

BIANCHI, Francesco Saverio

Nacque a Piacenza il 23 novembre 1827, da Luigi e Luigia Canevari. Si laureò in giurisprudenza presso l'Università di Parma l'8 luglio 1848. Sposò Clelia Bianchi, di Reggio Emilia, dalla quale avrebbe avuto sei figli: Carlotta (1852), Ferdinando (1854), Luigi (1856), Stanislao (1857), Giuseppe (1860) e Paolina (1866).

Il 12 giugno 1855 fu nominato professore supplente alla facoltà di legge di Parma, dove il 3 febbraio dell'anno successivo divenne professore di 4^a categoria di codice civile. Nel 1863 divenne professore ordinario della stessa disciplina, con cattedra a Parma. Dal 1868 al 1873 fu preside della facoltà di giurisprudenza parmense. A Parma fu anche eletto consigliere comunale e, nel 1869, nominato sindaco.

Fu anche presidente del consiglio provinciale e presidente degli ospizi civici. Dal 23 novembre 1873 si trasferì all'Università di Siena (cattedra di diritto civile), ove nel 1878 fu pure nominato preside di giurisprudenza e nel 1879 rettore (divenendo inoltre consigliere comunale e quindi assessore all'istruzione). Fondatore e animatore del seminario giuridico costituito presso l'ateneo (che nel 1880, quando però Bianchi non era più a Siena, si sarebbe trasformato nel Circolo giuridico), fu anche socio di una società di esecutori di pie disposizioni.

Aveva già pubblicato nel mentre la serie delle sue dispense litografate dal titolo *Teoria del Codice civile* (1861-1862), ma soprattutto il *Corso elementare di Codice civile*, un'opera pubblicata dal 1869 al 1885 che costituì, a pochi anni di distanza dalla sua emanazione, il primo autorevole commento analitico del codice del 1865 (sarebbe risultato — è stato scritto — “la miglior esposizione sistematica al nuovo testo legi-



slativo per coniugare l'opera dei giuristi francesi della scuola dell'esegesi con la giurisprudenza italiana").

Bianchi rimase a Siena sino al 10 giugno 1880, quando lasciò l'Università per essere nominato consigliere della Corte di Cassazione di Torino. Dal 12 novembre 1882 esercitò la stessa funzione nella Corte di Cassazione di Roma. L'8 luglio 1883 (decorrenza 15 luglio) fu infine nominato consigliere di Stato.

Destinato alla Sezione di grazia, giustizia e culti, vi rimase sino al 1885, quando (con r.d. 16 novembre) fu trasferito "temporaneamente" alla Sezione dell'interno. Tra i pareri dei quali fu relatore in quest'ultima Sezione sono da segnalare in particolare quelli del 20 novembre 1886, del 10 dicembre 1886 e del 19 agosto 1886 in materia di diritti di frazionisti, riparto di consiglieri in frazione, riconoscimenti di frazione di un comune; quello del 5 novembre 1886 in materia di annullabilità di elezioni comunali; i due del 12 novembre 1886 circa il principio che i provvedimenti d'urgenza assunti dai sindaci nell'interesse della sanità pubblica dovessero essere "ingiunti" ai proprietari apparenti degli stabili interessati, senza necessità di altre indagini circa lo stato "legale" della proprietà (salvo poi il diritto di questi possessori di rivalersi sui proprietari); quello del 27 aprile 1888 (ricorso del Comune di Cervaro), che stabilì che l'aumento di retribuzione ai maestri di un comune rurale elevato in categoria dovesse aver luogo solo nell'anno della nuova classificazione, con esclusione degli anni anteriori; quello del 4 maggio 1888 (ricorso Comune di Taranto), che respinse il ricorso dell'amministrazione comunale contro l'annullamento di una delibera del consiglio comunale in materia di dazi dichiarante l'immediata esecutorietà della delibera stessa in nome del pericolo, altrimenti, di perdere una parte considerevole dei nuovi introiti (la Sezione oppose che la delibera poteva "ben censurarsi dalla superiore autorità", giacché non i fatti avevano dimostrato l'inesistenza del pericolo derivante dall'eventuale ritardo); quello del 21 settembre 1888 (Comune di Lauriano ricorrente), che sbrigliò un complicato caso relativo alla responsabilità di un sindaco che, in quanto ufficiale di governo ai sensi dell'art. 104 della legge comunale e provinciale (e non quindi in base a delibera del consiglio comunale), pure in pendenza di una lite col parroco aveva tuttavia ritenuto di chiudere la chiesa parrocchiale per procedere a urgenti lavori di restauro (la Sezione ritenne, dopo un'analitica ricostruzione del caso, che il sindaco agisse in realtà come capo della amministrazione comunale e che perciò dovesse essere ritenuto responsabile in proprio delle spese compiute a carico del Comune).

