

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA DI VITERBO

DIPARTIMENTO DI STORIA E CULTURA DEL TESTO E DEL DOCUMENTO

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA

STORIA D'EUROPA: SOCIETÀ, POLITICA E ISTITUZIONI (XIX-XX secolo) XXII ciclo

STORIA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA IN ETÀ LIBERALE  
(1876 – 1914)

SPS/03

**Coordinatore:** Prof.ssa Gabriella Ciampi

**Tutor:** Prof.ssa Giovanna Tosatti

**Dottorando:** Claudia Melloni



## INDICE

Introduzione .....	III
I. L'organizzazione della giustizia dall'avvento della Sinistra storica alle riforme Zanardelli del 1890 .....	1
1. Unificazione politica e legislativa del Regno d'Italia.....	1
2. La giustizia nello Statuto albertino e negli anni della Destra Storica.....	2
3. Le riforme giudiziarie durante gli anni della Sinistra Storica.....	8
4. Il Ministero di grazia e giustizia e dei culti .....	36
5. Le Corti Supreme di cassazione del Regno .....	50
II. L'ordinamento giudiziario alla fine del XIX secolo .....	63
1. Le riforme mancate.....	63
2. Il Ministero di grazia e giustizia e dei culti .....	82
3. Il personale giudiziario applicato al Ministero .....	89
4. La Suprema Corte di cassazione di Roma .....	95
III. L'ordinamento giudiziario nei primi anni del XX secolo.....	103
1. Le ultime riforme dell'età liberale .....	103
2. Il Ministero di grazia e giustizia e dei culti .....	135
3. La Suprema Corte di cassazione di Roma .....	148
Appendice .....	161
Bibliografia .....	i



## **Introduzione**

A differenza di quanto aveva denunciato Aquarone negli anni settanta a proposito della «carenza degli studi di storia delle istituzioni politiche ed amministrative in Italia»<sup>1</sup>, negli ultimi trent'anni si è assistito ad una fiorente crescita di studi e ricerche nel settore.

Non sono soltanto aumentate le pubblicazioni in tema di istituzioni, si è evoluta anche la metodologia e soprattutto la storia delle istituzioni, in passato assimilata alla storia delle dottrine politiche, è divenuta una disciplina autonoma. Contributo essenziale allo sviluppo della materia è stata l'apertura degli archivi e, sicuramente, il miglioramento dei repertori<sup>2</sup> e degli strumenti di ricerca; inoltre, negli ultimi quindici anni sono stati pubblicati anche importanti studi sulla storia costituzionale dell'Italia<sup>3</sup>.

Sempre più numerosi, anche se dovranno essere colmate lacune tuttora esistenti, i contributi sull'amministrazione centrale dello Stato e sui grandi corpi di controllo come il Consiglio di Stato<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. A. Aquarone, *Introduzione alla Bibliografia dell'età del Risorgimento*, Firenze, Olschki, 1972, pp. 475 - 486, a p. 475.

<sup>2</sup> M. Missori, *Gerarchie e statuti del P. N. F.: Gran consiglio, Direttorio nazionale, Federazioni provinciali: quadri e biografie*, Roma, Bonacci, 1986, Id. *Governi, alte cariche dello Stato e lati magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero per i Beni Culturali, 1989, *La formazione della diplomazia nazionale (1861 - 1915)*, Repertorio bio-bibliografico dei funzionari del Ministero degli Affari Esteri, Roma, Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato, 1987, *Strumenti per la storia delle istituzioni: bibliografie e guide archivistiche (1848 - 1948)*, a cura di P. Saraceno e F. Venturini, Siena, Nuova Immagine, 1995, Senato della Repubblica Archivio storico, *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, a cura di E. Gentile e E. Campochiaro, voll. I-IV, Napoli, Senato della Repubblica-Bibliopolis, 2004; Id., *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia liberale. Il Senato subalpino*, a cura di F. Grassi Orsini e E. Campochiaro, voll. I-II, Napoli, Senato della Repubblica-Bibliopolis, 2005.

