificano negli uomini che le hanno vissute: è la loro azione concreta che ne definisce l'efficacia.

Una impostazione teorica che affonda le sue radici in Santi Romano - di cui Giannini è stato un allievo spirituale e reale -, il geniale creatore della teoria dell'ordinamento giuridico: un ordinamento fatto non soltanto di norme astratte, ordinate nella rigorosa costruzione piramidale "kelseniana", ma un corpo vivente che attraverso la continua interazione tra la norma formale e applicazione crea la norma reale.

Non a caso, Sabino Cassese, dando concretezza alla intuizione originaria del Maestro, poi sviluppata dal Giannini, ha dedicato la vita allo studio delle strutture operative degli ordinamenti giuridici, e certo non con l'occhio dell'azionalista ma con quello di chi è consapevole del fatto che la norma è quella che emerge dall'opera degli organismi chiamati alla sua applicazione.

Concetti, questi, che sono stati ribaditi anche stamattina, da Mario Torsello e da Franco Frattini, quando hanno ricordato come l'interpretazione della norma non sia un fatto neutrale e come quindi tra la norma formale e la norma reale, c'è la mediazione necessaria di chi, amministratori o giudici, la norma è chiamato ad attuare.

Dunque, l'importanza del corpo magistratuale, che, al di là delle divisioni in senso ampio sindacali, è stato la forza trainante della nostra giustizia. Un corpo che, forte della sua unità, ha saputo garantire la continuità del sistema, attraverso la trasmissione di generazione in generazione di una esperienza fatta non solo di cultura giuridica e di tradizione giurisprudenziale, ma anche di stile, di modalità della gestione di quel "rito" che la celebrazione dell'udienza, di rapporti con gli "interni e con il Foro sia privato che pubblico.

Questa, in particolare, è la realtà che ha vissuto la nostra generazione: sono stati gli anziani che con amichevole autorevolezza ci hanno fatto partecipi della loro esperienza, senza peraltro soffocare la spinta innovativa di cui sono naturalmente portatori i giovani.

Questo circolo virtuoso di rispettivo arricchimento, che si è sviluppato tra le varie generazioni, non si è interrotto con la creazione dei tribunali amministrativi. Eppure, il rischio di una frattura c'era, sia per la massiccia immissione di nuovo personale di magistratura, sia per lo straordinario aumento del contenzioso.

In effetti la creazione dei tribunali amministrativi regionali apre un capitolo del tutto nuovo della giustizia amministrativa. Chi ha vissuto l'esperienza giudiziaria precedente non ha potuto non apprezzarne la aristocratica eleganza intellettuale: una specie di club di pochi giudici e di un Foro estremamente ristretto e ad

altissima professionalità, ma non può non essere anche consapevole che era una giustizia per pochi “eletti”, centralizzata, e quindi lontana dalle realtà locali, costosa, insomma riservata alle grandi questioni. Ma la giustizia vera non è e non può essere solo questa: deve anche essere in grado di porre riparo alle piccole ingiustizie che subisce il comune cittadino e che, non sanzionate, alla lunga provocano sfiducia nelle istituzioni.

Del resto che ci fosse tutto un mondo che fino ad allora era rimasto privo di tutela è provato dalla esplosione del contenzioso che è seguito alla costituzione dei nuovi organi.

Come è stato detto dal professor Gallo, esso può essere stato indotto anche dalla vicinanza fisica dei tribunali, ma essenzialmente è dovuto all'emersione di una domanda di giustizia che era insoddisfatta. Non può negarsi, insomma, che è con i TAR che può dirsi nata una giustizia amministrativa costituzionale; costituzionale non solo in senso formale, quale attuazione della previsione dell'art. 125, impropriamente collocata nel Titolo V, ma in senso sostanziale.

Ebbene, la risposta dei tribunali è stata pienamente soddisfacente e i numeri stanno lì a dimostrarlo e, bisogna aggiungere, una risposta in cui il dato quantitativo non è andato a scapito di quello qualitativo come dimostra la bassissima percentuale di appelli. Si è mantenuta, infatti, quella continuità storica che - come ho detto - ci caratterizza e che è da ascrivere anche al fatto che, agli inizi, i TAR sono stati presieduti da anziani colleghi del Consiglio di Stato. Ma ancora una volta, tuttavia, il corpo magistratuale così potenziato non ha recepito passivamente - è stato detto benissimo da Paola Malanetto - l'esperienza del Consiglio di Stato, ha avuto una straordinaria capacità di aggiornamento non tanto sulle novità scientifiche (diamo per scontato che anche gli anziani si impegnino ad aggiornarsi), ma sulle novità culturali, dimostrandosi in grado di percepire l'evoluzione della società e di tradurla nella giurisprudenza.

Si è conservato così, pur in un contesto profondamente nuovo, lo stile di vita della vecchia Istituzione nei forti rapporti di colleganza, nel reciproco rispetto tra i giudici e il Foro e di rispetto anche all'interno di un Foro lontano dalla promiscuità purtroppo diffusa in quello delle altre giurisdizioni.

Onore al Consiglio di Stato, onore ai TAR per quanto hanno fatto fino ad ora, e un augurio per il futuro. Un augurio rivolto soprattutto ai giovani: che sappiano coniugare insieme le tradizioni che ci caratterizzano, e che sono universalmente

riconosciute, e la capacità di tenere il passo di una società che avanza a un ritmo che nessuna generazione precedente aveva sperimentato: un compito arduo ma che finora - lo si è detto - è stato pienamente assolto.

Documentazione Storica

Statuto Albertino

Carlo Alberto

per la grazia di Dio

No. di Sardegna di Lipari di Segusium...
Duch. di Savoia di Salaparuta di Montefiore di Aosta del Chivasso di Biacore...
Piemonte di Braconio di Cuneo di Moncalvo di Salva di Salva di Savoia...
di Savoia di Cuneo di Piemonte di Aosta di Alessandria di Genova di Monaco di Corsica...
di Liguria di Genova di Savoia di Savoia di Savoia di Savoia di Savoia...
di Savoia di Savoia di Savoia di Savoia di Savoia di Savoia di Savoia...

Con licenza di Dio e con assenso di padre...
Noi voriamo oggi a compiere quanto voriamo annunziare...
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...

Considerando che la legge...
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...

Art. 1.
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...

Art. 2.
La Religione Cattolica Apostolica Romana...
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...

Art. 3.
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...

Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...
Noi abbiamo voluto emanare...

Art. 6.
L'agencia del Re e' tutta di nobilitate.

Art. 7.

Al Re solo appartiene il potere creativo. Egli e' il Capo supremo delle Molt. e manda tutti le forze de terra e di mare. Volunta' la guerra, fa i trattati, fa i patti d'allianza, & riconosce di sotto. Mandando i suoi alti signori, tutti che l'ubrisce e la corona delle Molt. il presidente, il viceroy, le commissioni, i deputati. I trattati che si stipulano non sono alle piazze e castelli, e in tutto le Molt. non sono effetto di una legge, ma di un patto delle piazze.

Art. 8.

Al Re nessuno e' tutto le cariche delle Molt. e fa i nomi e regolamenti, non per le commissioni delle leggi, ma per le commissioni, i deputati.

Art. 9.

Al Re solo rimane la legge e la giustizia.

Art. 10.

Al Re solo fa i giudici, e riconosce i giudici.

Art. 11.

Al Re nessuno e' ogni cosa le due camere, per i giudici, le soprane, i deputati, quelli dei deputati, non se' qual' altro, non se' nessuno, non' altro, nel termine di qualche anno.

Art. 12.

La prerogativa delle leggi appartiene al Re, e' il consenso delle due camere. Per ogni legge si appoggiano le corti, e si appoggiano i tribunali, e' il voto delle Molt. sono procedibili per uno' alla Camera dei Deputati.

Art. 13.

Al Re e' maggiore' all' eta' di trenta anni compiuti.

Art. 14.

Quando le commissioni del Re, il Consiglio non puo' profano, parato, tutti ad un' volta, vengono al Re, non vengono del Re, se non vengono gli anni d'ad un' volta.

Art. 15.

Se per le commissioni del Consiglio, durante alla Regencia, questi e' votato di un grande' piu' lontan, il Consiglio, che sono volute in servizio, riconosce la Regencia per un' maggiore' del Re.

Art. 16.

Se nessuno di questi parole, la Regencia appartiene alla Regia Madre.

Art. 17.

Se nessuno anche la Madre, la Camera, riconosce per due giorni. Per il resto riconosce il Consiglio.

Art. 18.

Art. 16.

Le disposizioni precedenti relative alla Pagine sono applicabili al caso in cui il detto maggior
si trovi nella fascia assegnabile di ragione. Per il detto precedente nel caso che vengono tratti
anni, ogni caso in tal caso di parte della Pagine.

Art. 17.

La Pagina Media è data del 15 finché gli altri vengono tratti che è della stessa. La quale parte
la totale passa al Pagine.

Art. 18.

Il titolo, spettante alla prima parte in materia di pagamento e concernente all'azione della
Pagine e ogni altra provvista del titolo, saranno scindute dal titolo.

Art. 19.

La detrazione della prima è concernente durante il tempo attuale quale risulta dalla somma degli
ultimi due anni.

Il che concerne ad anni 1 sui 150 che pagano, oltre a quanto è speso, con che si tratti
differenziale; ben molto spettante alla prima; e in caso fatto, saranno addegnate di un titolo
assegnabile.

In caso che la detrazione per detta è stabilita per la durata di ogni tempo della prima assegnabile,
per l'assegnamento del titolo al caso.

Art. 20.

Il che è bene che il che attualmente prevede in proprio, facciano il primo per pagamento con
quelli che restano in questo momento a titolo canonico e gratuito, durante il suo tempo.

Il che può dipendere dal suo pagamento generale nel suo tempo, per i pagamenti, ogni spesa
tratti alle regole della legge, e così, che limitano la quantità di pagamento. Nel momento di pagamento
del titolo è legato alle leggi che reggono le altre proprietà.

Art. 21.

Le sue proprietà per legge ad un pagamento annuo per il tempo di vendita, grande alla
assegnabile, di anche prima in ragione di un anno, all'appuntamento dei termini della legge
e del tempo tratti nelle condizioni precedenti, alle parti della legge, e al tempo della legge.

Art. 22.

Il che relativo al bene prevede in proprio, della prima è scindute il pagamento di differenza, e l'assegnamento
di proprietà. Art. 23.

Art. 23.

Il Pagine prima di entrare in funzione prevede il pagamento di spesa fatta al titolo, e del
assegnamento l'assegnamento la legge e la legge della legge.

Dei diritti e dei doveri dei Cittadini

Art. 24

Tutti sono eguali, qualunque sia il loro sesso e grado, sono eguali davanti alla legge.
Tutti godono egualmente i diritti civili e politici; e sono ammissibili alle cariche, uffici, e missioni, senza
alcuna distinzione della legge.

Art. 25

È incontestabile e indiscutibile, sulla propria persona, la loro anima, e i loro beni.

Art. 26

La libertà individuale è garantita.

Nessun uomo può essere arrestato, o detenuto, se non per i motivi della legge; e tutti hanno
diritto di opposizione.

Art. 27

Il domicilio è inviolabile. Nessun uomo può essere alloggiato, se non in forza della legge, e tutti hanno
diritto di opposizione.

Art. 28

La stampa è libera, ma non la legge ne respinge gli abusi.
Censura, licenza, e privilegio, e libro obbligato, e si proibisce ogni pubblicazione, senza permesso
della legge.

Art. 29

Tutti le proprietà, sia alcuna ragione, sono inviolabili.
Censura, quando l'interesse pubblico legalmente autorizzato la legge, si può essere tenuto a restituire
tutto, ed in parte, secondo i suoi limiti, e conformemente alla legge.

Art. 30

Nessun titolo può essere imposto, o esente, se non è stato autorizzato dalla legge, e concesso dal Re.

Art. 31

Il titolo pubblico è garantito.

Legge imperiosa della Stato, e non è contestabile, o discutibile.

Art. 32

È incontestabile il diritto di ciascuno di professare, o non professare, alcuna legge, che professare
regolarmente, e senza ostacolo della sua libertà.

Qualche disposizione non è applicabile, alla religione, se non per la libertà, ed equità di tutti,
e quindi, nessuno può essere soggetto alla legge, se non per la libertà.

Del Senato

Art. 33

Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, e tutti sono



Di quaresant anni compiuti e scelti nelle categorie seguenti:

1. Gli Arcivescovi e Vescovi della Italia;
2. Il Cardinale della Camera dei Legati;
3. Il Cardinale Segretario di Stato e suoi assistenti;
4. I Ministri di Stato;
5. I Ministri Segretari di Stato;
6. Gli Ambasciatori;
7. Gli Ufficiali Straordinari Segretario di Stato di tutti i Principi;
8. I Principi Cardinali e Cardinali del Magistrato di Legazione della Camera dei conti;
9. I Principi Cardinali del Magistrato di Appello;
10. I Principi Cardinali Segretario del Magistrato di Legazione e del Magistrato Straordinario Segretario di Stato di tutti i Principi;
11. I Principi di Stato del Magistrato di Appello Segretario di Stato di tutti i Principi;
12. I Principi del Magistrato di Legazione e della Camera dei conti Segretario di Stato di tutti i Principi;
13. Gli Ufficiali Straordinari e Ufficiali Straordinari Segretario del Magistrato di Appello Segretario di Stato di tutti i Principi;
14. Gli Ufficiali Straordinari di tutti i Principi;
15. I Principi Cardinali e Ufficiali Straordinari Segretario di Stato di tutti i Principi;
16. I Principi Cardinali e Ufficiali Straordinari Segretario di Stato di tutti i Principi;
17. I Principi Cardinali e Ufficiali Straordinari Segretario di Stato di tutti i Principi;
18. I Principi Cardinali e Ufficiali Straordinari Segretario di Stato di tutti i Principi;
19. I Principi Cardinali e Ufficiali Straordinari Segretario di Stato di tutti i Principi;
20. Ufficiali Straordinari e Ufficiali Straordinari Segretario di Stato di tutti i Principi;
21. Ufficiali Straordinari e Ufficiali Straordinari Segretario di Stato di tutti i Principi;

Art. 26.
Il Principe della Camera dei Conti Segretario di Stato di tutti i Principi. Ego regno immediatamente dopo il Cardinale Segretario di Stato e suoi assistenti e Camera dei Conti e Segretario di Stato.

Art. 27.
Il Cardinale Segretario di Stato e suoi assistenti e Camera dei Conti e Segretario di Stato.

Art. 28.
Il Cardinale Segretario di Stato e suoi assistenti e Camera dei Conti e Segretario di Stato.



In quali casi il Senato non è luogo politico. Non può più convenire se non negli affari giudiziarii,
per cui fu convocato, sotto pena di nullità.

Art. 29

L'ora del caso di flagranza delitto, non è valida per essere ascoltato se non in forma di un unico delibero.
Essi o altri convenevoli per quindici dei quali si giurò, no può essere.

Art. 31

Ad altri in quali si ascoltano legalmente le parole; e malintenti e le parole dei Ministri della S. S. M.
S. M. non possono al Senato, che in ordine al Senato, no può essere.

Della Camera dei Deputati

Art. 32

La Camera dei Deputati, è composta di Deputati, eletti dai collegi elettorali, conformemente alla legge.

Art. 33

Il Senato, Deputato può essere ammesso alla Camera, se non è stato Deputato, non ha il diritto di voto.
S. M. non può essere eletto, e politico e non è ammesso se negli altri requisiti indicati nella legge.

Art. 34

Il Deputato non può essere le. D. M. no generale e non lo può essere se non in un paese eletto.

Il Senato non può essere più che uno solo.

Art. 35

Il Deputato non può essere ammesso, il suo mandato, e gli altri suoi poteri, se non in un paese.

Art. 36

Il Presidente, Vice-Presidente e Segretario della Camera dei Deputati, sono compresi, e convenevoli, nel proprio
seno al proprio e ogni servizio per tutto la loro durata.

Art. 37

Il Senato Deputato, e gli altri suoi poteri, della sua funzione, il collegio, che lo crea, che non lo ha
cominciato per più che una volta.

Art. 38

Il Senato Deputato può essere ammesso, per il caso di flagranza delitto, nel tempo della sessione, se ha diritto
in ogni caso in materia convenevole, come al proprio convenevole della Camera.

Art. 39

Non può essere ammesso convenevole di cultura, per tutto il resto di un Deputato, quando la sessione della
Camera, non si presenti nella sua abitazione, convenevole e convenevole della Camera.

Art. 40

La Camera dei Deputati ha il diritto di eleggere il Ministro della S. M. e di farne il proprio, ed altro.

Art. 41

3

Disposizioni comuni alle due Camere

Art. 45.

Le funzioni del senato e della camera dei deputati consistono e finiscono nelle cose seguenti.
Egli è dovere di una camera fare del consiglio della camera dell'altro e gli altri in senso inteso
secondo i modi.

Art. 46.

Il senato e i deputati possono di persona o mediante altri, nelle loro funzioni, assistere al governo
di ogni parte del Re e di ogni parte del Regno, e le leggi dello Stato e di ogni parte del loro territorio.
E' loro diritto di farsi rappresentare dal Re e dalla Camera.

Art. 47.

Le funzioni del senato e dei deputati non danno luogo ad alcuna delegazione di potestà.

Art. 48.

Il senato e i deputati non sono sindacabili per ragioni delle opinioni o dei voti, e per aver fatto
Art. 49.

Le parole delle sessioni sono pubbliche.

Ma quando non venisse ne possono far spetto le discussioni e le proposizioni relative ai negozi.

Art. 50.

Le parole e le deliberazioni della camera non sono legati in alcun modo, e le maggioranze effettive del loro numero
non si possono.

Art. 51.

Le deliberazioni non possono essere prese in nome delle maggioranze parziali.

Art. 52.

Una proposta di legge dell'una o dell'altra camera non può essere presentata al Re, se non dopo aver
fatto i suoi preparativi. Quando si propone da una camera, la proposta non ha effetto, se non dopo
l'approvazione dell'altra camera, e può presentarsi alla camera del Re.
Se l'approvazione si fa per articolo per articolo.

Art. 53.

Se un progetto di legge è stato respinto da una delle due camere, può essere ripresentato
nella stessa camera.

Art. 54.

Quando una camera respinge il Re, il diritto di emanare i progetti alla camera, la quale debba fare
conoscere al Re, e dopo la deliberazione della camera, il Re debba fare, per
conoscere, e in casi opportuni, mandare al ministro o presidente, e deputato, negli affari per gli
affari, e quando.

Art. 55.



Art. 58.

Nessuna potestà può essere esercitata per l'ordinamento delle leggi
Le potestà costituite hanno solo il diritto di indirizzare gli organi in senso costituzionale.

Art. 59.

Le leggi non possono essere emanate dagli organi, né fatte o fatte per proprio titolo. Per il diritto
dei funzionari del governo.

Art. 60.

Organi della legge è solo competente per quanto è della stabilità dei titoli di ammissione dei
proprio titolo.

Art. 61.

Con il titolo, come la legge dei Dipendenti, l'incarico per mezzo di cui i funzionari entrano, il
modo secondo il quale viene esercitata la potestà della legge.

Art. 62.

La legge italiana è la legge ufficiale della legge.
È però facoltativa di forma della legge, se vuole, che l'organizzatore si parli, non se parli e se non
di un organo di indagine.

Art. 63.

Le relazioni in forma per iscritto o orale, per mezzo di cui vengono indicati, quali altri non sono, con
tempo vengono per la relazione del consiglio di una legge, e per se solo vengono al governo.

Art. 64.

Nessuna parte di legge ad un tempo. Scritta e Dipendente.

Dei Ministri

Art. 65.

Il Ministero è un'unità, suoi Ministri.

Art. 66.

I Ministri non hanno solo l'incarico, ma anche il diritto della legge, e non quando in loro nome.
Si è hanno l'organizzatore e l'ordine degli organi, e non quando in loro nome.

Art. 67.

I Ministri sono responsabili.

Le leggi e gli atti del governo sono hanno vigenti, se non sono emanati dalla legge dei Ministri.

Dell'Ordine Giudiziario

Art. 68.

La giustizia umana del Re, ed è amministrativa, non ha il diritto di togliere l'ordine.

Art. 69.

Il diritto amministrativo del Re, ed è amministrativo, non ha il diritto di togliere l'ordine.

2

Art. 70

Il Magistrato Civile e Criminale, e l'ordine di tutti i giudici, non saranno, e non si potrà farne
all'organazione giudiziarie, e non si farà la sua legge

Art. 71

Non si può farne l'istituzione di una nuova sede, o
che si possano farne nuove sedi, o tribunali, o giurisdizioni di qualsiasi

Art. 72

Le leggi, e i decreti, o sentenze, o deliberazioni, o in materia di commercio, o in materia di pubblica
amministrazione delle leggi

Art. 73

Le costituzioni fatte dalle leggi, in materia di tutti gli affari, quali s'ordinano, e si pubblicano
Disposizione generale

Art. 74

Le costituzioni, o decreti, o provvedimenti, o le costituzioni del Reame, e delle Province, sono regolati
dalla legge

Art. 75

Le leggi, e i decreti, e i regolati dalla legge

Art. 76

E i decreti, o sentenze, o in materia di pubblica

Art. 77

Le leggi, e i decreti, o in materia di pubblica

Art. 78

Le leggi, e i decreti, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica
amministrazione delle leggi, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica

Art. 79

Le leggi, e i decreti, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica

Art. 80

Le leggi, e i decreti, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica

Art. 81

Le leggi, e i decreti, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica, o in materia di pubblica



Handwritten scribbles or flourishes at the bottom of the page.

Disposizioni transitorie

Art. 12.

Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione della sua assemblea, e dal
quale avrà luogo l'apertura regolare delle sessioni. Fin a quel punto, non procederà ad alcuna
maggiorazione del numero dei deputati, e tutti i casi che si presentino per questo riguardo, saranno trattati
secondo le disposizioni del Regolamento del 1848, che sarà in vigore.

Art. 13.

Per l'attuazione del presente Statuto si farà ricorso alle leggi sulla stampa, sulle elezioni, sulla
libertà di commercio, e sul procedimento del Consiglio di Stato.

Le leggi sulla pubblica istruzione, sulla legge sulla stampa, e su ogni altro oggetto a questo
relativo.

Art. 14.

Il Sindaco non è responsabile dell'attuazione, e della esecuzione delle disposizioni transitorie
contenute in questo Statuto.

Tutti i Comuni che non hanno ancora il proprio Statuto, e che non hanno ancora provveduto a questo
oggetto, faranno tutto il possibile.

6. Milano

Il primo Segretario di Stato per gli Affari di Finanza,

Milano

Il primo Segretario di Stato per gli Affari di Giustizia,
Milano

Il primo Segretario di Stato per gli Affari di Commercio,
Milano

Milano

Il primo Segretario di Stato per gli Affari di Agricoltura,
Milano

Milano

Il primo Segretario di Stato per gli Affari di Istruzione,
Londra

Londra

Il primo Segretario di Stato per gli Affari di Sanità,
Milano

Milano

Il primo Segretario di Stato per gli Affari di Marina,
Milano

Milano

Statuto Albertino
Versione Francese

Charles Albert

par la grace de Dieu

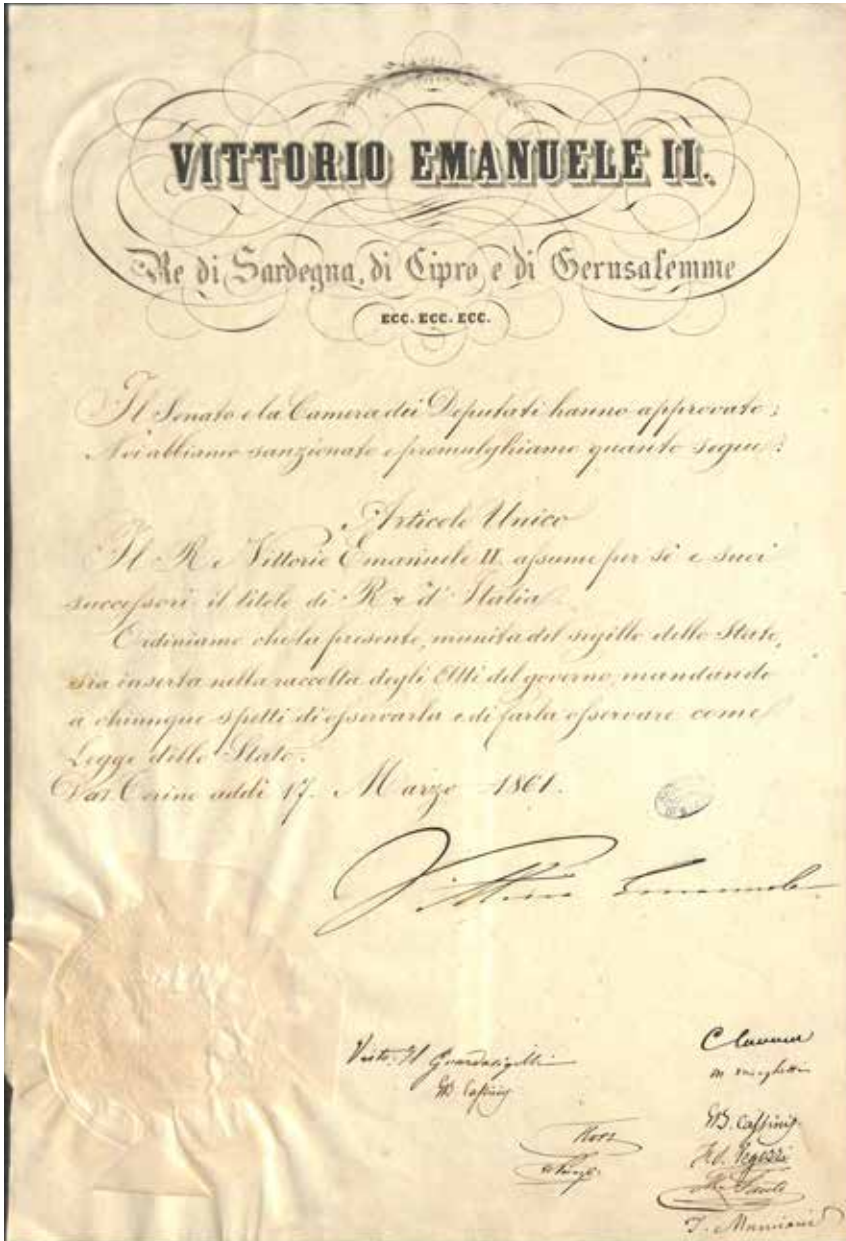
Roi de Sardaigne de Chypre et de Jerusalem, Duc de Savoie, de Gènes,
de Monferrat, d'Aoste, du Chablais, du Genevois et de Plaisance,
Prince de Piémont et d'Ancône: Marquis d'Italie, de Saluces,
d'Ivrée, de Susse, de Cère, du Maro, d'Oristan, de Césane
et de Savone: Comte de Maurienne, de Genève, de Nice,
de Gênes, de Nomont, d'Asi, d'Alexandrie, de Hoccau,
de Novare, de Cortone, de Vigevano et de Bobbio:
Baron de Vaud, et du Faucigny: Seigneur de
Vercell, de Pignerol, de Garantaise, de la
Lomelline et de la Vallée de Sesia
ecc. ecc. ecc.

En son la Reine, d'un Roi et d'efficien d'un père, nous avons au grand honneur, accepté et que
nous avons personnellement à nos yeux et nous avons dans votre proclamation de la forme d'avis par
la quelle nous avons voulu donner au peuple des ordonnances extraordinaires qui se passaient
autour de nous, nous avons voulu en nous augmentant au la grande des ordonnances et nous
avons voulu nous faire de la plus parfaite de votre cœur, et était dans notre pleine intention de
leur faire un fait important aux la plus de l'orgueil, aux intérêts et à la dignité de la Nation.

Nous avons envisagé les loiges et autres institutions représentatives contenues dans le
présent Statut fondamental, comme le moyen le plus efficace de renforcer les liens d'une union
solide et efficace qui tant à votre honneur et à la gloire de votre peuple, dont nous avons fait tout de
favorer la fidélité, l'obéissance et l'amour, et nous avons voulu de la position, et de la pro-
mulgation de ce Statut, que Dieu nous donne la parole de représentation, et que la
Nation libre, forte et heureuse, se maintienne toujours de plus en plus digne de son antique et sainte
gloire, et qu'elle nous envoie un dévouement ardent.

C'est pourquoi, de votre pleine puissance et autorité royale, nous avons et nous avons de votre
consentement nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit, en vertu de Statut et des Fondamentaux,
irrévocable et inébranlable de la Monarchie.

Legge 17 Marzo 1861



Editto Racconigi
Francese

CHARLES ALBERT

Par la grace de Dieu

Roi de Sardaigne de Chypre et de Jérusalem

Duc de Savoie de Genes, &c.

Prince de Piémont, &c. &c.

Ces mandats sur le timbre de nos vignettes timbrées nous avons subi, sans nous en apercevoir, toute l'étendue des dettes que nous imposent l'État et l'Administration, dont nous sommes restés et les six millions que nous portons aux peuples confiés par la Divine Providence à votre sollicitude paternelle.

Cette propriété est l'objet de nos vœux les plus ardents. Elle sera, nous l'espérons, la plus vraie reconnaissance de nos travaux. Nous ne négligerons rien pour accélérer leur fin, et pour répondre ainsi aux témoignages de confiance et de dévouement que nous avons reçus avec attendrissement au moment où nous avons pris les vœux du gouvernement.

Nous nous flatons d'atteindre le but que nous avons en vue, et d'acquiescer les dettes qui nous sont imposées, si nous parvenons en révisant la législation ancienne du pays à la perfection sur de nouvelles que, sans cesse d'être en harmonie avec les principes constitutionnels de la monarchie, principe qui est, sous l'empire éternel d'une loi sage, suite de faits, elle est appropriée aux nouvelles besoins du pays sans blesser les moeurs publiques.

Nous nous attachons à lever de la manière la moins onéreuse, aux contributions les communes qui et au surplus, d'appliquer à toutes les branches de service public pour assurer le maintien de la société, intérieure et extérieure. L'emploi des revenus, qui abaissement le tiers légal par rapport aux nos services, et celle sage réserve, dans les dépenses, nous mettra dans le cas de faire, avec le temps, quelques réductions aux charges publiques et d'encourager efficacement l'agriculture, le commerce, l'industrie, les sciences et les beaux arts. Nous ne nous résignons à aucune contribution, lorsque l'utilité en sera bien reconnue.

Nous nous proposons surtout d'adopter les professions, dont l'instruction publique est susceptible et ce sera pour nous, au motif de plus d'avoir tout notre appui à la religion, tout et simplement des institutions politiques et civiles et qui fait pénétrer, dans toutes les classes de la société, les principes d'une morale pure, sans la quelle il n'y a ni justice ni bonheur réel parmi les hommes.