Tra i pareri più significativi istruiti da Bianchi, infine, merita specialmente menzione quello del Consiglio di Stato sezioni unite del 12 marzo 1886, richiesto dal Ministero dell'interno, sull'eventuale ipoteca giudiziale a carico dei contabili dichiarati debitori dei comuni da decisioni dei consigli di prefettura e sull'iscrizione di ipoteca in base a decisioni delle deputazioni provinciali relative a dichiarazioni di debito di contabili sulle amministrazioni delle opere pie: parere nel quale si riconosce carattere di decisioni pronunciate in materia contenziosa alle deliberazioni dei consigli di prefettura e delle deputazioni provinciali rispettivamente sui conti delle amministrazioni comunali e sui conti consuntivi delle opere pie.

Nel 1887 Bianchi aveva frattanto iniziato a pubblicare a Torino, per i tipi dell'Unione tipografica editrice, quella che sarebbe risultata la sua opera scientifica più imponente e impegnativa, il Corso del codice civile italiano, realizzato nell'arco di oltre vent'anni (13 volumi complessivi, gli ultimi dei quali, il settimo e l'ottavo, sarebbero usciti postumi tra il 1909 e il 1911) e dedicata al commento puntuale dell'intero codice del '65.

La serie (denominata seconda edizione: ma la prima — il Corso elementare — era uscita, come si è già visto, sotto un titolo lievemente differente) rappresentò “una più matura fase del Bianchi. Più ricchi i riferimenti giurisprudenziali, questi volumi mostrano già un attento spoglio della dottrina tedesca, di cui sono riferiti i punti di vista e qua e là utilizzato qualche strumento interpretativo”.

Il 10 febbraio 1890, e sino al 30 marzo, Bianchi fu di nuovo temporaneamente chiamato a supplire alla Sezione dell'interno, dove si verificava all'epoca un aggravio di lavoro e, contemporaneamente, un assottigliamento dei magistrati in organico. Ma in quello stesso anno, dovendosi comporre la appena costituita Sezione IV sotto la prestigiosa presidenza di Silvio Spaventa, egli vi fu chiamato tra i primi.

Il suo apporto alla fase d'esordio della sezione giurisdizionale sarebbe risultato decisivo. Ha ricordato in proposito Giulio Cianferotti come proprio attraverso “la cultura civilistica dei suoi componenti” (tra i quali Bianchi e Giorgio Giorgi), fu favorita “l'influenza del soggettivismo pandettistico sugli sviluppi della giurisprudenza della Sezione”. Tra le prime decisioni della IV delle quali Bianchi fu relatore, basterà ricordare quella, importantissima, dell'8 gennaio 1891, Cecchini e Troili contro la deputazione provinciale di Roma, nella quale fu negato esplicitamente per la prima volta il principio di subordinazione gerarchica degli enti locali verso l'autorità governativa centrale.

Il 2 novembre 1892 fu nominato senatore del Regno per la categoria 15^a (convalidato il 29 novembre). Quello stesso anno morì la moglie Clelia.

Il 28 dicembre 1893, dopo la morte di Spaventa, Bianchi fu nominato presidente di sezione e subito confermato alla guida della Sezione IV. Fu lui ad assicurare, nel difficile decennio di avvio, lo sviluppo dell'attività e il consolidamento dell'opera del predecessore: la IV ebbe ad esempio nel 1895 (un anno chiave, per valutare la presidenza di Bianchi) un carico di lavoro di 1.489 ricorsi, dei quali 709 ereditati dall'anno precedente e 780 pervenuti nell'anno. Interessante anche la ripartizione per materie, indicativa delle tendenze già in atto nella giurisprudenza amministrativa: nel corso dell'anno furono trattati 66 ricorsi riguardanti le opere pie sotto l'aspetto specifico dell'erezione in enti morali (fu la voce più consistente della statistica); 45 ricorsi riguardarono gli impiegati governativi; 27 gli impiegati comunali; 21 i comunispedalità; 18 i medici condotti; 13 i maestri elementari. Significativa, tanto da apparire emblematica, la forte incidenza statistica del pubblico impiego.

Tra le sentenze della Sezione IV nel periodo della presidenza Bianchi merita un cenno a sé quella del 29 novembre 1895, n. 423 (Comune di Fasano - Giuseppe Chiantera e Ministero dell'interno), estensore Imperatrice. Si trattava di un ricorso del Comune di Fasano per annullare la decisione della giunta provinciale di Bari relativa al licenziamento da parte dell'amministrazione del segretario comunale Chiantera: questi, licenziato dal Comune, aveva presentato reclamo, prima presso il prefetto e poi presso la giunta provinciale amministrativa, chiedendo l'annullamento della deliberazione impugnata dal ricorrente; la giunta provinciale amministrativa aveva accolto il ricorso, ritenendo viziato di nullità il procedimento a danno del segretario comunale, e di conseguenza aveva annullato la deliberazione di licenziamento, condannando il Comune alle spese. Il Comune allora si era rivolto al Consiglio di Stato, chiedendo la preliminare sospensione della deliberazione impugnata e poi l'annullamento in merito (deducendo l'eccesso di potere e la violazione di legge da parte della giunta provinciale amministrativa).