<sup>3</sup> C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia: 1848-1994*, Roma; Bari, 2003.

<sup>4</sup> Per citare soltanto alcuni titoli: R. Moscati, *Il ministero degli affari esteri: 1861-1870*, Milano, Giuffrè, 1961; *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica: le strutture e i dirigenti*, a cura di Guido Melis, Bologna, Il Mulino, 1992 che contiene: *Il Ministero degli affari esteri* a cura di V. Pellegrini, *Il Ministero dell'interno* a cura di G. Tosatti, *I ministeri economici* a cura di L. Giuva e M. Guercio; *Il Ministero della cultura popolare, Il Ministero delle poste e telegrafi* a cura P. Ferrara e M. Giannetto. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861 - 1893)*, Bologna, Il Mulino, 2004; sul ministero dell'Interno: G. Tosatti, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2009; R. Ugolini, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della Pubblica Istruzione 1859-1881*, Roma, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, 1979; G. Ciampi, *Il governo della scuola nello Stato postunitario. Il Consiglio superiore della pubblica istruzione dalle origini all'ultimo governo Depretis (1847-1887)*, Milano, Edizioni di Comunità, 1983; *Il Consiglio superiore della pubblica istruzione 1847-1928*, a cura di G. Ciampi e C. Santangeli, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1994; R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Torino, Einaudi, 1975; sul Consiglio di Stato *Il Consiglio di Stato nella Storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861 - 1948)*, a cura di G. Melis, Milano, Giuffrè, 2 tomi

La novità rispetto a quanto è avvenuto in passato è che, oggi, non si vuole più scrivere una storia dell'amministrazione che faccia riferimento esclusivamente alla legislazione e alle norme ma una storia che sia anche una storia delle strutture, degli uomini e del funzionamento delle istituzioni<sup>5</sup>.

Lo studio della magistratura ed in particolare dell'ordinamento giudiziario ha offerto probabilmente maggiori contributi anche se la bibliografia esistente è piuttosto datata e a parte qualche eccezione<sup>6</sup>, risale prevalentemente ad un periodo compreso tra gli anni sessanta e gli anni settanta.

Il ritardo degli studi è stato additato, da un lato, allo scarso interesse suscitato dalla magistratura e dal suo ordinamento il cui insegnamento presso l'università, infatti, almeno fino ad un passato non lontano, non era previsto e, dall'altro, alle resistenze degli storici e dei giuristi chiusi ed ostili ad ogni tipo di contaminazione nelle loro ricerche e nei loro studi<sup>7</sup>.

A partire dalla fine degli sessanta, invece, si è assistito ad un interesse sempre maggiore nei confronti delle istituzioni politiche e della loro evoluzione e nello stesso periodo hanno visto la luce i primi studi non giuridici delle istituzioni e delle amministrazioni. Fino ad allora infatti gli studi giuridici con riferimento alla burocrazia avevano mantenuto una posizione di assoluta preminenza.

Si è in particolare indagato sul rapporto tra politica e amministrazione nel nostro paese a partire dall'unità.

Per quanto riguarda la magistratura l'attenzione posta sui rapporti tra politica e giustizia si è concentrata sul tema dell'indipendenza del potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato ed in particolare dall'esecutivo.

I primi lavori sul tema hanno posto l'attenzione sulla scarsa indipendenza della magistratura rispetto all'esecutivo che, tramite il guardasigilli ed il Pubblico ministero aveva ampia libertà nell'influire sulla nomina, sui trasferimenti e sulla carriera dei magistrati.

---

<sup>5</sup> Cfr. S. Notari, *Le istituzioni*, introduzione in *Bibliografia dell'età del Risorgimento*, Firenze, Olschki, 1970 – 2001, Vol. 2 pp. 1215 – 1296 a pp. 1215 – 1229.