Après avoir minutement réfléchi sur les moyens les plus propres à satisfaire aux vœux de notre pays, et à réaliser nos intentions, nous nous sommes déterminés à réunir auprès de nous un certain nombre de personnages d'un mérite distingué, et dévoués à notre Patrie, afin d'y établir une académie sur toutes les sciences politiques, recommandables par de longs et importants services, et connus par leur attachement à la chose publique.

Nous voulons être constamment éclairés de leurs lumières, et après de leur expérience. Nous ne nous arrêtons point en cela, de exemples que nous ont fournis nos prédécesseurs, nous nous sommes livrés à leurs institutions les changeant, que le cours du temps et la marche progressive de la civilisation ont rendus insuffisants.

Nous avons formé par eux conseil, et font parvenir à notre Eglise, tous vœux sur les affaires qui leur sont respectivement attribuées, mais aucun conseil n'ayant été entre ces conseils quelque divergence de vues pouvait nuire à la bonne direction, et à la prompte expédition des affaires.

Nous avons fait nous aussi, qui ne réunissant en un seul faisceau, les lumières jusqu'ici éparses en divers conseils isolés, elles en acquerront plus d'utilité, que la discussion des affaires en sera plus approfondie, et qu'enfin, il y aura unité de principes et de vues, ainsi bien qu'unité d'intentions.

À ces conseillers, qui seront constamment auprès de nous, nous nous proposons d'adjindre à des époques déterminées des hommes jouissant particulièrement de notre estime, et de la considération publique, plus encore par leur mérite personnel, que par les vœux de la nation, pourvu d'affaires de souveraineté locale, pourvu aussi respectés par tous les vœux de nos populations, et de nos parties de nos États, et nous indiquons les qualifications qui il serait convenable d'adopter, l'instaurer, opportune pour la satisfaction, et même le salut, si tel est le cas, qu'il faudrait ériger.

Nous plus nous avons voulu servir les intérêts de nos hommes qui, par de bons travaux auront mérité des récompenses spéciales, et nous les honorons dans toutes les classes de la société, afin d'appeler à notre aide, toutes les lumières accompagnées d'un zèle ardent pour le bien public.

Enfin pour nos résolutions, devant les mettre à exécution, nous nous sommes déterminés à créer un conseil d'Etat, réunissant les fonctions jusqu'ici connues ou par divers conseils provinciaux, ou par des Comités temporaires établis à des époques indéterminées.

Il sera donc en plusieurs sections, chargés d'examiner les affaires diverses et nous en

et de veiller l'information de celle d'une partie et d'un haut intérêt. Elles sont toujours
présentées en votre présence aux discussions les plus sérieuses aux quelles les membres du Conseil s'attachent
précisément.

Vous ne doutez point que ces débats, en présence de vos regards et lumières, qui portent la
sécurité dans votre esprit demandent plus d'assurance et d'énergie à votre volonté
personnelle que les mesures qui vous sont proposées maintiendront dans tous les cas la
dignité de votre Couronne, sous les provisions avec empressement, comme des propres efforts
de fournir le prompt développement de la prospérité publique.

En mettant ainsi à profit les progrès de toutes les sciences, nous perfectionnerons
autant qu'il dépendra de nous, et que les circonstances le permettront, la constitution de
cette monarchie précieuse. Nous satisfurons aux vœux légitimes de nos peuples; et en nous attachant
à procurer aux universités l'accomplissement de desir que nous avons formé
dans l'intention de fournir de tout votre pouvoir les vœux bienfaisants de la Divinité
héritière, nous pourrions avec joie aider à augmenter, et à consolider la prospérité
de nos peuples favorables, bien aimés. Peut-être nous sommes glorieux d'être le bien.

Et en nous par le présent de votre certaine justice, et autorité Royale, en son et
l'avis de votre Conseil, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit.

1.

Nous avons pris de nous un Conseil d'Etat spécialement chargé de la direction des affaires
qui seront portées à son examen, ainsi qu'il sera déterminé ci après.

2.

Il sera composé de Conseillers d'Etat ordinaires, de Conseillers d'Etat extraordinaires, d'un
secrétaire-chef et de deux historiens.

3.

Le nombre des Conseillers d'Etat ordinaires sera de quatorze, non compris les présidents.
Parmi les Conseillers d'Etat extraordinaires il y aura deux Chanceliers de l'ordre de l'
Toison d'Or, deux Evêques, et deux Conseillers pour chaque réunion de provinces formant
une Division militaire.

4.

Nous dépendrons au Conseil d'Etat lorsque les circonstances paraîtront l'exiger, d'autres
personnages qui, soit par leur dignité personnelle, soit par leurs connaissances spéciales en
des talents supérieurs, nous paraîtront dignes de toute notre confiance.

5.

Ces membres séparés ne pourront, contre la volonté des conseillers d'Etat, qui auront pris
part à la délibération.

6.

Quant à votre disposition, les Conseillers d'Etat, tant ordinaires qu'extraordinaires.

préseroit, entre ses mains, ou se iras du Haut Dignitaire qui nous désignera le premier de
vous deux, s'il y en a deux, et ordinairement, lors d'absence de nous représenter tout ce qui concernera
utile ou convenable au bien de l'Etat, de régler au maintien de la République, et de la préservation
de la Couronne, et de nous signifier les vrais laines de nos peuples, ainsi que les abus qui
seraient par l'administration, dans les diverses parties de nos Etats.

7.
Les fonctions de Conseiller d'Etat ordinaire sont incompatibles avec tout autre emploi, auquel
est attaché un traitement fixe.

8.

Le Conseil d'Etat sera divisé en trois sections savoir :

1. La Section de l'Intérieur.
2. La Section de justice, grâce et affaires Ecclesiastiques.
3. La Section des Finances.

La seconde Section sera composée de six membres, et les deux autres Sections chacune de
quatre membres, sans compter les Présidents.

Chacune de ces Sections sera en rapport avec la Secrétairerie d'Etat à la quelle ses attributions
s'inscrivent.

9.

La seconde Section ne pourra délibérer s'il y a moins de cinq Conseillers présents.

Les deux autres s'il y en a moins de trois.

10.

Les Présidents de chaque Section seront choisis par nous parmi les personnages les plus distingués
de l'Etat.

11.

Les affaires que nous transmettrons ou que les chefs des divers Départemens transmettront pour
être décidés en Conseil d'Etat, seront distribués aux Sections par le Secrétaire-chef.

12.

L'ordre du travail et la marche à suivre dans l'expédition des affaires, seront déterminés par un
réglement de service intérieur, dressé par le Conseil, et approuvé par nous.

13.

Les séances générales du Conseil seront présidées par nous ou par le Haut Dignitaire qui nous
designerons chaque année pour remplir la charge de Vice-président.

14.

Les autres Secrétaires d'Etat et les chefs de Départemens ayant portefeuille, assisteront aux
séances du Conseil d'Etat quand ils y seront autorisés par nous, mais ils n'y auront que
voix consultative.

3

15.

Les rapports qu'il faut sur les affaires de leur Département, seront toujours accompagnés des pièces justificatives.

Le Secrétaire chargé du travail définitif ne préparatoire, avait besoin de plus ample renseignements, il le retirera dans le Bureau et l'ancien Secrétaire.

16.

Suivent les cas dans lesquels au lieu de l'avis du Conseil d'Etat les chefs d'Administration.

17.

Mais les Comités d'Etat ordinaires et extraordinaires, ainsi que les personnes qui leur étaient adjointes en vertu de l'article quatre ci-dessus, n'ont point pour former l'avis de la Section ou du Conseil.

18.

Non comparus annuellement et à des époques fixes les Comités d'Etat extraordinaires pour voter au Bureau général du Conseil excepté sur les objets qui seront présentés à l'avis par leurs deus.

19.

Le Secrétaire-chef du Conseil d'Etat tiendra la plume dans les séances générales. En cas d'empêchement il sera remplacé par celui de son Ministère qui sera désigné par lettre ou par le Vice-président du Conseil.

20.

Le Conseil d'Etat ne statue jamais par voie de division, mais en forme de délibération collective en exprimant toujours sa délibération, et il procède à l'unanimité, ou bien à une majorité absolue ou simplement relative.

Le Premier Secrétaire d'Etat ou chef de Département portera à cette signature les Lettres Patentes et autres Administrations concernées, ainsi qu'elles auront tenu lieu de l'avis du Conseil d'Etat.

Non expédition de ces Lettres Patentes et Administrations sera déposée sans retard à la Secrétairerie du Conseil d'Etat.

21.

Le Conseil d'Etat sera chargé de l'examen et de la discussion de toutes les dispositions législatives et réglementaires qui doivent passer de main.

Il sera également appelé à délibérer sur tout ce qui a rapport au ministère de l'ordre établi par les lois de la République.

22.

Les affaires qui concernent que des intérêts privés ou locaux, seront traitées par la Section dont elles dépendent.

Les affaires d'un intérêt général ou d'ordre public, après avoir été préparées par une des sections
selon l'ordre de leurs attributions, seront soumises à la discussion du Conseil d'Etat selon l'ordre
de ce même conseil.

Entre les dispositions générales destinées à servir de loi, et les règlements d'administration
publique, qui devront être signés de cette ordre par un Secréire d'Etat ou Chef de
Département.

Les questions de compétence, ou d'attribution, qui pourraient s'élever entre les divers Départements
Les conflits de juridiction judiciaire ou administrative, quand il n'y aura pas été pourvu à cet
égard, par une loi spéciale.

Les affaires d'Etat qui concernent les réquisitions de ses troupes, ou de ses troupes, ses
Comptes.

Les Déterminations générales qui concernent le maintien de l'ordre, les successions pures et les
institutions charitables, la santé publique, le perfectionnement des études, les progrès des Sciences, l'agriculture,
l'industrie, et le commerce.

Le Budget général de l'Etat tant pour la recette, que pour les dépenses; les suppléments de fonds
deux par les Chefs de Département, après le règlement du Budget.

Les changements à faire tant dans l'armée, que dans la marine, et la création des institutions
publiques.

Les conditions des emprunts que des particuliers contractent, ou contractent dans le cas de contrats;

Les modifications ou se pourront apporter dans les règles de la comptabilité générale, et de la
liquidation de la dette publique.

Les variations dont peuvent être susceptibles les règlements sur les denrées et les gabelles et les tarifs des
marchandises soit du pays soit de l'étranger.

Les comptes des Administrations et des Jurdicidons financières;

Et enfin toutes les autres affaires non prévues ci-dessus que nous jugerons convenable de faire
généralement examiner par le Conseil d'Etat.

24

Le travail préparatoire qui aux termes de l'article précédent devra être fait par chaque section
sera communiqué aux divers Comités d'Etat de autres sections quelque jour avant la séance
fixée pour la discussion générale.

Le Comité d'Etat qui aura fait le rapport de l'affaire préparée par sa section ou son
rapporteur devant le Conseil d'Etat.

25

Le rapporteur sera tenu d'exposer les faits, de rappeler l'état de la législation sur la matière, de
poser et résoudre la question, et d'en mettre au vote le projet.

Les matières qui sont dans les attributions des Institutions de l'Estrie ou de la France et Navarre ainsi que celles qui dépendent de l'Intendance générale de cette Province ne sont point portées à l'annuaire du Conseil d'Etat.

• Néanmoins les contrats, marchés et autres actes portant des obligations respectives entre les particuliers généraux de l'Estrie, de la France et de la Navarre, et les Compagnies de Commerce ou tous autres particuliers sont dirigés par le Conseil d'Etat et approuvés par nous s'il y a lieu.

27

Les Dispositions législatives relatives aux Droits d'Estrie ou de régence, d'Etat à Etat ainsi que les Différends Diplomatiques qui pourraient se rattacher à quelques points de droit civil, ou même de Droit des gens seront aussi portés à l'annuaire du Conseil d'Etat, suivant qu'il sera par nous déterminé.

Il en sera de même des projets de Lois ou de règlements qui auront pour objet les attributions, fonctions ou Droits réels des Institutions, ainsi que les Dispositions pénales qui leur sont applicables.

28

Chaque année après la description du Budget le Vice-Président du Conseil d'Etat nous présentera un rapport général sur les améliorations dont lui paraîtront susceptibles les principales branches d'administration publique.

29

Nous établirons périodiquement une Commission de Chancellerie composée de six Membres sous la Présidence du Grand Chancelier ou du Juge des Lettres.

Cette Commission sera chargée de l'examen des recours en matière judiciaire sur les quels le Conseil d'Etat aura à délibérer.

30

Le Secrétaire désigné par le Grand Chancelier ou par le Juge des Lettres fera son rapport à la Commission, qui exprimera formellement ses opinions au sujet de ce rapport.

Les rapports ainsi faits seront transmis par le Grand Chancelier, ou le Juge des Lettres au Secrétaire du Conseil d'Etat, qui les fera passer à la Section de Justice et de Grace.

31

Cette Section, après en avoir pris connaissance instrua son avis sur l'adoption ou le rejet de la demande.

32

Nous fera faire tout un nouvel avis au Grand Chancelier, ou au Juge des Lettres qui présentera à cette signature les pétitions aux quelles nous aurons lieu les recours qui auront été renvoyés justes et fondés.

33

Les Comptes d'Etat seront remis immédiatement après la fin des Présidents et la Présidente des

Le traitement des Comités d'Etat ordinaires seront ultérieurement fixé.
Les Comités d'Etat extraordinaires recevront une indemnité à raison de leur déplacement.

Les Comités Supérieurs actuellement existants et dont les attributions en tout ou en partie n'auraient pas été au Conseil d'Etat, seront l'objet de ses ultérieures délimitations.

Les Dispositions prises par le présent Décret seront en vigueur à dater du premier Décembre prochain.

Projetons aux Lettres Patentes relatives à toutes lois tant générales que particulières, soit relatives au présent Décret, le quel nous voulons être observé dans les Etats de France.
Nous ordonnons à notre Chancelier des Comptes et à notre Secrétaire de Justice d'entretenir le présent éditant qu'aux copies imprimées de l'imprimerie du Gouvernement, en faveur l'on ajoute la somme fixée par l'original. Ces lettres sont notées, et nous à notre Chancelier de Justice le faire. Tu nous d'écrit l'an de grâce mille huit cent huit un et de notre régime le premier.

6. *Allet*

De Barbours de Picardie

De Goussier

De Goussier pour le Comte de

Enregistré au Contrôle Général

le 19 Août 1801

R. G. 34. 2. 218.

Le Maître Auditeur Chef de la Trésorerie

Traggia

Collé Royal par lequel l'écrit au Conseil d'Etat dans les Etats de France.

De Picardie

Soit mention au chef de bureau General de la
Trib. de la 1^{re} Inst. 1831
Caban 1^{er} B.

Soit mention à L'avis-tout-Grand.
fait à Strasbourg, au bas le 22nd Août 1831
1831

Pelle 1^{re} R. *Age de l'âge ancien pour en avoir pour la
la forme et pour.*

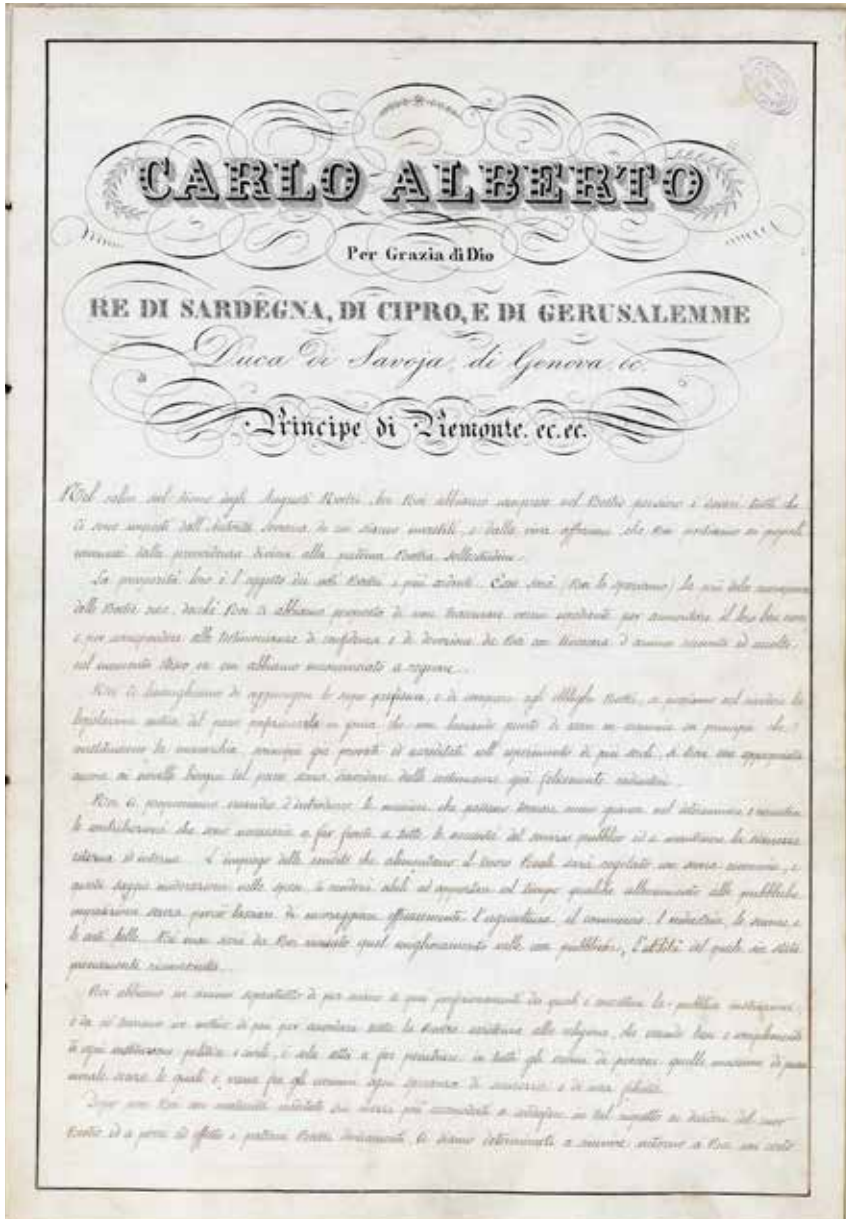
De l'ides Noyet du 18. 1831
1831 pour être créé un lieu local d'état
Nommé Sigis, C'est-à-dire, en plein d'Etat
n'espérons quel que soit l'acte, par cela
encore le lieu de la forme et pour
Strasbourg le 22nd août 1831.
Caban 1^{er} B.

De l'ides 22
Soit fait l'acte de l'acte
pour être créé un lieu local d'état
fait à Strasbourg, au bas le 22nd août 1831.

Pelle 1^{re} R. *Age, de l'âge ancien*



Editto Racconigi
Italiano



CARLO ALBERTO

Per Grazia di Dio

RE DI SARDEGNA, DI CIPRO, E DI GERUSALEMME

Duca di Savoia, di Genova, &c.

Principe di Piemonte, &c. &c.

Non volendo noi, come sempre, che le nostre provincie siano divise e separate, e che i loro interessi non siano rappresentati e difesi, come conviene, abbiamo ordinato che si stabilisca un nuovo modo di amministrazione municipale, e che si abolisca l'ufficio di sindaco, e che si nominino commissari di amministrazione municipale.

La pubblica amministrazione si farà per mezzo di un sindaco, o di un commissario, a seconda che il numero degli abitanti sia minore o maggiore di mille. Il sindaco, o il commissario, avrà il compito di rappresentare i bisogni del comune, e di far eseguire i lavori di pubblica utilità.

Per le provincie in cui il numero degli abitanti è superiore a mille, si nomineranno commissari di amministrazione municipale, i quali avranno il compito di rappresentare i bisogni del comune, e di far eseguire i lavori di pubblica utilità. Il sindaco, o il commissario, avrà il compito di rappresentare i bisogni del comune, e di far eseguire i lavori di pubblica utilità.

Per le provincie in cui il numero degli abitanti è inferiore a mille, si nomineranno commissari di amministrazione municipale, i quali avranno il compito di rappresentare i bisogni del comune, e di far eseguire i lavori di pubblica utilità. Il sindaco, o il commissario, avrà il compito di rappresentare i bisogni del comune, e di far eseguire i lavori di pubblica utilità.

Per le provincie in cui il numero degli abitanti è inferiore a mille, si nomineranno commissari di amministrazione municipale, i quali avranno il compito di rappresentare i bisogni del comune, e di far eseguire i lavori di pubblica utilità. Il sindaco, o il commissario, avrà il compito di rappresentare i bisogni del comune, e di far eseguire i lavori di pubblica utilità.

Per le provincie in cui il numero degli abitanti è inferiore a mille, si nomineranno commissari di amministrazione municipale, i quali avranno il compito di rappresentare i bisogni del comune, e di far eseguire i lavori di pubblica utilità. Il sindaco, o il commissario, avrà il compito di rappresentare i bisogni del comune, e di far eseguire i lavori di pubblica utilità.

avanti di porre in publico voto, sotto al detto nome, tutti ed abituali tutti nelle diverse politiche, uomini
dotti per luoghi di importanti affari, e spediti per l'anno, loro al pubblico bene.

Per ingrandire però con carità ed affettivamente da un e profittare in buon loro e della loro repubblica. E con
tanta più carità degli uomini liberati, per poter meglio, così la loro vita sempre in grado di pace,
in alcune parti delle antiche istituzioni, quali sembravano che il nome delle arti e l'ordinamento propri
della costituzione hanno ricevuto variazioni.

Con dunque in un formato anterior, e fanno pervenire al detto nome le loro sentite, sugli affari e saranno
di un utilità, ma non essendo per i loro degli uni e degli altri alcuna concessione, può ancora de
di una decisione di essere ancora, al bene indirizzamento di alle appropi, spediscono delle cose.

Alcune altre e si considerate ancora che ragionevoli in un ad un modo tutte e loro sparsi erano di un
in questi luoghi, l'una degli affari, se qualche più breve e più profuso, e accorsi delle deliberazioni unite
di essere e mantenimento di proprii.

A quali dunque che considerano attentamente, prima di far, vogliono appropi, in tempo, alcuni
voti alcuni personaggi, i quali prima delle particolari, poter ottenerne e delle medesime, pubblici
suggero ancora nel modo dei parimenti, da un e con delle prima, non essendo finiti di quel modo di
opinioni, benché per le quali, hanno in grado di essere e con luoghi delle ponderazioni delle diverse parti
in tutti loro, si significano e suggeriscono più convenienti il tempo per essi più accorto, e gli altri
di un e ha che sarebbe, d'ogni e terminare.

Altri a di loro ancora anche cosa di considerare e ragione delle materie alcuni di altri che per luoghi
loro ancora fatto loro di essere spediti, e saranno spediti avanti prima di far, in ogni cosa in tutti
indotti in le loro di chiamare in tutto l'ordine gli altri loro ogni qualche cosa loro accorsi ad un avanti
tutto per le pubbliche opinioni.

Tutti con le dette deliberazioni. E alcuni ancora in argomenti allora determinati di essere in consiglio
di altri di quali rimane le funzioni tutti, meno di un conosciute, e non doveva consiglio pronunciato delle loro,
in dunque dovranno adottate a tempi con determinati.

Una tale dunque dotti in più essere, convenienti di sanzionare gli affari comuni, e sono gradi e di
determinare le sopravvenire, convenienti per quelli di essere pubblici e di più alta importanza. Questi saranno
determinati e serviti della nostra procedura, alle deliberazioni, le più antiche, alle quali, parte, parte, le sono
il consiglio, tutti, non indovinare che non da tali determinazioni, per guidarsi, consulto, saggio, di determinati, quali
sottoposti, quali sono conosciuti il detto governo, e serviti per sempre la nostra libertà. Così con
sono che si procureranno in tal guisa, propriamente, necessariamente, indicata la dignità della nostra legge, che
appropiamente con deliberazioni, quali sono, volenti a provvedere al pronto succedimento al pubblico bene.

Alcune con a proprio l'ordinamento e ogni cosa, tutto, con ragionevole per quanto sono in loro e per
quanti e tempi la competenza e l'istituzione di qualche potere. E quando, per ragionevole alle cose
serviti della nostra repubblica, si affrettano, con ragionevole, nel compimento di determinati di loro, accorsi
non saranno, in tutto, la nostra libertà, le buone cose, delle medesime, essere, con pervenire con di un
avanzare di essere e conosciute la gloria di nostra repubblica. In li e sono di chiamare, famiglia, nostra
avanzamento, e in ogni giorno, di essere, il paese.

Così di parole, in tutto, con essere, di essere, tutto, di avere il paese, del detto consiglio, allora
siano di determinare, quanto sopra.

4.

È creato presso alla Corte, persona un Consiglio di Stato, nominato particolarmente dalla Sovrana, degli affari che saranno portati al suo esame, nome e istituzione qui appresso.

5.

Però un Consiglio composto di Consiglieri di Stato ordinari, di Consiglieri di Stato straordinari, di un Segretario capo, e di Intendenti.

6.

Il numero de' Consiglieri di Stato ordinari sarà di quattordici, non compresi i Cardinali. Per i Consiglieri di Stato straordinari si avrà due facoltà dell'ordine della S. Annunziata, due terzi, e due Consiglieri per ciascuna provincia di province comprese una Divisione militare.

7.

Per appropinquare al Consiglio di Stato quando gli affari lo richiederanno altri soggetti, e quelli sia per la loro persona, ingià, sia per le loro ragionevoli speranze, o per esperienza, o talenti, si nomineranno ministri sotto la Reale commissione.

8.

Questi ministri aggiunti non potranno essere le vesti de' Consiglieri di Stato che parteciperanno alla deliberazione.

9.

Si avrà di entrare in funzione i Consiglieri di Stato sia ordinari sia straordinari, parteciperanno sotto la Reale commissione e in quelli dell'alto personaggio sia tra per se sommati al giuramento di dover fedelmente, e servir la sua maestà il Consiglio di cui sono scelti si rappresenterà tutto se che Annunziata città, e convenienti al loro stile, stile, di copiare al mantenimento della dignità e della purgazione della stessa, e si farà osservare, e non hanno in tutto, però, sono ancora gli altri, che si fanno petali istituzioni nelle diverse parti del Regno Romano.

10.

Le funzioni de' Consiglieri di Stato ordinari sono inalienabili con qualunque altro, sia occupato un loro officio.

11.

Il Consiglio di Stato sarà diviso in tre sezioni, cioè:

- 1.° la prima dell'Interno
- 2.° la seconda di guerra, guerra, e di affari esteriori
- 3.° la terza di Finanze.

La seconda di queste sezioni sarà composta di sei membri, e la terza due di quattro membri, saranno non compresi i Cardinali.

Ciascuna di tali sezioni sarà in comunicazione con la Segreteria di Stato, alla quale occupazione le materie in lei trattate.

12.

La prima sezione non potrà deliberare se non in numero numero di cinque Consiglieri presenti, e se altri due o il numero è superiore a tre.

13.

Si è ordinato delle sezioni saranno sotto la loro più o personaggio più autorizzati e i più detentati delle cose.

11.

Gli uffici che s'ioe. l'ammistrazione; e che i Reali, Grandi Segretari, e il quindici degli affari saranno per l'ammistrazione per una Camera del Consiglio di Stato, saranno distribuiti nelle mani del Segretario Capo.

12.

Le somme del lavoro e il metodo da seguirsi nella spedizione degli affari saranno determinati da un regolamento di amministrazione proposto dal Consiglio e da Sua Maestà.

13.

Le funzioni generali del Consiglio si saranno alla Realta. giustizia, e in presidenza in ogni Realta in alle personaggi, che in ciascuna anno deputazione per sempre. L'ufficio di Sua Maestà.

14.

Il Grandi Reali Segretari e il quindici degli affari interverranno alle adunanze del Consiglio di Stato alberti, saranno stati per se da Sua Maestà autorizzati, ma s'effice non si saranno che stati autorizzati.

15.

Le relazioni di cui faranno sugli affari da loro dipendenti, saranno sempre accompagnate da tutti le carte e da tutti i documenti analoghi.

Le da nuova università del lavoro deficiente e preparatoria essere sempre di più senza abbreviamenti, ma la decisione sugli affari della Grandi Segretari.

16.

A seconda da sua Maestà fanno anche intervenire nelle adunanze del Consiglio di Stato i capi delle Amministrazioni.

17.

Non i del Consiglio di Stato ordinari e straordinari, e le persone loro aggiunte, come nell'articolo 6 saranno il tutto di stato ad nelle stesso che nel Consiglio.

18.

Non ammetteranno annualmente e a tempo straordinari e Consiglio di Stato straordinari per intervenire in ciascuna generale del Consiglio comprese sopra gli oggetti, che saranno determinati con Realta Capo Segretari.

19.

Il Segretario Capo del Consiglio di Stato deterrà le deliberazioni prese nelle adunanze generali. Se non di suo empimento ne supplirà, le cui quelle fra i Reali Segretari che sono autorizzati da Sua Maestà, e del Sec. Generale del Consiglio.

20.

Il Consiglio di Stato non stabilirà mai una camera in forma di decisione, ma in maniera ⁵¹⁷ di deliberazione consultiva. Si tratterà sempre nelle deliberazioni, e i Reali parte all'unanimità, e con una maggioranza assoluta o relativa di voti.

Il Reali Grandi Segretari e il Reali fanno sugli presentazioni alla Realta segretaria gli Costi, le lettere, patenti di stato interuniversitarie saranno alle quali saranno date luogo le discussioni e gli ordini del Consiglio di Stato. Ma non come autorità di tali Costi, lettere, patenti, e interuniversitarie sarà esperta una maggior nelle capitazioni di suo Consiglio.

21.

Il Consiglio di Stato sarà incaricato dell'ordine e della direzione di tutte le dipendenze legislative.

22.

23.

24.

25.

26.

27.

28.

29.

30.

31.

32.

33.

34.

35.

36.

37.

38.

39.

40.

41.

42.

o di regolamento che dipendono positivamente da loro. Egli sarà del pari chiamato a deliberare sopra tutte le che riguardano il mantenimento dell'ordine stabilito dalle leggi degli Stati, e dei regolamenti.

22.

Gli affari i quali concernono solamente gli interessi privati e locali, saranno discussi nella sessione su appalto.

23.

Gli affari di universale importanza, e di cui sia pubblica deve l'ordine preparatorio di una delle sessioni, secondo l'ordine delle materie, saranno sottoposti alla discussione delle sessioni riunite nel Consiglio di Stato.

Tutto in questo numero:

Tutte le deliberazioni generali delivolate ad una forma di legge, o di regolamento di amministrazione pubblica che dovranno essere sottoposti al Parlamento, come da uno dei Comuni, Provisori, Regatori, e dal Governatore;

Le questioni di amministrazione che potranno elevarsi fra le Camere legislative.

