

GIAN CLAUDIO SPATTINI

IL CONSIGLIO DI STATO PARMENSE



giuffrè editore - 2013

Estratto dal volume:

FABIO MERUSI - GIAN CLAUDIO SPATTINI
- EDOARDO FREGOSO

**IL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO
DI MARIA LUIGIA**

CAPITOLO PRIMO

Il Consiglio di Stato parmense

1. *Il 'fiabesco' Ducato di Parma e Piacenza: anomalia storica o paradigma sociale?*

Narra una storiografia sempre più corposa e accurata¹ che il Ducato nel periodo in esame può definirsi caratterizzato da ridotte dimensioni territoriali² e complessiva povertà e inadeguatezza della società civile e notevole arretratezza del tessuto economico (di fatto sostanzialmente agricolo)³ a fronte, da un lato dell'elevata qualità tecnica

¹ Cfr. B. Montale, *Parma nel Risorgimento. Istituzioni e società (1814-1859)*, Milano, 1993; e ora L. Togninelli, *All'ombra della corona. Manovre istituzionali e speculative nel Ducato di Maria Luigia dal 1814 al 1831*, Parma, 2012.

² Ma ciò nonostante o forse proprio per questo considerato ottima merce di scambio per operazioni dinastiche e di politica di potenza nell'Europa delle Corti settecentesche e involontario protagonista delle Guerre di successione (tra cui quella Polacca con la sanguinosa cd. Battaglia di San Pietro, o della Crocetta combattuta il 29 giugno 1734 tra austriaci e franco-piemontesi sotto le mura di Parma e a cui assistette il Goldoni: C. Goldoni, *Memorie*, Torino, 1967, parte 1^a, cap. XXXII, p. 146 ss. [*Mémoires de M. Goldoni, pour servir à l'histoire de sa vie, et à celle de son théâtre, dédiés au Roi*], il quale esagerò il numero dei morti, da dieci a venticinquemila) con le negative conseguenze economiche che le guerre sempre comportavano al punto che estinta ormai una delle poche case regnanti nazionali (i Farnese) in un quadro di complessiva dominazione straniera solo il breve interregno riformistico del Du Tillot (agevolato anche dall'estraneità alla Guerra dei Sette anni, prima vera conflazione mondiale e non dinastica) sotto i primi due Borboni (e in specie Don Filippo) gli avrebbero fatto meritare il titolo di 'Atene d'Italia'. Cfr. G. Tocci, *Il Ducato di Parma e Piacenza*, in L. Marini, G. Tocci, C. Mozzarelli, A. Stella, *I Ducati padani, Trento e Trieste*, in *Storia d'Italia*, diretta da G. Galasso, Torino, 1979, pp. 215-356, per il quale trattavasi «di uno stato opera d'artificio» (p. 222); del Du Tillot efficace cantore è ancora H. Bedarida, *Parma e la Francia (1748-1789)*, Parma, 1986 (Paris, 1928): ma su ciò *infra*.

³ Sul punto resta ancora insuperata l'analisi approfondita di L. Spaggiari, *L'agricoltura negli stati parmensi dal 1750 al 1859*, Milano, 1966. A suo avviso tale grave arretratezza, tanto in termini assoluti ma ancor peggio relativi se paragonata alla finitima situazione lombarda (e non a caso nel Piacentino appariva meno drammatica), era dovuta ad una pluralità di ragioni, culturali e sociali. Infatti «la percentuale degli analfabeti fra gli abitanti delle campagne parmensi, nel primo decennio del secolo [...], era certamente superiore al 90%. Le leggi francesi sull'istruzione non

di una parte della classe dirigente di provenienza sia borghese che nobile (tradizionale dell'*ancien régime* o più spesso di derivazione napoleonica), e dall'altro di una sostanziale debolezza del potere sovrano (spesso etero diretto, con varie resistenze locali di diversa intensità, prima dal padre imperatore e poi dal principe di Metternich). Ciò in ragione anche, come si vedrà, di una evoluzione delle vicende politiche tra la fine del Settecento e l'Unità, in qualche misura difforme dalla generalità degli Stati preunitari (si pensi ad esempio alla totale subordinazione francese prima, non così integrale neppure nelle Repubbliche derivate, e poi all'accantonamento del principio della restaurazione dinastica da parte del Congresso di Vienna)⁴.

Ulteriore caratteristica, una assai accentuata instabilità dei confini (con infelici scambi di territori⁵), nonché della normazione relativa agli assetti istituzionali, della forma di Stato e della forma di governo e

città, la scarsità di scuole 'anche infime', dove si insegnasse almeno a leggere e a far di conto. In conseguenza di ciò le classi meno abbienti (che non potevano avviare i figli alla scuola privata) erano costrette 'ad allevare una turba di selvaggi e non piccolo numero ancora di oziosi e di malviventi'. Nel 1833 a testimonianza degli scarsi progressi dell'istruzione, pubblica o privata che fosse, il rapporto fra scolari e popolazione era di 1 a 47 [...]. Nel Lombardo-Veneto, nello stesso periodo, un ragazzo su ogni dodici abitanti frequentava regolarmente le scuole» (ivi, p. 59 ss.). Il problema dunque del ritardo nello sviluppo agricolo era anzitutto culturale, che dalla diffusa e persistente ignoranza contadina derivavano ostacoli insormontabili alla implementazione delle nuove tecniche (e, come osserva alla nota 4 di p. 61, «naturalmente il problema dell'istruzione riguardava soltanto i ceti più poveri; le 'due capitali' erano infatti sede di centri culturali di altissimo livello»); ma non solo, che altrettanto rilevante era quello sociale, costituito «dalla eterogenea composizione della proprietà terriera», e dalla così inevitabile prevalenza dei contratti di mezzadria e conseguente «paradosse figura del 'proprietario assenteista', come lo definiscono gli scrittori coevi, il quale mentre da un lato riservava a se stesso le decisioni sulla gestione, dall'altro rifiutava di assumere iniziative, limitandosi ad utilizzare l'esperienza dei contadini, senza esercitare sulla classe colonica quell'azione di stimolo che sarebbe stata auspicabile per superare la fase di ristagno» (ivi, pp. 96-97). L'infelice condizione di questo, come di gran parte degli Stati preunitari, sembra dar ragione alle forti argomentazioni portate in ultimo da P. Macry, *Unità a mezzogiorno. Come l'Italia ha messo assieme i pezzi*, Bologna, 2012, sugli eccezionali risultati positivi, pur con le debite riserve, conseguiti dal travolgente processo di unificazione del paese; del resto in sede storiografica seria non sono mai state scalfite le fondamentali acquisizioni di Federico Chabod o di Rosario Romeo, di Adolfo Omodeo e di Walter Maturi o Luigi Salvatorelli. Sui tentativi di revisione in termini negativi ormai in via di superamento cfr. ora L. Riall, *Il Risorgimento. Storia e interpretazioni*, Roma, 2007 (*The Italian Risorgimento*, 2007), la quale sottolinea che i maggiori beneficiari di questa operazione erano proprio «stati i regimi dell'Italia della Restaurazione; associati da una lunga tradizione interpretativa alla reazione e alla repressione, essi venivano adesso reinterpretati come dei precursori conservatori della modernità» (ivi, p. VII); considerazione particolarmente calzante nel caso parmense dove, come si dirà, il riformismo luigino fu anch'esso in qualche modo involontario ed eterodiretto al pari della complessiva gestione del potere.

⁴ Cfr. M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, Torino, 2007.

⁵ Sul punto si leggano le nette osservazioni critiche dello Spaggiari a proposito ad es. della cessione nel 1847 della fertile pianura di Guastalla in cambio dell'arida montagna di Pontremoli (*L'agricoltura negli stati parmensi*, cit., p. 14 ss.).

specialmente dell'organizzazione amministrativa (pur con una altaleante, ma prevalente fedeltà ai modelli transalpini), sebbene spesso (ma non sempre)⁶ in termini più che altro nominalistici, in realtà determinata oltre che dall'addensamento in occasione di delicate svolte politiche (in buona sostanza quelle del nostro Risorgimento), in generale da una persistente condizione di inefficienza e (conseguente) ristrettezza finanziaria, a sua volta causa ed effetto di una frequente permeabilità delle istituzioni all'affarismo⁷.

I più recenti esiti della ricerca sembrano infatti avere ormai definitivamente abbandonato le tendenze mitografiche delle prime descrizioni incentrate sulla saggezza e mitezza del potere luigino⁸, in pro di un approccio ben più realistico e documentato. Dunque emerge a proposito della collocazione storiografica del Ducato il dilemma se sia esso da considerarsi una anomalia per una sicura diversità dei suoi destini politici in quei frangenti, oppure se le appena descritte problematiche caratteristiche non ne evidenzino la natura in certa misura paradigmatica e di 'laboratorio' in rapporto ai grandi 'tornanti' della storia e della società nazionale⁹.