<sup>6</sup> Tra gli ultimi studi in tema di magistratura M. Meccarelli, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita, profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in un prospetto comparato (1865 – 1923)*, Milano, Giuffrè, 2005, A. Vittoria, *Governo e sistema giudiziario nell'Italia unita (1869 – 1890)*, Napoli, Satura Editrice, 2007.

<sup>7</sup> Cfr. N. Tranfaglia, *Magistratura*, in *Storia d'Italia*, Firenze, La Nuova Italia, 1978, vol. II, pp. 614 – 628, a p. 615.

Gli studi ai quali si fa riferimento hanno utilizzato come fonti principali la stampa dell'epoca, che denunciava lo stato di subalternità dei giudici rispetto al Governo, gli Atti parlamentari, le circolari e i decreti legge, gli articoli dello Statuto relativi all'ordinamento giudiziario e la legge sull'ordinamento giudiziario del 1865 con le sue successive riforme. Questi lavori hanno insistito molto sulle limitate garanzie concesse ai giudici, in particolare l'inamovibilità, concessa soltanto relativamente al grado e non più alla sede, come invece era previsto nel Regno di Sardegna dalla legge Siccardi del 1850, e che peraltro era garantita soltanto a partire da un certo grado della carriera.

Tra questi primi lavori il volume del D'Addio<sup>8</sup> del 1966, che fa parte della collezione *L'organizzazione dello Stato*, analizza la magistratura durante gli anni di Cavour e nel periodo compreso tra l'unità fino alla caduta della Destra; quello del Marovelli<sup>9</sup>, dell'anno seguente, che contempla tutte le riforme in tema di indipendenza ed autonomia della magistratura a partire dall'ordinamento giudiziario del 1865 fino alla legge Oviglio del 1923. I due scritti, se pur con ampia documentazione, si sono concentrati sui rapporti tra politica e magistratura, sottolineando come la separazione dei tre poteri dello Stato fosse affermata soltanto allo stadio di principio e come, in realtà, il personale giudiziario fosse strettamente legato e dipendente dall'esecutivo. Hanno messo in luce lo strapotere del guardasigilli che godeva della più ampia discrezionalità nell'influire sulla carriera dei giudici, a partire dalla nomina, e il ruolo di controllore del Pubblico ministero, almeno, fino alla riforma Zanardelli del 1890 che, introducendo il concorso pubblico come unico mezzo di reclutamento del personale, può essere considerato un vero spartiacque per la magistratura poiché permise gradualmente il passaggio da una magistratura di nomina politica ad una magistratura tecnica. L'opera del Marovelli ha insistito, oltre che sull'indipendenza, anche sulla necessità, avvertita nel tempo dal Parlamento e soprattutto dal personale giudiziario, di dotare la magistratura di una certa autonomia, ovvero, di assegnare al personale della giustizia un organo che lo rappresentasse dotandolo di una vera e propria forma di autogoverno, soffermandosi quindi sull'istituzione e sullo sviluppo di quegli organi quali le prime Commissioni locali volute dal Vigliani nel 1875, e la Commissione consultiva per le nomine, le promozioni e i trasferimenti dei giudici presso il Ministero istituita dal ministro Villa nel 1880, sostituita con la legge Orlando nel 1907 dal

---

<sup>8</sup> M. D'Addio, *Politica e magistratura 1848 – 1876*, Milano, Giuffrè, 1966.

<sup>9</sup> P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffrè, 1967.

Consiglio superiore della magistratura, come strumenti che potessero limitare il potere governativo.

Del potere di controllo dell'esecutivo nei confronti della magistratura si è occupata anche la Bartellini Moech<sup>10</sup> nel saggio che analizza, facendo riferimento alle leggi e alle circolari del Ministero, il ruolo di pressione esercitato dal Pubblico ministero nei confronti dei giudici dall'unità fino al regime fascista.

Anche il Maranini nel volume sulla *Storia del potere in Italia*<sup>11</sup> si è soffermato sui rapporti tra giustizia e Governo sottolineando in particolare come quelle garanzie di indipendenza dei giudici contenute nello Statuto non furono rafforzate durante il periodo liberale ma al contrario indebolite fin quasi a scomparire. Anche il Maranini ribadisce il ruolo di strumento di controllo del potere esecutivo esercitato dal Pubblico ministero.

