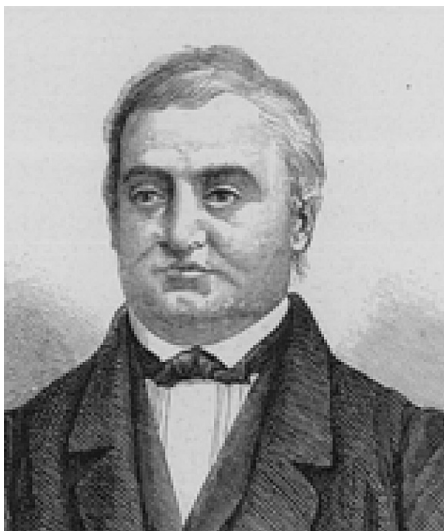


DES AMBROIS DE NEVACHE, Luigi Francesco

Nacque a Oulx il 30 ottobre 1807, da Vittorio Luigi, colonnello “profondamente fedele alla monarchia sabauda”, e Teresa Prat.

L'uomo che, tra l'altro, avrebbe traghettato il Consiglio di Stato dall'assetto istituzionale del “decennio di preparazione” a quello dell'Italia unita, nacque da una famiglia provvista di antichi titoli nobiliari, ma di scarsi mezzi. In una sua breve nota autobiografica, Des Ambrois ebbe modo di ricordare, nel padre, un valido combattente nei conflitti con la Repubblica francese e, nella sua famiglia, l'attaccamento all'onore e al “sentimento monarchico”.



Des Ambrois si laureò in legge a Torino, nel 1828. Entrò quindi nell'ufficio del procuratore generale del re: ufficio che descrisse poi come “une sorte d'officine ou passaient presque toutes les affaires générales de l'état; projets de lois, de décrets, des contrats du gouvernement, interprétation des lois et des règlements, contentieux administratif et financier; les affaires les plus disparates y étaient traitées”. Quest'esperienza gli diede modo di formarsi sui più vari aspetti della vita amministrativa, nonché di partecipare ad alcune fasi della formazione del codice civile albertino. Nel 1834, Des Ambrois ebbe il grado di sostituto procuratore. Nel 1837 fu incaricato di redigere le osservazioni della Camera dei conti sul progetto del codice penale albertino, e, due anni dopo, prese anche parte alla redazione del codice di procedura penale.

Nel 1841 fu nominato intendente della divisione di Nizza Marittima, dove “ebbe modo di distinguersi e di farsi amare in particolare modo”. Des Ambrois avrebbe ricordato in seguito di essersi impegnato, in quella sede, per l'avviamento di importanti lavori pubblici secondo uno spirito di imparzialità.

Nel 1844 fu chiamato alla reggenza del Ministero degli interni, per assumerne la piena titolarità nell'ottobre 1847. Des Ambrois si spese in particolare sui fronti dell'istruzione pubblica, non senza scontri con le autorità ecclesiastiche, e dello sviluppo delle infrastrutture ferroviarie, a proposito del quale ebbe attriti con Cavour. Intervenne anche relativamente alle competenze in materia di ordine pubblico.

Fu in questa fase che Des Ambrois ebbe modo di occuparsi dell'ordinamento provinciale e comunale del Regno, attraverso un progetto di riforma diretto a garantire una forma di transizione dalla monarchia consultiva all'ordinamento costituzionale, largamente ispirato a criteri di decentramento e ricco di interesse anche per il ruolo che vi venne attribuito al Consiglio di Stato: le sue proposte confluirono nell'editto del 27 novembre 1847, superato poi con l'approvazione dello Statuto. L'editto 27 novembre 1847 è stato descritto come "il coronamento logico delle graduali riforme tenacemente perseguite da Carlo Alberto dal 1831 in poi", che, proprio in quanto tale, tendeva "a realizzare un duplice incontro: da un lato fra monarchia autoritaria e consenso dei ceti dominanti, e dall'altro fra rappresentanza dei corpi locali e supremo organo rappresentativo nazionale — il Consiglio di Stato, sostituito poi dal Parlamento". Di questa legge Des Ambrois fu il principale artefice, in collaborazione con una commissione composta dall'avvocato novarese Giacomo Giovannetti, Ilarione Petitti di Roreto e Gustavo Ponza di San Martino.