I mezzi di esecuzione finanziaria e di amministrazione sempre quando non si avrà preceduto qualche legge speciale.

I diversi oggetti che saranno date occasione alle rappresentanze da Parlamento, e della Camera di Camera.

Le deliberazioni generali che riguardano alla amministrazione del buon ordine, alla pace, alla istruzione, di ordine alla salute pubblica, al perfezionamento degli studi, e progressi della scienza, alla agricoltura, all'industria, o al commercio.

Il bilancio generale dello Stato tanto attivo che passivo, nei supplementi di finanze che possono essere richiesti qualche volta dove emanato suo bilancio.

I aumenti o a farsi da nella determinazione di natura e quantità delle pubbliche imposte.

Le convenzioni da stipulare che si hanno con alcuno degli Stati potrebbe mettere nel caso di unificazione, o di unificazione che potranno aver luogo nel territorio e confini del pubblico territorio, e sulla liquidazione del debito pubblico.

Le convenzioni da una favore succedere, o regolamento sulla dogana, e sulla finanza, e le tariffe delle imposte sui consumi che saranno.

I conti delle amministrazioni e delle istituzioni generali.

E in fine tutti gli altri affari non specificati di sopra, che non cadano necessariamente di fare dipendono comunque dal Consiglio di Stato.

24.

Il lavoro preparatorio il quale a tenore dell'articolo precedente dovrà essere fatto in ciascuna sessione sarà comunicato ai diversi Consigli di Stato alcuni giorni innanzi all'adunanza straordinaria per la discussione generale.

Il Consiglio di Stato il quale avrà fatto la relazione dell'affare trattato nella sua sessione, avrà anche il diritto di riferire al Consiglio di Stato.

25.

Il Parlamento avrà potere e fatti, mettere nel corso le cose della legislazione e particolarmente la materia

stipulare il punto della quiete, vantata, e parlare il suo avviso.

26.

Le materie dipendenti dalle dipendenze degli affari esteri, di guerra e di marina, sono anche quelle che si riguardano l'Intendenza generale della Corte, cioè non si porteranno alla presidenza del Consiglio di Stato. Tuttavia si escludono le prerogative, e gli altri atti che producono obbligazioni reciproche fra le Potestà generali dell'Impero di guerra e di marina, e le scorte di procedure, ed altri particolari saranno decise dal Consiglio di Stato, ed approvate da Noi in forza di legge.

27.

Le disposizioni legislative riguardanti i diritti d'altreppie e di assicurazione, fra Stato e Stato, come anche le difficoltà diplomatiche che potessero sorgere sopra qualche articolo di ragion simile, e di diritto dell'Impero saranno del pari sottoposte all'esame del Consiglio di Stato, sempre quando sarà in forza di legge determinata.

Le cose si farà delle emanazioni di legge e di regolamento, che concernono i costumi, le successioni, e le ragioni civili di militare, sono le disposizioni, perchè da applicarsi ad essi.

28.

Le materie sono dove ha relazione del bilancio di Sua Maestà del Consiglio di Stato si presenterà una relazione speciale sopra i miglioramenti in cui sono avvenuti sottoposte le diverse parti della pubblica amministrazione.

29.

L'attività di Sua Maestà una commissione di cancellieri composta di un Referendario, otto la presidenza del gran Cancelliere, e del grande Segretario. Questa commissione sarà incaricata dell'esame in merito in materia qualunque, dove e quando il Consiglio di Stato deve parerla deliberare.

30.

Il Referendario nominato dal gran Cancelliere, e dal grande Segretario farà la sua relazione alla commissione, la quale dichiarerà indipendentemente la sua opinione al punto di sua relazione.

Le relazioni compilate saranno trasmesse dal gran Cancelliere, e dal grande Segretario al Consiglio di Stato il quale le farà passare alla Camera di guerra e di quiete.

31.

Questa sezione dopo averne fatte le proprie deliberazioni si ne avviserà per l'accettazione e revoca delle commissioni.

32.

Si farà sapere la trasmissione di tutte le cose al gran Cancelliere, e grande Segretario, il quale presenterà alla Corte, e quando le deliberazioni, alle quali saranno date legge e senza eccezioni, per quanto si fa.

33.

Il Consiglio di Stato prenderà il parte immediatamente dopo i giorni fissati, e i termini sopra.

34.

Gli Affari del Consiglio di Stato saranno interamente determinati. Il Consiglio di Stato stabilirà necessariamente un ministero ragguagliato alle forze de suo dipartimento.

35.

Il Consiglio superiore attualmente esistente si formerà in qualche forma in tutto ed in parte compresa in quello del Consiglio di Stato, saranno l'oggetto di Stato, allora determinazioni.

36.

Le disposizioni del presente Statuto saranno in vigore ad incominciare dal 1. di novembre prossimo.

Disegniamo agli E.lli. alle Lettere Reali, in Regolamenti di tutte le Leggi in general, che
particolare imbarco al presente. Sotto il quale non vogliono esser conosciuti su loro dati a persona.
Ritroviamo in simili Lettere, ed alla Camera Reale di tutti i continenti, ed alle altre
stampa della Stamperia Reale, restano la stessa per essere all'originale. Chi tale è detto scritto.
Date al Reale, simile a trovarsi il tutto ed avere la copia di come del sapere nella stessa Camera
di S. M. Reale. Il primo.

G. S. M. Reale

Il Reale
Il Reale
Il Reale

di L. S. M. Reale

Reg^{to} al Controllo Generale
il 19. Agosto 1821
S. M. Reale. C. 188.
Il M. Reale: Capo della P. Prof.
Braggia



Regio Editto del quale V. M. era in questi Reg. dati di Camera Reale, un
Consiglio di Stato.

Ha comunicato al P. Rev. Genl.
Torino il 19 Agosto 1851
Luigi P.

Sarà comunicato al Sig. Revisor Gal. di S. M.
Torino il 19 agosto 1851
Calce G. P.

Uffo l'avanti aff. No. 2111 Delle Delle
Chimato, e Contrapposto De l'Gharro
Primo Signatore Di Stato per gli affari
Interni
L'uffo non dipende che venga il
medesimo No. 2111 interinale, da qui
aff. plurimo per ogni spuntato
Secondo la sua forma, mente, e
tenore.

Torino il 19 Agosto 1851
Mazzoni G. P.

Secondo la Conclusione
Torino il 19 Agosto 1851
Luigi P.

Ha comunicato al Sig. Rev. Genl. Gal.
Torino il 19 agosto 1851.
Giovanni G. P.

1. L'acconto, cioè il debito
di cui si parla, e contrapposto
2. A l'acconto, primo leg. di stato
per gli affari della Camera.
Nonché di simili di ogni
di medesimo interinale
per essere venute, mente
la sua forma, mente, e tenore.
Torino il 19 agosto 1851.

Quello
Secondo la Conclusione di sopra
Torino il 19 agosto 1851.
Giovanni G. P.

1. L'acconto, cioè il debito
di cui si parla, e contrapposto del
primo leg. di stato per gli affari interni,
e contrapposto al contabile di
Stato.
Nonché di simili di ogni
di medesimo interinale
per essere venute, mente
la sua forma, mente, e tenore.
Torino il 19 agosto 1851

Colly
Secondo la Conclusione di sopra
Torino il 19 agosto 1851
Calce G. P.

Ha Com. al Sig. Rev. Genl.
Torino il 19 agosto 1851
Claudio G. P.

1. L'acconto, cioè il debito
di cui si parla, e contrapposto del
primo leg. di stato per gli affari della
Camera.
L'uffo non dipende che
quello di sopra, di cui si parla, e contrapposto
di cui si parla, e contrapposto
per essere venute, mente
la sua forma, mente, e tenore.
Torino il 19 agosto 1851
Giovanni G. P.

Secondo la Conclusione di sopra
Torino il 19 agosto 1851
Claudio G. P.

Patenti del 13 Settembre 1831

1831. 10. 7^{ma}

CARLO ALBERTO

Per Grazia di Dio

RE DI SARDEGNA, DI CIPRO, E DI GERUSALEMME

Luca, e Jacopo, di Genova, cc.

Principe di Piemonte, cc. cc.

Concedo, sia date compimento ai vostri esposti, sottoscritti nel nostro Editto del 11 di Agosto ultimo come nel quale abbiamo esposto nei Consigli di Stato per l'anno 1831 di benemerita e voluttosa alcuni particolari provvedimenti atti ad agevolare il commercio del sale che si siano proposte. Benché colle parimenti di questa carta venisse ad avvertiti degli ed avere nel nostro Consiglio abbiamo stabilito di ritenere quanto segue.

S. 1^o

Disposizioni di implemento

- 1^o Dopo che avremo determinata l'opera della Salina generale del Consiglio si sono presentate nel nostro Editto del 11 Agosto 1831 il nostro Reale Segretario si sono per gli affari del Saline invenzioni e Consigliere, Secretarj, e notariati nell'art. 2. e quelli che si possono di aggiungere, recate l'art. 4^o.
- 2^o Il nostro Reale Segretario si sono per gli affari del Saline rubrica, altri al suo Esistente l'annunciare in nostri emanati, in ordine alla chiusura della Salina generale.
- 3^o Il Consiglio si sono Secretarj come annuale, non nominazione essente a vicenda delle economie del nostro Reale Segretario, Secretarj suoi, in cui non limitano il numero, e che restano in Consiglio e nelle Saline, quanto si saranno chiamati, per essere nostro emanando.
- 4^o Gli affari di generale interesse, indicati nell'art. 23 dell'Editto ed i mandati, nel fondo a linea dell'art. 24 saranno sottoposti all'esame del Consiglio si sono e delle sue Saline, senza che si subisca speciale nostro emanando per rispetto a contraddittorio affari.
- 5^o Le medesime regole saranno tenute per ciò che spetta agli affari concernenti ad interessi privati e locali, e quanto la risoluzione di quegli affari sono essere operata per lettere patenti, e allorché nella Salina, che ne sarà fatta, la sua provvista, restituzione, di principio, e di massima, dei contraddittorio venisse di suo merito.
- 6^o Quando non sapessero convenire, se alcuni degli affari mandati nell'art. 23 sia sottoposti all'esame del Consiglio assieme la Salina che loro occupazione, oppure stabilire a questo fine una Salina provvisoria.
- 7^o Le questioni concernenti al personale con esame giuridico sottoposti, ed al Consiglio si sono e alle sue Saline.
- 8^o Per rispetto alle opinioni patenti con in Consiglio si sono come nelle sue Saline, il Segretario senza il contraddittorio delle medesime per essere in questi si sono materia, se si ciò è richiesto.

Quante volte l'opinione della maggioranza di votanti, costituirà l'opinione del Consiglio e della Salina, e l'altro i membri in minoranza, prima per credere nella loro opposizione, e subire, che sia fatta attestazione della loro particolare opinione, sulla relazione, che si ne sarà fatta, dal Guard. Sigill. e dalla Segreteria, da cui dipende l'affare, di cui si tratta, nei medesimi contraddittorio, oppure rimandando l'affare a nuova sessione in Consiglio generale, e restanti nella Salina accresciuta di nuovo numero, che noi additeremo.

8. Quando nella somma di un affare con il commercio imperatore, una convenzione agli interessi privati, costerà che la legislazione esigete in proposito è incompiuta, e ancora, e ancora il Consiglio e la Camera si farà memoria nel suo parere, affinché la Legazione, la cui l'affare dipende di subbuglia di detto sommo.
9. Le informazioni intorno agli affari di progetti che toccano cose trascorsi, alla somma delle Camere e del Consiglio di Stato del detto grande sigillo e dei detti detti Legation saranno preparate nella gran cancellaria in *Republik* imperiale, la Commissione stabilita coll'art. 29 del stato degli Stati e sottoposto dal dipartimento relativo, e nelle detti Legation, la Camera e l'ufficio e viciniori, e in cui sottoposto.
- Il detto grande sigillo e i detti detti Legation, a cui saranno sottoposti, li trasmetteranno al Legation del Consiglio di Stato.
10. I pareri del detto Camera e del Consiglio di Stato saranno comunicati al grande sigillo e ai detti Legation, i quali li ne faranno relazione e ricomanderà i detti sommo.
11. Il Consiglio di Stato non prenderà in nessun caso l'iniziativa, e non dovrà dei due pareri consultivi, sulla materia che gli era specialmente trasmessa, una decisione assoluta.
- Il sommo che si non fosse interito, saranno trascritti dal Legation capo alle Camere Legation.
12. Per tutti affari portati davanti al Consiglio e davanti una Camera, quando anche si trattasse di interessi di privati e di tempi amministrati, sarà deciso coll' intervento di avvocati e di Procuratori.
- Gli avuti interessi saranno sottoposti della Legation, la cui l'affare è dipendente per amministrare, il supplemento de' documenti che saranno spediti necessary.
13. I documenti da ritirarsi dagli archivi con il detto Camera della Camera di Costi, delle Legation e altri, non saranno rilasciati, finché non sia ricevuto dal Legation capo del Consiglio a carico degli archivi, e si saranno senza indugio restituiti per cura del ministero.
14. Nessun documento legale sarà comunicato fuori che per scritto comando, fatto nelle camere di detti detti Legation, e del grande sigillo.
15. Quando il Consiglio di Stato di una delle Camere avrà dato un parere, la relazione della Legation che l'ha emessa tutti i documenti, nei quali ne risultata di una copia del parere del Consiglio e della Camera ricevuta dal Legation, e data del suo Presidente, e dei Presidenti delle Camere saranno comunicati alla Legation interessata.
- L'originale del parere e la relazione fatta in Consiglio e in Camera, se è stata fatta in iscritto, saranno consegnati dagli archivi del Consiglio e della Camera.
16. La relazione generale sarà miglioramente possibile da il suo Presidente, lo procuratore, ogni anno a 30, sarà principal mente per scopo l'ammontare in titoli, la loro quota e la quota delle spese.

§ 2.

Gradi.

17. Il Legation capo ha titolo e grado di Consigliere di Stato ordinario.
18. I detti Legation Legation delle Camere hanno grado di Dipendente.
19. I dipendente saranno grado di sottile in un affare generale, si pure non si trovano ad avere in quale rapporto.
20. Nelle Camere generali e in tutto del Consiglio saranno suoi, ed ora, si procederà fra di loro.

§ 3.

Stipendi e spese d'affare.

21. Le stipendie annue si daranno Presidenti di Camera e giusta a seconda legge, ed in questa somma sarà tenuto conto degli stipendi e delle pensioni pagate, del detto degli di un giorno, a quattordicimila lire. Ma la riduzione a farsi nel compiere di questi stipendi e delle pensioni non sarà luogo oltre a cinque mila lire.
22. Non è occupato stipendio di vita al suo Presidente, chiamato a presiedere in nome del detto, e nominato al Consiglio, fuori di annuali straordinari nominati negli art. 3 e 4.
- Lettere i quali non sono tenute in conto saranno ricevuti quanto sono chiamati ad intervenire alle

B

adunare, sovranamente una intimità di quindici lire al giorno tal di della loro partenza, fino a quella del loro
ritorno a Venezia, accresciuti inoltre di lire per posta in compenso di ogni specie di viaggio.

23. I Segretari di Stato ordinari ed il Segretario Capo del Consiglio, godranno di un annuo stipendio di diecimila lire.

24. I Segretari avranno gli stipendii determinati come segue.

- L'ariano Lire quattro mila.
- I due immediatamente dopo Lire tre mila.
- I due che seguono Lire diecimila equivalente.
- I nove anteriori Lire due mila.

25. I sette Segretari Segretari delle Sezioni avranno uno stipendio di quattro mila lire.

26. A meno che non sia da loro altrimenti determinato a vicenda, nella particolarità di cui che li saranno incaricati
gli stipendii sono come stabilito formano spese ogni altro stipendio o pensione, se avviene delle commesse, delle pensioni
e di stipendii dell'ordine di S. Maurizio e Lazzaro ed avanti degli stipendii e pensioni pagate nel Abruzzo della
S. M. S. S.

27. E provisoriamente, allegata sulle stipendii degli impiegati nella segreteria del Consiglio e per le spese d'affari e
ogni sorta la somma di Lire quaranta mila, e per le intimità di spese di viaggio e di soggiorno al Consiglio
Mandiamo incaricati coll'art. 3. e coll'art. 6. la somma di quindici mila lire.

S. S.

Disposizioni transitorie

28. Al primo ed prossimo novembre, in cui saranno in vigore le disposizioni del nostro Editto del 18 dell'ultimo corso sono
di quelle rimarranno soppressi l'attuale Consiglio di Stato e di commercio, il Consiglio delle Sezioni, formandosi il
Consiglio di Legazione di Venezia.

29. Le funzioni del Consiglio di Legazione e le quelle di Legazione, le quali non sono comprese in quelle del Consiglio
di Stato saranno l'oggetto di ulteriori nostre determinazioni.

Avvertiamo ai Signori Uditori ed alla nostra Camera di conti di registrare le presenti ed alle copie stampate
alla stessa Cancelleria reale presentando la stessa fede come all'originale, che tale è nella verità. Detti in Venezia il
Venerabile del mese di Settembre, l'anno del Signore mille ottocento trentasei e del Regno nostro il primo.


 Donato d'Almeida
 Segretario Capo
 V. Rossi

Registrato al Consiglio Generale
 addì 10 ottobre
 Registro di Stato a. 1836
 Francesco di ...


 R. M. Caracciolo

Patente per la quale S. M. ordina alcuni provvedimenti per rispetto al Consiglio di Stato, tenute dal Reale
 Editto del 18. Agosto 1831.

Registrato e firmato
 Luigi di ...
 ...

Faranno comunicare al Sig. Reale Generale D. S. A.
Torino addi 11 di Ebre 1831.
Moreni P.

Seconde le presenti N.º Patenti del 13
Tribù p.º p.º firmate da S. M. de:
circonvenire spedire, e contro segnare
l'uff. non si dipente mandarsi le
medesime registrare da questo Reg.
Magistrato, per essere operate se-
condo la loro forma, mente, e tenore.
Torino gli 11. 866º 1831.

Pracezza
Secondo le sovraesposte combinazioni
Torino li 11 di Ebre 1831.
Moreni P.

Soit mention à l'arrêté fiscal
gendral. fait à Chambéry au pres
le 14. octobre 1831.

Postier Dubellair

De Lavinson

Je soussigné, le Commissaire Reale de la Haute Savoie,
certifie que le 14 Octobre 1831, par acte
deuxième, j'ai fait faire au dit
Monsieur le 14 Octobre 1831.

Soit fait le pourregistrement Regim
fait à Chambéry sans soust
le 14. octobre 1831.

Postier Dubellair

De Lavinson

Le Comte de S. A. Reale de Savoie
Genève le 22. 1831.
N.º 2981. Ser. 07.
Je soussigné, le Commissaire Reale de la Haute Savoie,
certifie que le 14 Octobre 1831, par acte
deuxième, j'ai fait faire au dit
Monsieur le 14 Octobre 1831.
Je soussigné, le Commissaire Reale de la Haute Savoie,
certifie que le 14 Octobre 1831, par acte
deuxième, j'ai fait faire au dit
Monsieur le 14 Octobre 1831.

Faranno comunicare al Sig. Reale D. S. A.
Torino addi 11 di gher 1831

Stefano P.
Visto la presente N.º Patente del 18.
7.º p.º firmata da S. M. de:
circonvenire spedire, e contro segnare
l'uff. non si dipente mandarsi le
medesime registrare da questo Reg.
Magistrato, per essere operate se-
condo la loro forma, mente, e tenore.
Torino gli 11. 866º 1831.

Pracezza
Secondo le sovraesposte combinazioni
Torino addi 11 di gher 1831

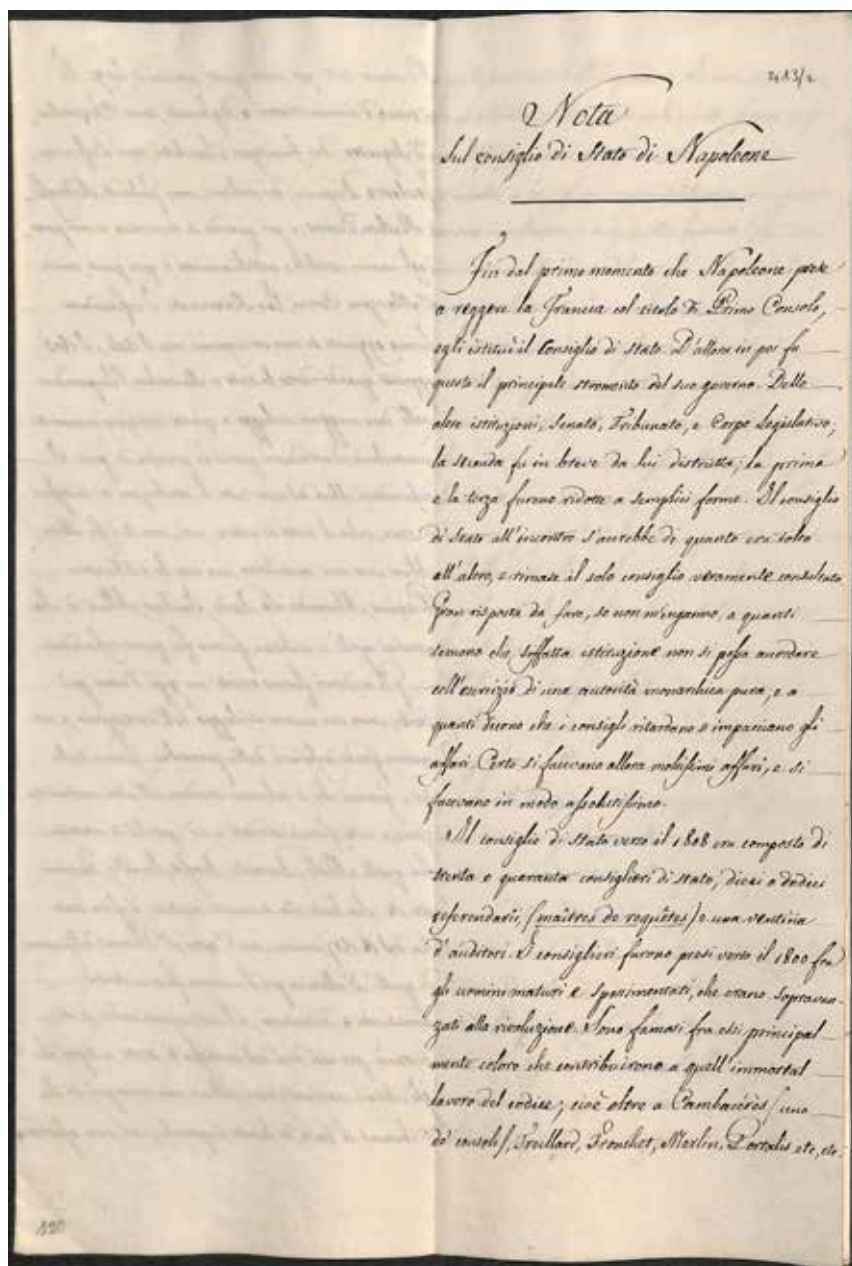
Faranno comunicare al Sig. Reale D. S. A.
Torino addi 20 di gher 1831.
Stefano P.
Visto la presente N.º Patente del 18.
7.º p.º firmata da S. M. de:
circonvenire spedire, e contro segnare
l'uff. non si dipente mandarsi le
medesime registrare da questo Reg.
Magistrato, per essere operate se-
condo la loro forma, mente, e tenore.
Torino gli 20 di gher 1831.



Je soussigné, le Commissaire Reale de la Haute Savoie,
certifie que le 14 Octobre 1831, par acte
deuxième, j'ai fait faire au dit
Monsieur le 14 Octobre 1831.

1831
L. A.

Nota del Consiglio di Stato



Legge che costituisce il Consiglio di Stato

*Legge
che costituisce
il Consiglio di Stato
e il Consiglio
della Franc cancelleria.*

Carlo Alberto,

per grazia di Dio,

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme,

Duca di Savoia e di Genova,

Principe di Piemonte.

S. S. S.

*La Sapienza governativa, nel dar buone leggi,
non dismette il pensiero di farle migliori, e coll'andar
de' tempi le adatta ai nuovi e presenti bisogni; ma si
si adopera sempre con circospezione di riguardi, e con
maturità d'anni, per evitare intatto le leggi da non
toccarsi, per serbare il rispetto dovuto agli ordini
antichi, e per evitare le alterazioni di sterco che grandi
e ripetute. Con perciò un giusto numero di popolo
affermato, e così gli anteriori costumi, e gli altri usi
predecessori, e Srs. della Divina Provvidenza chiamati
a reggere una gloriosa e impensabile nazione, valentia
in governo, temperata in pace, nell'una e nell'altra*

ca. lezioni, militari, giuriconsulti, amministratori,
di altri belli e virtuosi personaggi distinti
proprietarii, che abbiano fatto prova di equità
e di zelo pel pubblico bene.

7. ^{Almeno uno scelto dall'} ~~Per~~ anno indicheranno con vostra
speciale provvisione i consiglieri che dovranno
fare questi servizi attivi in consiglio.

8. La carica di consigliere di stato sarà
compatibile con qualunque altro ufficio.

9. Nel consiglio di stato saranno almeno
quattro giunte, cioè giunta legale, giunta d'affari
dell'interno, giunta di guerra e marina, giunta
d'agricoltura, ognuna composta per lo meno di
tre consiglieri, uno de' quali farà l'ufficio di
Segretario.

10. Del rimanente, il numero de' consiglieri
di tal consiglio sarà sempre indeterminato, ma non
minor di diciotto in servizio attivo per numero
di trenta sedici.

11. Il Segretario del consiglio sarà da Noi
nominato, con assegnamento di stipendio ^{proporzionato a' suoi uffici}.

12. Il consigliere di stato applicato ad una
delle giunte, ~~le dette~~ ^{dette} consiglio se non hanno
stipendio d'altro ufficio, avranno quello che
che da Noi sarà loro assegnato, e rimarcano
consiglieri di stato non avranno per questo
titolo nessun assegnamento; ma se godono
d'altro stipendio, continueranno a godersi
anch'è felice temporaneamente
dispensati dall'esercizio dell'altro ufficio.

Capo II.

Osuo

13. All' consiglio di Stato saranno da nostri primi segretari comunicate tutte le minute di leggi e d'atti legislativi, come ampliazioni, o restrizioni, ed 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 forse 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, ed abrogazione in tutto o in parte di regolamento anteriore.

15. Per tutte quelle provvisioni che secondo l'uso debbano emanare da Noi sulla clausola consuetudinaria, ^{le nostre} d'aver avuto il parere del nostro consiglio, quando non siano preparate dal consiglio della Gran cancelleria, ~~il~~ ^{le} ~~medesime~~ si dovranno comunicare al Consiglio di Stato.

16. I nostri primi segretari, comunicando le minute al consiglio di Stato, vi avranno sempre i documenti che preparati a lor senso richiederanno la discussione, e vi aggiungeranno per quegli atti che dal consiglio saranno chiesti.

17. Le comunicazioni dall'anno 1832, ed abate ad ogni triennio, sarà comunicato al

17. Il Consiglio, non solo la minuta di legge, contenuta
in ristretto il bilancio, annuale e triennale,
ordinario, e lo scorte, straordinario, per l'anno
o per triennio; ma egualmente gli sarà data copia
dell'intera bilancia, non meno che degli spogli,
vale a dire de' conti ministeriali delle diverse
aziende, per triennio precedente a quell'anno
in cui si farà l'esame del bilancio per l'anno
sequente e per sequente triennio. Un conto
degli spogli potrà pubblicarsi colla legge e
separato.

18. Al Consiglio di Stato s'incollerà pure quali
altri affari di governo che di speciale ordine
nostro gli saranno comunicati.

19. Quando Noi non avremo in persona
preseduto il Consiglio, ci sarà rappresentato il
suo parere da chi lo avrà preseduto.

20. Al Consiglio di Stato si potrà per
nostra speciale provvidione, riunire in adunanza
il Consiglio Supremo di giustizia, nel qual caso
la riunione de' due consigli s'intitolerà ~~per~~
Consiglio Supremo di Stato.

21. In casi straordinari, potrà farsi
somigliante riunione per deliberazione
uniforme di ciascuno de' due consigli, se in-
contrario non siano un ordine Nostro, e nella
Città dove siedono i detti consigli non Ci
troviamo presenti Noi ed un Nostro
Luogotenente generale.

22. Anche fuori del Consiglio, vorremo

i Consigli di Stato adempire quelle altre
incariche che da Noi lor verranno
affidate.

Titolo II.

Del Consiglio della Cancelleria.

Capo I.

Ufficiali

23. Il consiglio stesso, dovute presso la
Cancelleria, sarà diviso in due sole, una
delle quali s'intitolerà Consiglio di memoriali,
l'altra Consiglio di revisione.

24. La riunione delle due sole s'intitolerà
Consiglio supremo di giustizia. Si farà nei
casi qui dopo specificati.

25. Ogniuno de' nominati consigli sarà
preseduto dal cancelliere.

26. In mancanza del cancelliere, il
Consiglio di memoriali sarà preseduto dal
guardasigilli, ed in mancanza di questo da
un Presidente dello stesso consiglio.

27. In mancanza del cancelliere,

*Rappresentanza Consiglio
di Stato sopra abbattimento armi*

Ser.^{ma} Signore.

Per parte de' gli huomini et città della Terra de' Contado di Cocconato è stata
 spedita qua in coniglio la qui inclusa supplicazione, et letton la qualità de' fatti in
 espression, et specialmente dell' abbattimento delle armi et luoghi di V. A. Ser.^{ma} che erano
 disposti sopra la porta di Bagnasacco luogo di esso Contado, et lo stesso nominati in
 concernente, sperando che non sarà di quei di sua considerazione, et di provisione
 di sua certa scienza, Il Consiglio ha risoluto di mandar la detta supplica a V. A.
 per che si degni comandare, quanto ella giudicherà conuiuirsi tanto per la conservat.
 del suo supremo dominio, quanto per quello che ella viene da quei popoli supplicata
 nel cui infallibile partito di V. A. rimettondo: humilissimam.^{te} la preghiera.
 Dio ogni compagno di felicità. Da Ven.^{ia} li 27. di luglio 1590.

Di V. A. Ser.^{ma}

Al Bagnasacco de vadi nel corso de porte la qual
 de. impetu si seruo in questo partaccio a
 poss. dar em. parat

Papa

humilissimi Subditi et Obedientissimi Serui.

Il Gran Camerl. et Cony. di Stato.

Cocconato

Scr. ^{ma} Agnese.