Questi studi hanno dunque affermato un giudizio piuttosto negativo sulle istituzioni dell'età liberale, sui limiti delle politiche esercitate sia dalla Destra che dalla Sinistra e sulle mancanze espresse dalla riforme del periodo giolittiano.

Carlo Guarnieri<sup>12</sup>, in epoca più recente, spiega come i lavori di cui si è parlato fossero stati condizionati fortemente dal momento storico durante il quale furono scritti: si era alla fine degli anni sessanta e si avvertiva forte la necessità che il nuovo Stato repubblicano superasse le contraddizioni del passato e che attuando la Costituzione concedesse, anche tramite la creazione del nuovo Consiglio superiore della magistratura, una vera e reale indipendenza del potere giudiziario rispetto agli altri poteri dello Stato.

Di impostazione completamente diversa rispetto al passato è l'opera del Saraceno che rappresenta sicuramente il maggior punto di riferimento per la storia della magistratura nel periodo liberale. Con le sue ricerche, il cui metodo è stato ripreso anche da altri studiosi, si è occupato dei vari aspetti della storia della magistratura dal tema delle epurazioni, a quello del reclutamento a quello dei rapporti tra alta e bassa magistratura. E a proposito della questione dell'indipendenza dei giudici dall'esecutivo, per l'autore il problema non andava affrontato semplicemente contrapponendo in maniera astratta il

---

<sup>10</sup> G. Bartellini Moech, *Il Pubblico Ministero dallo Stato liberale allo Stato fascista. Significato di un ordinamento leggi e circolari 1865-1941: comunicazione al 3° Convegno nazionale dei Comitati di azione*, Roma, Arti grafiche Jasillo, 1966.

<sup>11</sup> G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848 – 1967*, Milano, Corbaccio, 1995.

<sup>12</sup> Cfr. C. Guarnieri, *Burocrazia e magistratura*, in *Scienza politica*, a cura di L. Morlino, Torino, Fondazione Agnelli, 1989, pp. 223 – 240 a p. 228.

potere giudiziario a quello governativo: «Troppo spesso cioè si è parlato di potere politico, di esecutivo, di governo, senza considerare da chi questo ente fosse rappresentato in concreto, chi fossero in realtà i ministri od i parlamentari responsabili di un provvedimento legislativo od amministrativo»<sup>13</sup>. Egli affermava che per parlare di indipendenza o meno dei giudici bisognava analizzare i comportamenti dei singoli giudici nei singoli momenti storici. Si trattava di esaminare la classe politica e i magistrati da un punto di vista sociologico. Inaugurando la stagione degli studi prosopografici sulla base dell'analisi dei fascicoli personali dei magistrati, conservati presso l'Archivio Centrale dello Stato, le sue ricerche hanno dimostrato come il problema dell'indipendenza andasse ripensato e impostato in maniera completamente diversa.

Innanzitutto l'analisi dei fascicoli personali degli alti magistrati ha dimostrato come, per il periodo immediatamente successivo all'unificazione fino a quasi la fine dell'800 l'alta magistratura e la classe politica sia governativa che parlamentare avessero la stessa estrazione sociale, provenissero dagli stessi ambienti, dagli stessi studi, e spesso anche dalle medesime esperienze politiche e professionali. Accadeva spesso che il magistrato venisse eletto deputato e nominato senatore. Chiaramente la presenza di esponenti dell'alta magistratura in Parlamento condizionava lo svolgimento dei lavori legislativi, in particolar modo al Senato dove la consistenza di personale giudiziario era certamente più ampia rispetto alla Camera ed anche per la maggiore rappresentatività dei suoi componenti. Accadeva altrettanto spesso che il vicepresidente o presidente della Camera e del Senato fosse un magistrato<sup>14</sup>.

