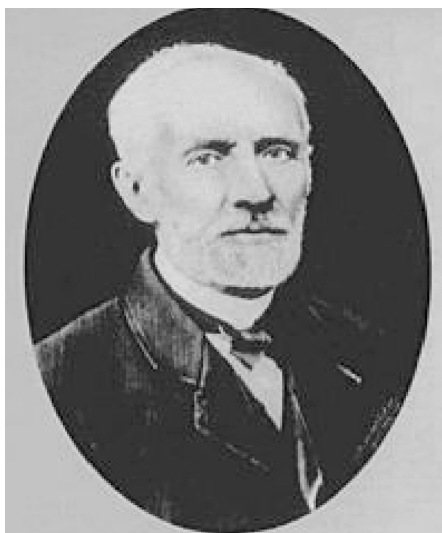


CADORNA, Carlo

Nacque a Pallanza l'8 dicembre 1809, da un'antica famiglia di proprietari terrieri; il padre Luigi, che aveva ricevuto la patente di cavaliere ex gratia dell'Ordine mauriziano il 4 luglio 1818 conseguendo così l'assunzione al rango nobiliare, era stato colonnello dell'esercito sardo ed aveva sposato una nobildonna milanese, la marchesa Virginia Bossi, sorella del patriota Benigno, condannato a morte in contumacia per la partecipazione ai moti del 1821. Il fratello Raffaele, di sei anni più giovane, partecipò alle guerre risorgimentali del 1859 e del 1866 e comandò le truppe italiane nella presa di



Roma (1870). Dopo la laurea in giurisprudenza, conseguita nel 1830, svolse attività pubblicistica su vari giornali pubblicando articoli di argomento sociale ed economico; fondò anche un periodico, L'“Album letterario”, particolarmente attento alle tematiche dell'educazione popolare e degli asili infantili. Nel frattempo sviluppò rapporti d'amicizia con Vincenzo Gioberti ed entrò in contatto con gli ambienti liberali torinesi. maturò in questi anni quegli ideali di sinistra liberale cui sarebbe rimasto fedele per tutto il corso della sua vita; questa scelta avrebbe segnato in modo profondo anche il suo rapporto con la famiglia, legata ai valori dell'antica nobiltà agraria, e ne avrebbe caratterizzato in senso profondamente borghese (ci riferiamo alla freddezza da lui mostrata verso le complesse pratiche volte ad ottenere il riconoscimento dell'antica nobiltà pallanzese intentate dai suoi familiari), la presenza nella vita pubblica.

Nel 1838 iniziò l'attività di avvocato a Casale Monferrato, svolgendo contemporaneamente le funzioni di giudice aggiunto presso il Tribunale di prima istanza (dal 4 febbraio 1840 al 10 dicembre 1844);

carica quest'ultima che veniva conferita dall'amministrazione sabauda solo a chi, tra gli avvocati patrocinanti, offriva maggiori garanzie di perizia ed onestà. In questi anni, secondo un'attitudine comune a diversi esponenti della classe dirigente piemontese cavouriana, intensificò i suoi interessi nell'ambito delle questioni agricole, contribuendo alla fondazione della Società agraria piemontese.

Nel 1848 fece il suo ingresso alla Camera dei deputati in rappresentanza del collegio di Pallanza, essendone riconfermato per tutte le successive cinque legislature, fino al 1857. Nel corso della prima legislatura fu eletto fra i segretari dell'ufficio di presidenza della Camera dei deputati, dal 16 dicembre 1848 al 27 febbraio 1849 ricoprì la carica di ministro della Pubblica istruzione nei governi Gioberti e Chiodo.

Nel marzo del 1849 fu presente all'abdicazione di Carlo Alberto e partecipò alle trattative con gli austriaci che portarono alla firma dell'armistizio.