Per parte di gl'huomini et città delle Terre del Contado di Cocconato è stata
spontanea in consiglio la qui inclusa supplicazione, et leon le qualità de fatti in
espressi, et attualmente d'li abbattimenti delle horti et vigna di V. A. Ser. ^{ma} ch' erano
di fronte sopra la porta di Bagnasco luogo di em. Contado, et le altre novità in
contenute, parendoci che non can' degni di sua considerazione, et di provisione
di sua certascienza, Il Consiglio ha risoluo di mandar la stessa supp. al V. A.
per che si degni comandare, quanto ella giudicará conuenire tanto per la conservat.
de' suo supremo dominio, quanto per quello che ella vien da qui sopra supplicato
nel cui infallibil' parere di V. A. rimettendoci ^{ma} humilissimam^{te} e pregiam^o
Dio ogni compimento di felicità. Da An^o li 27. de luglio 1590.

Di V. A. Ser. ^{ma}

Al Bagnasacco de vadi nel paese di poth la Gra
che impone si sente in questa particione
per se nel suo paese

Pa^{pa}

humilissimi Sudditi, et Obedientissimi Servi.

Il Gran Cancillero et Consig. di Stato.

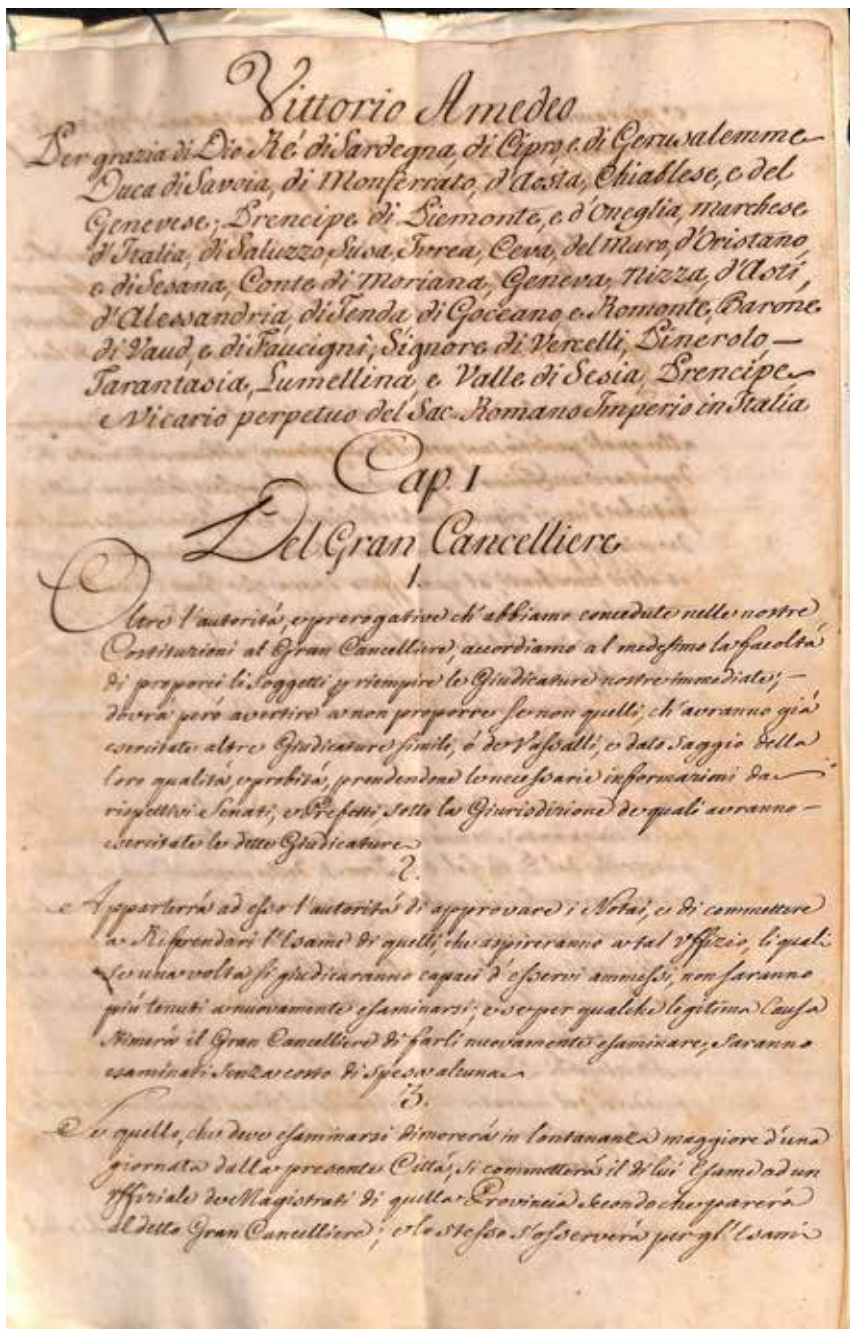
(Carand)

Costituzioni originali di Vittorio Amedeo II

Vittorio Amedeo per grazia di Dio, Re di
Sicilia di Gerusalemme, e di Cipro; Duca di
Savoia, di Monferrato, d'Avosta, di Ciabrese, e
di Genevese; Principe di Piemonte, e d'Oneglia;
Marchese d'Atalia, di Susa, di Saluzo, d'Aurea,
di Ceua del Mare, e di Sesana; Conte di Mauriana,
di Geneva, di Nizza, di Tenda, di Romont, d'Asti,
e d'Allessandria, Barone di Vaud, e di Tausignin,
Signore di Vercelli, di Pinerolo, di Tarantasia,
della Sumellina, e della Val di Sesia; Principe,
e Vicario perpetuo del Sacro Romano Imperio
in Italia &c.

Sono i Ministri del Principe, que' che costituiscono la
parte piu' nobile, e sostanziale del Governo; Merceche
sulla fede, e Consiglio di cpi. riposa l'animo del
Principe; Dall'integrita, e sperimentata virtu de
medesimi misurano i sudditi la propria felicità
e dall'abilita' finalmente, e fama delle loro preo
gative s'accresce negli stranieri la stima, e la
reputazione del Principato; siccome adunque non
debbono a così grave Ufficio promuoversi, senon che
uomini di maturo: sperienza, pratici delle Corti
straniere, Intendenti degli Affari politici, Militari,
et Ecclesiastici, così debbono questi nodrir per l'onore

Istruzione Originale per il Gran Cancelliere



e giuramenti degli Insignatori, dovendosi tuttavia l'ufficiale
così commesso farsi pagare il dritto del giuramento dovuto al
Gran Cancelliere per farlo tuore a questo -

4.

Custodirà il Gran Cancelliere i nostri sigilli, conservandoli
però con tal cautela, che niun altro possa servirsi di essi, e se
ortiverà a qualche cosa di appoggiare i sigilli, a qualche Brevete,
Concessione, o Provisione, avvertirà che tutto, segua alla di lui
presenza.

Tuttavia volendo noi, che resti provisto al caso delle indisposizioni
alle quali per le sue particolari saggiure, abbiamo stimato di
deputare un Primo Referendario, che lo possa sollevare nelle
fatigue di lui si riguardando all'istesso, e massime nelle occa-
sioni de' viaggi fuori della nostra Capitale per la relazione de' discorsi
e altri incumbenti, al qual effetto dovrà esso Gran Cancelliere
in qualunque congiuntura d'impedimento consegnargli i sigilli,
e la direzione del Consiglio e Segreteria de' memoriali, et
altri affari della di lui officina, volendo noi perciò che esso
Primo Referendario goda del quinto de' Casuali, che saranno
revertiti al medesimo Gran Cancelliere -

5.

Non potrà valersi della facoltà di concedere la moratoria di
giorni cinquanta, se non ne' casi, ne quali, oltre le condizioni
prescritte dal §. 6. fol. 68. Tom. 1. delle nostre Costituzioni
vi concorrerà anche un qualche ragionevol motivo per accordarla,
Esaminerà per tanto diligentemente, allorchè sugli proposizioni
simili ricorsi, non solo la qualità del Creditore, come è disposto dal
detto §., ma anche la natura e Causa del Credito, volendo che
ove queste sian pur privilegiate, come per incute, Salario,
restituzione di Depositi, e simili, non debba in alcun modo
concedersi tal moratoria, proibendo al Gran Cancelliere in tal
e qualunque altro ricorso di supplicare di ricorrere alcun Avvocato,
o Procuratore della parte Supplicante -

6.

Incarichiamo Singolarmente il Gran Cancelliere come scelsis del

Principe d'attentamente vegliare, acciò che s'osservino sempre non solo dal detto Consiglio, ma anche da tutti li Magistrati, Professi, Giudici, ed altri uffiziali: con la più esatta puntualità le Costituzioni, Leggi, et ordini nostri; e si stare yrinipalmen^{te} attento, che mai si derogassero da noi provisioni collegiali, perche in qualunque parte alterarsi il disposto d'esse, ma bensì che si mantenghino con tutto rigore non solamente nella sostanza, ma eziandio nella Lettera; e come resta dalle medesime Costituzioni ordinato -

7.
Spedito egli Capo della Riforma dello Studio dovrà altresì far osservare costantemente quanto abbiamo stabilito nelle Costituzioni di l'Università, ed eseguire il disposto da quelle Istruzioni, che gli saranno d'ordine nro rimesso per il buon regolamento di essa. In tanto abbiamo ordinato, che sia a nuovo ordinato continui^{te} l'impiego l'ucci di Capo della Riforma quello che più conveniente a l'esercizio, come più informato de' provvedimenti da noi dati, e dell'incamminamento ch'ha preso l'esecuzione di essi; volendo però che egli agisca sotto nome del nro Gran Cancelliere, e che ad esso communiuchi quelle risoluzioni più importanti, che si prenderanno in progresso.

8.
Dovrà finalmente aver di continuo in considerazione le qualità che si richieggono per coeercere ed uolamente un di importante impiego, e massime quella d'un inuincibile imparzialità per la giustizia, e dimostrandosi incapace di qualivoglia privata vendetta, rendersi altresì superiore alli sospetti, dovendo bensì questi cuitarlo a procurare i chiarimenti, ma giammai indurlo a portarli imperfetti al Principe, acciò ad inquisirlo inutilmente; e siccome il di lui ministero lo costituisce Padre, e Difensore de' deboli, dovrà perciò vegliare particolarmente alla loro difesa contro i Prepotenti, impiegandoci la propria autorità dell'ufficio, e pure favorendoci a noi le dovute rappresentanze, ovulo finì necessario -

Cap. 2 De. Riferendari

1.
Assisterà una de Riferendari ogni mattina all'nostra Corte, —
quando Ci troveremo in Città per ricevere le suppliche, le quali —
Ci saranno presentate; e soggiornando nei fuori d'essa, s'eguirà
la nostra persona per l'effetto suddetto.

2.
Non promulgheranno le suppliche de' ricorrenti, o il loro contenuto —
sotto pena d'infamia privati del Stipendio per un anno, e d'altro —
maggiore secondo i casi de' costudieri et iudici alla privazione della
Carica.

3.
Dovranno far un studio particolare delle nostre Leggi, Costituzioni,
e Regolamenti, ad effetto di rendersi sempre più abili a
riempire i doveri del loro impiego.

Cap. 3. Della Spedizione de' Ricorsi

1.
Il Gran Cancilliere terrà due volte in cadauna settimana Udienza
publica per ricevere le suppliche de' ricorrenti; ne farà una giusta
distribuzione à' Riferendari, in modo però che alcuno d'essi non
abbia mai quelle della propria Provincia.

2.
Non sarà lecito ad alcuno de' Riferendari di ricevere alcuna supplica
uolta à quella, che si troverà colla nostra Corte.

3.
Farà il Gran Cancilliere congregarsi detto Consiglio due volte
in ogni settimana, ed anche più soventi, se casi esigerà la moltitudine
de' ricorsi; e li Riferendari vi faranno una succinta relazione
in scritto delle suppliche, le quali saranno state loro distribuite.

4.
Quello che si ricorrono essere di pura giustizia, si rimanderanno
alle rispettivi Tribunali, a quali spetterà la Cognizione ordinaria
della Causa; senza farsi alcun Decreto, ma il semplice indritto
del oratore, specificando il Tribunale a cui saranno rimandate; e per
questo effetto si rimanderanno alla Segreteria; quelle poi, le quali
contengono materie di pura gratia, o di gratia mista di giustizia,
o che saranno del numero di quelle, che debbono come infra, venire
riferite, si ritireranno dal Gran Cancelliere, ed ristretto del
contenuto in esse, e del Parere che dovrà dare il Consiglio sulle
medesime, aucho (e ne sia) del Gran Cancelliere fatta la relazione
nella prima Domenica seguente.

5.
Li ricorsi che riguardano il militare, o l'Economico delle finanze, o dell'
Ufficio Generale del soldo, o dell'Artiglieria, fabbriche, e fortificazioni,
e faranno di pura giustizia, si indirizzeranno pure alle rispettivi
Tribunali; ma se di pura gratia, o di gratia mista di giustizia, all'
rispettivi Capo di detti Uffici, li quali li riferiranno a noi, e
potendocene appie di essi li Decreti, che faranno loro dar noi
ordinati, a tenore de quali si leveranno sopra le lettere nella
Gran Cancelleria.

6.
Anche li ricorsi di pura giustizia, che contingono materie spettanti
alla Cognizione del Consolato, si rimanderanno con semplice indritto
al medesimo; ma se sono di pura gratia, o di gratia mista di giustizia,
e si riguardano giuramento, l'Economico del Commercio, o il buon
regolamento di essi, si indirizzeranno al Capo del Consiglio del
Commercio, il quale li riferirà a noi con il sentimento di detto
Consiglio, ed avuto le nostre determinazioni, vi farà li Decreti
conformi alle medesime; indi li rimanderà alla Gran Cancelleria
per la levatura delle lettere.

7.
Quello dupliche, le quali si rimanderanno come sopra ad altri
ufficiali, acciuchino unghie de questi, fatta a noi la relazione,
e consegnanno dal Segretario del Consiglio sigillate, e descritte
in una nota da esso firmata ad uno degli Ufficiali, che dovrà

immediatamente portarlo costante alli sudetti rispettivi officiali

8.

Le Suppliche per grazia di pena pecuniaria incorsa per delitti communi, si riferiranno a noi dal Gran Cancelliere, e non dall'officio delle finanze, e così anche per grazia di Galera, ancorche il Condannato sia a pena per delitto commune come sopra, fessio già tradotto nella Cittadella.

9.

Si dovranno specialmente riferire a noi li ricorsi di Contravvenzione fatti dal Giudice alle Costituzioni, Leggi, et Ordini nostri tantum nell'assunzione de' Processi, che nelle Divisioni di essi, e quelli però che concernono il Publico volendo che s'intendano per tali anche li ricorsi contro gli Ecclesiastici, o tra di loro.

10.

Presentandosi al Gran Cancelliere ricorsi di denegata giustizia, o di Commisso iniquitativa per parte de' Giudici, o opprobriosa, prepotente, o simili aggravii, dovrà egli ritenerli, e riferirli a noi in diritto, dovea parlarne in Consiglio; ed occorrendo che tali ricorsi sieno rimossi al differendare, che si trovano in Corte, dovrà scriverli e spedirli, ed immediatamente rimetterli al Gran Cancelliere per l'effetto suddetto, lo stesso s'observerà per i ricorsi, che si fanno contro Ministri, o altri officiali nostri per malversazioni, o loro impieghi, et altri casi che potessero succedere.

11.

Allorchè si presenteranno ricorsi dalle sentenze de' Pretori, dalle quali non si dà quelle al Senato, il Consiglio esaminerà attentamente, se sieno uniformi al disposto dalle nostre Costituzioni, e sieno motivi, a quali s'appoggiano sieno giusti, o non trovandoli tali, li rigetterà, e nel'altro.

12.

Dovrà altresì rigettare que' ricorsi, ne quali si chiede la grazia d'un delitto con condizione d'arrestarsi nelle nostre Trappe, non dovendo il servizio militare sembrar una pena.

13.

Nei casi, ne quali verrà da noi ordinato al Gran Cancelliere di prender il Processi, ed in formatione da qualche d'una degli

ufficiali nostri, o che ciò sia dalle nostre Costituzioni prescritto, si chiederà con viglietti particolari, e non con Decreti sopra le Suppliche; detti viglietti si manderanno a scrittura agli ufficiali suddetti, li quali dovranno trasmettere li loro Pareri sigillati -

14.

Sarà obbligo del Gran Cancelliere di chiedere sempre il Decreto del Procuratore nro Generale rispetto a licenzi, chieff, daranno per la revocazione di sententia Camerale, di restituzione, aggrader, lo Investitura, e d'altri simili; ne quali dotti Procuratore Gen^{le} possa aver interesse, e praticarsi lo stesso a riguardo dell'Avvocato fidei jure per le materie Criminali; non dovrà però nel Decreto Lettore, e Brevetto farsi veruna menzione del predetto Parere, ma solamente riferirsi a noi, e registrarli -

15.

Nella relazione de ricorsi che si farà il Gran Cancelliere, dovrà esplicitamente riferirsi in estratto il Decreto del Consiglio, trattandosi di Vigentarsi, e dichiarare qualche Capo delle Costituzioni, Leggi, et ordiⁿⁱ nostri; il che non dovrà farsi se non per cause gravissime, o per casi ben singolari; si porterà distintamente il disposto da d. Cap^o, indi prese le nostre risoluzioni, risponderà, o farà intendere a tenore di esse, al più della Supplica il Decreto, facendovi speciale menzione del Capo predetto -

16.

Si rimetteranno dal Gran Cancelliere a' Secretarij del Consiglio le dette Suppliche, con li Decreti, acciò travagliano presentati alla Scrittura d'illo Lettore, perche possino essere presentate alla nostra signatura d' settimana in settimana -

17.

Li ricorrenti, a favore de quali saranno emanati Decreti, se non l'ar^{re} suppeguante settimana non si risolveranno di far levare le Lettore, e dovranno dal beneficio di detti Decreti, li quali - s' intenderanno in tal caso di nullo valore, e come se non fossero seguiti; et averà per dispellite il loro ricorso, tolto che abbiano avuto qualche giusta causa per differirlo, quale dovrà dal Gran Cancelliere essere riconosciuta tale -

Avvertiranno le Segretarij di distendere le lettere in tutta o per tutta conforma ai Supplicati, e Decreti, consultando in case di dubbiosi il Gran Cancelliere, e di non dare alle Decreti i titoli che non sieno dovuti, avvertendo sopra prima dall'indicare i titoli, che sarà loro rimesso dalla Camera -

Non potranno delle Segretarij rivellare sotto qualunque pretesto le loro determinazioni, o le sentenze de' nostri Ministri sopra i ricorsi, né far vedere, o partecipare a chi chi sia le provisioni seguiti sopra le Suppliche altrui, che solamente potranno comunicare all'Essecutori, quando vorranno - Né loro richiesti, ed alle parti stesse in ciò che concerna il loro interesse, né casi che debbono parteciparsi, sotto pena la prima volta della sospensione dall'Ufficio ad arbitrio del Gran Cancelliere, e della privazione in caso di recidiva, e il Gran Cancelliere riceverà il loro giuramento in tale conformità -

Prima che venghino presentate alla regia forma le lettere, il Gran Cancelliere esaminerà attentamente, se sieno conformi ai Decreti, e non le ammetterà alla signature, se i Decreti non contengano tutte le Clausole, e formalità delle Lettere, e riconoscendo che siano diversità, o trovandosi qualche postilla, dovrà rimandarle alla segreteria de' memoriali per essere riformate, e quando sieno ad avero, vi apporrà il visto del Archivio -

Spetterà agli Uffizi di far spedire tutt' i ricorsi mediante la marce, che loro abbiamo stabilita nella Tariffa, preferendo sempre a tutti gli altri quelli de' Privi, o chi portano gravia di qualche pena afflittiva -

Dovranno delle Ricorsi rimettere a recuperanti, o a chi averà da essi Commissioni di ritirare i ricorsi spediti, una nota de' loro descritti, la quale con luoghi minutamente la somma, che si farà pagata per caduna provisione, e per qual causa, con obbligo di descriver al lungo la medesima nota in un Registro,

che dovrà in tal effetto tenersi nella Segreteria, sotto pena
in caso d'Inadempimento, della privatione de' suoi impieghi.

Cap. 4.

De' Registri da tenersi da Segretarij del Consiglio de' memoriali

1.

Il Segretarij del Consiglio de' memoriali terranno con buon
ordine li seguenti Registri.

Il primo per la distribuzione delle Suppliche: ogni foglio di esso
si dividerà in tre Colonne; nella prima si noterà il nome,
Cognome, e Patria del ricorrente; nella seconda il nome del
Referendario, al qual essi saranno distribuite, e nella terza
il giorno, in cui gli saranno state rimesse.

Il secondo per le Resoluzioni del Consiglio: si dividerà ogni foglio
di questo Registro in quattro Colonne; nella prima si descriverà
il giorno della sessione; nella 2.^a il nome del Referendario, che
vi saranno intervenuti; nella 3.^a quello degli assenti, con il
motivo della loro assenza; e nella 4.^a il nome del ricorrente;
le Suppliche de' quali si saranno riposte, dovrà per tanto
uno de' Segretarij suddetti intervenire, ed assistere a tutte le
Congresse di detto Consiglio.

Il terzo per li Ricorsi, che saranno depulsi; si dividerà pure ogni
foglio in tre Colonne; nella prima si noterà il nome, Cognome,
e Patria del Supplicante; nella seconda il ristretto del fatto
per cui si farà supplicato; e nella terza li motivi della depulsione.

Il quarto per i ricorsi; di pura giustizia, che si primanderanno con
semplice indirizzo ai rispettivi Tribunali, ed Uffici; sarà
altresi ogni foglio di questo Registro diviso in tre Colonne;
nella prima si noterà il Nome, Cognome, e Patria del
ricorrente; nella 2.^a il ristretto del contenuto del ricorso;
e nella 3.^a il Tribunale, e Ufficio, a cui si sarà fatto
l'indirizzo.

Il quinto per i ricorsi che de hano riferirsi a noi; ogni foglio di q^{to}
e Registro si dividerà in quatro Colonne; nella prima si metterà il
nome, Cognome, e Patria del ricorrente; nella 2.^a il ristretto del fatto
per cui si supplica; nella 3.^a il sentimento del Consiglio; e nella 4.^a
il giorno in cui saranno a noi rispetti, et li Decreti delle provisioni
da noi emanate -

Il Sesto per i ricorsi contro i Ministri, Giudici, ed Officiali nostri;
per le Cause de quali nel § 10. del Capo precedente, il Gran
Canalliere terrà appreso. In questo Registro, vi noterà egli
stesso il giorno in cui gli verranno presentati finiti i decreti, e lo
farà registrar al lungo assieme con le provisioni che da noi
si daranno sopra di essi -

Il Settimo per i Ricorsi ed informazioni, che si chiederanno da nostri
Magistrati, e dagli Officiali di essi; si noterà in questo Registro
il nome de' Magistrati, ed Officiali, e i dotti, la data de' Ricorsi
ed informazioni, e la materia; sopra cui saranno seguiti; Li
originali poi si custodiranno sotto chiave nella segreteria de
Memoriali; e averrà in ogni tempo l'opportuno ricorso -

L'Ottavo per le grazie concedute da noi mediante il pagamento di denaro
Il nono per i duplichi concorrenti il Dilectio, o che saranno contro
Ecclesiastici, o tra di loro nella stessa forma ch'abbiamo stabilito
per il quinto -

Il Decimo finalmente per annotarvi le somme, che li Secretarij del
Consiglio esigeranno da' ricorrenti per la levatura di cada provisione,
con esprimervi darchi, e per qual causa le averanno fatte -

Si noterà pure ne' sudetti registri il nome delle persone
alle quali si rimetteranno le suppliche, tanto quelle che si faranno
rigellate, o indirizzate alli rispettivi officij, e Tribunali, quanto le
altre, sopra le quali si faranno levate le Patenti, in seguito alle
nostre Provisioni; notandovi il giorno in cui sono seguita detta
rimessione, et avvertendo di non rimettere di duplichi se non
a persone conosciute, avvisando i ricorrenti, se possono averle -

Si custodiranno li sudetti Registri con tutta diligenza nella segreteria
del Consiglio, dalla quale non dovranno estrarsi, se non
quando occorrerà il bisogno di portarli in detto Consiglio -

Si serveranno li Secretarij pre' dotti quelle maggiori Istruzioni,

che loro saranno date dal Gran. Cancelliere, e si ritroveranno
nella Segreteria nelle ore destinate per travagliarsi per tutto
il tempo che giudicarsi necessario -

Ordiniamo finalmente al Gran Cancelliere di far spedire
prestantemente un Ricavo autentico delle Presenti, non solo alla
Segreteria di Guerra, Controlor Generali, e Generale delle
nostre finanze de' Cappi, che concernono i medesimi, perche da
questi si esquisca quanto in esse resta a loro riguardo prescritto,
ma per anca alli Senati, e Camera nostra de' Conti, affinché restino
nelle occorrenze parimenti informati di ciò, che a medesimi appartiene.
Dat Torino li due del mese d' Agosto, Anno del Signore
mille settecento trenta, e del nro Regno il Decimo Settimo -

Sp. Mediceo

A. Riccardi Quadagni

V. Calzavara il Conte

V. Laurenti

Calzavara

nell'ora, Consiglio, e Segreteria de'

20/8

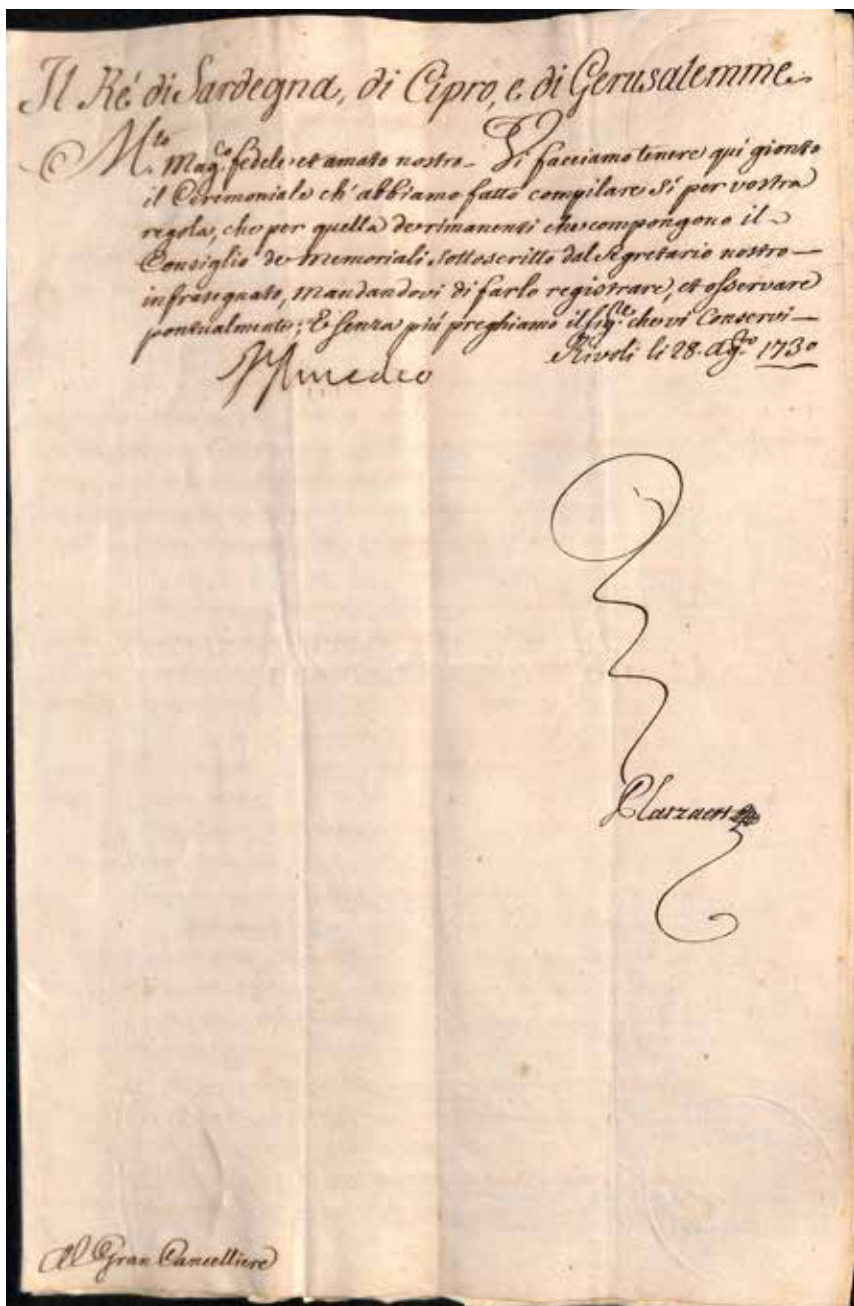
516

n.º 1.

Innoziale
al Gran Cancelliere

Mabrie Guerdiche
gran cancelliere 14/78
n.º 2

Cerimoniale di S. M.



Ceremoniale da S. M. dispato per il Gran-
Cancelliere, e Consiglio de memoriali

Delle funzioni private

Nelle Sessioni del Consiglio farà il Gran Cancelliere vestito di sua
Toga nera ordinaria, colli' *Referendarij* avvevato il Collare col
Giupponi, Calze, e Toga di Sanna e di Seta pure di colore nero -
Secondo la Stagione -

Il Segretario sarà vestito di nero ogni volta che dover comparire in
Consiglio -

Avrà col Collare anche il vestito, e mantello nero quello degl' *Officij* -
che spende di settimana dovrà assistere al Consiglio -

Siederà quinto in Casa del Gran Cancelliere, et in quella detto sia Camere
a cui è destinata, et a tal effetto si disponerà una Tavola coperta di Sanna,
e coperta di riuovere tutti quelli che vi devono essere ammessi -

Siederà in Capo della Tavola una Sedia arborea il Gran Cancelliere, avendo
alla sua destra nell'ordine laterale il *Primo Referendario*, il secondo alla
sua sinistra, e così alternativamente gl' altri secondo la loro antichità,
si quali tutti sederanno in Sedie di Sanna -

Dall' altro Capo della Tavola, et in faccia al Gran Cancelliere sederà il
Segretario vestito ordinariamente di nero sopra una sedia parimenti
di Sanna -

Il Segretario stant' alla Porta ad esquir' gli ordini del Gran Cancelliere, e
del Consiglio -

Mandato il Gran Cancelliere sederà in Capo della Tavola il *Primo*
Referendario nella sedia per' che questo è solito ad occupare -

Quando il Gran Cancelliere uscirà per Città farò seguito a suo piacere
dovrà *Officij* colla mazzetta, il quale andrà al Conte di S. Piero della
Carrozza, o della seggiotta, alla residenza che dover se uscirà dalla
Città -

Quando andarci in Corte resterà il *Matraccio* nella Camera de' *Reggi*,
et in mancanza della Camera de' *Carata*, in cui il Gran Cancelliere
aspetterà d'essere introdotto -

E Andando in Chiesa, e in Camera si formerà il *Massiccio* nella Sala delle
pubbliche Udienze, et il Gran Cancelliere sederà solo in Capo della Tavola

Del Magistrate nella Sedia destinata al Solo Presidente, e farà
tutte quelle che s'ultò fare da lui, rimandati queste nella parte
laterale alla destra del Gran Cancelliere, e sopra un arsedio simile
a quello degli altri Presidenti.