Gli stessi magistrati potevano assurgere al ruolo di guardasigilli oppure di segretario generale e sottosegretario di Stato del ministro. Si verificava cioè quel fenomeno definito di osmosi, una vera e propria interscambiabilità tra ruoli politici, amministrativi e giudiziari che del resto non appartenne soltanto al corpo giudiziario ma a tutta l'amministrazione centrale<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'Unità al fascismo*, Roma, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, 1979, p. 23.

<sup>14</sup> L. Musci, *I magistrati nel Parlamento italiani in età liberale*, in *Il parlamento italiano*, vol. 7, 1902 – 1908, pp. 223 – 225.

<sup>15</sup> Sul tema dell'osmosi tra classe politica e amministrazione R. Faucci, *L'osmosi tra politica e amministrazione nel primo trentennio unitario*, in *L'amministrazione pubblica in Italia*, a cura di S. Cassese, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 53 - 65.

Alla luce di questa analisi sociologica i rapporti tra politica e magistratura assumevano una valenza completamente diversa ed il problema dell'indipendenza veniva affrontato, quindi, partendo dall'esperienza del singolo magistrato.

Dal fascicolo personale del magistrato, inoltre, dove si possono trovare quei documenti che oltre a fornire notizie sull'origine familiare e le condizioni economiche ci danno anche indicazioni relative alla carriera e ai trasferimenti, agli incarichi estranei alla magistratura, alle esperienze all'estero, alle note di merito ed ai giudizi dei superiori, si possono ricavare ritratti più o meno completi del singolo.

Un altro aspetto studiato dal Saraceno è stato quello dell'epurazione e del rinnovamento della magistratura nei tre periodi della storia d'Italia: dopo l'unità, nel momento del passaggio dallo Stato liberale al regime fascista e all'indomani della nascita della Repubblica<sup>16</sup>. Le ricerche hanno dimostrato che in tutti e tre i periodi non si possa parlare di reale epurazione.

All'indomani dell'unificazione si può semmai parlare di rinnovamento del corpo giudiziario: se è vero che diversi giudici appartenenti alle province preunitarie lasciarono la professione è altrettanto vero che molti dei giudici in funzione prima dell'unità rimasero al loro posto; pochi in termini numerici i giudici allontanati e non in tutti gli stati preunitari: le province più colpite furono probabilmente quelle del sud d'Italia in particolare il Regno delle due Sicilie e l'ex Stato pontificio. Neanche durante gli anni dei governi della Sinistra si verificò la nascita di una nuova magistratura: non mancarono promozioni o trasferimenti dei guardasigilli motivati da antipatie politiche più che da reali ragioni di servizio ma anche in questo caso il fenomeno sembra essere di modeste dimensioni.

Un reale cambiamento nel personale fu da attribuire all'introduzione del concorso pubblico che, favorito anche da un naturale ricambio generazionale, pose fine ad una alta magistratura di nomina politica proveniente prevalentemente dall'esperienza risorgimentale e scelta per l'appoggio dato alla causa nazionale e favorì l'ingresso di un personale di tipo tecnico. Infine, di epurazione non si può parlare nemmeno durante il regime fascista: nonostante una maggiore gerarchizzazione della carriera l'ordine

---

<sup>16</sup> P. Saraceno, *Le «epurazioni» della magistratura in Italia dal Regno di Sardegna alla Repubblica (1848 – 1951)* in "Clio", n. 3, 1995 pp. 509 – 523; Id., *Il rinnovamento del personale giudiziario negli anni dell'unificazione nazionale: i presidenti di tribunale ed i procuratori del Re*, in "Clio", n. 3, 1983, pp. 387 – 439, anche in *I magistrati italiani dall'unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, a cura di P. Saraceno, Roma, Carucci editore, 1988.

giudiziario, almeno fino al 1929, non conobbe grosse innovazioni sia dal punto di vista delle istituzioni che del personale.