Nel corso degli anni '50 proseguì l'attività di parlamentare ricoprendo, dal gennaio 1856 al dicembre 1858, la carica di presidente della Camera dei deputati; in questi anni le sue posizioni politiche lo portarono a condividere un indirizzo monarchico-costituzionale favorevole all'evoluzione in senso parlamentare del governo piemontese sostenuta dal centro sinistra. Nel 1855 fu relatore della commissione incaricata dell'esame del disegno di legge sulla soppressione di conventi e comunità religiose; qui espresse una visione liberale dei rapporti fra Stato e Chiesa, ispirata alla libertà di coscienza e alla separazione fra sfera civile e religiosa, che poi ribadì in vari interventi pubblici nel corso di questi anni. Il 29 agosto 1858 ottenne la nomina a senatore, convalidata il 4 dicembre del medesimo anno, per le categorie 2^a (presidente della Camera dei deputati), 3^a (deputati dopo tre legislature, o sei anni di esercizio) e 5^a (ministri segretari di Stato), all'interno delle quali, secondo quanto previsto dallo statuto albertino, avveniva la nomina a vita da parte del re. Nell'ottobre dello stesso anno, subito dopo la firma degli accordi di Plombières, fu chiamato da Cavour alla guida del dicastero della Pubblica istruzione; la sua nomina rispondeva all'obiettivo, dichiaratamente perseguito dal presidente del Consiglio, di allargare le basi della sua maggioranza aprendo il governo ad un importante esponente del centro-sinistra.

Nel luglio 1859 fu nominato consigliere di Stato del Regno di Sardegna. Nei primi anni successivi all'unificazione alternò importanti cariche politiche e amministrative: nel 1863 fu vice presidente della commissione del contenzioso diplomatico, nel marzo 1865 assunse la carica di vice presidente del Senato, in maggio fu nominato prefetto di Torino in

un momento particolarmente delicato dopo che nel settembre dell'anno precedente si erano verificati gravi tumulti in conseguenza del trasferimento della capitale del Regno a Firenze; in giugno fu inserito nella nuova composizione del Consiglio di Stato scaturita dalla legge sull'unificazione amministrativa, conservando contemporaneamente la carica di prefetto del capoluogo piemontese.

Il 5 gennaio 1868, in coincidenza della nascita del secondo gabinetto Menabrea, entrò nel nuovo governo come ministro dell'Interno. In questa veste, nel dicembre del 1868, Cadorna presentò un articolato progetto di riforma amministrativa che, dopo mesi di discussione, si insabbiò. Il progetto prevedeva, fra l'altro, la sostituzione dei segretari generali dei ministeri, variabili al variare dei ministri, con dei "soprintendenti" permanenti, al fine di assicurare uniformità e continuità di indirizzo all'azione amministrativa; inoltre, proponeva la ripartizione dei ministeri in uffici, i più importanti dei quali da costituire in direzioni generali, ed il rafforzamento dell'istituto prefettizio con la possibilità che i prefetti dipendessero non solo dal Ministero dell'interno, ma da tutti i dicasteri le cui amministrazioni emanassero atti passibili di annullamento per violazione di legge o di regolamenti. Il prefetto, secondo il disegno di riforma, avrebbe così assunto quell'autorità effettiva di cui, nell'assetto costituzionale disegnato dallo statuto albertino, era sprovvisto.

Conclusa l'esperienza politica, nel maggio 1869 Cadorna tornò al Consiglio di Stato. Frattanto il 30 marzo 1869 era stato nominato vice presidente del consiglio del contenzioso diplomatico, mentre l'11 aprile dello stesso anno fu inviato da Menabrea a Londra come ministro plenipotenziario di prima classe. Nonostante la ridotta esperienza in politica estera, Cadorna rimase a Londra fino al primo aprile 1875 rappresentando l'Italia in anni particolarmente intensi dal punto di vista delle questioni internazionali (la successione al trono di Spagna, la guerra franco-prussiana, la questione romana). Tornato in patria, il 25 febbraio 1875 divenne presidente del Consiglio di Stato. Morì a Roma, il 2 dicembre 1891. La sua trentennale esperienza nel Consiglio di Stato si svolse interamente presso la Sezione II addetta alla trattazione delle vicende giudiziarie e agli affari ecclesiastici, ove si occupò, secondo una tendenza alla specializzazione che caratterizzava l'attività dell'organo in questi anni, di questioni concernenti alienazioni di proprietà ecclesiastiche e riabilitazione all'esercizio dei diritti civili e politici. Da sottolineare, inoltre, il carattere piuttosto episodico della sua attività presso il Consiglio di Stato in conseguenza della contemporanea assunzione di importanti incarichi politici.