⁶ Infatti osserva P. Feliciati, *Il Consiglio di Stato dei ducati parmensi (1814-1847)*, in «Clio», III, 1997, pp. 401-451, che detta instabilità a volte era più apparente che reale ma altre volte invece sotto una immutabilità istituzionale si verificavano sostanziali cambiamenti negli assetti del potere sia della Corte che nei rapporti interni all'amministrazione, sovente anche determinati da profonde rivalità personali anche tra coloro che una successiva mitografia ha accomunato in un patriottismo risorgimentale peraltro non privo di ambiguità e contraddizioni. Queste ultime dinamiche sono felicemente tratteggiate con il ricorso a documentazione originale da L. Togninelli, *All'ombra della corona*, cit.

⁷ Su questi aspetti insiste con fondate argomentazioni L. Togninelli, *All'ombra della corona*, cit., *passim*. Ma già F. Venturi, *Settecento riformatore. II. La chiesa e la repubblica dentro i loro limiti*, Torino, 1976, p. 215, così descriveva la Parma della seconda metà del XVIII secolo: «Piccolo stato indebitato, uscito saccheggiato, rovinato dalle guerre della prima metà del secolo, il ducato non aveva amministratori capaci, né una attiva nobiltà e tanto meno tecnici e imprenditori [...] dappertutto clero e soltanto clero, di tutti gli ordini e gradi». Le riforme settecentesche, benché non durature, e soprattutto il triennio rivoluzionario e poi ancor più la dominazione napoleonica in parte fornirono un positivo maggior apporto di classe dirigente, per quanto a volte importata.

⁸ Che certo non mancarono, in specie la seconda, se confrontate con ben altre esperienze (si pensi a quella napoletana, ma anche austriaca o estense), ma sono ormai da considerare più sicuramente attribuibili ai suoi consiglieri, dal Neipperg ai rappresentanti dell'*élite* locale. Su ciò cfr. Togninelli, *All'ombra della corona*, cit.

⁹ Sostiene M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, 2002, p. 177, che le soluzioni finali del nostro Risorgimento furono l'espressione «di un liberalismo tutto italiano che, pur orecchiandone singoli fraseggi, si mostrava nel complesso restio a sposare con convinzione i principi scopertamente individualistici del grande liberalismo europeo e trovava invece più consona alle caratteristiche e alle abitudini della propria base sociale l'adozione di un modello costituzionale di matrice prevalentemente corporato-territoriale». Per A. De Francesco, *L'Italia di Bonaparte. Politica, statualità e nazione nella penisola tra due rivoluzioni, 1796-1821*, Torino, 2011, p. 47, «soprattutto negli anni dell'Italia liberale, si sarebbe riletto il Risorgimento

2. *Le riforme istituzionali e la società civile dall'illuminismo laico di Du Tillot alla 'monarchia amministrativa-militare' rivoluzionaria e ancor più napoleonica, di nuovo alla 'monarchia amministrativa' e infine alla contrastata 'consultiva' e alla mancata 'rappresentativa'*

Prima di esaminare le varie forme di monarchia del Ducato tra illuminismo settecentesco, rivoluzione Impero e Restaurazione («amministrativa militare», «consultiva», «rappresentativa», ecc.¹⁰), conviene prendere le mosse dall'ultima fase dell'antico regime borbonico della seconda metà del Settecento dove Parma conquista una sorta di *leadership* (peraltro condivisa da parte dell'Europa dei sovrani illuminati) mediante le riforme così ben descritte da Franco Venturi e culminate con la 'cacciata' dei Gesuiti nel 1768¹¹. Scrive a proposito di quell'anno faticoso: «una serie di circostanze, europee ed italiane, venne a dare un centro unico a tutto il moto riformatore italiano. Parma divenne, per un momento, il punto d'incontro di tutte le polemiche, il modello d'una trasformazione intellettuale e politica, economica e religiosa»¹².

declinandolo da subito lungo una chiave moderata e conservatrice che mai per la verità interamente ebbe».

¹⁰ Per queste definizioni cfr. già in parte C. Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, 1963 e ora *amplius* M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'unità*, cit. Già Romagnosi aveva auspicato una monarchia 'rappresentativa' agli albori dell'Ottocento: L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, 2 voll., I. *Il progetto costituzionale* e II. *La scoperta del diritto amministrativo*, Milano, 1984 e 1987. Ma cfr. ora F. Merusi, *Gian Domenico Romagnosi fra diritto e processo amministrativo*, in «Dir. Proc. Amm.», 4/2011, pp. 1222-1259 e G. Rossi, *Gian Domenico Romagnosi e l'eclissi dello statalismo*, in «Diritto Pubblico», 1/2012, pp. 1-47.

¹¹ Si veda per tutti l'ancora insuperato capitolo *Parma e l'Europa*, in F. Venturi, *Settecento riformatore. II. La chiesa*, cit., pp. 214-236. Il nobile basco di Bayonne ritenuto da G. Tocci, *Il Ducato di Parma e Piacenza*, cit., p. 291, sulla scorta dell'opera del Benassi, un emulo del «colbertismo» di Luigi il Grande, trova ulteriori lusinghieri raffronti in H. Bedarida, *Parma e la Francia*, cit., vol. I, p. 82, che colloca il Marchese di Felino tra i grandi ministri riformatori del XVIII secolo: «si può infatti affermare che Dutillot [*sic*] è degno di figurare a fianco dei Patino e degli Ensenada, dei Tanucci e dei Turgot; e già i suoi contemporanei, che non sempre erano animati dal desiderio di adulare, lo accostarono a Colbert e Sully». Anche Bedarida si dichiara debitore di Umberto Benassi, ovvero delle sue «circa milleduecento pagine dedicate al ministro francese che contribuì a dare ai ducati lunga fama» (ivi, p. 16).

¹² F. Venturi, *Settecento riformatore. II. La chiesa*, cit., p. 214. E spiega esser stato «il risultato inatteso d'una situazione diplomatica, che poneva il ducato al punto d'incontro della influenza spagnola e di quella francese in Italia, e ne faceva la vetrina della politica borbonica in Europa, proprio quando il patto di famiglia era all'apice del conflitto con la curia romana (...). L'idea di fare del più guelfo degli stati italiani il modello d'una riforma giurisdizionale e illuminata era un paradosso che durò poco, ma che assunse per un momento un valore esemplare» (*ibidem*). Che l'illuminismo settecentesco dovesse fare i conti prima o poi con la pervasiva clericalizzazione non solo di questo antico feudo papale ma di quasi tutta la penisola era inevitabile al fine di porre le premesse di quelle riforme che in parte già erano vagheggiate nel resto d'Europa e che qui trovavano più robuste resistenze originate dal lascito della c.d. Riforma cattolica: cfr. M.

Il promotore di queste riforme volte a risanare una situazione sociale e culturale del Ducato francamente imbarazzante fu Guillaume Du Tillot: «il francese figlio d'un piccolo funzionario della corte di Luigi XIV, educato a Parigi e passato dal servizio di don Carlos a quello di suo fratello don Filippo, aveva cominciato ad affrontare questa realtà quando fu nominato ministro e intendente dell'azienda, il 22 giugno 1756 e poi, il 18 giugno 1759, primo ministro»¹³. Si partì piano, nel 1758, con una nuova ferma per le imposte, al fine di contenere il contrabbando e l'evasione fiscale alimentate anche dalle franchigie ecclesiastiche per giungere dopo sei anni di preparazione al decreto sulle mani morte (1764) per giungere l'anno dopo all'istituzione della Giunta di giurisdizione esautorando come in quasi tutta Italia e in Europa i tribunali ecclesiastici e concludere la ventata riformatrice con l'espulsione dei gesuiti, premessa per una nuova politica culturale. Ma giunti sull'orlo di una guerra con il papato i ducati padani (con Modena in prima linea) si ritrovarono presto soli, non avendo le potenze europee alcuna intenzione di affrontare il pontefice in campo aperto; anche il moto riformatore (pur ancora appoggiato da Tanucci a Napoli) si esaurì e alla fine, invisato al duca bigotto, Du Tillot fu costretto a lasciare Parma il 19 novembre 1771¹⁴. La temporanea disfatta dei riformatori avrebbe ben presto aperto però la via a più radicali trasformazioni ancora una volta sulla punta delle baionette, in questo caso francesi quasi a vendicare l'esiliato ministro: «Le 15 mai 1796, le général Bonaparte fit son entrée dans Milan à la tête de cette jeune armée qui venait de passer le pont de Lodi, et d'apprendre au monde qu'après tant de siècles César et Alexandre avaient un successeur. Les miracles de bravoure et de génie

Mancino, G. Romeo, *Clero criminale. L'onore della Chiesa e i delitti degli ecclesiastici nell'Italia della Controriforma*, Roma-Bari, 2013.