Su questo momento si sarebbe soffermata particolarmente anche la narrazione autobiografica di Des Ambrois. Come punti salienti della riforma vi sarebbero stati indicati la costituzione delle amministrazioni provinciali come corpi morali sotto il controllo del governo; l'elettività dei consigli provinciali; il mantenimento delle divisioni (come "associazioni di province"). Su questo elemento — continuava Des Ambrois — si fondava un'innovazione ulteriore, che sollevò tante approvazioni quante censure: dai consigli di divisione, il re avrebbe scelto i membri del Consiglio di Stato, sempre inteso come corpo consultivo: in questo modo, "la monarchie aurait été tempérée et renforcée à la fois par l'autonomie et l'influence des communes, des provinces et des divisions. Les conseils de ces corps moraux devenaient un théâtre pour donner de la vie aux petits centres, aliment et satisfaction aux ambitions locales. Le conseil d'état ayant ses racines dans les corps électifs acquérait plus de popularité et pouvait constituer une véritable garantie pour les administrés. C'était là un essai de ce qu'on appelait dans le temps la monarchie consultative. Il pouvait être un utile état de transition pour préparer le passage au régime constitutionnel, au quel l'opinion générale

poussait et que le Roi n'était pas encore décidé à accepter. Mais le temps manqua pour le mettre en pratique. Les événements se précipitèrent et l'on dut passer sans transition à l'état constitutionnel".

Des Ambrois quindi accoglieva, ed elaborava, quella centralità che il Consiglio di Stato albertino avrebbe potuto avere nel quadro istituzionale della monarchia consultiva: quel consesso si presentava come strutturalmente incline a costituire uno strumento di raccordo fra organi dello Stato e, almeno nella prospettiva di Des Ambrois, fra centro e periferia, in modo tale da supplire all'assenza di organi rappresentativi in senso proprio e in termini tali da favorire la "transizione" verso un ordinamento costituzionale. Ma si trattava di un disegno già superato dai tempi.

Già alla fine del 1847 Des Ambrois passò alla guida del Ministero dei lavori pubblici, agricoltura e commercio. Un anno dopo partecipò attivamente alla preparazione dello Statuto: fu tra i redattori del proclama dell'8 febbraio 1848 che lo annunciava e, più tardi, rivendicò una parte di primo piano nella scelta del modello costituzionale francese del 1830. Come lui stesso ebbe poi modo di scrivere, "les articles du statut furent successivement élaborés par les ministres seuls. Borelli, Alfieri et Des Ambrois eurent la part principale de ce travail. On examina et confronta toutes les constitutions politiques de l'Europe Mais après mure délibération on prit pour base, d'après l'avis de Des-Ambrois, la charte française de 1830, comme l'avait fait le Roi de Naples".

Nel corso della prima guerra d'indipendenza Des Ambrois, sebbene estraneo alla logica militare, non si risparmiò: fino ad adoperarsi come poteva, durante gli scontri di Custoza, per l'assistenza ai feriti. Dopo la sconfitta si ritirò a Oulx, ma solo per un breve periodo. Del resto, già il 27 aprile 1848 era stato eletto deputato per il collegio di Susa (dove "la votation avait été presqu'unanime en sa faveur"). Des Ambrois, tuttavia, non amava la vita parlamentare, per la quale, anzi, dichiarava un'avversione letteralmente fisica: "il s'est trouvé tout sa vie extrêmement gêné à parler en public par une sorte d'émotion qu'il ne put jamais réprimer entièrement et qui tenait peut-être plus au physique qu'au morai. D'ailleurs une autre imperfection d'organes faisait que le voix lui manquait bien ou devenait agre, enrouée et interrompue par le toux". Del resto, il suo temperamento riservato era proverbiale: nel 1845 Cavour lo aveva descritto, fra gli uomini che aveva conosciuto, come "le plus taciturne et moins communicatif". In Parlamento "il e resigna donc à faire ce qu'il pourrait selon ses forces et sa conscience, restant indépendant et isolé, au besoin, votant dans chaque cas comme il le croyait plus convenable dans l'intérêt du pays".