Tutt'altro che incolore fu, tuttavia, la sua presidenza al Consiglio di Stato cui arrivò quasi settantenne dopo la morte del presidente Des Ambrois. Espressione di un ceto dirigente formatosi grazie ad una notevole varietà di importanti incarichi pubblici, nonché versato nei problemi dell'amministrazione, Cadorna fu uno dei presidenti che meglio rappresentarono il passaggio generazionale che investì il Consiglio di Stato dalla fine degli anni '60. Furono anni nei quali la produttività dell'organo crebbe considerevolmente: secondo i dati riportati da Guido Melis nel suo lavoro sul Consiglio di Stato ai tempi di Silvio Spaventa, il complesso degli affari esaminati passò dai 4.731 del 1871, ai 5.988 del 1875e ai 7.631 del 1877. Si trattò di un'espansione dell'attività burocratica che in questi anni interessò l'insieme dell'amministrazione e che, nel caso del Consiglio di Stato, vide una particolare concentrazione degli affari trattati dalla Sezione dell'interno (con prevalenza di questioni riguardanti le opere pie), seguita dalla Sezione finanze (beni demaniali, contratti, concessioni di acque, le materie trattate con più frequenza) e dalla Sezione grazia, giustizia e culti (condoni di pena, riammissione al godimento dei diritti civili e politici, i casi più ricorrenti). Cadorna diede anche un contributo importante nel fissare i criteri che avrebbero governato il trattamento del personale in servizio presso il Consiglio di Stato che, nonostante l'incremento dell'attività, aveva subito dal 1871 una diminuzione rispetto agli organici del 1865; dall'inizio degli anni '70 si consolidò una politica del personale ispirata ad un consolidamento verso un livello medio-basso dei dipendenti, fondata sull'assunto che le funzioni degli impiegati della segreteria fossero meramente esecutive. Frutto di tale orientamento fu il regio decreto del 6 gennaio 1876, messo a punto da Cadorna, che individuava le linee di un rapporto di impiego atto a disegnare una burocrazia con minori possibilità di carriera rispetto ai colleghi dei ministeri e appiattita in un'attività di routine.

Riguardo all'attività di Cadorna come consigliere, si può notare come i pareri da lui redatti presentino quelle caratteristiche che, in modo quasi uniforme, ritroviamo nel lavoro di molti altri consiglieri in questi anni: assenza di riferimenti giurisprudenziali, alla dottrina e al dibattito giuridici, un argomentare ispirato ad una spiccata esigenza di sintesi. Tuttavia, un elemento di interesse può essere rintracciato nell'analisi dei pronunciamenti in materia di riabilitazione all'esercizio dei diritti civili e politici, uno dei temi su cui Cadorna concentrò la sua attività nei primi anni '60; ciò consente, infatti, di individuare le motivazioni che determinarono l'orientamento del Consiglio di Stato in questa delicata materia e verificare gli eventuali scostamenti nel tempo.

Un caso appare particolarmente significativo (Sez. II, 4 gennaio 1861), in quanto permette di esemplificare i tratti guida del lavoro svolto da Cadorna nel trattare tali questioni: riguarda la riammissione al godimento dei diritti civili e politici di 13 persone condannate ai lavori forzati per aver commesso gravi reati penali. Nel giustificare il parere negativo, il consigliere menzionò la gravità dei reati commessi, tali da non rendere consigliabile la valutazione della buona condotta, l'entità della pena ancora da scontare (nella maggior parte dei casi dieci anni), la presenza di elementi da chiarire in merito alle vicende che li avevano visti protagonisti. Motivazioni esposte non attraverso il filtro della riflessione sulle norme o utilizzando contributi provenienti dalla dottrina o dal dibattito giuridici, ma frutto di un metodo che sembra essere più il risultato di un'elaborazione dell'estensore — compiuta, peraltro, sulla scorta dell'allegata relazione ministeriale — che il punto d'approdo di un rigoroso approfondimento giuridico.

PAOLO ALLEGREZZA