I Referendarj porteranno il Giuppone col Collare, e mantello così in
Corte, come in Città quando faranno di settimana, et essere in ogni
tempo vestiti di nero con spada, anche quando doverono seguire
in M. fuori di Città.

Delle funzioni pubbliche

Quando il Consiglio portarsi a qualche funzione pubblica di Corte,
o di Città, stara' avvertiti il Gran Cancelliere per via di Significati
vale Maestri di Cerimonie della qualita' della funzione, e del giorno,
et era, che tanto il Consiglio, che li Magistrati vi dovranno
intervenire, a fine che quest'uno dal medesimo Gran Cancelliere
fatti per tal effetto avvertire.

Il giorno della funzione, si radunera' il Consiglio nella Casa
del Gran Cancelliere vestito dell'abito già determinato dall'uso
di velute porporine con gl'ornamenti attribuiti alla di lui Dignita'.

I Referendarj vestiranno in tal occasione il Collare, Giuppone, e
di Battina nera collesu mestre di velute simile.

Il Segretario avera' il Collare, Giuppone, e mantello pariti con
il Consiglio nell'incudero sarà preceduto dalli suoi Uscieri, incudendo
il Gran Cancelliere, e doppo di esse i Referendarj a due a due

secondo il loro grado, ed anzianita', et doppo questi il Segretario solo
giunto il Consiglio nella Cattedrale, trovera' il suo posto nella nave
della Tribuna vicina alla fessata, e dietro alla Tronca di S. M.

deve farvi posto un Cuscino di velute sull'infimo dei tre gradini,
per cui si sale al Sancta. Sanctorum, e una Sedia a Franca
sotto appoggio per il Gran Cancelliere fatta nella forma, che
sarà determinata dal Maestro delle Cerimonie, dietro alla quale

faranno di questi li Banchi per il Consiglio.

Quando la funzione debba seguire in Corte incudera' il Consiglio
nel medesimo modo, e lasciati gl'Uscieri nell'Anticamera de
Palati appi, entrerà nella Camera de' Reggi, dove sedera
il Gran Cancelliere, et il Consiglio ne' luoghi, che gli altri, e preparati

nella maniera che verrà disposta dal Maestro delle Cerimonie,
aspetterà con gli altri Corp' di Magistratura d'essere introdotta
a s'ello

E col medesimo ordine si porterà a complimentare nelle ore proprio
gl' altri Principi della famiglia Reale

Es sendo il Gran Camilliere impedito dall' assistere a qualche
fazione di Chiesa, e di Corte, non vi potrà nominare intervenire
il rimanente del Consiglio, il quale in tali occasioni non può
formare Corpo senz' il suo Capo -

Occorrendo al Gran Cancelliere di visitarli Principi del Sangue,
i Cavalieri dell' ordine, e Ministri, che saranno in grado d' essere
da lui visitati, vi si porterà coll' abito privato che s'usa in Consiglio,
et in Casa

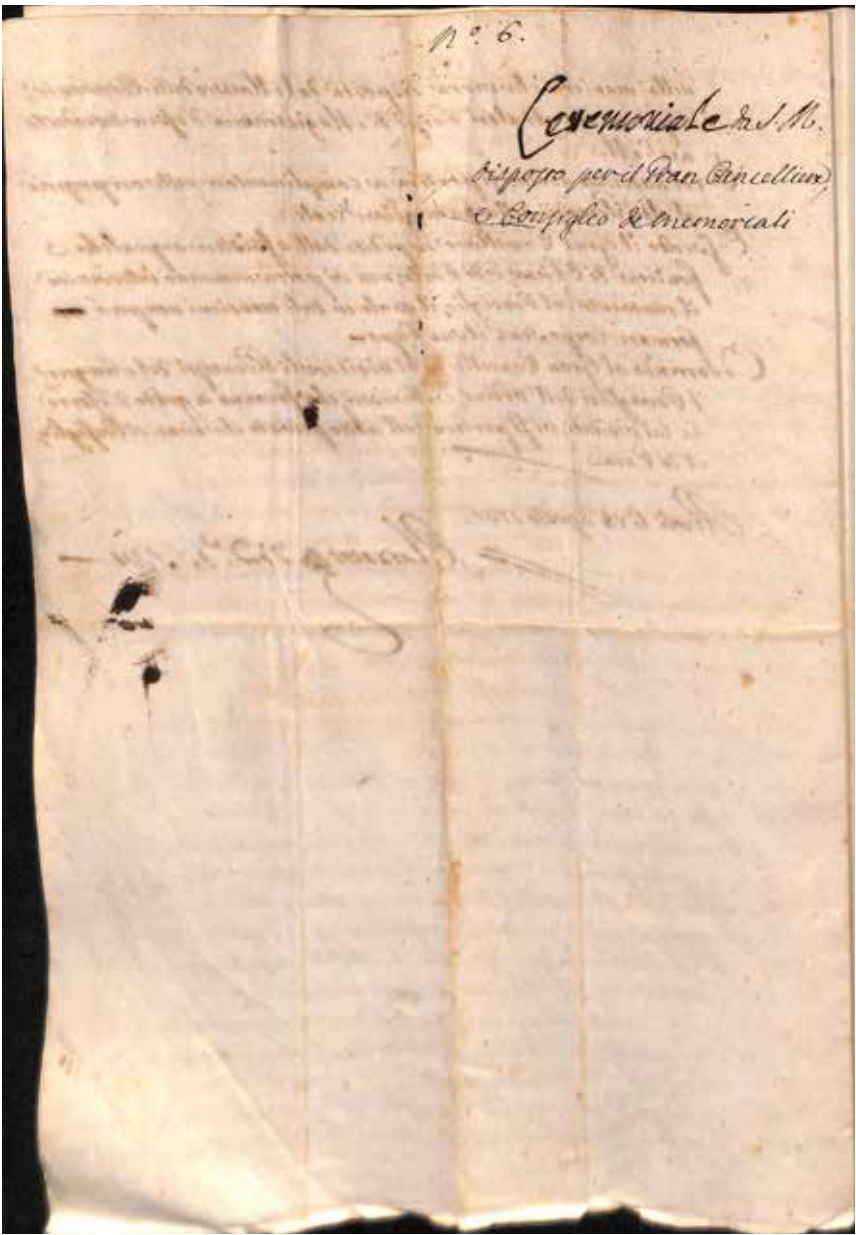
Roma li 28 agosto 1730.

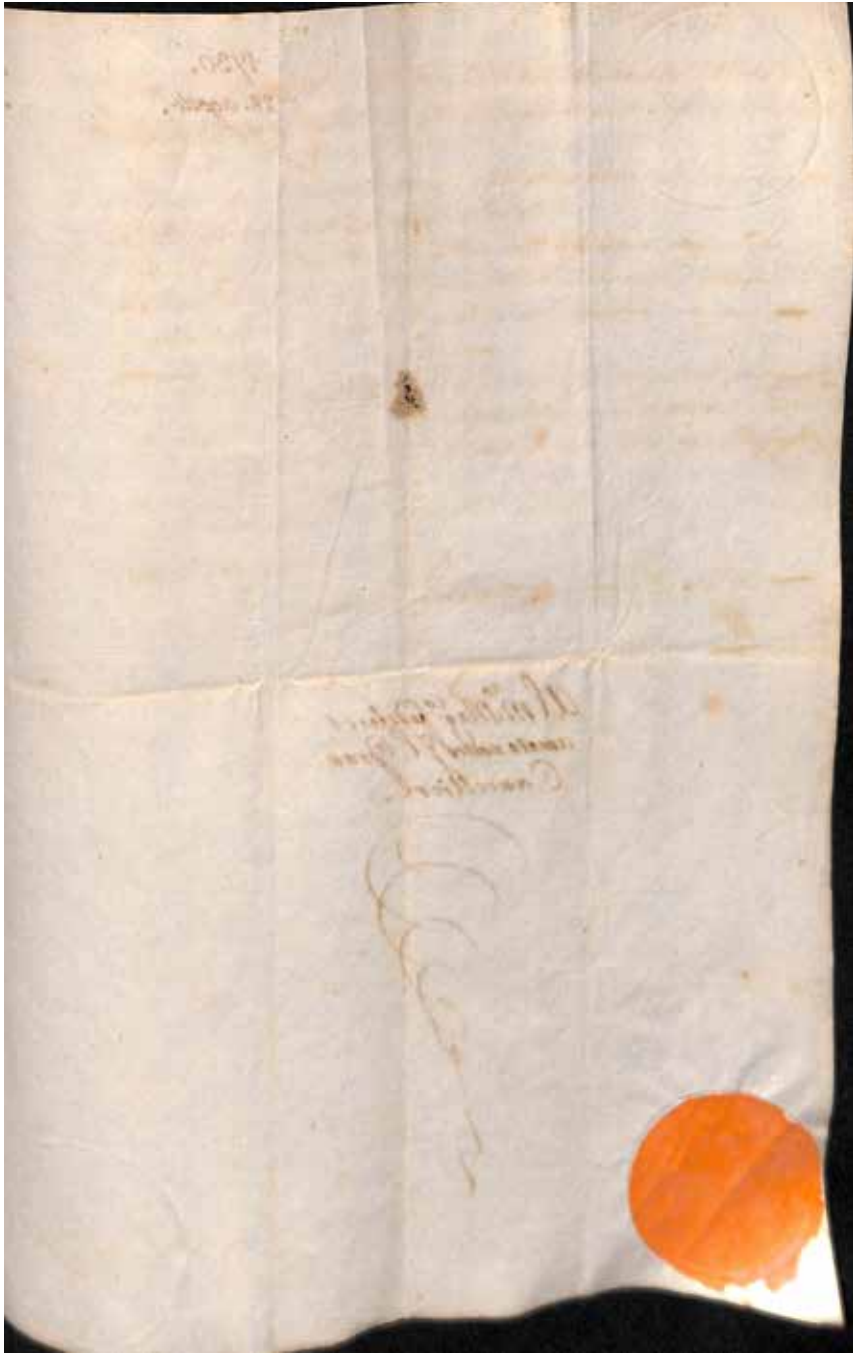
Placet per l'ord. di S. M.

n. 6.

Ceremoniale del M.

*vescovo per il Dean Cancelliere
& Consiglio & memoriali*





1730.
28. agosto.

Alm.^{na} Mag.^{ca} fidele et
amato nostro Il Gran
Cancelliere



De le Qualité et Office de Chancelier

DE LA QUALITE & OFFICE
DE CHANCELIER - BARTH.
DE PINGON.

Puis qui plaist à son Altesse avoir l'opinion de son
Conseil d'estat sur la qualité et office du Chancelier, seu
diray (comme le moyndre) s'imaymeroit ce que par les
Auteurs Grecz & Latins en ay peu retrouver, et qui
communément aux autres Monarchies est observé.

Je commence qu'entre tous Offices le plus ancien, & le
plus sage est l'estat de Chancelier. Le troisième livre est
Cicéron en son troysiesme livre De Legibus, qui se
lamenté qu'en son temps cest office n'estoit plus en
estime, dit ainsi Legum custodiam nullam habemus
Itaq; hic leges quas Apparitores nostri vestiti à Librarijs
potius publicis veteris insignita memoria publica
nullam habemus. Graeci hoc diligētius, apud quos No-
mophylax creantur. Nam hi solum literas, nū
id iudem et apud maiores nros erat, sed etiam
facta hominū observabat adq; leges revocabant.

Car en Athènes estoient leurs anstices en tel Estat,
comme atteste ledy Auteurs. Et Platon en l'epistre 8.
Vult qu'il, en age 35 en sa République, par les mots
πλημν & εἰρημν ἀρχοντες ἀποφύλακται πτωχῶν
ἀγῶναι Πικρῶν κῆ ἀντι.

Qu'autant vauit dire.
Beati v. Pax v. Velim septenas sumq; regēda
Qui Patris fixis legibus morantur.

Mais hors République les Monarques n'en ont voulu
establiir qu'un seul. come se dira. Et le mot
quant à la propriété de ce nom Nomophylax, demontre
estre l'office, qu'est le Chancelier, quasi Legum
Praeses, custodia. Come ainsi Budée se tient, en
son diction De Aetate, par ces mots Inter legatos
sēmas, cōms sēmas Nomophylaxiū juris custodia
Legū prendūm, asidū appretorū, sūgētorū scopolū.

Seau, a la forme de Statutz sur ce faitz, et
a la charge d'en rendre compte a la Comtee des
Comptes. Sic d. cap. 4. Statutum.

22. Item qui prendra, et percevra les charges, que
luy seront establis sous les Emolumens du Roy sem.
d. cap. 4.

23. Item qui recevra toutes Ambassades, et fera
les Expeditions dicelles. Sic d. cap. 4.

24. Item qui y aye deux Chanceliers, l'une appellee
la grande, l'autre la petite, prise aux Sorciates,
la quelle touteffoys se fera ou sera preset le
Chancelier. Et luy seront remis tous sceux. Sic
Recept. supra allegatur in Tractatu Ut Beneficium
ante vacatione. s. Prohibet. gl. 13. Et sic vult
servatur in Galia.

25. Item qui ou sera le grand Chancelier, ne se
pobovra ailleurs aucunes ~~charges de~~ ^{charges de} Grace, parties,
sauvegardes, copulacions, maintenues, intruditions
d'appel, anticipations, assertions, rescissions de Contractz
restitutions contre choses sceux, et autres ordonnances
promises de Chancellerie. Sic expresse in Ordinati,
omnibus Regis publicatis, et Impressis Taurini.

Brief qu'en son office pour la grandeur d'icelluy
seront impimees toutes les charges des autres officiers,
sus les quelles il doit surveiller. Come autrement
le Prince ^{vould} tenit tenu de faire, et l'en doit veiller.
Sic Budens in d. lib. de offe. his verbis; Nullis
prope finibus munia eius circumscribuntur, quasi vms
ille honor ad se sumat omnium rerum, numerusq;
crasit, cui Principis vires propemodum adimpleat.
Si que meritum et ce peut dire d'icelluy, a qui
le Prince a confere tel Office, ce que Spartrianus escrit
Adrianum dixisse, vult se habere amplius, quod
in eum conferri possit.

RECEVU.

Taurini 1563.

Della dignità e delle vicende
del Consiglio di Stato, e de' Memoriali:

Discorso

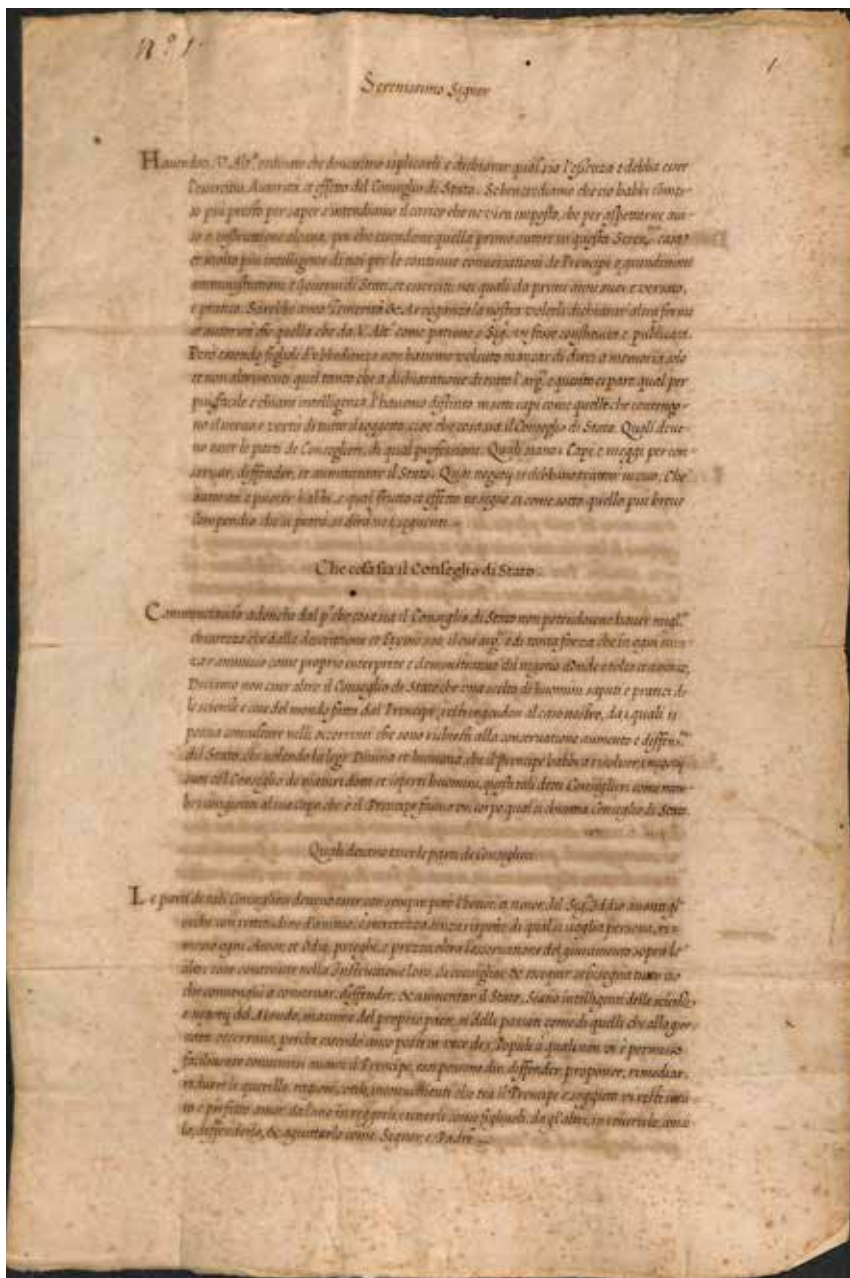
Letto allo stesso Consiglio
aprendosi col solenne giuramento
L'anno 1791.

del Conte Gattusara di Lubiana Consigliere di Stato
e Segretario

Conte Gattusara
Dominiio Gran
Cancliere -

Solevano gli antichi Ebrej, Eccellentissimi Signore, ed
Eccellenze al Duce d' Annibano Marcellino offer de'
pubblici solenni riti religiosissimi osservatori; ma
poi ne' sociali contratti nelle private conversazioni, e sin
nell' amministrazione della giustizia, trasgressori
incessanti d' ogni più sana legge. Lontana guerra Latina
nostra dal Basilio vuole, eccetto di velare il vizio col manto
di esterna religione, apparenza, segue l' esempio costato
de' suoi Magistrati, i quali venerando qual si conviene, le
sacre osservanze mentre a queste esattamente, si attingono
con incorrotta fede, eseguiscono ad un tempo i più stretti
 Doveri che la santa religione, ad essi prescrive. Noi qui oggi
Eccellentissimi Signori col rinnovarsi dell' anno rinnovate
concordi quella solenne professione che già in vostro
Antecessori costantemente prestata, e fedelmente obser-
vata, si è poi succedendosi i tempi, non men nel cuor vostro
che sulla vostro labbra, sempre incisa, e tras fusa,

Parere Originale di Giovan Francesco e Ottaviano



111

Serenissimo Segno

Haver detto il V. A. che dovessimo replicarli e dirli che qual era l'effezione e debbia con
 l'essenza Anonima et offina del Consiglio di Stato. Schematiziamo che era habbi d'omo
 no più presto per saper e intraliamo il conto che ne era meglio, de per essentare ma
 no e confusione alcuna, per che essendo quella prima come in quella Scena, tanto
 et molto più intelligente di noi per le continue conversazioni de' Principi e grandissimi
 amministratori e Governatori di Stato, et carissimi, sia quelli da prima con noi, e veriani,
 e primari. Sarebbe cosa d'interità de' A. e per noi la nostra volentieri dirli che non si
 si metta in quella che da V. A. come parve a Dio, et fosse subito in e pubblica.
 Per tanto figlioli l'obbedienza non habbiamo volute osar di dire a nessuno, che
 et non abbiamo qual tanto che a dichiarazione de' nostri fini, e quanto a parte qual per
 più facile e chiaro intelligenza l'habbiamo scritto in non capi come quelle de' consogno
 no il nostro e verso di tutti il soggetto, cioè che consista il Consiglio di Stato. Quali de
 no in le parti de' Consiglieri, di qual purgazione. Quali siano i capi e mezzi per con
 servarli, diffonder, et amministrar il Stato. Quali negozi si debbano fare in esso, che
 d'ordini e poteri habbi, e qual frutto si effina et segue, et come sotto quello più breve
 tempo che si può, si dire se lo capiam.

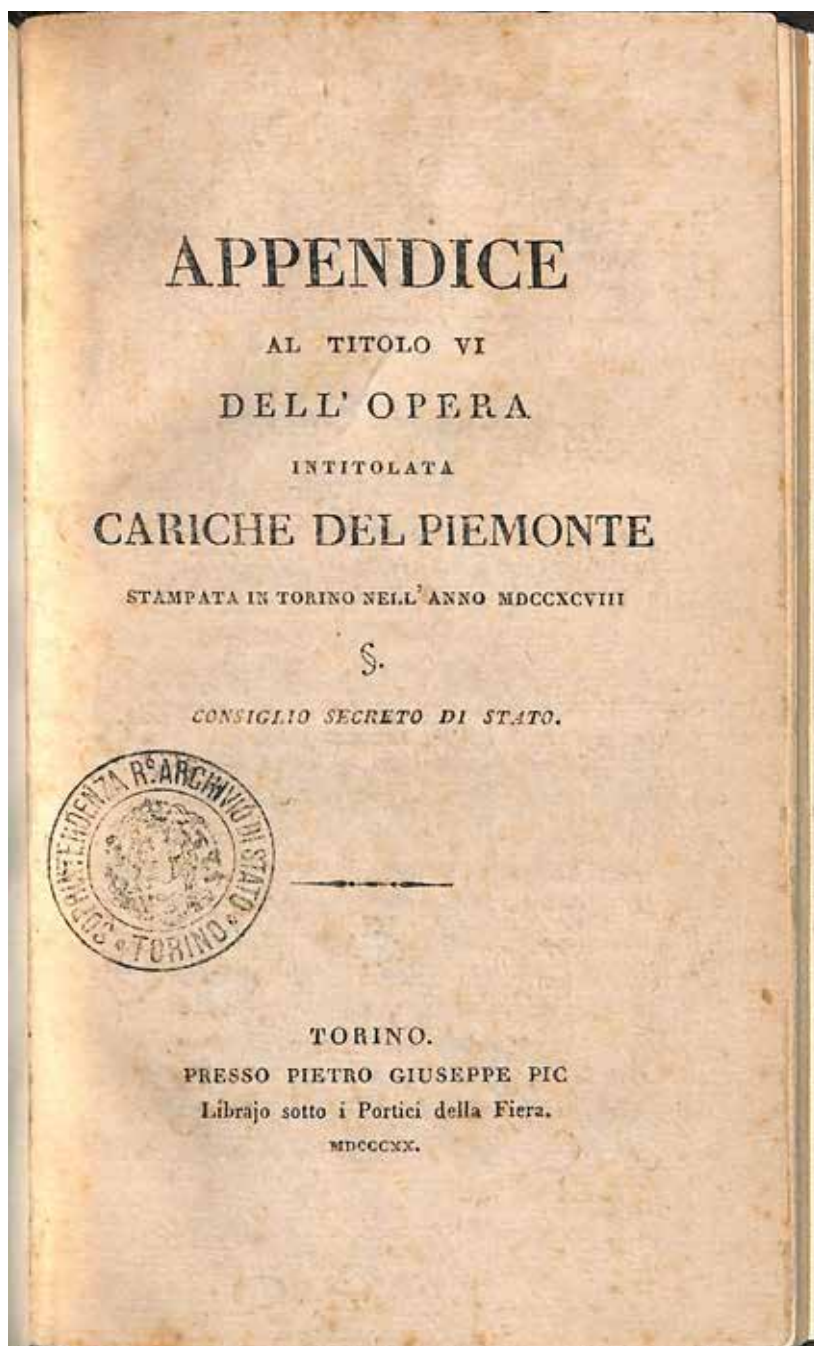
Che cosa sia il Consiglio di Stato

Consuetudine adonche dal p' che sia et il Consiglio di Stato non potendosi habere mag
 ch'essere che dalla dottrina et studio non d'una age, et di tanta forza, cioè in ogni ma
 zio, e in tutto come proprio eccerpere e dimostrazione del nostro d'ordine et della ragione.
 Diciamo non esser altro il Consiglio di Stato che una scelta di uomini saggi e pratici de
 le scienze e arte del mondo fatto dal Principe, et congregato al consiglio suo, da i quali si
 possa amministrar nelle occorrenze che sono e debbono alla amministrazione di questo e d'altro
 del Stato, et volendo la legge Divina et humana, che il Principe habbi a risolvere e conve
 dere nel Consiglio de' ministri dom et inferi buoni, questi suoi Consiglieri come non
 habbano altro a suo capo che è il Principe, fanno et usano qual a d'ogni Consiglio di Stato.

Quali debbano essere le parti de' Consiglieri

Le parti de' tali Consiglieri debbono essere in ogni parte l'ordine, et nome del Segretario, in ogni
 qual non rimanesse di nome, et essentare in ogni parte di qual in quella persona, et
 in ogni parte, et debba purgare e purgare non l'essentare del governo, et per le
 altre cose contrarie nella Infirmità loro, de' Consiglieri de' Principi, et per ogni parte
 che amministrar a conservarli, diffonder, et amministrar il Stato, siano intelligenti delle scienze
 e negozi del Mondo, maxime del proprio paese, et della patria, come di quelli che alla go
 verna occorrono, perche essendo loro parte in esse deli, dopo a quella non se i permissi
 giudicare d'ordini, ma non il Principe, con potremo din diffonder, propagar, et moderar,
 et dare le querelle, ragione, et in ogni parte deli, et il Principe, et Consiglieri, et essentare
 in e più presto, come da loro in ogni parte, et in ogni parte, et in ogni parte, et in ogni parte, et
 la legge divina, et aguarde come. Segno, et Padre.

Appendice al Titolo VI dell'opera...



APPENDICE

AL TITOLO VI DELL'OPERA INTITOLATA
CARICHE DEL PIEMONTE EC.

STAMPATA IN TORINO NELL'ANNO 1798.

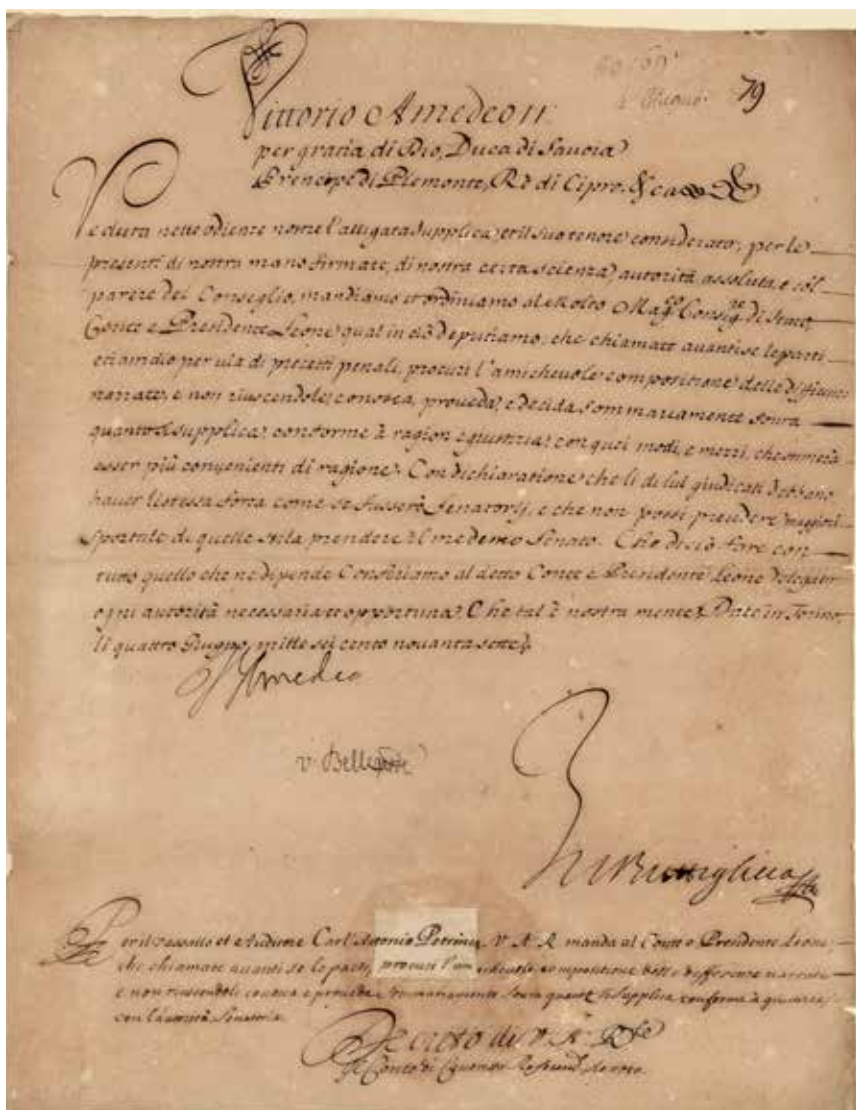
TOM. I, PAG. 146.

§. CONSIGLIO SECRETO DI STATO.