Già nel dicembre 1848, del resto, Des Ambrois era stato sul punto di essere nominato presidente di sezione del Consiglio di Stato, in luogo del conte Peyretti, ma accettò l'incarico solo il 6 febbraio 1849, per la Sezione di giustizia. Poco dopo, nel maggio 1849, rifiutò l'incarico di formare un nuovo ministero, ritenendo che “le retour d'un ministre de l'ancien régime” avrebbe dato corpo al sospetto di una svolta reazionaria.

Il 18 dicembre 1849 fu nominato senatore. Il Senato del Regno sembrò offrirgli un ambiente di lavoro più congeniale della Camera: “au sénat il prit dans les premières années une part très active aux travaux. Il fut rapporteur du budget de l'intérieur, de la loi de sûreté publique, de celle sur l'administration centrale et de plusieurs autres des plus importantes. Depuis 1850 il présida presque toujours la commission permanente de finances; de 1855 à 1860 il fut premier vice-président du sénat”.

Nelle sue note autobiografiche Des Ambrois afferma di essere stato già verso la metà del 1850, a causa dello stato di salute del maresciallo De La Tour, investito “di fatto” della “presidenza effettiva” del Consiglio di Stato (e in effetti, almeno a partire dall'aprile 1850 Des Ambrois presiedette sempre più sistematicamente l'Adunanza delle sezioni riunite). Il 24 dicembre 1851, ritiratosi De La Tour, ne fu nominato vicepresidente. La presidenza, fino alla riforma del 1859, spettava formalmente al sovrano: è quindi da questo momento che Des Ambrois assunse, all'interno dell'organo consultivo, quel ruolo centrale che si tradurrà, in seguito alla riforma del 1859, nell'assunzione della presidenza in senso proprio.

Sono anni in cui il Consiglio di Stato fu fortemente impegnato sui fronti di politica del diritto caratteristici del cosiddetto “decennio di preparazione”: lo stesso organo consultivo raccolse in due volumi, intitolati *Risoluzioni di diritto pubblico ecclesiastico ossia raccolta dei pareri e progetti di legge in materie ecclesiastiche resi dal Consiglio di Stato del Regno Sardo*, i suoi principali pareri su quelle materie, per i periodi dal 1832 al 1850 (il primo volume) e dal 1851 al 1855 (il secondo). Il volume dedicato al quinquennio 1851-1855 raccoglie 82 pareri, contro i soli 31 raccolti nel volume dedicato ai diciotto anni precedenti: i redattori dell'opera — la cui *Avvertenza* introduttiva è datata 1 gennaio 1856 — ritennero evidentemente assai più utile la pronta consultazione dell'attività più recente, suggerendo così una discontinuità che, comunque, solo un esame approfondito dei pareri potrà eventualmente confermare.

Fu in questa fase che Des Ambrois venne “suo malgrado” costretto ad affrontare un conflitto politico, che non mancò di avere riflessi sul-