¹³ F. Venturi, *Settecento riformatore. II. La chiesa*, cit., 215

¹⁴ Ivi, pp. 216, 219, 225 ss., 234. Il duca Ferdinando pare fosse sotto l'influenza della moglie Maria Amalia, figlia dell'imperatrice Maria Teresa, da cui l'avversione al Du Tillot e il risultato fu che il suo allontanamento «determinò una stasi e una involuzione sicché, mentre il riformismo parmense appare nel suo complesso poco coerente ed incisivo, neppure le realizzazioni in materia ecclesiastica ed educativa, ritenute all'avanguardia nell'Europa del tempo, si radicarono durevolmente»: così M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, cit., p. 56. Ovviamente la caduta ebbe il consueto risvolto, ovvero «al servo encomio» seguì, almeno in un primo tempo, «il codardo oltraggio»: cfr. H. Bedarida, *Parma e la Francia*, cit., vol. II, p. 512 ss.: per un'interessante antologia di composizioni più o meno poetiche nell'uno e nell'altro senso cfr. ora *Guglielmo Du Tillot regista delle arti nell'età dei Lumi*, a cura di G. Fiaccadori, A. Malinverni, C. Mambriani, Parma, 2012, pp. 145-154.

dont l'Italie fut témoin en quelques mois réveillèrent un peuple endormi»¹⁵.

Dunque mentre in gran parte della penisola le armate repubblicane del Bonaparte daranno luogo al c.d. 'triennio rivoluzionario' portando alle estreme conseguenze (ed eccessi) quel movimento riformatore settecentesco arenatosi sul finire del secolo e allo stesso tempo in qualche modo negando le sue promesse di riscattata unità e indipendenza italiana mediante una dura e pervasiva occupazione militare¹⁶, il ducato parmense venne a trovarsi in una posizione politicamente defilata. Da un lato non poté sottrarsi alla dominazione francese con le conseguenze amministrative del caso e quindi sia pure in parte partecipò delle nuove caratteristiche della formazione di nuove classi dirigenti su base borghese e in specie attraverso la scala sociale dell'ufficialità al servizio del Gran Corso quasi a costruire le basi di una monarchia

¹⁵ Non si poteva descriver meglio l'effetto del ciclone napoleonico che con queste parole di Stendhal, ne *La Chartreuse de Parme (Romans et nouvelles, II, Paris, 1952, p. 25)*. Ma assai meno ottimistico era il resoconto del console di Francia a Creta, robespierrista allontanato dal Direttorio, Thomas Fourcade, per il quale «il ne faut point penser à républicaniser l'Italie. Les peuples n'y sont nullement disposés à recevoir la liberté et ils ne sont pas dignes de de ce bienfait» e via denigrando: cfr. A. De Francesco, *L'Italia di Bonaparte*, cit., p. 3; ma si deve sottoscrivere l'affermazione che «queste durissime parole facevano un grave torto all'Italia di fine secolo XVIII, dove non erano mancati significativi progetti riformatori, che avevano largamente modificato il panorama della penisola: nel corso degli anni Ottanta e ancora agli inizi del decennio rivoluzionario mai venne infatti meno una politica illuminata» (*ibidem*); vero è anche che questo processo, così ben descritto nella monumentale opera del Venturi (i 5 volumi in 7 tomi del *Settecento riformatore*, Torino, 1969-1990), non fu privo di gravi contraddizioni e limiti: cfr. S.J. Woolf, *Il Risorgimento italiano*, Torino, 1981, per il quale «negli ultimi anni del Settecento, quando le esperienze della Francia rivoluzionaria si imposero all'attenzione di tutti i paesi europei, apparve evidente la crisi del movimento riformatore italiano» (ivi, p. 196), ché anzi alcune conseguenze di quelle stesse politiche riformatrici s'erano voltate in negativo, in quanto «– contraendo gli usi civici, erodendo i beni comunali, minando i privilegi del clero, contestando i regimi vincolistici e annonari – avevano incrinato gli equilibri su cui si reggeva l'ordine d'Antico regime, favorito la crescita del grande affitto delle terre nelle versioni tanto capitalistica che parassitaria, e avevano accelerato l'ascesa di nuovi soggetti sociali» (A. De Francesco, *L'Italia di Bonaparte*, cit., p. 28).

¹⁶ Ora è disponibile il racconto dello stesso condottiero: cfr. Napoleone Bonaparte, *Memorie della campagna d'Italia*, Roma, 2012. Sulla tendenza però del memorialista ad esser piuttosto selettivo nel ricordo, in specie se non lieto, cfr. l'ottima ricostruzione di A. Barbero, *La battaglia. Storia di Waterloo*, Roma-Bari, 2003. Mette bene in luce le contraddizioni del suo agire politico l'*Introduzione (La parola e il potere)* alle *Memorie* di E. Ferrero, dove a fronte delle reiterate affermazioni del Corso di voler costruire l'indipendenza e l'unità d'Italia sta la diuturna azione di un *divide et impera* in favore del consolidamento del proprio potere. Su queste vicende della politica italiana della *république* spesso non coincidente con le idee del generale e poi di quella bonapartista non del tutto in linea con la precedente, cfr. sotto il profilo istituzionale A. De Francesco, *L'Italia di Bonaparte*, cit., *passim*. Ma cfr. pure su tali questioni come parzialmente divisive all'interno della classe dirigente francese, L. Scuccimarra, *La sciabola di Sieyès. Le giornate di Brumato e la genesi del regime bonapartista*, Bologna, 2002.

amministrativa-militare (provvisoriamente senza monarca)¹⁷, dall'altro soffriva dell'incertezza relativa al suo destino politico. Infatti gli occupanti francesi, «sul suolo parmigiano già dal 1796» si erano trovati «costretti ad una forzata convivenza con quel piccolo duca caparbio che non voleva allontanarsi dal ducato, nonostante la diplomazia internazionale avesse disposto per lui il regno di Toscana con il trattato di Lunéville del 9 febbraio 1801». In seguito il 21 marzo 1801 il trattato di Aranjuez provò «ad aggirare le resistenze del duca assegnando il regno d'Etruria a suo figlio Lodovico e i ducati parmensi alla Francia». Talleyrand invierà a Parma il 15 marzo il consigliere di Stato Médéric-Louis-Elie Moreau de Saint-Méry «in qualità di residente della Repubblica» con il compito rivelatosi infruttuoso di persuadere il duca a rispettare il nuovo trattato. Ma solo con la misteriosa morte del 'frate mancato' tre giorni dopo il suo arrivo il 6 ottobre 1802 a Fontevivo si risolverà il problema: «con una grida del 23 ottobre veniva ufficializzata la presa di possesso dei ducati e il Moreau diventava *amministratore generale* con ampi poteri»¹⁸. L'impronta riformatrice del Moreau fu per quanto graduale nettamente nel solco del Du Tillot, a cominciare dal ripristino della *Prammatica sulla mano morta*, da un ampio riconoscimento dei diritti civili e di una politica culturale liberale ma a parte la sostituzione della *Ferma mista* (appaltata ai privati) con la *Regia economica* non riuscì nell'intento, invero assai problematico, di risanare il Ducato.

Ben più spinta fu la francesizzazione allorquando nel 1805 Bonaparte definì il destino politico dei territori parmensi assoggettandoli alla legislazione dell'Impero, a partire dal *Code Napoléon*. Con ulteriori riforme i poteri pubblici si appropriavano completamente dell'amministrazione della giustizia e veniva completamente ripensata l'organizzazione amministrativa: l'amministratore di fatto era come un prefetto e i suoi delegati come sottoprefetti, i Comuni erano retti da *Maires* e Consigli municipali; fu portata a termine la secolarizzazione dei sistemi educativo ed assistenziale. Nel frattempo il Ducato era stato eretto in 'gran feudo'

¹⁷ Su questo aspetto in generale cfr. M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità*, cit., p. 35 ss. La Carta costituzionale sorta dai comizi lionesi del dicembre 1801 che dava vita all'inizio dell'anno seguente alla Repubblica italiana non era orientata «a limitare l'accesso alla vita politica, quanto (se non soprattutto) a favorirlo. Il proposito era infatti di superare la tradizionale struttura per ordini, sostituendo alla politica del privilegio, propria dell'antico regime, altro contratto del governo con la società, che pur sempre dall'alto, pur sempre nel quadro di una soluzione autoritaria, promuovesse la partecipazione di coloro che altrimenti erano esclusi dal potere alla costruzione del nuovo ordine»: così A. De Francesco, *L'Italia di Bonaparte*, cit., p. 54.