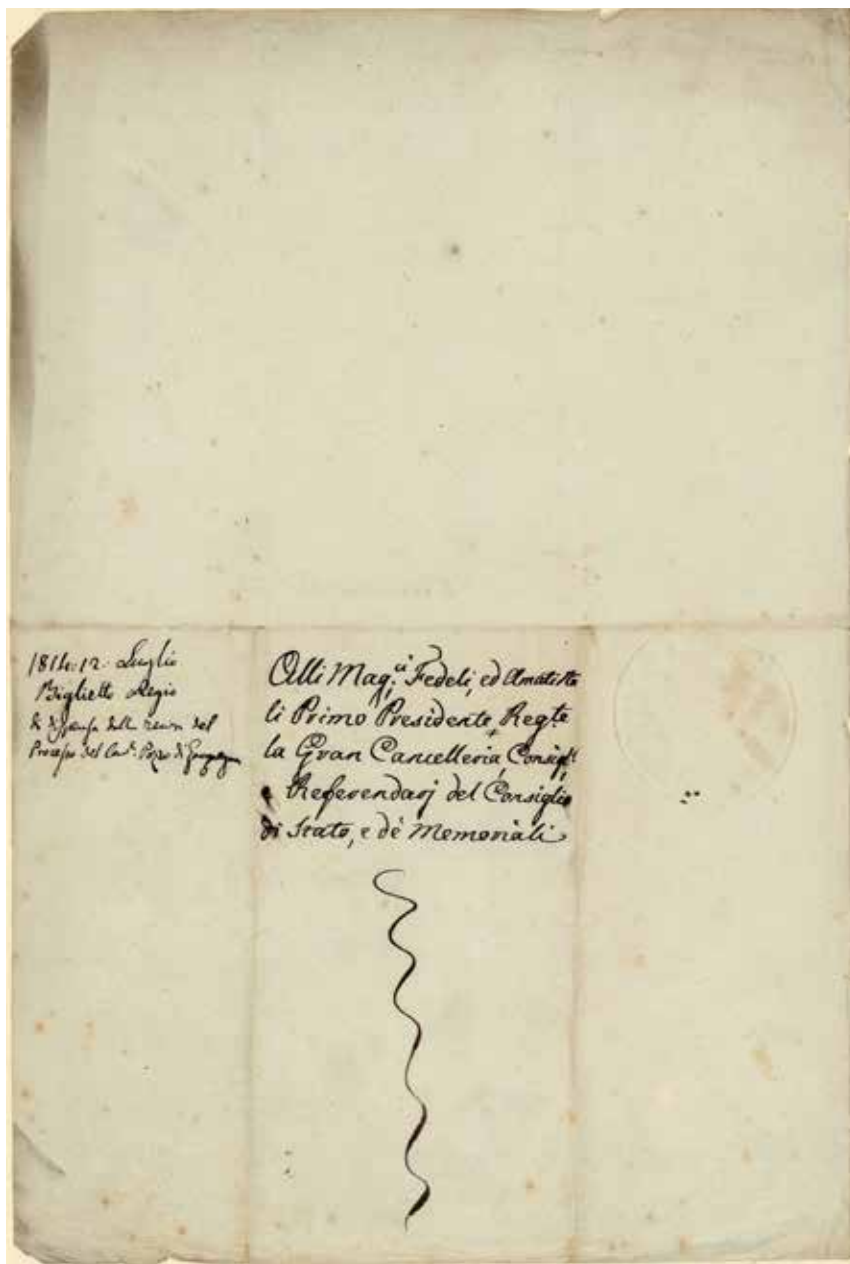
INTRODUZIONE.

L'opera notissima intitolata *Cariche del Piemonte* può riguardarsi in certo modo come una Collezione Diplomatica di documenti concernenti la Storia civile nostra, sebbene mancante in molte parti, mentre che in altre parti meno rilevanti è per avventura troppo copiosa. Ne porge una prova l'Articolo intitolato: *Consiglio secreto di Stato*, dove si restringe il Compilatore a riferire una Patente del Duca poi Re Vittorio Amedeo II in data dei 14 di maggio 1680. Dei molti ed antichissimi Ordini de' Reali Principi di Savoia, anteriori

Patente per il Vassallo Petrina



Regio biglietto di Vittorio Emanuele I



Al Re di Sardegna, di Cipro, e di Gerusalemme

Mag^{ri} Fedeli, ed Amati N^{ri}. Nel determinarci a conferire con Lettere Nostre delli 8. corrente Luglio al Cavaliere Giuseppe Vincenzo Pozzo di Sardegna Segrio N^{ro} di Stato per gli affari interni, la Carica di Consigliere di Stato effettivo, le prove dal medesimo già date di dottrina, ed abilità Ci hanno pure dispasti a dispensarlo da ogni esame, etia dalla recita del processo: Vi diciamo pertanto di ammetterlo senz' altro all' esercizio della sud^a Carica, e preghiamo il Signor, che vi conservi. Torino li 12. Luglio 1814.

V. Emanuele

Cesare

Alte Guardia
Consiglio di Stato

Al Consiglio di Stato,
e de' Memoriali

Memoria Conte Napione

Del
riabilitamento del Consiglio
Segreto di Stato
29. Luglio 1820.

Il du un albarere del liberandente, L'ordinò de Chamuscat
in data de 6 di Julio, cioè leggea come segue:
• Il R. è obligato come lo sarà l'ora del
• hono il reo de procedure lu nora el instruo
• stura de san Consejo, dans le qual il se doit
• reconnoître que des personnes de grande valeur
• suprie, fortes, et expermentées se il se doit
• pas s'elargier des deites formes de l'univer
• sement institutées et suaves par l'annuel
• d'Alibert, Charles Emmanuel et Victor Armande
• ses prédécesseurs.
R. F. Trehan; Sultore Raccorre.
Missa 22. 1.

Posto che sia riconosciuta come una verità incontrastabile, manifestamente, dopo le ultime mutazioni di Governo in Italia, / la necessità di ristabilire l'antico Consiglio Segreto di Stato, nella forma a un di presso, che esisteva a' tempi del Re Vittorio Amedeo II. resta a determinarsi:

1.^a Quali sarebbero i Personaggi che sarebbe opportuno, che dal Sovrano venissero designati ad entrarvi:

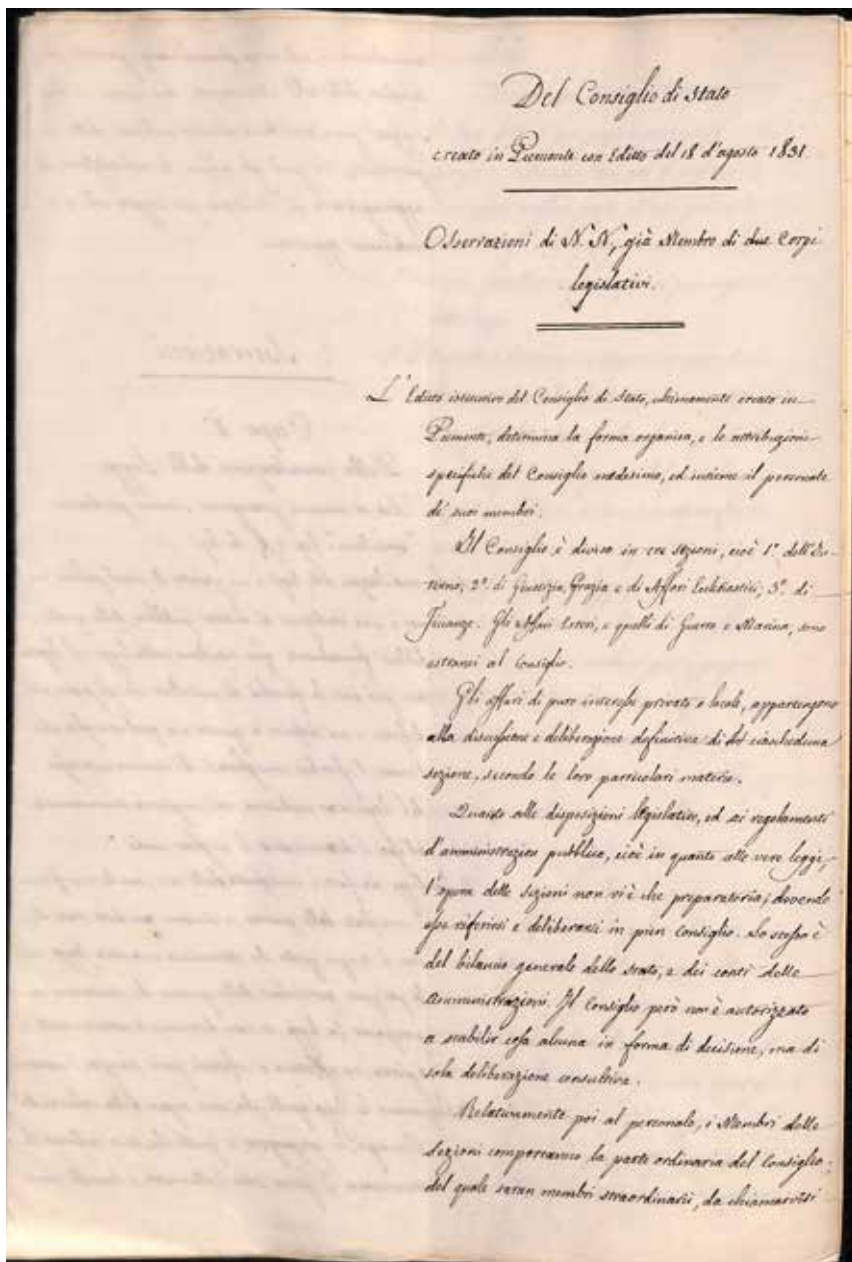
2.^a Quale l'Oratoria, quali le incombenze di detto Consiglio:

3.^a In qual modo dovrebbero queste adempire.

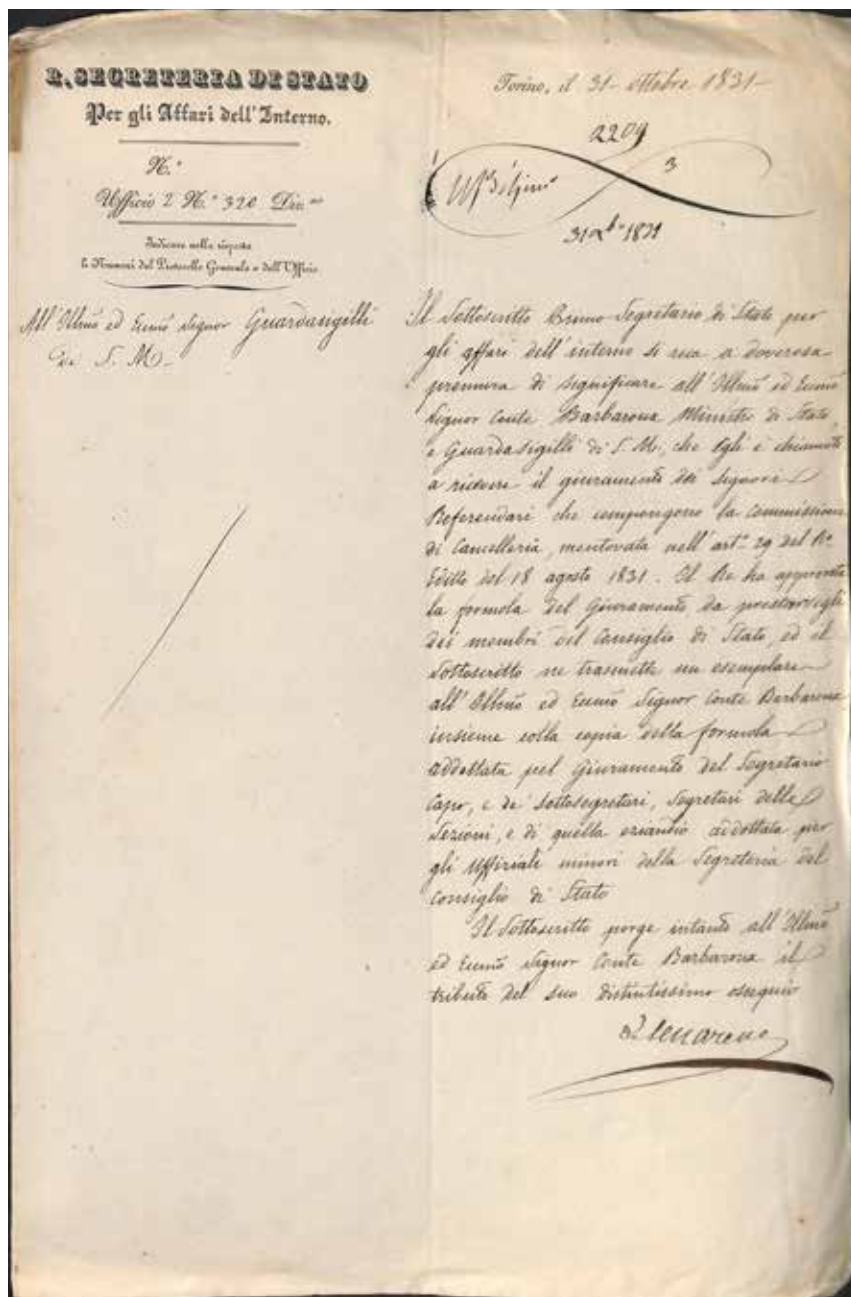
§. I

Cominciando dalle persone, si incontra tosto una difficoltà da superarsi. Non v'ha dubbio che al fatto Consiglio dovrebbe esser composto di pochi, scelti, dotti, prudenti, e sperimentati Personaggi, ed evadito per dignità ragguardevoli. Oltre a tutti quelli che decorati sono del titolo di Ministri, il Gran Cancelliere, o chi regge la Gran Cancelleria, alcuni Cavalieri dell'Ordine Supremo dell'Annunziata.

Del Consiglio di Stato... Osservazioni di N.N.



Formula del Giuramento



FORMOLA DEL GIURAMENTO

CHE PRESTANO AL RE

I MEMBRI DEL CONSIGLIO DI STATO

Giuro a Dio sopra il santo suo Evangelio di bene esercitare la carica che da VOSTRA MAESTÀ mi è stata conferita nel suo Consiglio di Stato.

E giuro che ogniqualvolta io sarò chiamato a discutere gli affari, che, con sua Regia legge del 18 di agosto 1831, ha la MAESTÀ VOSTRA ordinato sieno sottoposti alla disamina di esso Consiglio, darò, secondo la mia coscienza, fedeli ed imparziali i miei consigli; rappresenterò con sincerità e con franchezza tutto ciò che mi parrà utile, o conveniente al bene dello Stato; veglierò al mantenimento della dignità, e delle prerogative della sua Corona, e farò conoscere i bisogni dei popoli, come ancora gli abusi, che si fossero introdotti in qualsivoglia parte di amministrazione.

Giuro di non rivelare alcun segreto che da VOSTRA MAESTÀ, o per parte sua da' suoi Ministri, ed Uffiziali mi fosse confidato; ed altresì di non propalare quelle deliberazioni del Consiglio di Stato, che di lor natura, o per volere di VOSTRA MAESTÀ, o dello stesso Consiglio non dovessero divulgarsi.

Giuro inoltre di non appartenere, nè di ascrivermi in avvenire ad alcuna società segreta, epperò proibita; e di governarmi sempre, ed in qualsivoglia occasione, così come si conviene ad un fedele, obbediente e devoto suddito di VOSTRA MAESTÀ, disposto a tutto perdere, perfino la vita, anzichè mancare al proprio dovere.

Così Dio mi aiuti.

Supplica Conte Luigi Nomis di Cossilla

5398

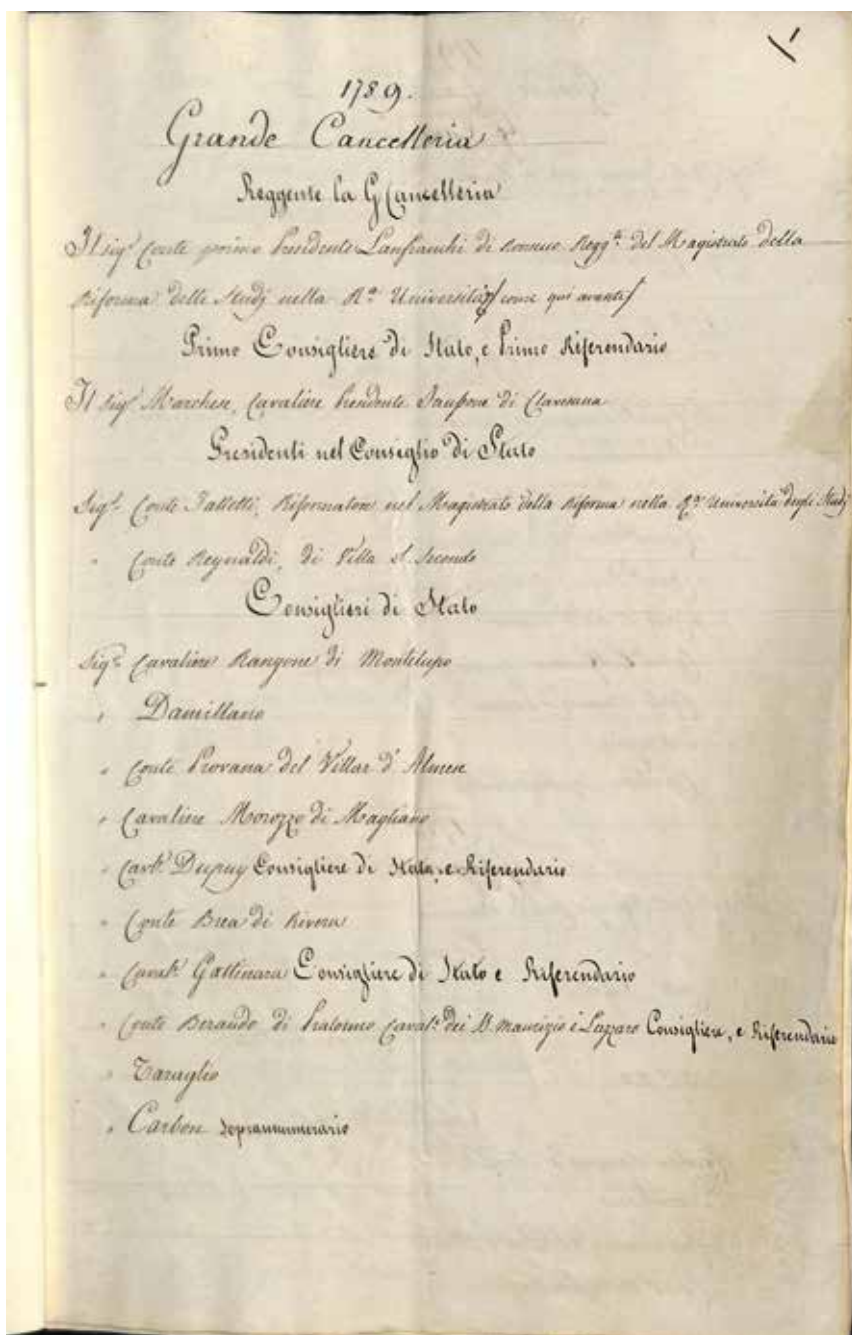
S. J. ell.

Il Conte Luigi Nomis di Cossilla Referendario Soprannumerario di S. M. nel Consiglio di Stato, che fuo dalli 20. di Dicembre 1821 ebbe l'onore di rassegnare a S. M. la sua umile supplicazione onde ottenere dalla Sovrana munificenza il posto di Referendario effettivo; ora in oggi prefetto di bel nuovo appiè del Trono della S. M. esponendo; che da cinque, e più anni egli è soprannumerario, che uno di quei Collegi nominato contemporaneamente ad esso, e che, siccome già più di sei mesi di Referendario effettivo, di leggi trova il pravo dei soprannumerari, onde bisognando d'avere sempre scritto fedelmente, e con tutto zelo la S. M. ricorre alla sua innata bontà; con copia della citata Supplica; e spera che vorrà ella degnarsi, per tratto della sua grazia, di nominarlo Referendario effettivo.

Che della grazia &c. &c.

Il Supplicante

Pianta organica della Gran Cancelleria



Brevetto uniforme di gala

Abito uniforme di gala pel Consiglio Di Stato

Abito di panno nero ad taglio Dritto.

Colletto, panciotti, gilette di velluto nero ricamato in oro.

Sturioni in mezzo alle gilette ricamato in oro.

Bottoni in metallo. Bottoni alle caviglie e mani Di giustizia in setole ornamentati. Della
Borsa Crak.

Bottoni, calzoni e calze bianche e fibbie in oro.

Spada col manico e guardainferri d'oro; nairepente della impugnatura; portate ornate.

Bottoni con piuma nera: doppio in oro.

Disegni e forma di ricami come quelli finora usati Dal Consiglio

Visto D. ordine D. S. M.
Il Primo Segretario Di Stato per gli affari
Della guerra e Della finanza
G. M.

CARLO ALBERTO

PER GRATIA DEI

Re di Sardegna di Cipro e di Gerusalemme

Duca di Savoia di Genova &c. &c.

Principe di Piemonte &c. &c.

Esaminata nostra intenzione, che il Consiglio di Stato, stabilito nel nostro Ed. del 16. Agosto 1835, che l'abito uniforme consista negli all'opere della sua creazione, ne abbia altresì uno di gala, abbiamo perciò ordinato ed ordiniamo quanto segue:

Articolo Unico.

L'abito uniforme di gala del nostro Consiglio di Stato è approvato in conformità delle norme indicate nell'annessa tabella, sotto l'ordine nostro del primo Segretario di Stato per gli affari del governo e delle finanze.

Mandatemi al Controllo generale di registrare il presente, ed a chi potrà di eseguirlo e farlo eseguire. Che tale è nostra mente. Torino addì 29. Maggio 1836

C. Alberto
per

Procuratore del Consiglio di Stato
il 1.º Aprile 1836
N.º 7.º - Depositi annuali n.º 150
Il Segretario del Consiglio di Stato

Bruggia

Permitted, con cui V. M. stabilisce l'abito uniforme di gala del Consiglio di Stato.

Giubilazione Carlo Palliero

Ufficio 1.

Relazione a S. M.

in data del 7. Maggio 1853

Palliero Carlo Invalide al servizio
del Consiglio di Stato

Si propone a di lui favore la concessione
di annua L. 600. a titolo di
giubilazione

Il medesimo gode attualmente della
paga annua di L. 600. come
Sarg. altri invalidi proprii questo
Ministero, cui fu nel 1831. conve-
nuto a titolo di giubilazione
paga di L. 600. di cui godeva

S. M. si suppone

Carlo Palliero Invalide al servizio del
Consiglio di Stato per essere stato colpito da
una malattia di Paralisi trovata nell'ultima
inappetibilità di continuare in tale servizio

Il fideiussorato di detto Consiglio del proprio,
che sia il medesimo provveduto a riposo, lo re-
comanda vivamente alla benignità di S. M.
per ogni maggiore riguardo possibile, annua-
che il medesimo sin dal 1789. trovandosi al
servizio militare, che dal 1817. trovandosi ad-
dotto nella qualità d'invalide al servizio del
soppresso Consiglio di Finanze, e che servì nei
tempi con tutta la maggiore esattezza e
fedeltà, che è padre di una famiglia compo-
sta di un figlio e di tre figlie nobili, e che
non ha altro mezzo per provvedere alla
sussistenza della medesima, e finalmente
soggiunge, che stante la natura sopra detta
malattia da cui è desso travagliato non
rimarrà il R. Erario per lungo tempo gra-
vato della pensione, che verrà al medesimo
asportata.

Il riferente ha quindi l'onore di proporre
alla S. M. la concessione dell'annua somma
di L. 600. a titolo di giubilazione, mentre
gode attualmente dell'annua paga di L. 600.,
ed altronde vi sono alcuni invalidi, che
furono nel 1831. provveduti a riposo colla
paga intera di L. 600.

Si espone in proposito le circostanze
della S. M. nell'atto che si presenta alla S.
franc. il relativo Brevetto

De Vita Emmanuelis Philiberti



Cronologia Gran Cancellieri di Savoia

CRONOLOGIA DES GRAND CHANCELIERIERS DE SAVOYE							
							
Mr. Jean de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1418 à 1440	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1440 à 1460	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1460 à 1480	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1480 à 1500	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1500 à 1520	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1520 à 1540	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1540 à 1560	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1560 à 1580
							
Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1580 à 1600	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1600 à 1620	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1620 à 1640	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1640 à 1660	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1660 à 1680	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1680 à 1700	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1700 à 1720	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1720 à 1740
							
Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1740 à 1760	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1760 à 1780	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1780 à 1800	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1800 à 1820	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1820 à 1840	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1840 à 1860	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1860 à 1880	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1880 à 1900
							
Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1900 à 1920	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1920 à 1940	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1940 à 1960	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1960 à 1980	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 1980 à 2000	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2000 à 2020	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2020 à 2040	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2040 à 2060
							
Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2060 à 2080	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2080 à 2100	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2100 à 2120	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2120 à 2140	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2140 à 2160	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2160 à 2180	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2180 à 2200	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2200 à 2220
							
Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2220 à 2240	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2240 à 2260	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2260 à 2280	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2280 à 2300	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2300 à 2320	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2320 à 2340	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2340 à 2360	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2360 à 2380
							
Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2380 à 2400	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2400 à 2420	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2420 à 2440	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2440 à 2460	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2460 à 2480	Mr. Philippe de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2480 à 2500	Mr. Charles de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2500 à 2520	Mr. Louis de Savoie Grand Chancelier de Savoie de 2520 à 2540

Leggi e Costituzioni di S.M.

LEGGI,
E
COSTITUZIONI
DI S. M.

*Da osservarsi nelle Materie Civili , e Criminali ne' Stati della M. S. , tanto di quà ,
che di là da' Monti , e Colli .*

LOIX. ET CONSTITUTIONS
DU ROI.

*Lesquelles devront être observées dans les Etats , tant deçà , que delà des Monts ,
& Cols , dans les Matières Civiles , & Criminelles .*



Je. Montyon

IN TORINO. M. DCC. XXIII.

Per Gio. Battista Valetta Stampatore di SUA MAESTÀ.

Dovranno gli Stampatori, tanto ne' Libri, quanto nelle Allegazioni, ne' Sommarj, o nell'altre scritture, oltre al nome dell'Autore, esprimere anche il loro nome, ed enunziare, rispetto a' libri, nel principio, o fine delle stampe, la licenza ottenuta, alla pena di Scudi venti cinque d'oro, se la tralascieranno, o di quella del Falso, se l'enunzieranno contro verità.

20.

Serà il Gran Cancelliere attento, che non si vendano, nè sieno disseminati Libri, stampati altrove, quando riconoscerà essere contenute in essi materie pregiudiziali, con prendere a tal'effetto quelle precauzioni, e misure, che stimerà necessarie.

C A P. II.

De' Referendari, e del Consiglio de' Memoriali.

1.

I Referendarj, che saranno da Noi stabiliti, dovranno essere Laureati, pratici delle Leggi, delle Costituzioni, e degl'usi del Paese, e non eserciteranno altro impiego.

2.

Assisterà uno d'essi ogni mattina nella Nostra Corte, quando ci ritroveremo in Città, per ricevere le Suppliche, che ci verranno presentate, e soggiornando Noi fuori di essa, seguirà la Nostra Persona

Les Imprimeurs devront mettre leurs noms, tant dans les Livres, que dans les Avis en droit, soit Allegances, aux Sommaires, & autres Ecritures, outre le nom de l'Autteur: Ils énonceront par rapport aux Livres au commencement, ou à la fin, leurs permissions, sous peine de vingt-cinq Ecus d'or, au cas qu'ils y manquent, & de celle de faux, s'ils l'énoncent contre la vérité.

20.

Le Grand Chancelier prendra garde, que l'on ne vende, ni sème des Livres, imprimés ailleurs, lors qu'il reconnoitra dans leur contenu des matières prejudiciables, il prendra à cet effet les precautions, & les mesures qu'il croira necessaires.

C H A P. II.

Des Referendaires, & du Conseil des Memoriaux.

1.

Les Referendaires qui seront par Nous établis, devant être gradués, sçavans dans les Loix, nos Constitutions, & les usages du País, & n'exerceront point d'autre Emploi.

2.

L'un d'eux se tiendra tous les matins à la Cour, lorsque Nous serons en Ville, pour recevoir les Supplices, & quand Nous séjournerons ailleurs, il suivra notre Personne aux memes fins.

Ils

Verbali Consilium Cum Domino 1530

Die Decima octobris 1530. Presentibus
Dno. comite fenza sibi procuratoribus
pa. et procuratoribus. Sabido.
do Dno. scilicet Longiano et guberno
montis fenzalis
fuit Decretum de facto gravum et hinc inde
per Dominos Lombria sibi allegans
gratia ipsa fore concessa propter
inhibitionem factam nomine de non obediendo
a patria. Et Conclusio fuit qd non
molestetur octavum per supradictum
Quo vero ad reliqua observatur
Dni.

De his qui dicitur qui dicitur
decedisse ad privilegia de fundatione

tunc per officio. Sed loci et
 petunt obsequi a protocollo sine regis
 iusticia. Licet per sine subshind
 sint receptum. Differtur pro vir.

De qua illorum totum et loco videtur
 que sunt conclusa in parte domini camilly.
 Ante recessum domini. Expediamur
 meriti. vob. v. quos capere fingunt
 nomine sine fructu et sine signata per
 maxime.

Qui p[er] p[ro]p[ri]os articulos 153. v. p[ro]p[ri]os
 d. v. finguntur p[ro]p[ri]os v[er]o p[ro]p[ri]os et
 p[ro]p[ri]os. vobis differtur et ad
 capere. et p[ro]p[ri]os.

Sine fructu p[ro]p[ri]os et d. p[ro]p[ri]os et p[ro]p[ri]os
 vobis p[ro]p[ri]os et p[ro]p[ri]os p[ro]p[ri]os et p[ro]p[ri]os
 p[ro]p[ri]os p[ro]p[ri]os. qui p[ro]p[ri]os p[ro]p[ri]os et p[ro]p[ri]os
 vobis p[ro]p[ri]os. vobis p[ro]p[ri]os et p[ro]p[ri]os. et p[ro]p[ri]os
 vobis p[ro]p[ri]os et p[ro]p[ri]os. et p[ro]p[ri]os p[ro]p[ri]os
 p[ro]p[ri]os. et p[ro]p[ri]os p[ro]p[ri]os. et p[ro]p[ri]os p[ro]p[ri]os
 d. vobis et vobis p[ro]p[ri]os p[ro]p[ri]os et p[ro]p[ri]os
 vobis p[ro]p[ri]os p[ro]p[ri]os. d. vobis. d. vobis p[ro]p[ri]os
 vobis p[ro]p[ri]os et vobis p[ro]p[ri]os et p[ro]p[ri]os et
 vobis p[ro]p[ri]os et

Registro Suppliche e Relazioni

40

Abbiamo adentamente esaminato
il contenuto ne supplicati —
presentati a S. M. per parte
della Città del Mondovì per
ottenere la sospensione del —
debito delle Fiorini $\frac{2}{3}$ d'oro
efficiati del censo Dominicale
portati dalla declaratoria
Camerale delli 31. dello —
scaduto Senaio, et avendo —
verificato il fatto in cui —
supplicati espone nel concetto
Le narrate gravie, e diminuzioni
di quali d.^{ta} Città ha gioito —
per il passato, e le Venerre
ch'ha ultimamente patite —
tanti a riguardo dei Scudi —
1427:19:4:6, ch'ancora —
acquisite dalli Sansoni Penney,
quali sendo scatti reuniti senza
indennisatione, si è venuto a
rinascere il debito di essi annual
verso delle Regie Finanze, quanto
a riguardo de narrate Fiorini $\frac{2}{3}$
quali avendo essa Città dal —
tempo dell'impositione del —
Tasso seguita nell'anno 1561 —
sino al presente scilato di pagar

in ragione solamente di grana
 quattordici cad.^{me} e della moneta
 corrente, sendo stati dichiarati
 essere d'oro effettivi, e equivalenti
 ad un scudo, et un octavo d'oro
 d'Italia, viene anche a produrre
 a d.^{to} Craxi un nuovo debito -
 molto maggiore di quello abbia
 avuto per il passato.