l'attività del Consiglio di Stato. Ne fu occasione la legge del 1855 sulle corporazioni religiose, nelle discussioni sulla quale Des Ambrois — uomo “fortemente legato alla tradizione giurisdizionalista della burocrazia subalpina” ma anche “credente convinto” — svolse un ruolo di primo piano. Com'è noto, con la legge del 29 maggio 1855 “vennero soppressi gli ordini religiosi che non attendevano alla predicazione, all'educazione o all'assistenza degli infermi, ed alcuni capitoli e benefizi; e i loro beni furono devoluti parte, e sotto certe condizioni, ai patroni laicali, e il resto, perché fosse impiegato a scopi più proficui di culto e di beneficenza, al nuovo istituto della Cassa ecclesiastica, a favore della quale fu pure imposta sugli enti conservati una quota di annuo concorso”. Il progetto di questo provvedimento, presentato alla Camera da Rattazzi nel novembre 1854, fu oggetto di durissimi attacchi che culminarono con le dimissioni del governo, il successivo incarico a Giacomo Durando, un nuovo incarico a Cavour e la definitiva approvazione del disegno di legge in Senato: qui, “per ammorbidente l'opposizione vennero accettati gli emendamenti proposti da Luigi Des Ambrois, in base ai quali si stabiliva che i membri degli enti soppressi avrebbero potuto continuare a vivere nei loro monasteri o conventi sino alla naturale estinzione con un assegno di L. 500 annue per i religiosi professi e di L. 250 per i laici o conversi”. Des Ambrois avrebbe avuto poi modo di notare come le sue modifiche fossero state rivolte a limitare la discrezionalità del governo, e a rendere oggetto della soppressione la sola capacità dei corpi morali, senza intaccare le libertà associative dei religiosi: “le projet du gouvernement abolissait toutes les corporations sauf des exceptions remises au choix arbitraire du gouvernement. Des Ambrois ta tout arbitraire et limita l'abolition aux ordres qui n'étaient appliqués ni à la prédication, ni à l'instruction, ni au soin des hpitaux. Le projet éliminait de leurs couvents les religieux et les religieuses des ordres supprimés. Des Ambrois, restreignant la suppression à ce que peut faire régulièrement la loi civile, c'est-à-dire à la vie légale du corps moral, laissait les religieux et les religieuses vivre dans leurs couvents sous l'empire de leurs règles sans se renouveler, se bornant à assurer leur existence séparée lorsqu'ils ne seraient plus en nombre suffisant pour subsister comme couvent, sans toutefois les obliger par la force à y rester”.

L'approccio di Des Ambrois, volto ad intendere le corporazioni religiose non come corpi morali riconosciuti, ma come espressione della libertà d'associazione, non placò le polemiche ma permise l'approvazione della legge. Tuttavia, l'applicazione delle nuove norme non mancò di implicare anche l'attività consultiva del Consiglio di Stato: il 27 maggio 1855 la Sezione di grazia e giustizia fu chiamata a pronunciarsi sul-

l'elenco degli ordini religiosi e dei monasteri che avrebbero dovuto perdere la personalità "civile" ai sensi della legge 29 maggio 1855. Il ruolo di Des Ambrois in questa sede era quello di presidente di sezione: ma, "per motivi lodevoli di delicatezza personale", egli dichiarò "di astenersi dal prender parte alla discussione", lasciando ad altri la presidenza. Relatore sul provvedimento fu Michelangelo Tonello, consigliere fra l'altro particolarmente cauto nella trattazione degli affari concernenti i rapporti fra Stato e Chiesa. A fronte di un elenco ministeriale che si limitava ad includere quegli enti che non attendevano "alla predicazione, all'educazione od alla assistenza degli infermi", Tonello suggerì un più preciso criterio distintivo, basato sull'attività effettiva della maggior parte dei membri dell'"ordine", così da limitare i margini di discrezionalità del ministero.

Si può dire dunque che in questo parere il Consiglio di Stato — sia nell'adunanza di sezione che in Adunanza generale — seguisse un'impronta non distante da quella del suo presidente: attenzione a mantenere un contegno imparziale, e individuazione di un criterio distintivo il meno arbitrario possibile, fondato non sugli scopi astratti del "corpo morale", ma sull'attività dei suoi membri.