¹⁸ Tutte queste citazioni sono tratte da L. Togninelli, *All'ombra della corona*, cit., p. 1 ss.

dell'Impero nel 1806 e infine ad esso definitivamente aggregato con il titolo di 'Dipartimento del Taro' con il senato consulto del 24 maggio 1808 per essere poi riuniti ai 'Dipartimenti al di là delle Alpi' dal decreto imperiale del 23 luglio¹⁹.

Le conseguenze della dominazione francese si protrassero anche dopo la caduta di Napoleone, a Parma come nel resto d'Italia (e ancor successivamente, come si vedrà, fino a segnar polemiche nei confronti degli ordinamenti transalpini tali da caratterizzare finanche i dibattiti parlamentari dopo l'unificazione che porteranno dapprima alla soppressione del contenzioso amministrativo e poi alla sua parziale restituzione con le riforme crispine²⁰). Anzi nel Ducato le tracce furono più profonde che altrove: infatti la strada della «monarchia amministrativa» disegnata dall'imperatore dei francesi in un discorso inaugurale di una seduta di quel Consiglio di Stato italico che era «una delle istituzioni più significative del suo modello di monarchia», e consistente «in un sistema stabile, manifesto e sicuro di buona amministrazione» con il corollario che «la carriera sia aperta a tutti i ceti di persone, per aspirare al maneggio degli affari nei diversi magistrati ed impieghi, ai quali l'onestà, e la capacità sole aprono la strada»²¹, era stata ormai segnata anche per la restaurazione di Maria Luigia.

Restaurazione invero anomala per tanti motivi, sia perché s'era qua violato il principio della reversibilità alla casa regnante del Borbone (parcheggiata in quel di Lucca) avendo il Trattato di Fontainebleau assegnato i territori del ducato (escluso l'Oltre Po passato al Lombardo-Veneto) alla moglie di Napoleone (con successivamente disposta esclusione dell'erede), sia perché il padre, l'imperatore d'Austria Francesco I, non intendeva rinunciare ai principi della 'monarchia amministrativa' (in quanto ritenuta in linea con il riformismo austriaco settecentesco) e almeno inizialmente governare quasi per interposta persona, sia perché al contrario che in altri stati restituiti agli antichi regnanti il ceto nobile non tentò alcuna valida riscossa in danno delle nuove élites meritocratiche. Dopo i moti del '21 sarà il Metternich a cercare di promuovere ovunque possibile, e dunque anche a Parma, una 'monarchia consultiva', la cui realizzazione sarà però almeno per qualche tempo frustrata dalle insorgenze del '31 culminate con la fuga della duchessa e originate oltre che dal clima nazionale e internazionale più ancora dallo scontento locale per la condotta del successore di

¹⁹ Cfr. *ivi*, p. 10 ss.

²⁰ Ma su ciò cfr. *infra*.

²¹ Citazioni tratte da Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità*, cit., pp. 56-57.

Neipperg, il croato barone Werklein²². Alla ‘monarchia rappresentativa’ si arriverà solo quando Parma aderirà nel 1860 all’Unità edificata dall’unico Stato preunitario che l’aveva riconosciuta e difesa già nel ’48²³.

Non è questa la sede per ripercorrere le movimentate vicende del Ducato per le quali si rinvia a una bibliografia assai corposa ed esaustiva, ma tralasciando le riforme amministrative ripetutamente implementate però quasi mai discostandosi dai modelli francesi²⁴, occorre soffermarsi sia pur brevemente sulla creazione del Consiglio di Stato e valutarne l’impatto non solo e non tanto sotto il profilo della forma di governo, l’unico fino ad oggi indagato, ma soprattutto sotto l’aspetto qui ben più rilevante del modello di contenzioso amministrativo e di influenza sul diritto amministrativo parmense: come detto solo un cenno di contestualizzazione posto che di tale profilo si occupa analiticamente Fabio Merusi.

3. *Il Consiglio di Stato luigino all’origine del diritto amministrativo parmense: un modello di contenzioso per il futuro?*

Il 27 luglio 1814 Filippo Magawly Cerati de Carly, giovane nobiluomo irlandese e fervente cattolico era nominato ministro di stato e subito progettava, sulla base di uno schema preparato a Parigi dal parmigiano Vincenzo Mistrali, una vasta riorganizzazione amministrativa del ducato, di cui uno dei punti salienti era proprio l’istituzione del Consiglio di Stato. Esso «avrebbe deciso sui conflitti di competenza tra le amministrazioni civili e giudiziarie; avrebbe esercitato funzioni consultive nel caso di contenziosi amministrativi, compresi i reclami dei cittadini contro gli impresari dei lavori pubblici per espropri di terreni»²⁵. Peraltro se in sostanza quella fu la forma che poi assunse, la materia del contenzioso restò per qualche tempo controversa: Infatti la

²² Per tutte queste vicende cfr. L. Togninelli, *All’ombra della corona*, cit.

²³ Su questi aspetti è ancora validissimo il contributo di T. Marchi, *La formazione storico-giuridica dello Stato italiano. I. Le annessioni della Lombardia e degli stati dell’Italia centrale 1859-60*, Parma 1924. Ma in generale cfr. G. Astuti, *L’unificazione amministrativa del Regno d’Italia*, Napoli, 1966.

²⁴ Su questo andirivieni scarsamente produttivo di efficienza cfr. il volume di Lucia Togninelli. Di «rimaneggiamenti frequenti, ancor oggi in gran parte da chiarire nella loro dinamica istituzionale, ma che certo, pur sacrificando alcuni tratti del disegno originario, confermarono in pieno, e anzi accentuarono i suoi caratteri centralistici» parla anche L. Mannori, *Modelli di governo territoriale nell’età della Restaurazione*, in *Diritto, cultura giuridica e riforme nell’età di Maria Luigia*, a cura di F. Micolo, G. Baggio, E. Fregoso, Parma, 2011, p. 248.

²⁵ Ivi, pp. 21-22.

rivendicazione per quest'organo da parte del neo-ministro dello stesso complesso di funzioni tipico del modello francese, finiva per cozzare «contro la determinazione dell'imperatore Francesco I ad attribuirgli solo funzioni consultive, ad uso personale del sovrano, lasciando all'autorità giudiziaria ordinaria la competenza sul contenzioso»²⁶. E qui forse si misura la distanza maggiore del riformismo settecentesco dell'austriaco dalle acquisizioni rivoluzionarie e poi napoleoniche in materia. Ma infine l'imperatore, invero poco dispotico e sempre sollecito della fortuna amministrativa del ducato, cedette e quindi, almeno in una prima fase, il Consiglio luigino si presentò con le indicate caratteristiche. Peraltro, come la restante organizzazione di governo neppure esso fu risparmiato, in specie nel 1816 e nel '21 da riforme o tentativi di esse, che caratterizzarono tutto il periodo del regno di Maria Luigia, causando notevole instabilità e dunque frustrando spesso la sollecitudine paterna²⁷. I decreti sovrani del 1822 finalmente risolveranno l'annosa questione e il Consiglio assumerà una veste pressoché definitiva.

Mentre come detto dianzi la bibliografia sulla storia e gli assetti istituzionali del Ducato è assai ricca e da qualche tempo pure quella più tipicamente di storia del diritto ma incentrata sul vasto movimento di riforma dei codici ormai unanimemente apprezzati dalla dottrina se confrontati con quelli coevi degli Stati preunitari (ma finanche con i primi unitari)²⁸, difetta tuttora uno studio sul contenzioso amministrativo. Infatti il Consiglio di Stato che come si vedrà in una sua articolazione ne era il titolare è stato finora visto come organo sostanzialmente costituzionale piuttosto che di giustizia amministrativa. Il che è un vero peccato considerati gli aspetti originali della sua struttura e funzione, tanto che proprio la sezione del contenzioso fu l'unica istituzione a sopravvivere, sia pur provvisoriamente, alla soppressione della forma di governo (compreso il Consiglio) al momento dei prodromi, tra reggenza del Carignano e dittatura del Farini, dell'annessione plebiscitaria a Casa Savoia²⁹.

²⁶ Così P. Feliciati, *Il Consiglio di Stato dei ducati parmensi*, cit., p. 407.

²⁷ Su questi continui tentativi di manomissione, non sempre andati a buon fine, cfr. ivi, p. 425 ss.

²⁸ Cfr. *Diritto, cultura giuridica e riforme nell'età di Maria Luigia*, cit. Sulla codificazione la letteratura è sterminata: ricordiamo soltanto A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, 1960 e C. Ghisalberti, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Roma-Bari, ult. ed. 2008. Sul «costituzionalismo» dell'epoca cfr. sempre Idem, *Dall'antico regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna*, Roma-Bari, 1974, specialmente p. 61 ss.