Esaminando il caso, la Sezione osservò innanzitutto, in diritto, essere "pregiudiziale ad ogni altro esame, per la natura della eccezione, la carenza di azioni riprodotta dal Comune ricorrente" nei confronti del segretario comunale colpito dal provvedimento; nel merito analizzò uno dopo l'altro i motivi della decisione della giunta provinciale amministrativa, esprimendosi su ciascuno di essi; infine, a danno del Comune, statui la nullità sostanziale della procedura sanzionatoria nel cui ambito

non risultasse garantito all'interessato il contraddittorio, che nell'occasione qualificò enfaticamente come "principio di eterna giustizia, informato al sacro diritto alla difesa".

Come è stato osservato, la decisione fu una delle prime ("e sicuramente la più rilevante") in cui il Consiglio di Stato facesse applicazione del principio del contraddittorio. L'utilizzo di espressioni solenni ("sacro diritto alla difesa"), il richiamo in sentenza delle precedenti pronunce del Consiglio di Stato in sede consultiva ("costante riscontro nei pareri"), diedero alla decisione un senso generale, facendone a tutti gli effetti una di quelle sentenze "modello" che avrebbero tracciato, in quel settore, la via della giurisprudenza successiva.

Bianchi frattanto era chiamato anche a ricoprire rilevanti incarichi esterni. Nel gennaio 1899 fu ad esempio nominato da Pelloux presidente della commissione per la preparazione del disegno di legge sugli impiegati civili; era stato negli anni precedenti presidente di varie commissioni di concorso (ad esempio quella del 1880 per i posti di segretario e vicesegretario di 3^a classe al Ministero della Real Casa; quella del 1885 per vicesegretari di 1^o classe alla Corte dei conti; quella del 1887 per la carriera amministrativa del Fondo per il culto), membro dal 1888 della commissione per i ricorsi contro le decisioni dei consigli di leva, membro permanente della commissione di vigilanza sull'amministrazione del Fondo per il culto, del consiglio delle miniere, poi del Tribunale supremo di guerra.

Il 29 gennaio 1903, succedendo a Saredo, divenne (a decorrere dal successivo 10 febbraio) presidente del Consiglio di Stato.

Nel periodo 1903-1907 nel quale Bianchi presiedette il massimo collegio amministrativo, venne in discussione il tema della riforma della giustizia amministrativa: già il 31 maggio 1902 era stata istituita una speciale commissione incaricata di studiare le modificazioni da apportare alla legislazione (la commissione si sarebbe sciolta però nel 1904 senza sortire sensibili risultati); il 21 marzo e poi il 19 dicembre 1904 due disegni di legge con lo stesso fine vennero presentati alla Camera (un precedente progetto Orlando, del 1901, rimase agli atti della Camera); il 4 maggio 1906 l'iniziativa fu ripresa col progetto Sonnino e il 27 novembre con un definitivo disegno di legge Giolitti.

Il 7 marzo 1907, infine, fu approvata la legge n. 62, con la quale veniva istituita la Sezione V del Consiglio di Stato e si stabiliva definitivamente "la natura giurisdizionale della funzione contenziosa" del Consiglio di Stato, ripartita tra le due sezioni (la IV per i ricorsi di sola legittimità e la V per quelli estesi al merito).

Il 3 marzo 1907, con r.d. in quella stessa data, Bianchi fu collocato a riposo. Una deputazione del Consiglio di Stato gli recò un indirizzo di stima deliberato solennemente nell'Adunanza generale del 20 giugno 1907. Nel corso della sua prestigiosa carriera si era visto conferire numerose onorificenze, tra le quali il 26 luglio 1863 la nomina a cavaliere mauriziano, il 7 giugno 1883 a commendatore della Corona d'Italia, il 24 giugno 1887 a ufficiale dei SS. Maurizio e Lazzaro, il 31 maggio 1890 a commendatore nello stesso Ordine; nel 1902 era stato inoltre nominato cavaliere dell'Ordine civile di Savoia e il 19 dicembre 1904 cavaliere di gran croce dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro.

Morì, circa un anno dopo, a Civitavecchia il 20 luglio 1908. Nell'Adunanza generale, riunitasi per la prima volta dopo la sua morte il 23 settembre 1908, il presidente Giorgi propose che alla sua memoria “fossero tributate le più vive dimostrazioni di riverenza e di affetto, facendosi ritrarre le [sue] sembianze in un quadro e in un busto da collocarsi nella sede di questo Consiglio”.

GUIDO MELIS