Non riuscendo la cosiddetta fascistizzazione della magistratura, così come pure della burocrazia in genere, si può affermare che così come nel passaggio dal Regno di Sardegna allo Stato italiano, anche nel passaggio dallo stato liberale al regime fascista non si verificò una vera rottura rispetto al passato ma, al contrario, anche per la mancanza di disponibilità di una nuova classe dirigente si ebbe una sostanziale continuità delle istituzioni, degli uomini e della struttura socio-economica<sup>17</sup>. Lo stesso discorso vale anche per il periodo successivo alla caduta del fascismo e alla nascita della Repubblica: anche in questo caso, pur mancando studi approfonditi, si può affermare che l'epurazione all'indomani della caduta del regime fu di dimensioni piuttosto modeste e coinvolse, comprensibilmente, soltanto gli appartenenti ai quadri più alti della magistratura e delle amministrazioni in genere.

Gli studi che si sono occupati della magistratura durante gli anni del fascismo hanno avuto due orientamenti principali: da un lato la convinzione, che soprattutto ai livelli più alti, si possa parlare di un vero e proprio consenso al regime<sup>18</sup>: consenso che si ritrova anche nei discorsi inaugurali dell'anno giudiziario pronunciati dai procuratori generali; dall'altro lato, invece, l'idea, consolidata sulla base di una certa memorialistica<sup>19</sup>, che i magistrati fossero antifascisti e non toccati direttamente dal regime, e questo anche perché l'iscrizione al Partito Nazionale Fascista venne richiesta a partire dal 1932 per i neoassunti mentre divenne obbligatoria per tutti solo dal 1940 e anche sulla base del fatto che per i reati politici venne istituito nel 1926 il tribunale speciale, un organo specifico non costituito dal personale proveniente dalla magistratura ordinaria<sup>20</sup>.

Un momento di fondamentale importanza per la storia della magistratura, sottolineato da buona parte della storiografia, è sicuramente rappresentato dalla riforma Zanardelli del 1890 che portò alla nascita di un nuovo modello di magistratura che anziché intervenire direttamente nella vicende politiche da questo momento le vive con maggior distacco, da "tecnico" appunto. La riforma segna anche l'ingresso dei magistrati, sulla

---

<sup>17</sup> Sul tema della continuità dello Stato si veda C. Pavone, *La continuità dello Stato: istituzioni e uomini*, Torino Giappichelli, 1961.

<sup>18</sup> Cfr. G. Neppi Modona, *La magistratura e il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1972; G.C. Jocteau, *La magistratura e i conflitti di lavoro durante il fascismo, 1926 – 1934*, Milano, Feltrinelli, 1978.

<sup>19</sup> M. Berutti, *Racconti sgradevoli*, Milano, Gastaldi, 1951; D.R. Peretti Griva, *Esperienze di un magistrato*, Torino, Einaudi, 1956.

<sup>20</sup> Cfr. G.C. Jocteau, *I magistrati*, in *Le élites nella storia nella storia dell'Italia unita*, a cura di G. Melis, Napoli, Cuen, 2003. pp. 95 – 107.

base delle loro competenze specifiche, anche in altri ambiti: nell'amministrazione centrale, all'interno di quelle strutture che via via negli anni si andavano a costituire nel Ministero come ad esempio l'ufficio legislativo, all'interno del gabinetto ministeriale cooperando direttamente col guardasigilli nella preparazione dei progetti di legge; oppure magistrati che messi a disposizione del Ministero degli esteri venivano inviati nelle colonie italiane presso i Tribunali internazionali misti<sup>21</sup>.

Il tema dell'autonomia è al centro degli studi che si sono occupati del periodo giolittiano, anni caratterizzati da una maggiore presa di coscienza da parte della bassa magistratura delle proprie richieste di miglioramento soprattutto di carattere economico e dalla distanza sempre più evidente rispetto all'alta magistratura. Il momento che segnò il punto di maggior divario tra bassa e alta magistratura, è testimoniato dalla nascita del Consiglio superiore della magistratura, costituito da membri tutti appartenenti all'alta magistratura, e al contempo dalla creazione dell'Associazione Generale fra i magistrati italiani, portatrice delle istanze dei gradi inferiori del corpo giudiziario<sup>22</sup>.