²⁹ Cfr. T. Marchi, *La formazione*, cit., p. 47, dove l'enumerazione e descrizione dei decreti dittatoriali del Farini, ivi, p. 46 ss. Tra l'altro come noto ad es. nella confinante Modena non esisteva nulla di simile al Consiglio parmense: cfr. G. Santini, *Lo stato estense tra riforme e rivoluzione. Le strutture amministrative modenesi del XVIII secolo*, Milano, 1983, dove si nota come il

Inoltre si può anche affermare che se tutta l'organizzazione amministrativa del piccolo Ducato risentirà del modello napoleonico (d'altronde mentre altri stati preunitari erano assegnati di volta in volta e a geometria variabile alle Repubbliche prima Cispadana e poi Cisalpina e infine al Regno italico, questo come Dipartimento del Taro fu soggetto alla *Rèpublique* e dunque a l'*Empire*, quasi tenuto in riserva come merce di scambio non solo dinastica)⁵⁰, ad esso in qualche misura non poteva sottrarsi il Consiglio luigino.

Anche l'influenza del Romagnosi, indubbia nei riguardi dei riformatori codicistici ducali³¹, sembra essere stata assai meno rilevante proprio rispetto alla definizione degli assetti del nascente diritto amministrativo³² che rispetto, ad esempio, alla dottrina e alla giurisprudenza del Regno Meridionale (di ben maggiore raffinatezza rispetto a quelle degli altri stati italiani)³³, peraltro anch'esse, insieme alle istituzioni di riferimento, fortemente condizionate dalla Francia rivoluzionaria e imperiale (e infine dall'esperienza murattiana), però con successive inevitabili ricadute polemiche nei confronti di quelle esperienze³⁴.

probabile pregiudizio austroimperiale che potentemente influenzava il Ducato aveva negato il sorgere di quel contenzioso amministrativo di ispirazione transalpina che aveva caratterizzato non solo il Regno meridionale ma, oltre quello sardo finanche, almeno come tentativo, il papato: cfr. C. Ghisalberti, *Il Consiglio di Stato di Pio IX nel 1848*, in *Contributi*, cit., p. 185 ss.

⁵⁰ Cfr. P. Aimo, *La giustizia amministrativa dall'Ottocento ad oggi*, Roma-Bari, 2000; M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, cit.

³¹ Come attesta F. Merusi, *Gian Domenico Romagnosi*, cit.

³² Peraltro ad avviso di A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano 2009, p. 9, «il contributo di Romagnosi al diritto amministrativo è stato forse sopravvalutato dagli studiosi italiani». La tesi non è nuova: tutta l'opera di Mannori, citata sopra, tende a una sostanziale svalutazione del suo ruolo e già pure S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971, lo confondeva di fatto tra i «preorlandiani». Una netta valorizzazione di esso in questo campo si trova ora invece in F. Merusi, *Gian Domenico Romagnosi*, cit., e A. Massera, *Il diritto amministrativo e l'opera di Gian Domenico Romagnosi, a 250 anni dalla nascita*, in «Riv. Trim. di Dir. Pubbl.», 2012, e, su un piano anche, si potrebbe dire, di filosofia e politica, nel rapporto tra Stato e individuo alla nascita del diritto amministrativo, in G. Rossi, *Gian Domenico Romagnosi*, cit. Tra i grandi amministrativisti novecenteschi forse l'unico a valorizzare l'opera romagnosiana è stato il Benvenuti che tanto spazio vi dedicò, e non a caso, in occasione del centenario delle leggi del 1865, nel suo saggio *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Vicenza, 1969: su questa vicenda cfr. ora la puntuale ricostruzione di E. Rotelli, *Feliciano Benvenuti. Partecipazione e autonomie nella scienza amministrativa della repubblica*, Venezia, 2011.

³³ Già G. Rebuffa, *La formazione del diritto amministrativo in Italia. Profili di amministrativisti preorlandiani*, Bologna, 1981, p. 33 ss. segnalava la rilevanza culturale, se paragonata agli scrittori coevi di altri stati pre-unitari, e le relative ascendenze romagnosiane di Giovanni Manna nella costruzione di un diritto amministrativo napoletano come base per l'edificazione di quello nazionale.

³⁴ Cfr. C. Ghisalberti, *Per la storia del contenzioso amministrativo nel regno meridionale*, in *Contributi*, cit., pp. 66-144; R. Feola, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle sicilie*, Napoli, 1984; O. Abbamonte, *Amministrare e giudicare. Il contenzioso nell'equilibrio istituzionale delle Sicilie*, Napoli, 1997.

Infatti, delle tre possibili soluzioni al problema delle garanzie giurisdizionali (o quasi) prospettabili al suddito (cittadino) nei confronti del potere pubblico, quella di *common law* dell'unico giudice di tutti i rapporti (tra privati e tra questi e il potere) in apparenza più garantista, quella francese di un giudice apposito della pubblica amministrazione incardinato però inizialmente (ma per lungo tempo) nell'esecutivo e quella tedesca (del mugnaio che invocava un giudice a Berlino) di un sistema pur esso apposito ma indipendente, la gran parte degli stati preunitari scelse senza infingimenti la seconda³⁵. La quale peraltro era quasi sempre una giustizia 'ritenuta' (il che parrebbe però essere influente nel caso del Consiglio parmense), e caratterizzata sul piano del regolamento di competenza con il giudice civile dalla specifica e puntuale attribuzione delle singole materie ritenute di interesse preminente per il pubblico potere a quell'altro, quanto meno nella fase ancora nascente del diritto amministrativo³⁶. Peraltro, non diversamente a quanto sembra che negli altri casi degli Stati preunitari a contenzioso amministrativo, ma in specie nel caso parmense, il sistema appariva caratterizzato o da una clausola generale di chiusura (come a Parma) oppure anche (pur laddove mancante detta clausola) da un orientamento giurisprudenziale ben presto affermatosi di maggiore apertura verso un giudice tendenzialmente unico dell'amministrazione³⁷, secondo un modello che nel Consiglio di Stato luigino appariva decisamente originale diretto com'era, fra l'altro, all'instaurazione di un giudizio sul rapporto³⁸. Ma soprattutto, nella generalità dei casi questa volta, anco-

³⁵ P. Aimo, *La giustizia amministrativa*, cit., p. 5 ss.

³⁶ Che era quello che in realtà mirava ad evitare l'opera ricostruttiva di Romagnosi che intendeva identificare dei principi generali del diritto amministrativo e conseguentemente radicarvi il relativo giudice: cfr. F. Merusi, *Gian Domenico Romagnosi*, cit.

³⁷ Invero la questione appare controversa. Secondo G. Azzariti, *Percorsi e tendenze della giustizia amministrativa. Indagine su origini formazione e caratteri del sistema della giustizia amministrativa in Italia*, Torino, 1994, p. 137 ss. con riferimento al caso sabaudo si rilevava «come a fronte di un dettato normativo che adottava il criterio dell'enumerazione delle competenze (artt 26 e segg. editto 29 ottobre 1847), si registrasse la tendenza dei giudici amministrativi» a diventar giudici dell'amministrazione; in questo senso anche S. Sambataro, *L'abolizione del contenzioso nel sistema di giustizia amministrativa*, Milano, 1977, p. 130 ss. Per alcuni anche nel Regno di Napoli il contenzioso ad onta dell'enumerazione avrebbe acquistato valenza generale, mentre nel Granducato di Toscana vi sarebbe stato addirittura un esplicito sindacato generale di legittimità limitato però alle delibere dei consigli comunali: cfr. G. Azzariti, *Percorsi e tendenze*, cit., p. 138 ss. Ancora una volta si ignora però il caso del contenzioso parmense. Di questa generale incertezza è persuaso L. Mannori, *I contenziosi amministrativi degli Stati preunitari italiani e il modello francese. Riflessioni e spunti per un possibile studio comparato*, in «Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte», 1990, 2, p. 141, che la imputa alla esclusiva attenzione degli studiosi per il modello sabaudo.

³⁸ Anche qui però la dottrina non ha conseguito esiti inequivoci: ad avviso infatti di G. Azzariti, *Percorsi e tendenze*, cit., p. 145 ss., «il processo amministrativo nel contenzioso preunitario

ra in una prima fase, certamente quella rivoluzionaria, codesta «giustizia amministrativa» era animata da un potente pregiudizio nei riguardi delle possibili inframmettenze dei giudici ('ordinari' o altro che fosse) nelle prerogative del legislativo e ancor più dell'esecutivo, non immemore delle lotte dei '*parlements*' contro il nascente tentativo centralizzatore e antifeudale dello Stato assoluto³⁹. Con un apparente paradosso, quello di affidare le garanzie del cittadino allo stesso potere che poteva metterle in pericolo (peraltro in qualche misura comunque assicurate dagli stessi rivoluzionari)⁴⁰. L'esame della giurisprudenza, in specie quella corposa dei Regni maggiori, dimostrerà poi che sovente i suoi esiti erano più favorevoli ai privati in esplicita e fattiva smentita di quel paradosso.