Hanno entrati concordemente in
 sentimento, essere tenersi del Reg.
 servizio il lasciare, che venga
 eseguita il disposto dell'una
 dell'altre di d.^{to} Sentenze, di
 ripigliarsi a debito a debito d.
 d.^{to} Craxi, e li d.^{to} Juni 1427: 19: 4
 d'oro di Tasso nuquam.^{to} muni
 e li sud.^{to} Fiorini $\frac{2}{3}$ d'oro effetto
 del valore da d.^{to} Sentenze -
 dichiarato: mantenendo in to-
 forma viuo l'esercizio di quei
 tributi, che sono li più antichi
 e possono avere il privilegio di
 per ordinarij, e Reali

Ma per altro avendo fatto riflessi
 al maggior debito, che verrebbe
 quello medianti a darsi a d.^{to}
 quale non sendo ancora in oggi
 migliorata di condizione, e

molto probabile non sarà in suo
 di poterlo evacuare, abbiamo
 stimato, che quest' isseuo nuovo
 caricamento possa meritare
 qualche commiserazione dalla
 M. S. per concedere un convenien-
 te accrescimento di gratia sopra
 il suo debito del sussidio, oltre
 quella di cui già gode per l'
 isseuo titolo d' edisiois Camerale
 in virtù del memoriale a cui
 con risposte delli 31. Gennaio 1677
 interinate li 8. Febraio susseguente
 Il che quando si compiacesse
 S. M. d' accordarsi saremmo di
 parere dovesse farsi con la clausola
 da durre pendente il suo Regio
 Beneplacito, & per ciò che
 si fatta la Generale Levoguarione
 rimettendosi per altro alle risposte
 ed infallibili determinazioni di S. M.
 Torino 17. Marzo 1729.

[Signature]
 M. M. M.

[Vertical marginal note, partially illegible]

simili altri che tal volta potrebbero
farsi malignanti: e quindi di nuovo
compio si rimette a proposito ad
V. M. nel ringraziarli della pena, ad-
nascendo che sia ricorsi si pagasse le spe-
se fatte, e dovute agli V. M. di cui
figura, ed tal numero si consideri in-
petto ad uno come se fossero tre per-
sone etc.

Questo è il mio contin. di mi do
l'onore di unificare a V. M. rimet-
tendomi

Torino 17. Marzo 1724

SESSANTA

Etata in Domenico Gianfana porta supplica ad S. S. R. M.

42.

Ho esaminato il ricorso sporto in S. M. dell' Ebrao
Stacholeu annesso al Decreto delle 11. Marzo corra
sotto la Segella, conge, arch. per di P. 170
Concepivete le dotte d'assortazioni giurate, e Giudice
de la. no. Debrano ricominci dal 1717. senza e. etc. no
guenerino. Il ricorso ingrossa della Duetta di
L. 10. S. 1. oncedo.

La onde in ubbidienza di S. S. Rego Decreto in subdiana
nono meno dal S. assisto. etc. da un' atto di
seguesin fatto in idto di S. Ebrao per cautare.
L. 1. d'ora. incorsa per il fatto della contraven. di
alle S. Rego. Conquittioni esperta, con S. M. ed. in
state miserabilissimo. Consistendo tutti i suoi averi
in pochi mobili di casa che non bastano a cautella.
delle Dot. d'ottavia sunt consistentes in S. Rego. ma
come da istrumento in Marzo S. Rego. ingeto al S. S.
M. 1717.

Carci d'umilissimo Barone, che S. M. protesse de
gnarsi di far piena grazia al supplicante, della
pena di S. M. 1717. incorsa per il fatto sovra
espresso con l'oppra inibitione. M. 1717. dal
S. S. Rego. D. 1717. C. 1717. S. 1717. M. 1717. S. 1717.

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

Costata in Domenico Gianfana, sperta supplica a S. S. R. M.

In cui ha narrato, che ritrovandosi detenuto in questa
 Carcere sin dalli 29: Giugno dell'anno horto per fatto acciditi-
 di suppellettili seguite nella Capella sotto il titolo di S. Rocco
 del luogo di Nono, doppo essere stato esaminato, ripetuto, et
 assignato a diffese, liani seguite le Conclusioni definitive del
 sig^o avvocato fiscal Generale Bertarini, senza esserli: tena
 intimata, ne pubblicata alcuna sentenza, et che in tanto
 ritrovandosi parimenti due altri prigionieri detenuti nella
 med^a Carcere, habbino quelli la nom. delli 19: ^{bre} ultimo
 fatto un Bando nella muraglia per cui di Compagnia d'essi
 è fugito, e per tal Causa le uenghi formata Inquisitione
 instando uenisti da S. M. Inhibita per fatto di d^o Rostura
 ulterior molestia. haura qual supplica. hudozi la M. S.
 degnata ordinarmi di dare il mio parere, ho esaminato le
 informazioni prese da quali, et maxime dal Bando di una
 prigionerie venuto in d^o Carcere, videro esserli uocamente
 trasportato alla rostrua. hudozi da un certo Giacomo Durando
 di concerto col reuocato, et assistenza di Giacomo Benino in p^{re}se
 detenuto, la quale si è raccomandata essere d'altezza onici d^osi,
 et larghezza quindici, penetrante tutta d^o muraglia di formosa
 onici uenti quatro, qual lauore tanto la mala qualita della
 calina degnata per la costruzione d'essa, dal Bando de periti
 si è potuto fare in men di due hore, et per altro rispetto
 al d^osi per cui ueniva il med^o detenuto, mi risulta dalle notizie
 haurite dal sig^o p^{re}sentato di non essere seguite Conclusioni del
 sig^o avvocato fiscal Gual Bertarini portanti ritiro senza pagamento
 di spesa: onde oue altro non ori: alla domanda del supplicante
 che la rostrua hudozi, et fuga dalle Carceri, hauri di parere
 giustissimo S. M. degnarsi per un effetto di Sua Magesta. chomonga
 Inhibiti dal fine ulterior molestia. hurremettendo per questi
 mini deboli hno: alla suppellettili Determinationi di S. S. R. M.
 L'incerto li 25: marzo 1724:

Millietti advocat

Procurator

Relazione al Re del Consiglio di Stato
e dei Memoriali ottobre 1830

Boron

22.

Carlo Pico residente nel luogo
di lire
Chiuso

Essendo restituito a tempo a far seguire
fra il termine qui denotato la prova
in venire egli ammeso colla sentenza
del Tribunale di Prefettura di Forcia
del 30 giugno scorso non ostante s'è sca-
dato il termine prefisso ed in tale
mezzo possa essere reintegrato negli
diritti che gli competono ripendentemente
all'istrumentato rogato Sarizgo

Con Atto 5 Marzo 1828 il Supplicante
Vendette a Giovanni Antonio Bertino
di lui cognato un corpo di case con due
giardini posto nel luogo di Pradiglim
pel prezzo di lire 460 col patto del
riscatto durante mesi sei in allora
passioni, e la godda di essi a tutto
Dicembre di detto anno subendo al fine
del Supplicante questi Atti in comune
ammontano lire 1200.

Non riscatto in tempo debito il riscatto
fu periti del Bertino convenuto
innanzi al Tribunale di Prefettura
di Forcia per la dimissione di detti Atti.

Comparsa il Supplicante oppor fare gli altri
al seguito contratto il vizio di simulazione,
e di lesione enorme, e con sentenza di detto
Tribunale del 30 giugno scorso fu assegnato
a dare la prova nelle sue eccezioni, e per fare
della prova seguire se gli prefisse il termine
di giorni quindici. Il Supplicante lasciò trascor-
rere il termine, e seppè essersi di bel nuovo
istruita la causa a decisione per la conclu-
sione della via perchè non avendosi dato dette
prove nel termine prefisso, e per la dimissione
nella causa ceduta sotto a detto patto di
riscatto stata sempre per conto del riscattante
precedente, quale per evitare di ogni danno
ricorre come si dice.

1. Atto approvato

Il Consiglio di Stato in vista della
oposte circostanze sarebbe d'avviso
che si possa in V. M. concedere al Sup-
plicante la re esse implorata Resti-
tuzione in tempo a somministrare
la sopra narrate prova nel termine
di mesi due.

Relazione al Re del Consiglio di Stato
e dei Memoriali novembre 1830

Dison

24

Antonio Gio: Del lungo d'Amore

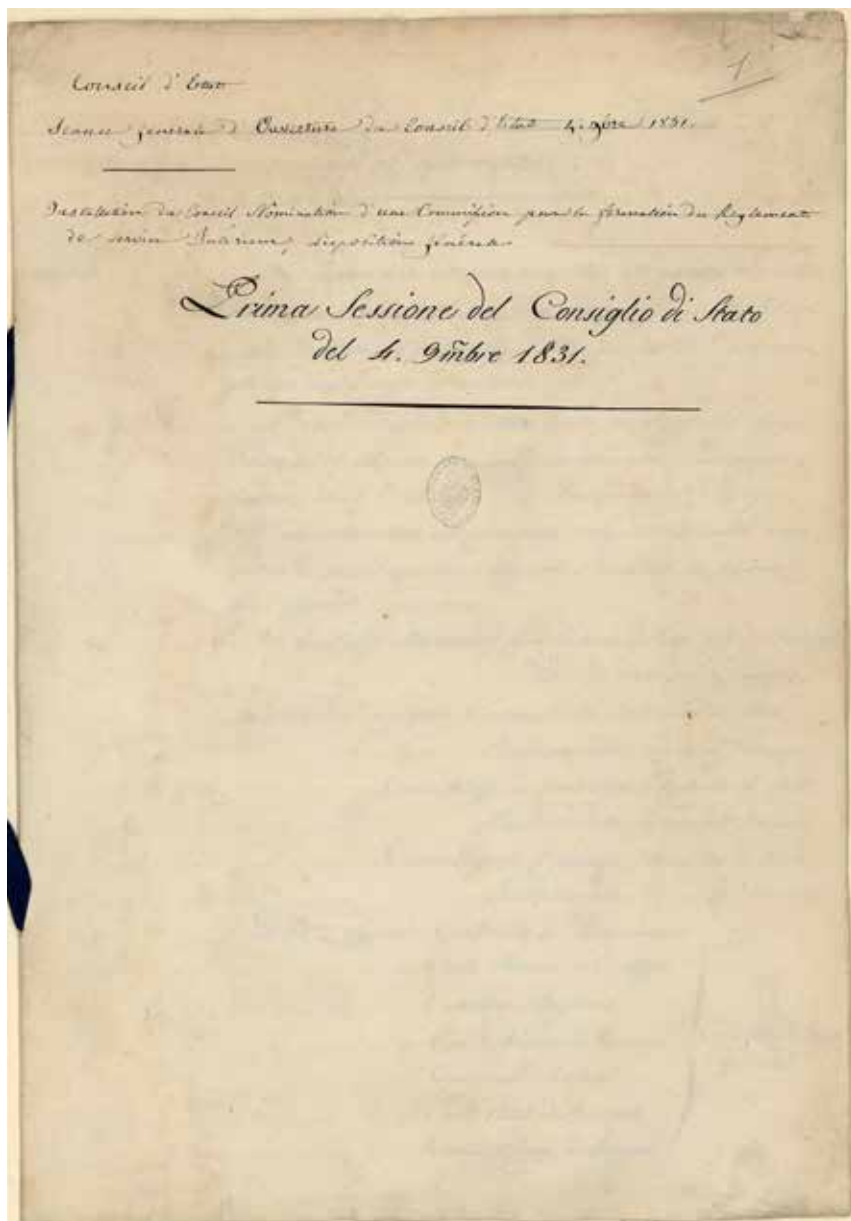
Chiede

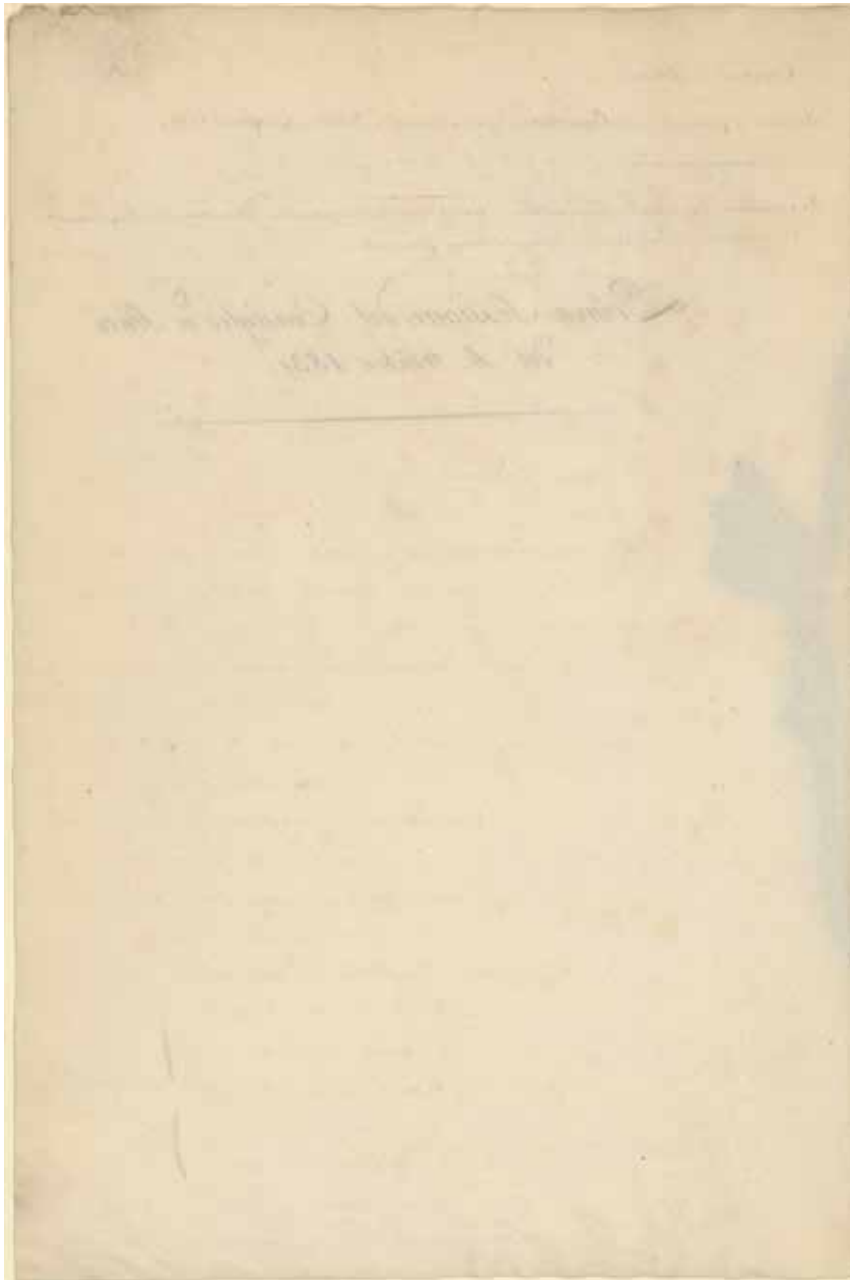
condannargli la multa da esso incorsa ascendente a lire 141 col substituirlo curare per un mese, e la confisca di un mulo di sua proprietà in cui fu condannato con sentenza del Tribunale di Prefettura di Modona del 26 dello scorso mese di Agosto, per essere stato colto mentre conduceva stoffe di cotone sparsivolate nella solita lamina.

Il Procuratore Generale richiesto del suo parere in proposito osserva essenzialmente che il pregiudizio recato alle R. Gabelle è già abbondantemente riparato merce la confisca delle stoffe in questione che furono sequestrate, e d'avviso che avendosi anche riguardo alle buone qualità personali del Ricorrente che lo rendono degno di qualche favore che si possa a sollievo di una infelice famiglia condannare al Supplicante l'imposta multa di lire 141. e la confisca del mulo in cui fu condannato colla narrata sentenza.

Il Consiglio di Stato aderendo pienamente al favorevole sentimento del Procuratore Generale è d'avviso che si possa da S. M. condannare al Supplicante la multa ad esso come sopra imposta, e la confisca del mulo di cui nella sopraccitata sentenza prefettoriale.

Prima sessione Consiglio di Stato





2

Prima Sessione del Consiglio di Stato
del 4. gembre 1831.

L'anno mille ottocento trent'uno, alle quattro novanta
in Torino, in una Sala reale destinata per le Sessioni del Con-
siglio di Stato nel palazzo di S. M., già detto di Carignano,
alle ore dieci e mezzo del mattino.

Il nuovo Consiglio di Stato, creato da S. M. col Regio
Editto del 18. Agosto 1831, si è adunato sulla convocazione
fatta da S. E. il Sign. Vice-Presidente del Consiglio.

Sono intervenuti all'adunanza i seguenti Membri, senza
ordine di precedenza tra i Signori Presidenti di Sezione, e
tra i Signori Consiglieri;

S. E. il Sign. Annunzio Juri Chessa di Revel Conte di Pralognan,
Vice-Presidente del Consiglio,

Le S. S. E. i Signori Conte Ballo, Ministro di Stato,

Presidente della Sezione di Finanze,

Conte Salazar, di Consiglio, Ministro di Stato,

Presidente della Sezione dell'Interno,

Conte Peyretti di Genova, Ministro di Stato,

Presidente della Sezione di Giustizia,

Ed Ill. M. i Signori Conte Des di Villamarina

Conte Provana di Collegno

Cavaliere Staglieno,

Conte Andris di Cimella

Cavaliere Roben

Conte Pettit di Rovereto,

Conte Adami di Bergolo,

Consiglieri di Stato
ordinari

Ille Ill^{mi} Signori: *Marino Lanari di Santimiglia*
Marchese Salati di Brivio
Cavaliere Strada
Conte di Maluspana
Piazzolo Anzi
Ricchio Scardi
Giovanni Battista Prillo
Cavaliere Calvi, Consigliere di Stato,
Segretario Capo del Consiglio.

*Consiglieri
 di Stato
 Ordinari*

Il Consiglio avendo prestato il giuramento nelle mani
 di S. M. il 29 novembre, si considerò installato, e deliberò —
 aprire le sue Sessioni colla presente adunanza, la quale for-
 merà la prima Sessione.

S. E. il Sig.^o Vice-Presidente ha annunciato e per S.
 M. delegata di accordare al Consiglio di Stato un abito distintivo,
 ed aver approvato la qualità e la forma di quello indicato nel
 modello che Le era stato sottoposto. Il Consiglio ha ordinato
 che il modello e le relative indicazioni, fossero depositati nella
 Segreteria per servir di norma.

S. E. il Sig.^o Vice-Presidente ha quindi proposto al
 Consiglio di nominare una Commissione per procedere alla for-
 mazione di un progetto pel regolamento di servizio interno, presi-
 cotto dall'articolo 12. del Regio Editto del 15 Agosto 1831, la
 quale sarebbe composta di cinque Membri presi nelle diverse
 Sezioni, e presieduta da uno di Signori Presidenti di Sezione,
 con intervento del Segretario-Capo per discutere le delibe-
 razioni.

Il Consiglio ha aderito alla proposizione: Il Presidente
 della Commissione venne designato nella persona di S. E. il Sig.^o

Calvi

3

Conte di Saluzzo. E sull' invito fatto da S. E. il Signor
Vice-Presidente alle Loro Eccellenze, i Signori Presidenti
di Sezione si designano gli altri membri della Commissione;
vennero nominati i seguenti.

Per la Sezione di Finanze, i Signori consiglieri Conte Armi,
e Cavaliere Strada;

Per la Sezione di Giustizia, i Signori consiglieri Conte d'Arny
di Fenella, e Arvet,

Per la Sezione dell' Interno, il Signor consigliere Marchese
Lascaris,

Si è stabilito che le L. L. E. E. i Signori Conte Ballo, e
Conte Peyrille di Condov, intervengano alle adunanze della
Commissione ogni qual volta ciò potesse esser opportuno.

Si è però successivamente a riflettere, che la formazione
del Regolamento, da sottoporsi poi all' approvazione di S. M.,
esigeva un intervallo di tempo, pendente il quale era necessario
provvedere alla spedizione degli affari che fossero transessivi.

Il Consiglio ha perciò deliberato, che qualora suorpesse di-
rinnan le tre Sezioni, S. E. il Vice-Presidente ne farebbe
la convocazione, ed i Signori Presidenti di Sezione convocereb-
bero, frattanto le rispettive Sezioni; e che in ogni caso qualche
difficoltà su quei punti, i quali debbono formare l' oggetto
del Regolamento di servizio interno, sarebbe questa provvi-
soriamente risolta in quel modo che si risolvesse più con-
veniente pel buon andamento degli affari.

Si è quindi risolta l' adunanza.

V. Il Vice-Presidente
del Consiglio di Stato
Maurice Arvet

Per copia conforme
Il consigliere di Stato
Segretario-Capo
L. Com.

Verbale Prima Sessione Consiglio di Stato

Sessione del Consiglio di Stato
del 15. febbrajo 1832.
alla presenza di S. M.

21

L'anno mille ottocento trenta due, alli quindici
 febbrajo, alle ore una dopo mezzo giorno, S. M. ha
 riunito il Consiglio di Stato alla sua presenza nel
 Reale Palazzo.

Sono presenti alla S. M. tutti i membri ordinarii
 del Consiglio ad eccezione del Conte Rullo indigento, e
 del Marchese di Travlo operato.

Intervengono inoltre il Conte Della Torre Primo
 Segretario di Stato per gli affari esteri; il Conte Della
 Scarsa Primo Segretario di Stato per gli affari del interno;
 il Conte Caccia Primo Segretario di Finanze; ed il
 Cavaliere di S. Martino Reggente il Ministero di Guerra
 e Marina.

Il Vice-Presidente del Consiglio presenta a S. M.
 lo stato degli affari distribuiti alle Sezioni, per cui sono
 preparate le Relazioni.

Art. 1.
 S. M. per organo del Vice-Presidente ordina che
 sia fatta la relazione dell'affare concernente il progetto
 di Sovrana Provvisione sui contratti dei Comuni.

Il progetto venne trasmesso dalla Regia Segreteria
 di Stato per gli affari del interno. Si propone in capo di
 dichiarare che i contratti dei Comuni, sia per acquisti,
 permute, enfiteusi, ed alienazioni di stabili, sia per appalti

3

D'opere pubbliche, transazioni, affrancamenti, e simili saranno prima della definitiva loro approvazione, — presentati al Consiglio di Stato pel suo parere, ad — esecuzione di quelle concernenti ad oggetti il cui valore non oltrepassi le L. 200.

Il Consiglio: fatto di Collegio, fa la relazione: Esponendo lo stato della legislazione su questa materia, egli riferisce le Disposizioni del Regolamento particolare per la Savoia dell'anno 1773, quelle contenute nel Regolamento de' Pubblici approvato con Regia Patente del 6. Giugno 1776, il Regio Decretto del 12. Gennaio 1790. che ha stabilito una Giunta per l'economia amministrativa de' Pubblici, e le successive Regie Patenti del 16. Ottobre 1793. Accenna quindi le nuove disposizioni contenute nelle Regie Patenti del 31. Marzo 1813, colle quali furono trasferite al Consiglio di Stato le attribuzioni spettanti alla Giunta predetta; e per ultimo il Decreto delle Regie Patenti degli 11. novembre 1818., — colle quali si è stabilito che appartenesse alla Segreteria di Stato per gli affari dell'interno l'ispezione sull'amministrazione, alienazioni, e permute dei beni ed altri affetti dei Comuni.

Principa la serie delle Leggi e delle Sovrane — disposizioni emanate, osserva il Relatore, opere somma- — mente importanti di tutelare gli interessi dei Comuni, ma dovendosi ad un tempo evitare l'insensatezza di frangere con soverchia formalità ostacolo all'andamento degli affari, Egli opina perciò dovendosi distinguere tra i contratti in appalto d'opere pubbliche, e quelli che importano

mutazioni
ES

3

mutazioni di proprietà.

Quanto ai contratti di appalto non credo conveniente che debbano essere sottoposti al Consiglio di Stato prima della loro approvazione, non essendo mai per gli atti di simile natura praticate né presentate cautele così severe, come per quelli che importano mutazioni di proprietà, e trovandosi già appoggiate a molte formalità di perizie, visite, ed altri atti costosi; egli è d' avviso che la solennità degli invanti, l'approvazione dell'Intendente, l'impegno stesso delle Amministrazioni comunali, presentino una sufficiente garanzia per l'interesse dei Comuni, — senza aggiungersi la necessità d'una ulteriore esame del Consiglio di Stato, per cui, oltre all'accumularsi enormemente gli affari sul Consiglio, si rimarrebbe in ciascun affare un complesso tale di formalità che potrebbe riuscire pregiudizievole all'esecuzione dei lavori nei tempi opportuni.

Altimenti però egli opina nei contratti che importano mutazioni di proprietà, e per gli altri atti di simile natura. Egli osserva, che in prima dell'anno 1793 potevano e medesimi aver luogo colla sola approvazione dell'Intendente della Provincia; previo le formalità prescritte, si era in seguito colla Regia Patente del 16. Ottobre 1793. rinnovata la convenienza e la necessità che questi contratti fossero esaminati da una Giunta, e che in seguito al parere della medesima il Generale delle Finanze, in nome del Sovrano, ed in certe mode come delegato da Esso, permettesse poi agli Intendenti di far divenire ai contratti: che giunta convenienza era pure rinnovata colla Regia Patente del 21. marzo 1817.

3

nelle quali si erano conferite al Consiglio di Finanze le attribuzioni spettanti alla Giunta sui Pubblici, e si riconosceva ancor attualmente dalla Regia Segreteria di Stato nella sua relazione, e che em perciò opportuna la disposizione proposta di sottoporre i contratti suddetti all'esame del Consiglio di Stato.

Non credo poi che debba farsi l'evizione indicata nel progetto più contratti che fossero di un valore inferiore alle lire 200, poichè vi sarebbe modo di eludere la legge col dividere i contratti.

Egli fa quindi presente, che sottoporre i contratti all'esame del Consiglio di Stato, senza che fosse poi necessaria l'approvazione Sovrana, sarebbe in opposizione colle disposizioni emanate intorno alle attribuzioni del Consiglio.

Risponde nel tempo stesso all'obbiezione che potrebbe farsi di derivare dalla necessità di una Sovrana autorizzazione una restrizione al Diritto di proprietà di Comuni, e soggiunge, che regola di legislazione universalmente ricevuta, che l'alienazione dei beni di Comuni debba essere permessa dall'Autorità legislativa; e per ciò già nella Regia Bolla del 16. 8^{to} 1795. richiamata in tutto al Sovrano la facoltà di permettere queste alienazioni, e non essere rari gli esempi dell'intervenzione diretta della Sovrana autorità per tutela della pubblica utilità, e specialmente per le proprietà comunali.

Egli termina la Relazione coll'aprire l'arrivo nella Sezione dell'Interno,

La Sezione ha opinato unanimemente col Relatore

che

che sia conveniente di modificare il progetto nella —
 conformità sovra indicata, e che possa proporsi a S. M.
 di ordinare, che tutti i contratti che i Comuni dei
 » Regio Stati di Terra ferma saranno nel caso di segue,
 » lani, e quali pertino suo alienazione, e mutazione nella
 » proprietà, transazioni, affrancamenti, enfiteusi, prestiti,
 » vendita e riscatti di case, siano preventivamente, a deli-
 » genza della Regia Segreteria di Stato per gli affari interni,
 » trasmessi in progetto al Consiglio di Stato, di alta Sijione
 » del Interno pel relativo parere, e quindi sottoposti alla
 » Sovrana approvazione da emanare con Regio Biglietto —
 » diretto all' Intendente della Provincia pel ricevimento —
 » del contratto, dovendosi alle Leggi anticamente emanate
 » in quanto si applicano a questa Sovrana Provvisione,
 » e subiacendo con compita nelle suddette disposizioni le
 » Città di Torino e di Genova, e quelle altre, la di cui am-
 » ministrazione fosse per le susseguenti contratti retta con
 » particolari Regolamenti »



S. M. per mezzo del Vice-Presidente domanda —
 l'arrivo dei Membri, e quali le ragioni a loro torni.
 Se riescono quindi la discussione sui punti più quali,
 e se è stata divergenza d'opinioni, oppure se sono pro-
 poste modificazioni al progetto, e la votazione, giunta
 i risultati seguiti.

1. La Sijione ha proposto, che i contratti di Comuni
 importanti, mutazione di proprietà, di altri atti di simile
 natura siano sottoposti alla Sovrana approvazione da
 emanare con Regio Biglietto, dopo che saranno stati discussi
 nel Consiglio di Stato.

3

Uno dei Membri è d'avviso che non sia opportuna di sottoporre i contratti dei Comuni all'approvazione di S. M.; egli osserva, che a termini dell'attuale legislazione i Comuni hanno la facoltà di alienare i loro beni, e sono soltanto assimilati ai minori in quanto che è necessaria che precedano all'alienazione le formalità prescritte: che facendo intervenire direttamente l'Autorità Sovrana per questi contratti, si dichiarerebbe con ciò implicitamente che i Comuni non possono disporre de' loro beni senza un'autorizzazione legislativa, e si cangierebbe lo stato politico dei Comuni: che se il Regolamento particolare della Savoia del 1773, viaggia una speciale autorizzazione di S. M., egli è perché in quel Ducaato i Comuni erano considerati come mani morte, mentre che non lo furono mai realmente: Finalmente che se si crede conveniente di cangiare la legislazione in questa materia, sarebbe necessaria una legge apposita, e coordinata la quale esigerebbe una speciale esame.

Un altro dei Membri si unisce in parte a quest'opinione. Egli distingue tra gli acquisti e le alienazioni. Credo, che per gli acquisti vi sia una ragione politica che non permette l'annullazione delle proprietà dei Comuni, e che sia perciò opportuna una espressa permissione Sovrana. Ma per le alienazioni, egli è insensato, che sia necessaria soltanto l'approvazione di un'Autorità tutoria come per i minori, o non quella dell'Autorità legislativa: Egli osserva che le leggi Patrué del 16. 8. 1773. non hanno derogato alla facoltà attribuita

agl

5/

agli Intendenti di approvare le alienazioni, ma hanno voluto sottoporre il Generale delle Finanze a dispensa dalle formalità in certi casi. Si vide invece niente che intervienga anche per le alienazioni il gran Decreto di S. M., ma senza che emanasse per questo una espressa autorizzazione.