Del resto, il legame fra Des Ambrois e il suo ufficio presso il massimo organo consultivo era ormai strettissimo. Celibe — e tale rimase per tutta la sua vita — "privo di parenti stretti", è stato scritto poco dopo la sua morte che Des Ambrois "s'era fatta la sua famiglia del Consiglio di Stato, e ad esso consacrava la maggior parte del suo tempo e delle sue cure". In quegli stessi anni Des Ambrois fu anche vicepresidente del Senato. Nel 1859 fu plenipotenziario alla conferenza di Zurigo, assieme a Marco Antonio Alessandro Jocteau. Alla propria attività diplomatica Des Ambrois dedicò poi non poche delle sue pagine autobiografiche, che si conclusero però con una qualche amarezza sulla sua inutile ostilità alla cessione di Nizza e della Savoia senza ancora avere il Veneto: cosa che rischiava a suo avviso di rendere la Monarchia, con i francesi al Moncenisio e gli austriaci al Quadrilatero, "un état eunuque".

Nel 1860 fu chiamato a presiedere la commissione incaricata di lavorare sui provvedimenti di unificazione legislativa. Tuttavia, scrisse Des Ambrois, "la commission fit quelques études importants; puis on dut la dissoudre avant qu'elle eut fini, parceque son existence blessait des susceptibilités parlementaires".

Sul versante del Consiglio di Stato, l'impegno di Des Ambrois fu innanzitutto quello di assicurare il pieno adeguamento dell'istituto alla nuova realtà dell'Italia unita. Con la l. 30 ottobre 1859, n. 3707, l'ordi-

namento del Consiglio di Stato era stato riformato: com'è noto, le tre sezioni erano diventate quelle di Affari interni e finanze (che "può essere divisa in due comitati, uno di affari interni, e l'altro di finanze"), di Grazia e giustizia ed affari ecclesiastici, del Contenzioso amministrativo; le attribuzioni del Consiglio di Stato erano state esplicitamente definite "consultive e giurisdizionali" (art. 12); ne erano stati ridefiniti taluni aspetti delle competenze e, in generale, era stato fortemente ridimensionato il primato della sua funzione consultiva, tipico dell'ordinamento albertino dell'istituto (per l'art. 20 del regio editto del 18 agosto 1831, n. 2417, "il Consiglio di Stato non stabilirà mai cosa veruna in forma di decisione, ma in maniera di deliberazione consultiva"). In questo modo, veniva superato "il disegno politico emergente dall'editto di Carlo Alberto del 18 agosto 1831, di creare cioè un organo di rilevanza anche costituzionale, legato a certi canoni della cosiddetta monarchia consultiva". Il Consiglio era così destinato a ridefinire la propria identità istituzionale nel quadro dell'ordinamento unitario. Des Ambrois ne fu nominato presidente.

Già il 16 giugno 1862, in una lettera indirizzata al ministro dell'Interno e presidente del Consiglio Rattazzi, Des Ambrois faceva notare che "il numero dei Consiglieri di Stato stabilito colla Legge Organica del 1859 quando il Regno era composto solamente dalle antiche provincie e dalla Lombardia è oramai insufficiente per la spedizione degli affari". Particolarmente gravata era la Sezione di affari interni e finanze, composta di sole dieci persone divise per i due comitati, "le quali hanno pur altri doveri o come membri del Parlamento, o per speciali commissioni del governo". Des Ambrois chiedeva quindi che venisse predisposta "una legge d'urgenza" per la quale "al ruolo del personale del Consiglio di Stato sono aggiunti quattro consiglieri, ed un segretario generale". Il progetto fu presentato alla Camera nella tornata del 23 giugno 1862, nei termini richiesti da Des Ambrois.

Proprio la legge per l'unificazione amministrativa del 20 marzo 1865 intervenne nuovamente, con l'allegato D, sull'ordinamento del Consiglio di Stato, riportando tra l'altro le sue tre sezioni alle attribuzioni dell'Interno, di Grazia giustizia e culti, di Finanze (art. 14). Con l'abolizione del contenzioso amministrativo, di cui all'allegato E della stessa legge, la funzione consultiva sembrava dover dominare nuovamente la vita dell'istituto.