Il Consiglio parmense parteciperà di gran parte di queste caratteristiche, finalmente di una certa qual separazione dei poteri, come pure dell'elencazione legislativa e tassativa delle proprie attribuzioni (ma solo tendenziale come detto data la presenza della norma di chiusura e l'orientamento dei giudici), ma non avrà sotto di sé un giudice di primo grado (come il Consiglio di Prefettura francese o l'intendente napoletano: forse a causa delle modestissime dimensioni statuali e delle consuete e in parte conseguenti ristrettezze finanziarie).

Come che sia, il decreto sovrano del 31 luglio 1822 «portante un nuovo riordinamento del Consiglio di Stato» statuiva una organizzazione dello stesso destinata a rimanere sostanzialmente invariata anche dopo la fine del regime luigino e dunque anche sotto i Borboni⁴¹. Esso

era essenzialmente un processo sul rapporto, non sull'atto»; il sindacato può ben impingere sull'atto, ma anche no, nel senso che la sua mancanza non lo preclude, come invece nei confronti del giudice ordinario, più che altro per ragioni attinenti al principio di separazione dei poteri. L'eccezione riguardo alla piena sindacabilità del rapporto sarebbe ancora quella del Granducato, *ivi*, 146.

³⁹ Cfr. ancora P. Aimò, *La giustizia amministrativa*, cit., p. 13 ss. Scrive L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi. La scoperta del diritto amministrativo*, cit., p. 10, a proposito della nascita di questa scienza giuridica «soltanto dopo che la Rivoluzione ebbe smantellato definitivamente il vecchio sistema di governo 'per giudici' prese così inizio l'opera di costruzione del nuovo sistema».

⁴⁰ Osserva infatti E. Rotelli, *Feliciano Benvenuti*, cit., p. 27, riportando il pensiero di Benvenuti nel deprecare l'improvvida abolizione operata dall'Allegato E, che «al contrario in Francia, grazie a 'una netta separazione contenutistica, oltreché formale e soggettivistica, tra amministrazione vera e propria e attività contenziosa', separazione 'fermamente perseguita ed attuata', 'il mantenimento delle controversie con l'amministrazione nell'ambito del contenzioso amministrativo non si è tradotto in diminuzione delle garanzie per i cittadini'».

⁴¹ Giovanni Battista Niccolosi è l'eminente giurista e poi cattedratico di diritto amministrativo (si veda il «decreto sovrano de' 23 aprile 1845, col quale è istituita una cattedra di diritto amministrativo: il cui professore faccia conoscere il sistema amministrativo dello Stato; le facoltà e i doveri de' magistrati e degli uffiziali pubblici amministrativi; le leggi, i decreti ed i regolamenti che riguardano le materie e i procedimenti che sono proprii dell'amministrazione pubblica») dalla cui opera è possibile ricavare un giudizio sul ruolo della giustizia amministrativa durante il pe-

stabiliva, in sintesi, all'art. 1 che il Consiglio viene diviso in Straordinario e Ordinario, che (art. 3) il primo è convocato solo su ordine sovrano e infine che (art. 12) l'Ordinario risulta composto di tre sezioni, denominate «d'amministrazione, del contenzioso, de' conti».

E quanto alla competenza essa era fissata nell'art 19 che così stabiliva: «La sezione del contenzioso giudicherà in prima istanza e salvo l'appellazione al Consiglio di Stato Ordinario riunito in adunanza generale: 1) di tutte le contestazioni o domande relative a contratti d'impresе o di somministrazioni per lo stato, casa ducale e opere pubbliche. 2) di tutte le contestazioni o domande riguardanti ad indennità dovute a' particolari per terreni loro occupati o scavati onde costruire o riparar strade argini canali ed altre pubbliche opere. 3) di tutte le contestazioni che in fatto d'acque e strade interessino sia direttamente che indirettamente all'utilità pubblica e delle trasgressioni nella stessa materia. 4) de' richiami de' particolari [ricorsi dei privati] per torti o danni che nell'esecuzione di opere pubbliche procedano dal fatto personale degl'intraprenditori di esse opere e non dal fatto dell'amministrazione. 5) de' richiami de' particolari contro la distribuzione delle spese di opere pubbliche sì a danaro come a prestazioni in natura. 6) di tutte le contestazioni a cui faccian luogo i contratti d'affitto del patrimonio dello Stato (art 16 decreto sovrano 23 maggio 1822). 7) di tutte le contestazioni che nascano fra il patrimonio dello stato e qualsiasi suo competitore intorno all'esecuzione all'interpretazione e allo scioglimento de' contratti stipulati, o durante l'attuale governo colla presidenza delle finanze, coll'intendenza o direzione del patrimonio dello stato, ovvero sotto i passati governi [...]. 8) e in generale di tutti gli affari amministrativi contenziosi delle tre presidenze, dell'interno, delle finanze e del dipartimento militare, tranne ciò che è stato attribuito alla presidenza delle finanze dal reg. 17 feb 1822» (clausola di chiusura che ne faceva dunque un vero giudice dell'amministrazione).

riodo del regno dell'Arciduchessa Maria Luigia sui territori di Parma Piacenza e Guastalla tra la Restaurazione e la vigilia dei moti quarantotteschi. L'opera di che trattasi è la fondamentale Raccolta delle 'Decisioni del Tribunale Supremo di Revisione dopo il 1830'. La Raccolta, anno per anno, si divide in due settori, il primo dedicato alle cause civili, il secondo alle criminali, correzionali e di buon governo (e qui sta la modernità dell'impianto, assimilabile a quello delle riviste giuridiche moderne e ben differente da quello del pur da lui onoratissimo predecessore, il Melegari). La giurisprudenza relativa alla sezione del contenzioso sommariamente citata nel prosieguo è tratta da detta Raccolta. Cfr. S. Solimano, *Thibaut in Emilia. Alle origini del codice civile unitario, (1848-1859)* e L. Lacchè, *La nazione dei giuristi. Il canone eclettico, tra politica e cultura giuridica: spunti per una riflessione sull'esperienza italiana della Restaurazione*, in *Diritto, cultura giuridica e riforme nell'età di Maria Luigia*, cit., p. 251 ss. e p. 263 ss. Per maggiori informazioni su questi aspetti attinenti alla biografia di detti insigni giuristi e alla natura delle fonti si rinvia a Edoardo Fregoso.

Un ulteriore decreto sovrano sulla «procedura del contenzioso» venne emanato il 10 ottobre 1822 in «adempimento dell'art. 28 del d. 31 luglio 1822» che definisce in modo assai preciso gli aspetti processuali senza aver nulla da invidiare a un vero codice di procedura civile, e sul quale non ci si sofferma essendo oggetto di analisi approfondita da parte di Fabio Merusi.

Nonostante numerosi tentativi di modifica, soprattutto da parte del Barone Werklein fin dall'inizio del suo insediamento ma in specie dopo la scomparsa del generale Neipperg nel frattempo divenuto marito morganatico di Maria Luigia (ma vanificati dall'insorgenza del 1831), tale assetto come detto resterà sostanzialmente immutato per tutto il periodo luigino⁴² e, non toccato neppure dal ritorno del Borbone, si conserverà fino all'assorbimento del Ducato nello Stato unitario costruito fortunatamente dalla poderosa intelligenza politica del conte di Cavour⁴³.

4. *Alcune significative 'spigolature' dalla sua corposa giurisprudenza*

Ad un sommario esame della giurisprudenza (una cui approfondita analisi si rinvia ad altra sede) come viene ordinandosi secondo la competenza sopra descritta è possibile individuare alcuni filoni di un qualche interesse.

Anzitutto il Consiglio luigino in sede contenziosa tramite le sue sentenze⁴⁴ se si mostra in generale assai ligio al richiamato principio dell'attribuzione legislativa di specifiche competenze che era stato la caratteristica della prima fase della giustizia amministrativa francese, rifiutando di pronunciarsi tutte le volte che mancava un preciso radicamento di esse nell'elencazione sovrana, lasciando quindi spazio ai

⁴² Nel 1846 nel quadro di una riforma amministrativa complessiva furono apportati alcuni ritocchi (artt. 10, 11 e 12 del decreto sovrano n. 329 del 5 dicembre): cfr. P. Feliciati, *Il Consiglio di Stato dei ducati parmensi*, cit., pp. 446-447. I tentativi del Werklein di sostituirvi una Corte dei conti (alla napoletana?) non ebbero come detto successo e pur rimanendo sotto traccia non furono mai esplicitamente ripresi. Tentativi peraltro ispirati alla volontà di minare la palese indipendenza che il Consiglio di Stato si era fin ad allora assicurata.