L'istituzione del Consiglio superiore nel 1958 inaugurò una serie di studi sull'organo, sulla sua composizione e sul ruolo che avrebbe giocato nel sistema giudiziario italiano repubblicano che inevitabilmente aprirono una profonda riflessione anche su quanto era stato fatto in età liberale: dal Gustapane che ripercorrendo le riforme introdotte fin dal 1875 per rafforzare la posizione del corpo giudicante, sottolinea l'importanza dell'istituzione nel 1907 del nuovo consesso quale organo di garanzia di indipendenza della magistratura dal Governo «attraverso lo svolgimento della funzione amministrativa di selezione dei magistrati da proporre alle diverse funzioni giudiziarie»<sup>23</sup>; sono stati analizzati, quindi, il ruolo, i limiti dell'azione e le differenze tra la Commissione consultiva, prima, e il Consiglio superiore della magistratura, in seguito<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. P. Saraceno, *La magistratura coloniale italiana (1886 – 1942)*, in *I magistrati italiani dall'unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, cit. pp. 225 – 240: Saraceno dimostra sulla base di dati contenuti nell'Annuario del Ministero che in realtà la presenza di giudici italiani nelle colonie fu piuttosto ridotta ma sufficiente rispetto al numero degli abitanti.

<sup>22</sup> E. R. Papa, *Magistratura e politica: origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana, 1861-1913*; F. Venturini, *Un «sindacato» di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione generale fra i magistrati italiani 1909 – 1926*, Il Mulino, Bologna, 1987.

<sup>23</sup> A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano Giuffrè, 1999.

<sup>24</sup> L. Daga, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, Jovene, 1973; G. Verde, *L'ordinamento giudiziario*, cit.; E. Bruti Liberati e L. Pipino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Milano, Feltrinelli, 1998.

Del rapporto tra politica e magistratura si è occupato anche il Neppi Modona che ha trattato nei due volumi *Sciopero, potere politico e magistratura 1870 -1922*<sup>25</sup> sulla base delle sentenze della Corte di cassazione, di monografie, circolari e istruzioni del Governo, il rapporto fra i due poteri nei confronti degli scioperi dimostrando innanzitutto quanto fosse meno liberale lo spirito che animava il codice Zanardelli del 1889 e come la condiscendenza dei giudici nei confronti delle direttive governative nella soppressione delle agitazioni fosse dovuta non tanto alla soggezione della magistratura nei confronti dell'esecutivo quanto piuttosto ad un pensiero comune nel modo di considerare le lotte dei contadini e degli operai nonché ad un forte sentimento conservatore.

Altro tema che ha attraversato tutto il periodo liberale fin dall'unità è stata l'istituzione della Corte di cassazione a Roma dalla sua creazione nel 1875 e il seguente sviluppo che portò alla realizzazione della Suprema Corte di cassazione, con competenza sia civile che penale nel 1923. Gli studi hanno evidenziato non soltanto le tappe che negli anni portarono, a partire dal 1888, con il deferimento alla Corte di Roma dei ricorsi penali all'unificazione delle competenze ma soprattutto le resistenze locali delle città ex capitali degli stati preunitari che non volevano rinunciare alle Corti regionali più per ragioni di prestigio che per un desiderio di avere una giustizia più vicina. Lo studio delle riforme è stato fatto, inoltre, seguendo il filone della eterna contrapposizione tra chi sosteneva che la Cassazione dovesse essere un tribunale di terza istanza e chi invece sosteneva che l'organo dovesse essere il tribunale votato alla sola funzione della corretta ed univoca interpretazione della legge<sup>26</sup>.