Con una lettera al ministro dell'Interno del 1866 (ma di ulteriore datazione incerta) Des Ambrois lamentava il mancato adempimento da parte di molte amministrazioni centrali dell'obbligo di sentire il Consiglio: "la Legge organica del Consiglio di Stato, scriveva Des Ambrois,

statuì nell'art. 9 che il suo voto debb'essere richiesto *sopra tutte le proposte di regolamenti generali di pubblica amministrazione*. Nel regolamento poi sancito dal Re per l'esecuzione della Legge stessa fu prescritto che l'esame dei regolamenti per parte del Consiglio di Stato si faccia in assemblea generale sovra preavviso della Sezione cui la materia riguarda. Egli è noto a chi ebbe parte nella votazione della legge come questa disposizione mirasse a far sì che i regolamenti fossero esaminati da un corpo in cui tutte le amministrazioni sono rappresentate anche per procurare che sebbene preparati da dicasteri diversi dal punto di vista speciale di ciascuno tutti sempre concordassero in quell'unità di principi i che è necessaria alla forza morale del Governo. Ciò non di meno è già avvenuto più di una volta dacché è in vigore la Legge suddetta che siansi pubblicati regolamenti di amministrazione destinati ad essere osservati in tutto il Regno senza che intorno ad essi fosse stato sentito il Consiglio di Stato". Des Ambrois chiedeva pertanto al ministro dell'Interno di sollecitare i suoi colleghi all'osservanza delle norme di legge, perché "i regolamenti che essi sottopongono alla firma Reale per essere pubblicati ed osservati dai cittadini sieno coordinati e non possano lasciar luogo a dubbi dinnanzi al potere giudiziario sulla loro legalità sì di forma che di sostanza".

Sette anni dopo, Des Ambrois intervenne nuovamente sulle competenze del Consiglio di Stato e sulla loro distribuzione. In una lettera del 5 luglio 1872 al ministro dell'Interno e presidente del Consiglio, Des Ambrois proponeva una redistribuzione degli affari in grado di alleggerire il lavoro della Sezione dell'interno: "l'attuazione delle nuove leggi sull'amministrazione comunale e provinciale e sulle opere pie l'esonerarono da molte trattazioni d'importanza secondaria, ma invece divennero più frequenti gli affari richiedenti un maturo esame quali sono i dubbi d'interpretazione delle leggi nuove, i ricorsi contro provvedimenti delle autorità provinciali, le difficoltà nascenti dall'esecuzione di opere pubbliche". Pertanto Des Ambrois proponeva di riformare il precedente regolamento con un regio decreto di un unico articolo, per cui "gli affari consultivi che si riferiscono alla istruzione pubblica saranno d'ora innanzi nel Consiglio di Stato trattati dalla Sezione di giustizia e culti; quelli relativi all'agricoltura industria e commercio saranno trattati dalla Sezione di finanze".

Des Ambrois fu anche nominato, nel 1859, presidente della consulta araldica e della commissione per il contenzioso diplomatico, e fu vicepresidente e presidente del consiglio superiore di sanità nonché membro dell'amministrazione del debito pubblico. Inoltre coltivò anche

una notevole passione storiografica, che lo stimolò ad attente ricerche e riflessioni sulla storia della Val di Susa.

Nel novembre 1874 divenne presidente del Senato. Nel discorso di inaugurazione della sessione, del 23 novembre 1874, ritornò sui punti di riferimento che avevano orientato la sua lunga esperienza di legislatore e uomo di Stato: “alieni da ogni spirito di parte, amiamo quella moderazione che non nasce da debolezza, ma è culto della ragione e della giustizia. Siamo conservatori senza avversare il progresso, che è legge della provvidenza e vita dei popoli. Custodi dello statuto staremo sempre uniti nel rispetto della legge fondamentale e nella fede alla Dinastia gloriosa che si è immedesimata colla nazione”. Su queste basi, egli aveva senz’altro cercato di seguire un percorso continuativo, che andava dall’esperienza delle grandi riforme carlo albertine alla consolidazione del nuovo Stato unitario.

Morì a Roma nella notte fra il 3 e il 4 dicembre 1874.

CARLO BERSANI