⁴³ Si sottoscrivono qui le conclusioni storiografiche sul ruolo decisivo sopra ogni altro dell'opera politica del Conte piemontese per come sono dimostrate nella monumentale biografia di R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, 3 voll., Roma-Bari, 1986.

⁴⁴ Così denominate nel Ducato perché proprio in possesso delle caratteristiche tuttora assegnate a detta tipologia di pronunce del giudice, al contrario che in altri ordinamenti asseritamente più evoluti come quello napoletano dove detta terminologia copriva perfino l'attività amministrativa contenziosa dei funzionari municipali: cfr. i volumi di Feola e Abbamonte citati sopra.

tribunali ordinari ritenuti competenti ad esempio quando si facesse questione di possesso o proprietà, in molti casi risolvendo il conflitto a favore dei privati⁴⁵, d'altra parte non manca talora di fare affermazioni abbastanza impegnative a favore della propria natura di giudice dell'amministrazione. Infatti numerose sentenze del luglio 1825 dichiarano bensì l'incompetenza della sezione, ma perché questa «giudica in generale di tutti gli affari amministrativi contenziosi delle tre presidenze [...] che dunque non può estendersi ad affari che, quantunque contenziosi, non sieno amministrativi, e che non appartengano in un modo diretto ed immediato ad alcuna delle tre presidenze», perciò se non si tratta di opposizione agli atti esecutivi la sezione è incompetente. In secondo luogo e conseguentemente esso ha anche una chiara visione di questa come di altre pregiudizialità⁴⁶. Ancora, sovente, ma non sempre, afferma la necessaria precedenza dei ricorsi amministrativi («opposizioni» o «richiami de' particolari», ovvero dei privati) rispetto al proprio possibile successivo intervento⁴⁷. Valuta pure l'esistenza

⁴⁵ 23 luglio 1823. *Incompetenza*. Massima: «La sezione del contenzioso del Consiglio di Stato è incompetente a decidere le questioni di proprietà, quantunque siavi interessato il patrimonio dello stato: i tribunali giudiziari ne solo i soli competenti». 30 luglio 1825. *Contravvenzione. Incompetenza*. Massima: «se l'inculpato di contravvenzione, per aver impedito in una strada il passaggio (con una sbarra), opponga non essere quella una strada pubblica ma un viottolo di privata ragione, La sezione del contenzioso sospende il giudizio finché non si decida da' tribunali ordinari la questione di proprietà». 3 gennaio 1827. *Acque. Proprietà. Incompetenza*. Massima: «Una società che dicendosi proprietaria di un rivo, ricorra alla sezione del contenzioso perché sia dichiarata illegale, arbitraria e lesiva a' suoi diritti l'introduzione in esso rivo d'altre acque, operata d'ordine dell'autorità amministrativa, dà luogo ad una questione, a decider la quale sono competenti i soli tribunali ordinari».

⁴⁶ 15 aprile 1826. *Richiami per spese d'opere pubbliche. Inammissibilità*. Massima (parziale): «1. Quando le deliberazioni di un anzianato sieno approvate dalla superiore autorità, hanno forza di abrogare le deliberazioni precedenti sebbene pur esse approvate. 2. Non per altro modo si può dimostrare la non-verità di una dichiarazione presa da un anzianato che con querela di falso [...] 3. L'eccezione colla quale si pretenda che un'opera pubblica sia *incongrua o assurda* non è ammissibile in via di richiamo per la distribuzione di spese d'opere pubbliche» (Motivazione: riguardo a quei 'richiami' previsti dall'art. 66 del decreto sovrano del 10 ottobre 1822 «è prescritto che abbiano ad essere istruiti e decisi in via puramente amministrativa»).

⁴⁷ 18 agosto 1824. *Richiamo contro ordinanze di Podestà*. Massima: «1° La sezione del contenzioso non può giudicare sui richiami che facciano dai particolari agli atti amministrativi a' quali non si apponga d'essere emanati da autorità incompetenti, non rivestiti delle forme legali, lesivi d'alcun diritto de' richiamanti. 2° Le opposizioni de' particolari agli atti amministrativi non possono recarsi alla sezione del contenzioso se prima non siasene formato oggetto d'un ricorso alle autorità da cui essi atti emanarono ed alle superiori, e queste lo abbiano rigettato». 31 marzo 1830. *Lavori pubblici. Strade*. Massima: «Non è fondata la domanda di un imprenditore il quale pretenda, per alcuni lavori, una deduzione minore di quella indicata nei lavori in genere dell'impresa, quando tal pretensione sarebbe appoggiata non al contratto d'appalto, ma ad un'asserita convenzione verbale. E la decisione che su questa domanda, possa aver data un commissario distrettuale, non è impugnabile dinanzi alla sezione del contenzioso se non dopo richiamo all'autorità amministrativa superiore». 26 giugno 1830. *Atti amministrativi. Richiami*. Massima: «1° Non può ammettersi richiamo in via contenziosa contro un atto emanato da un podestà

del *factum principis* come esimente dal ristoro della compressione dei diritti privati da parte della giustizia amministrativa⁴⁸. Molto spesso poi fa intuire che la protezione giudiziale accordata contro la pubblica amministrazione presuppone l'esistenza di autorizzazioni amministrative all'esercizio di attività private dallo svolgimento delle quali nascerrebbero le pretese, da respingere laddove le prime difettino⁴⁹. Infine a proposito degli atti amministrativi, dei quali per l'esistenza si richiede comunque la forma, se ne esclude in genere il sindacato, ma non per la ragione di un'intrinseca insindacabilità bensì in quanto si estende tendenzialmente al rapporto, non facendo questione di diritti soggettivi o interessi legittimi (come accadrà invece con le riforme crispine), oppure lasciando intendere che gli atti dell'amministrazione da sottoporre a controllo giudiziario siano, come si ricava dal decreto sovrano, principalmente *iure gestionis* e non *iure imperii*, ovvero saremmo ancora in una fase dove l'atto pienamente autoritativo, sempre secondo l'iniziale tradizione francese, non può essere toccato dal giudice perché *juger l'administration c'est administrer*⁵⁰.

Peraltro, se nella giurisprudenza della sezione del contenzioso sono riscontrabili principi che non saranno raccolti dalla legislazione nazionale quando questa finalmente ripristinerà (ambiguamente peraltro)

come autorità amministrativa, se non dopo aver denunciato tale atto alle autorità amministrative superiori, ed aver ottenuto una loro decisione. 2° La sezione del contenzioso è incompetente a giudicare di turbative di possesso, quand'anche la turbazione sia pervenuta da un atto di podestà come amministratore di beni comunali» (e in tal caso è competente il tribunale ordinario).

⁴⁸ 10 giugno 1826. *Patrimonio dello Stato. Privative. Diritti feudali*. Massima (parziale): «2. I diritti di privativa (*banalités*), venduti dalla r.d. camera come accessori di fondi, sono soppressi in forza delle leggi abolitive de' diritti feudali propriamente tali; né spetta al compratore diritto d'indennità per questo che a lui furono venduti dal governo garante del contratto, e insieme autore della legge d'abolizione (*Massima* regolatrice degli effetti de' contratti tra particolari e il principe, quando il principe stesso pel pubblico bene emani qualche legge che colpisca in genere i contratti medesimi)».

⁴⁹ 6 agosto 1823. *Permesso*. Massima: «Quantunque sia permesso far uscire dal pianterreno delle case i lavatoi delle medesime, pure ciò non può farsi senza un'apposita licenza dell'autorità amministrativa, e cade in contravvenzione chi, senza licenza, faccia costruire un condotto al predetto fine». 14 novembre 1829. *Lavori pubblici. Cottimo. Approvazione*. Massima: «1. Se le condizioni d'un cottimo rechino che l'imprenditore non possa fare mutazione o innovazione ne' lavori, senz'esservi autorizzato, hassi a ritenere necessaria l'autorizzazione per qualunque siasi aggiunta di lavori a quegli indicati nella perizia. Né vale, a dar diritto all'imprenditore d'esser pagato dell'importo di lavori fatti in più, ma senza autorizzazione, l'aver assunto una collaudazione de' lavori eseguiti. 2. (Rigettata la domanda d'un imprenditore pel pagamento di lavori fatti, senza autorizzazione in aggiunta di un cottimo, gli viene riservato il diritto di agire se, come e contro chi di ragione, pel conseguimento del credito)».

⁵⁰ 29 dicembre 1823. *Incompetenza*. Motivi e decisione: «quand'anche si ammetta che le ordinazioni del consiglio de' cavamenti fossero viziate d'incompetenza, non potrebbero essere annullate dalla sezione del contenzioso, poiché gli atti puramente amministrativi non sono né possono essere soggetti giammai alla censura d'alcun tribunale, o giudiziario, od anche amministrativo».

un giudice amministrativo (come la formalmente esclusiva attribuzione legislativa della competenza) accanto ad altri che paiono invece transitarvi (come le pregiudiziali e la precedenza dei ricorsi gerarchici), non vi sono dubbi sulla raffinatezza e precisione, per quei tempi, delle argomentazioni dei consiglieri parmensi, a dimostrazione di quello iato sopra rilevato tra la strutturale debolezza della società ducale e della sua forma di stato e l'elevato livello intellettuale di una parte della classe dirigente parmigiana, che ottimamente aveva interpretato il modello meritocratico napoleonico⁵¹.