Tutti gli altri Membri sono però d'avviso che sarà conveniente l'approvazione Sovrana per i contratti dei Comuni che importano mutazioni di proprietà, salvo poi alcune eccezioni, e previo l'esame del Consiglio di Stato. Essi osservano, che vi è una specie d'irrazionalità per lei dei Comuni, e che in varii paesi ne fu proibita l'alienazione senza il permesso dell'Autorità legislativa. (che si tratta di proprietà pubbliche: Siastente) che nota: questa Legislazione stessa è necessaria, oltre al Decreto dell'Intendente, una permesso superiore, e più in terra l'Intendente ordinar anche l'Ufficio la vendita / Regolamento dei Pubblici tit. 5. cap. 1. §. 15. f. il che dimostra non avere i Comuni l'intera dipendenza di loro beni.

Il Consiglio, alla maggioranza dei voti, adottò su questo punto il parere della Sezione.

2. La Sezione ha proposto di esclusione dalla disposizione di Legge i contratti d'appalto di opere pubbliche.

Due Membri sono d'avviso contrario alla Sezione per il riflesso, che i contratti d'appalto possono essere sommati di somma considerevole, e più importanti talvolta dei Comuni di quello che lo siano le alienazioni.

Gli altri Membri opinano però in conformità della

3

Sezione, riformandosi ai motivi esposti dal Relatore.

Il Primo Segretario di Stato per gli affari dell'Interno propone di restringere, fra i contratti d'appalto d'un valore considerabile, e quelli di piccole somme, — calcolando soltanto gli ultimi.

Si opera dal Relatore che qualora questi contratti siano di molta importanza, può l. 1.ª ordinare la trascrizione al Consiglio pel suo parere, e che coll'eccezione della disposizione di legge, e intendendo soltanto di esprimere, non opera necessariamente di regola ordinaria l'eccezione del Consiglio di Stato.

Il Consiglio approva alla maggioranza dei voti la proposizione della Sezione.

3.ª La Sezione ha proposto di togliere dal progetto di Legge l'eccezione per i contratti di un valore che non oltrepassi le L. 2.00.

Darii Membri opinano che questi contratti debbano costruirsi allora la poca loro importanza. Uno di essi è d'avviso che possa anzi fissarsi la somma a lire 300.

La pluralità è però d'opinione contraria, ed il Consiglio adotta il parere della Sezione.

5.ª Uno dei Membri esprime l'avviso, che poiché si fa una legge relativamente ai contratti ed atti di cui Comuni debbono compiacersi nella disposizione, gli acquisti che essi farebbero in forza di donazioni, testamenti, e lasciti, potendo anche succedere, che i Comuni vengano con ciò ad assumere obblighi o pesi. Egli —

compresi;
E

161
comprea virtualmente nelle indicazioni espresse, ma
che sarebbe più conveniente di spiegarlo.

Altri Membri concorrono nella stessa opinione, e si
propono di comprendersi nel progetto gli acquisti a titolo
oneroso o gratuito. Si fa però il riflesso dovendosi distinguere
tra quegli acquisti a titolo gratuito per cui il Comune
rimarrebbe assoggettato a qualche condizione, obbligo, o
peso, e gli altri che sarebbero di puro vantaggio pel Comu-
nità, e che non si vorrebbe astringere a nessun obbligo. Si osserva quindi ai
primi, che egli è opportuno di esaminare se convenga al
Comune di accettare le donazioni a carità, ma che non
si sarebbe questo motivo per secondi, e che si toglirebbe
indirettamente al Comune la capacità politica di acqui-
stare qualora si pubblicasse un'opinione, o sentenza
autentica, anche per tali acquisti, potendo in oltre
derivarne vani inconvienenti.

Il Consiglio è d'avviso, che sia opportuna questa
distinzione, e che debbano comprendersi nel progetto soltanto
gli acquisti a titolo oneroso, e quelli a titolo gratuito, -
come legati, successioni, donazioni, e simili, i quali
si trovino accompagnati da qualche condizione, o peso.

5.ª. Varii Membri emettono l'opinione, che deb-
bano escludersi dalle disposizioni del progetto le transa-
zioni pendente lite, atteso che per convalidare la convenienza
di queste transazioni è necessario di esaminare i principii
de' dritti, e per altra parte i Tribunali non le approvano
se non previa cognizione de' causa, e scatto il pubblico
Ministero, e che egli è perciò più opportuno che l'auto-
rizzazione per queste transazioni venga autorizzata dai

Tribunali.

Tutti i Membri si assistono a questa opinione, ma si distingue però tra le transazioni su l'una o l'altra vertute avanti i Magistrati supremi, - e quelle su di una o l'altra che vertige avanti i Tribunali inferiori; e sebbene alcuni Membri credano conveniente d'istituire anche le seconde, la pluralità è di avviso che debbano escludersi soltanto quelle transazioni pendenti lito che saranno approvate dai Supremi Magistrati, ed il Consiglio delibera in questa conformità.

6.° Uno dei Membri propone d'istituire anche gli affrancamenti per quali a termini del Regio Editto del 7. marzo 1797 è conferita una speciale cognizione al Senato, ed alla Regia Camera di Corte secondo la diversa natura dei dritti da affrancarsi.

Si replica in contrario che per gli affrancamenti non occorre soltanto di ponderare la convenienza del contratto fra le parti, ma di esaminare, eziandio se il Comune sia in circostanze tali a poter assumere gli obblighi che deriverebbero dalla convenzione.

Il Consiglio considera, che i contratti d'affrancamento in generale debbono essere soggetti alle stesse regole degli altri contratti, ma che nei casi contemplati dal Regio Editto del 7. marzo 1797 vi sarebbe una transazione approvata da un Magistrato supremo, ed è perciò d'avviso d'averli bensì comprendendo nel progetto i contratti d'affrancamento, ma con fare poi cognizione per quelli contemplati dal predetto R. Editto.

7.
Il Primo Segretario di Stato per gli affari
del Interior fa la proposizione, che, poiché si opina
essere conveniente l'approvazione di S. M. per con-
tratti dei Comuni che importano mutazioni di proprie-
tà, si comprendano fra questi contratti anche le
divisioni dei beni comunali a favore dei particolari
del Comune.

Si crede da vari Membri che questa divisione
importando mutazione di proprietà, duchi i beni passano
dal dominio pubblico al dominio privato, sia necessariamente
compresa nella parola alienazioni, ma non si ravvisa
alcun inconveniente a specificare anche questo contratto
per maggiore chiarezza.

Il Consiglio è d'avviso che si aggiunga la di-
visione propria.

Il Consiglio è stato pertanto di parere,

che sopra S. M. si degnasse di ordinare con-
formi le provisions che tutti i contratti che i Comuni
de' Regii Stati di Terraferma saranno nel caso di
stipulare, e quelli portino sia alienazioni e mutazione di
proprietà; le divisioni dei beni comunali; gli acquisti
a titolo oneroso, ed anche quelli a titolo gratuito, come
legati, successioni, donazioni e simili quando si trovino
accompagnati da qualche condizione, o peso, le cofitrua; le
vendite, e risate di cose, e le obbligazioni per somme da
prendersi a mutuo, le transazioni, e gli affrancamenti, escluso
però quanto alle transazioni quelle su lite pendente che
suscitano approvate dai Magistrati supremi, ed esclusi quanto
alle affrancamenti quelli contemplati nel Regio Editto del

sotto Maggio 1822, siano preventivamente, a diligenza —
della Regia Segreteria di Stato per gli affari dell' In-
terno, trasmessi in progetto al Consiglio di Stato, ed
alla Sessione dell' Interno per rispettivo relativo parere, e
quindi sottoposti alla Sovrana approvazione; da emanarsi
con Regia Ordinanza Diretta all' Intendente della Provincia
per l' esecuzione del contratto, delegando alle Leggi ac-
cidentalmente emanate in quanto si oppongono a questa
Sovrana Provvisione; e pubblicando non comprese nelle
suddette disposizioni le fette di Conno e di Senno, e
quelle altre le di cui amministrazione fosse per le sur-
referite contrate retta da particolari Regolamenti.

Art. 2^o

S. M. ordina: suoneramento che sia fatta
relazione dell' affare concernente il progetto di Regolamento
per i combustibili fossili e le case di pietra.

Il progetto viene trasmesso dalla Regia Segreteria
di Stato per gli affari dell' Interno. Si propongono in
esso varie disposizioni per l' affittamento delle miniere dei
combustibili fossili e delle case di pietra poste in terreni
comunali, e per la coltivazione delle medesime, prevenendo
alcune pene contro i contravventori.

Il Consigliere Marchese Lanari fa la relazione.

Indicate le disposizioni legislative emanate sulla
materia, e quelle in specie della Regia Patente del 18.
Ottobre 1822, egli fa lettura della relazione della Regia
Segreteria di Stato.

Si espone nella medesima aver dato luogo al progetto
di Regolamento le istanze dell' Azienda Generale della Regia
Sabbie, perchè si provvedesse alla incattivazione delle case

D'entraite nella Tarantasia; altro il ragguarvole-
 consumo di questo combustibile che si fa negli Stabilimenti
 delle saline di Moutiers, ed in quelle metallurgie di
 Lesy e Macot: e perù dopo varie discussioni presentate
 un progetto al Consiglio delle miniere; da cui si riscontra
 la convenienza di adottare le proposte ordinazioni, e di
 estenderle inoltre alla coltivazione delle cave di pietra:
 essendovi necessità ed urgenza di darvi per la coltivazione
 delle miniere di combustibili fossili nella Tarantasia le
 disposizioni che sian atto a universale, e manifestarone
 anche il bisogno in altre Provincie, nelle quali il mal
 governo di queste miniere, e gli abusi invalsi nella colti-
 vazione delle cave di pietra dimostrano eperù rimaste
 iniquitate, ed opere inefficaci le disposizioni contenute
 nelle Regie Patenti del 18. Ottobre 1822.

Riferite quindi le disposizioni del progetto, egli
 avvenna avve le medesime il doppio scopo di promuovere
 sia più l'evacuazione delle norme prescritte colle citate Regie
 Patenti del 1822, e di tutelare ad un tempo gli interessi
 de' comuni proprietari de' terreni nei quali esistono le
 miniere, e cave. Egli crede utile per quest'effetto le disposi-
 zioni proposte in quanto riguarda i combustibili fossili,
 ma porta contraria opinione quanto alle cave di pietra e
 marmi che egli opina doverci escludere dal Regolamento.

Egli opera a questo riguardo che se partissano
 ministri persuadono di dare le disposizioni progettate per com-
 bustibili fossili, non se ne esistono per sottoporre le cave di
 marmi e di pietra a nuove prescrizioni, oltre quelle già sta-
 bilite dalle Regie Patenti del 18. 8. 1822. (Per queste cave

e segnatamente quelle di calcio e di gesso precaviano il
villo a migliaia di piccone; e che gli abitanti poveri
nelle montagne potrebbero venire impediti dalla scava-
re le pietre che sono loro indispensabili per costruire le
terre, e per costruirle e ispirare le case.

Si aggiunga poi, che i marmi sono una materia
prima per le opere di scultura e d'architettura, e che
le opere e gli incagli per l'excavazione ne aumentereb-
bero il prezzo, mentre che egli è interesse dello stato di
incoraggiare e proteggere lo scavarmente.

Esaminando successivamente gli articoli del progetto
egli è d'avviso che debbano farsi alcune modificazioni ed
aggiunte agli articoli 1, 2, 3, 4, 6, 9 e 10 per prevenire
gli inconvenienti, e spiegare i dubbii che potrebbero
suscitarsi, e proporre una diversa redazione per alcuni
articoli, ed in specie per gli articoli 9. e 10, onde con-
formarli colla vigente legislazione in ordine alla
competenza dei Tribunali e degli Intendenti.

Egli opina che il Consiglio di Stato possa proporre
al S. M. di approvare, sotto le modificazioni accennate,
il progetto di Regole Patenti ed annesso Regolamento.

Esprato il proprio voto egli riferisce il parere della
Sezione dell'Interno.

La Sezione ha adottato le conclusioni del Relatore,
facendo però una modificazione all'articolo 8: di cui
propone una nuova redazione, e che per osservato, che
mentre si sta preparando un nuovo ordinamento delle
patenti leggi, sembrerebbe opportuno che la pubblicazione
delle proposte Patenti potesse aver luogo intanto come

3

97
Disposizione interinale.

Accordata da S. M., per mezzo del Vice-Presidente la parola ai Membri del Consiglio, si apre la discussione e la votazione sul progetto in generale, e sulle modificazioni ed aggiunte che sono state proposte dalla Sessione, e che si espongono da alcuni Membri nella discussione.

Si esamina in primo luogo se sia opportuno di fare attualmente una legge su questa materia.

Vi sono due opinioni nel Consiglio.

Alcuni Membri opinano, che se non vi è urgenza di fare la legge, sia più conveniente di sopprimerla. Si osserva a questo riguardo che alcune disposizioni della legge proposta debbono dipendere dal principio che si adotta sul fatto di proprietà per le miniere nella nuova legislazione civile che si sta preparando; che per altra parte la legge del 1822 sulla miniera è in alcune parti imperfetta, e sarebbe conveniente di riprenderla in una legge nuova, nella quale si disponesse su vari casi non previsti, e si coordinasse la materia, e che inoltre le disposizioni sui combustibili fossili dirette sostanzialmente a diminuire il consumo del legname, possono aver tratto a quelle che si farebbero nella legge sui boschi che si sta anche adesso preparando.

Qualora poi vi sia urgenza di fare la legge, questi Membri opinano subordinatamente che sia conveniente di esprimere nella medesima che le disposizioni sono date soltanto in via transitoria, finché si sia ulteriormente provveduto.

3

5
Gli altri Membri portano però opinione che possa promulgarsi sin d'ora la legge proposta. E s'è fatto il riflesso, che nella Relazione della Regia Segreteria di Stato si enuncia: esservi urgenza di provvedere; che inoltre i contadini nel modo di lavoro da essi praticato lasciano perdere le case; che quanto alla nuova legislazione civile che si sta preparando, e principii, che si stabilirebbero in essa su questa materia non potrebbero essere se non principii generali ai quali nulla vi sarebbe di contrario nelle disposizioni proposte; che non può inoltre conoscersi il tempo in cui sarà promulgata la nuova legislazione, e che egli è poi incerto se si farà una nuova legge sulle miniere; e che in questo stato di cose è opportuno di provvedere sin d'ora. Concorrono però i Membri di questa opinione nell'avviso di esprimere nella Legge che le disposizioni saranno soltanto transitorie.

Il Consiglio è di parere alla maggioranza di dodici voti contro quattro che sia opportuno di fare la Legge proposta, esprimendo nella medesima che le disposizioni sono date soltanto per modo interinale.

La Sezione ha poi proposto di concludere dalle disposizioni della Legge le case di marmi e pietre, per motivi spiegati nella Relazione.

Il Consiglio adottando i motivi della Sezione è di parere che sia conveniente d'concludere dalle disposizioni del Regolamento le case di marmi, e quelle delle pietre.

Si passa successivamente all'esame di vari articoli

del
185

Del Regolamento.

Art. 1. La Sezione ha proposto di nominare specialmente nell' articolo la legge, e formando, che subseau si trovi la medesima comparsa nella decisione. Di legni forniti può esser tuttavia opportuno di pigliare, onde togliere ogni dubbio.

La proposizione è adottata dal Consiglio.

Art. 2. La Sezione ha osservato, che a termini di quest' articolo gli attuali scavatori di miniere di pittazza dei Comuni sarebbero obbligati a sospendere subito e per un tempo indeterminato i loro lavori per non essersi stabilito nel progetto il termine entro cui il Comune proprietario del sito abbia ad ottenere l' autorizzazione per l' affittamento; che dovera essere la condizione di chi intraprende una scava senza aver adempiuto prima a quanto prescrive la Legge, in quella dello scavatore attuale il quale ha acquistato dritto prima dell' emanazione della medesima; e che l' interesse dell' industria e del Comune esigono che prima di applicare alle scavature attuali le disposizioni dell' articolo si usardi un termine competente entro il quale il Comune possa adempire alle formalità prescritte.

La Sezione ha perciò proposta di sopprimere nell' articolo 2. le parole o di continuare, e di aggiungere in fine dell' articolo l' alinea seguente:

- » I Comuni proprietari di quelle miniere che già
- » fossero in escavazione dovranno, entro il termine di sei
- » mesi dalla data del presente Regolamento far constare all'
- » Intendenza del circondario d' avere ricorso per ottenere nel

3

„ modo prescritto dall'articolo 3. l'autorizzazione di con-
„ cedere in affitto, o agli escavatori attuali, o ad-
„ altri. „

Il Consiglio adotta la proposizione della Sezione.

Art. 3. e A. La Sezione ha fatto su questi
articoli i seguenti riflessi:

Sull'articolo 3. (che la concessione d'un tipo es-
tretto dalla mappa catastrale non dovrebbe richiedersi se-
non nei casi di maggior momento, e che allora quando si
tratta di Comuni piccoli, o di miniere di poco nitore, si po-
trebbe supplirsi per risparmio di spese, con una concessione
ben circostanziata rivolta al Consiglio comunale, ritenute
anche che molti Comuni sono sprovvisti di mappa, e che
sarebbe molto costoso per ogni la formazione d'una tipo.

E sull'articolo 4. (che le condizioni e suggerimenti
dagli Ingegneri delle miniere, siccome è disposto nell'
articolo dovrebbero limitarsi ai soli oggetti d'arte, ed ha
proposto perciò che dopo le parole condizioni che saranno
suggerite da questi Impiegati si aggiunga in linea d'arte.

Le modificazioni proposte su questi due articoli
sono approvate.

Art. 6. La Sezione ha proposto di porre, —
che il perito d'ufficio nel caso previsto dall'articolo debba
essere nominato dall'Intendente della Provincia, aggiun-
gendo per tal effetto in fine dell'articolo la parola — a tale
uopo nominato dall'Intendente della Provincia.

Questa proposizione è parimenti adottata.

Uno dei Membri è d'avviso, che l'obbligo ingiunto
in questo articolo al nuovo fittajuolo di rimborsare al

fittajuolo

fittaiuolo ricavato dall'affittamento il valore delle costrut-
ture ed altri lavori utili debba venire restituito anche agli
altri casi in cui vi fosse semplice cessione dell'affittamento.

Alcuni fra i Membri appoggiano quest'opinione.
Si osserva dai medesimi non essere giusto che il usufruttore
nell'affittamento approfitti senza pagamento dei lavori
fatti dal precedente fittaiuolo, e che se non vi è obbligo
di rimborsare a giusto prezzo il valore delle opere potrebbe
succedere, che per emulazione si distruggano lavori utili.

Si replica però in contrario da altri Membri che i
lavori fatti dal fittaiuolo precedente potrebbero essere inutili
per quello che succede, e perciò fossero male eseguiti, e
perchè egli intendesse di dare una direzione diversa alla
sua, e di seguire un altro modo di lavoro; e che se le
opere saranno veramente profittevoli al nuovo fittaiuolo
egli è tenuto a rimborsare il valore a termini di dritto,
e non è perciò necessario di dare una speciale disposizione.

Si vota sulla proposizione e il Consiglio alla
maggioranza di voti è di parere che non occorre di dare
alcuna disposizione pel caso prodotto.

Art. 8°. La Sezione ha fatto il riflesso che
potrebbero essersi incensurati nell'imporre una pena
a coloro i quali senza aver ottenuto la permissione pre-
scritta dalle Regie Patenti del 1822 intraprendevano la
coltivazione di miniere di combustibili fossili in terreni di
privata proprietà, siano essi o no proprietari del suolo; e
che questi inconvenienti hanno forse già suggerito al Legi-
slatore sulle predette Regie Patenti di non apporre per
questo caso veruna sanzione penale. E spa ha perciò rinato

3

Doveri conservare a tale riguardo le disposizioni della Legge esistente.

Essendo però utile di provvedere all'osservanza delle precauzioni di sicurezza, le quali potrebbero facilmente omettersi sui proprietari scavatori di combustibili fossili, la Sezione ha proposto di sostituire il seguente articolo a quello proposto nel progetto.

„ I proprietari che in conformità della vigente legis-
„ lazione, intendessero di aprire nei loro terreni cavei di
„ combustibili fossili, dovranno soggiaarsi ad osservanza
„ delle precauzioni che verranno determinate in ordine di
„ sicurezza dall'Ingegneria delle miniere, sotto pena di una
„ multa di £. 25. „

Alcuni Membri osservano intorno all'articolo proposto nel progetto non dover punire colui che fa una ricerca di miniere, e sulla qualificazione che viene data non essere proibita la ricerca, ma solo la coltivazione, e più che d'arrivare che ciò della qualificazione.

Ma se pure il rispetto essere assai difficile per queste miniere di sapere il limite tra la ricerca e la coltivazione, ed il Primo Segretario di Stato per gli affari dell'Interno spiega in specie per l'ambiguità che questa parola si trova in molte parole, che scarsezza una di esse, non si continua le scave nelle stesse luoghi, ma si va altrove, e si scavano i terreni, e che sarebbe così difficile, di dire quando si dia coltivazione, e quando si dia soltanto ricerca.

Si rilegge nuovamente l'articolo proposto dalla Sezione, e si vede che l'espressione d'aprire cavei spiega bastantemente non essere proibita la semplice ricerca.

M

Il Consiglio adotta la riduzione proposta dalla Sezione, in sostituzione dell'articolo 8. —

Art. 9. e 10. La Sezione avendo in ultimo luogo osservato, che la disposizione di questi articoli non si troverebbe interamente conforme all'attuale legislazione sulla competenza degli Intendenti, ha proposto di sostituire agli articoli 9 e 10 un altro articolo concepito nei termini seguenti:



„ La cognizione di tutte le quistioni che possono insorgere tra le comunità ed i cittadini relativamente agli affittamenti, spetterà all'Intendente della Provincia, il quale, quando non possa consultarsi amichevolmente le parti, pronuncerà sulla contestazione a termini di ragione.

„ Qualora però le quistioni si agitarono sulla proprietà, o se saranno di competenza della giurisdizione ordinaria dei Tribunali di Prefettura, ai quali spetterà pure di provvedere contro ai contravventori per l'applicazione delle pene prescritte nel presente Regolamento, sulla istanza che previa l'autorizzazione in iscritto dell'Intendente della Provincia, verranno loro fatte dall'Ingegnere delle miniere.

Il Consiglio condanna, che la cognizione delle controversie che possono suscitarsi in ordine all'esecuzione dei contratti d'affittamento di beni e redditi comunali spetta nell'attuale legislazione agli Intendenti, a meno che insorga quistione di proprietà; e che per altra parte l'applicazione della multa per le contravvenzioni ai Regolamenti è di competenza ordinaria dei Tribunali di Prefettura; ed approva perciò la riduzione dell'articolo proposto

3

Dalla Sezione.

Il Consiglio è stato portato di parere;

Il Reale Signor S. M. di sanzionare il progetto di Regie Patenti ed annesso Regolamento, limitandone le disposizioni ai combustibili sopiti e non sanati, escluse le case di narmi e di pasta, e nel resto delle modificazioni sopra indicate sui vari articoli del Regolamento, con esprimere poi nelle Regie Patenti che le disposizioni sono date soltanto per modo interinale.

Art. 3.

S. M. ordina successivamente che sia fatta relazione dell'affare concernente il progetto di Regie Patenti sulla Intendenza Regia, e degli Impiegati dipendenti dal Ministero di Finanze.

Il progetto viene trasmesso dalla Regia Segreteria di Finanze per ordine di S. M., alla quale ne era stata fatta la Relazione in udienza del 14 gennaio scorso.

Si propone nel medesimo di ordinare che lo stipendio degli Impiegati suddetti debba pagarsi dal giorno stesso della destinazione, purchè l'Impiegato si rechi al posto nel termine prefisso; e che l'indennità pel viaggio in via autorizzata pel caso soltanto in cui l'Impiegato sia mosso per ordine ministeriale di cambiamento, sia estesa anche agli Impiegati traslocati per effetto di una nuova nomina Regia, con alcune altre disposizioni relative.

Il Consigliere Conte Brette fa la relazione. Egli dà in primo luogo lettura della relazione fatta a S. M. dal Signor Primo Segretario di Finanze, e quindi delle disposizioni contenute nelle Regie Patenti del 16 dicembre 1818, e nel Regolamento del 3 aprile 1819.

approvato con Regia Brevetta Dell' 8. Agosto mese.
 Espone essere giusti i riflessi contenuti nella Relazione della Regia Segreteria di Finanze intorno alla Decretazione degli Stipendi degli Impiegati Dipendenti da quel Ministero, e doverli paraggiare i medesimi, agli altri Impiegati per cui lo stipendio suore dal giorno della nomina; E però per prevenirci le opportune cautele perche l'Impiegato si rubi al suo posto senza averne la debita dilazione. Riflette però quanto all'indennità di viaggio, che per giustizia di ragione non deve l'indennità essere accordata a questi Impiegati, perche non si accorda agli altri; che il motivo per cui fu accordata era quello della non decurtazione dello stipendio finchè l'Impiegato si fosse recato al posto, e che venendo ora a coprire questo motivo dove coprire parimenti l'indennità; e che qualora si lasciasse sussistere, sarebbe in ragione gli altri Impiegati di chiedere un eguale favore, il quale, essendo alla mano intima di essi, riuscirebbe oneroso al Regio Erario.



Espono successivamente essere esaminato in questa occasione dalla Sezione di Finanze se non fosse inconveniente in un Governo Monarchico che la nomina di varii Impiegati Dipendenti dal Ministero predetto sia fatta da altri che da S. M., e però per tutto il riflesso, che a termini dell'articolo 6. della Regia Patente del 13. Settembre 1831. le questioni concernenti al personale non debbono essere sottoposte al Consiglio di Stato, né alle sue sezioni, ed aver però veduto la Sezione di Finanze di non dover emettere alcun parere su questo punto.

Riferisce per ultimo il parer della Sezione, la quale

3

ha opinato poterlo degnare S. M. di approvare il —
progetto di Regie Patenti, sopprimendo però l'indennità
di viaggio accordata agli Impiegati dei quali si tratta.

Aprita la discussione il Primo Segretario di Finanze
opone che l'indennità pel viaggio non è accordata a
tutti gli Impiegati, ma a quelli soltanto che per Regie
Servizio passano ad altra parte con eguale stipendio: che
la Munificenza di S. M. suonda un'indennità in questi
casi, e che egli è più indifferente che ciò si esprima, o non
si esprima, nelle Regie Patenti.

Al Relatore si oppone: e per fatto avvertenza nella
Sezione che l'indennità pel viaggio non era concessa a
tutti gli Impiegati, e si riduceva in ora a pochi casi,
ma: e per ciò pensato che non doveva più aver luogo per
ragione di parità, e tutti gli Impiegati dipendenti
dal Ministero di Finanze venivano paraggiati, agli
altri per la vicinanza degli stipendi.

Quanto all'osservazione fatta incidentalmente
dalla Sezione di Finanze, e non sia conveniente che tutti
gli Impiegati fossero nominati da S. M., si oppone
da vari Membri che il citato articolo 6.^o delle Regie
Patenti del 13. settembre 1851. non sarebbe l'opportuno all'
esaminarsi tale punto dal Consiglio, poiché non si tratta
della provvidenza degli Impiegati, ma del modo in cui possa
esser conveniente di nominare una classe di essi, e
perciò è una questione che riguarda l'ordine generale
amministrativo.

Il Primo Segretario di Finanze spiega e per
adottata la disposizione della quale si tratta relativamente

alla
C.

14/

alla nomina di varii Impiegati per visitare u. S. M.
un grande numero di firme. Egli dubbia però aver
nulla in contrario a che si segua un metodo diverso.

Non si discute nel Consiglio la questione del-
merito.

Tutti i Membri sono poi d'avviso conforme alla
Sessione sui due punti della Duroranza degli stipendii,
e della espansione dell'indennità pel viaggio.

Uno dei Membri osserva sull'articolo 2.º del progetto
che nel medesimo si stabilisce il principio di accordar la
Dilazione di un mese agli Impiegati per sfulmare l'eco-
nomo delle nuove loro funzioni, quando che la Dilazione
Dovrebbe soltanto essere data per tolleranza; che av-
vandosi a questi Impiegati si obbidiva anche dagli
altri; che gli impiegati non debbono rimanere scoperti,
e che moltiplicandosi le aperture creere l'aggravio delle
Regie Finanze; perchè si dovrà supplire in altre modo
all'esercizio delle funzioni; finalmente che non è giusto
di accordar una Dilazione eguale a due Impiegati, di
cui uno sia trasferito ad un posto vicino, e l'altro in
una Provincia remota.

Egli è però d'avviso che gl' Impiegati trasferiti
debbono sfulmare l'esercizio delle nuove loro funzioni nel
giorno susseguente a quello in cui si terminò di Regola,
mentre in segno debbono tornarsi al loro posto per con-
quisire le stipendii, lasciando poi la giunta al Capo di
Dicastero di conceder una Dilazione secondo le circostanze,
la quale non possa però eccedere il termine di un mese.

Un altro fra i Membri è d'avviso egualmente che

sia inconveniente di accordar un eguale dilazione per gli Impiegati che debbono trasferirsi in luogo proprio, e per quelli che debbono trasferirsi in luogo rimoto.

Il Relator spiega sopra fatta avvertenza nella Sezione a questo punto, ma opera andata convenuta la disposizione dell'articolo, poichè per gli Impiegati dipendenti dal Ministero dell'Interno si è fissato il termine di un mese: Egli propone di esprimersi nel testo, e allo tempo che sarà fissato nell'ordine di destinazione.

Il Primo Segretario di Finanze espone sopra occupar una dilazione agli Impiegati trasferiti, ed opera proposta il termine di un mese per paragonarli a quelli dipendenti dal Ministero dell'Interno, e che nel resto si espone nell'articolo potersi ordinare altrimenti, secondo le circostanze, dall'Autorità competente.

Il Primo Segretario di Stato per gli affari dell'Interno sarebbe d'avviso di non dare alcuna disposizione sul tempo nel quale l'Impiegato dovrà trovarsi al suo posto.

Il Consiglio entra in questo sentimento.

Il Consiglio di Stato è portato di parere potersi dignar S. M. di approvare il progetto di Regie Patenti; dichiarando però che opera intieramente l'indennità pel viaggio accordata agli Impiegati dipendenti dal Ministero di Finanze per casi di traslocazione, con derogare a tale effetto al disposto dell'articolo 8.° delle Regie Patenti del 14. Dicembre 1816, e trattandosi

nel

15/
nel Progetto di disporre sul tempo entro il quale
gli Impiegati dovranno assumere l'esercizio delle
nuove loro funzioni.

Terminata la deliberazione su questo affare,
S. M. ha vietato l'adunanza.

Per copia conforme
Al Consiglio di Stato
Segretario - capo
L. Calvi

Il V. V. Presidente
del Consiglio di Stato
Thaureau de Sauf



Finito di stampare a luglio 2022