5. *La fine della giustizia amministrativa a Parma nel Regno d'Italia*

Appare invero in qualche modo inesplicabile agli occhi dei contemporanei il così rapido inabissarsi dei sistemi di contenzioso amministrativo vigenti nella gran parte degli Stati preunitari ad opera di un legislatore nazionale frettoloso e probabilmente inconsapevole che da tale vicenda sarà condizionato anche nel prosieguo della storia d'Italia⁵². Vero è che quei sistemi non sempre e non in tutti i casi avevano dato buona prova di sé, ma non v'è dubbio che le loro alterne fortune non erano ben conosciute dai parlamentari convenuti nella nuova capitale fiorentina del Regno: ciò risulta dall'andamento dei dibattiti, i quali, da un lato e forse inevitabilmente prendevano a modello il sistema sabaudo il quale nonostante i recenti tentativi di riabilitazione da parte

⁵¹ A dimostrazione della sapienza e dell'imparzialità dei magistrati parmensi ne sta la rivendicazione orgogliosa di tali qualità da parte del Niccolosi (fra l'altro pure autore di un ignoto volume di introduzione al diritto amministrativo edito a Parma nel 1856) a proposito di talune sue vicende politiche (in particolare quella della concessione del laticlavio del Regno sardo prima e poi a cavallo delle annessioni). Cfr. T. Marchi, *Due episodi strani della vita di Giambattista Niccolosi*, in «Aurea Parma», 1928, p. 179 ss., il quale ricorda «che quando nel 1848 al Parlamento Subalpino taluno osa esprimere un dubbio sulla magistratura del Ducato egli ben può e per la dottrina e per l'esperienza lanciare un grido di dolore e di protesta: 'Noi fummo sempre e ci gloriamo di esser stati servitori fedeli non di Maria Luigia, ma della legge e solo della legge. Non servitori di Maria Luigia, sotto il cui dominio furono sempre lasciati indipendenti i giudici e i giudizi, furono rispettati in ogni occasione gli oracoli della giustizia. Ma servitori della legge e di una legge provvida e liberale, con ordini giudiziari anzi ottimi che buoni e, in generale, più presto accomodati ad un governo moderato che a Monarchia assoluta'» (ivi, p. 180).

⁵² Già F. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in *Trattato Orlando*, vol. I, Milano, 1908, p. 1114, parlava di condanna «troppo radicale ed assoluta». Peraltro un pregiudizio duro a scalfirsi se si rammenta il notissimo *Discorso generale* di Giannini del 1964 in cui si qualificava la giustizia amministrativa italiana come un mero «parasistema». Sulle vicende dell'abolizione, oltre il menzionato saggio di Benvenuti (*Mito e realtà*), cfr. il volume della stessa collana Isap, *La tutela del cittadino. La giustizia amministrativa*, a cura di G. Miele, Vicenza, 1968.

degli studiosi del diritto amministrativo non era eccellente⁵³, trascurando così le esperienze migliori⁵⁴ quali quella napoletana (che l'unificazione a trazione nordista intendeva forse appositamente ignorare) e ancor più la parmense (forse qui per la sostanziale irrilevanza politica del Ducato), dall'altro mostravano una inopinata carica polemica nei confronti di quegli ordinamenti francesi (dovuta a Villafranca?) di cui il contenzioso amministrativo era uno dei caratteri precipui⁵⁵. Se anche vi erano ragioni tecniche (quali il problema dell'annullamento e/o disapplicazione degli atti), o d'ossequio a pregiudizi ideologici di favore verso sistemi di *common law* di cui s'ignoravano le reali peculiarità, o ancora di convinzione che quei giudici fossero appartenenti al potere esecutivo piuttosto che di timori di un presunto *deficit spending* intollerabile nel momento in cui si procedeva all'unificazione amministrativa in un contesto di gravosissimo debito pubblico di guerra⁵⁶, sembra che la ragione preminente fosse a tutto tondo politica⁵⁷; ovvero risiedesse nelle difficoltà di una classe dirigente liberale troppo presto orbata della guida sicura del conte di Cavour e come ha dimostrato lo Chabod stretta tra le insorgenze interne⁵⁸ e soprattutto un impreveduto venir meno della legittimazione internazionale che avrebbe esposto il giovane Stato ad un incerto destino fino alla guerra del '15. In tale contesto la mancata sopravvivenza del contenzioso amministrativo fu presto scambiata con altre più impellenti (*rectius*: ritenute tali) esigenze del Paese, mettendo provvisoriamente a tacere le voci contrarie.

In ogni caso l'esperienza della sezione del contenzioso del Ducato parmense che come anticipato era sopravvissuta alle sconvolgenti procedure rivoluzionarie risorgimentali e dell'annessione (il che farebbe pensare che almeno *in loco* essa fosse ben nota e apprezzata) fu travol-

⁵³ Nel senso di una rivalutazione cfr. i volumi di Azzariti e Sambataro citati sopra.

⁵⁴ Tra le quali pur trovandosi a dibattere in Firenze era difficile annoverare quella granducale della quale ancor recentemente è difficile qualificare la natura: cfr. V. Bachelet, *I ricorsi amministrativi*, in *La tutela del cittadino*, cit., p. 41, che riporta la nota opinione del Cammeo in disaccordo con la dottrina precedente secondo cui pur non essendoci tribunali ordinari del contenzioso ve ne sarebbero stati di speciali.

⁵⁵ Non si può non rammentare la provocatoria perorazione di Pasquale Stanislao Mancini «ch'ei si rassegni» scagliata contro i titolari di situazioni soggettive non aventi la dignità di diritti civili e politici: cfr. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna 1976, p. 66.

⁵⁶ Questa è la tesi S. Sambataro, *L'abolizione del contenzioso*, cit., p. 57 ss. Per l'identificazione con il potere esecutivo, in pretesa violazione del principio di separazione dei poteri, *ibidem*, p. 154 ss.

⁵⁷ Che la questione fosse eminentemente politica e debitrice di una certa ideologia liberale lo riconosce G. Miele, *La giustizia amministrativa*, in *La tutela del cittadino*, cit., p. 12.

⁵⁸ Ad avviso di taluno addirittura un collegamento ad esperienze preunitarie avrebbe alimentato le irrazionali paure di una classe dirigente liberale sopraffatta dagli eventi nel senso di una possibile rottura dello Stato unitario: cfr. G.M. Chiodi, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Bari, 1969.

ta insieme a tutte le altre dalla *damnatio memoriae* che fece *tabula rasa* dei tribunali ordinari del contenzioso amministrativo degli Stati preunitari. Né quando sulla spinta delle respiscenze di una parte di quello stesso ceto liberale e dopo il famoso discorso spaventiano di Bergamo⁵⁹ si prese atto del sostanziale fallimento della soluzione abolitrice si può sostenere che il nuovo approccio fosse finalmente libero dai passati pregiudizi. Anzi a leggere gli atti parlamentari non si può non notare qua e là la riemersione⁶⁰, dalle preoccupazioni di bilancio, alle questioni tecniche, alla persistente ostilità verso il modello transalpino corroborata dalla novità della montante influenza tedesca. Al punto che l'istituzione della Quarta sezione passerà solo anche a condizione di non mettere in discussione la legge abolitrice⁶¹, fino a trovar essa parziale consacrazione nella Costituzione repubblicana, con ciò definitivamente obliando il pur pregevole modello parmense. Che un finalmente diverso punto d'arrivo della giustizia nei confronti dell'amministrazione sia oggi il Codice del processo amministrativo è questione invero assai opinabile, e comunque esula dal tema di questo scritto.

⁵⁹ Cfr. S. Spaventa, *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, 1949, dove oltre il celebre discorso all'Associazione costituzionale di Bergamo del 7 maggio 1880, p. 57 ss., si riviene quello altrettanto importante ma meno noto e incompiuto *Per l'inaugurazione della IV Sezione del Consiglio di Stato*, ivi, p. 209 ss.

⁶⁰ Vedine l'ampio resoconto in N. Paolantonio, *L'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato attraverso la lettura dei lavori parlamentari*, Milano 1991, *passim*.

⁶¹ Su tutti questi aspetti è tuttora imprescindibile il volume *Le riforme crispine. II. Giustizia amministrativa*, Archivio Isap, Milano 1990. Ma vedi anche da un'altra prospettiva B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985.