Gli studi compiuti hanno anche messo in luce come la giustizia fosse stato comunque pensato ed organizzato come un apparato burocratico dello Stato sia dallo Statuto albertino, sia dalla costituzione repubblicana: il reclutamento del personale mediante concorso, l'organizzazione gerarchica, la carriera per anzianità e per merito, il ruolo neutrale del giudice come custode della corretta interpretazione della legge, a cui dal periodo dell'industrializzazione si è aggiunta anche un'estrazione geografica e sociale del personale, proveniente in larga maggioranza dalle regioni meridionali, sono tutte

---

<sup>25</sup> Cfr. G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870 – 1922*, Roma-Bari, Laterza, 1979, 2 voll.

<sup>26</sup> P. Calamandrei, *La cassazione civile*, Milano, Bocca, 1920, 2 voll.; C. Guarnieri, *La Corte di Cassazione*, in *Storia d'Italia. Annali 14. Legge diritto giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi e recentemente M. Meccarelli, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita, profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in un prospetto comparato (1865 – 1923)*, Milano, Giuffrè, 2005.

caratteristiche appartenenti anche agli altri apparati pubblici. Un cambiamento sostanziale è avvenuto con l'istituzione del CSM che ha rotto in qualche modo la struttura gerarchica e ha fatto sì che le promozioni affidate fino agli anni sessanta alle élites giudiziarie fossero concesse sulla base di valutazioni globali dei lavori dei giudici<sup>27</sup>.

Nello studio della magistratura vanno tenuti presenti anche i numerosi contributi di magistrati e studiosi dell'ordinamento che contribuirono alla elaborazione delle riforme e che in taluni casi, lavorando presso il gabinetto o presso l'ufficio legislativo ne prepararono anche i testi e le relazioni, come nel caso di E. Piola Caselli e che, in mancanza di fonti aiutano a comprendere lo spirito dei tempi<sup>28</sup>.

Poco o nulla invece è stato scritto sul Ministero della giustizia. A parte la ricerca di Porrini sui Ministeri<sup>29</sup> in cui c'è una breve panoramica anche sulla storia del dicastero della giustizia dalle origini fino alla fine dell'800, e il breve contributo che fa capo ad Assisi<sup>30</sup>, che ha illustrato le vicende della nascita del Ministero a partire dal suo embrione nel Regno di Sardegna, si ricordano i due contributi di Bertini<sup>31</sup> l'uno, sulle vicende del Ministero tra il periodo liberale e il fascismo e l'altro, sulla nascita e sviluppo dell'ufficio legislativo, la storiografia non offre altri contributi importanti se non brevi accenni ancora sulle pubblicazioni del Saraceno per il periodo liberale<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. G. Di Federico, *La professione giudiziaria in Italia e il suo contesto burocratico*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile" marzo 1978, n. 1

<sup>28</sup> Per citarne soltanto alcuni: E. Piola Caselli, *La magistratura: studio sull'ordinamento giudiziario nella storia, nelle leggi straniere, nella legge italiana e nei progetti di riforma*, Torino, Utet, 1907, pp. 228, 9; L. Mortara, *Intorno ai problemi dell'ordinamento della giustizia*, in *Lo stato e moderno e la giustizia e altri saggi*, prefazione di A. Pizzorusso, Napoli, Ed. Scientifiche italiane, 1992; Id, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Firenze, Barbera, 1919, p. 222; L. Franceschini, *Cassazione e terza istanza*, Foligno, Reale Stab. F. Campitelli, 1903; G.M.A. Enea, *Il guaio della terza istanza nella riforma giudiziaria*, estratto dal "Foro Umbro", Perugia, Stab. Tip. G. Donnini, 1902.

<sup>29</sup> R. Porrini, *I ministeri*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo* a cura di V.E. Orlando, Milano, Società editrice libraria, vol. I pp. 449 – 760

<sup>30</sup> A. Assisi, *Il Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti. Nelle sue vicende*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1919.

<sup>31</sup> N. Bertini, *Il Ministero della Giustizia e degli affari di culto tra la crisi dello Stato liberale e la stabilizzazione dello regime fascista (1919 – 1932)*, in "Le carte e la storia", 2005, n. 2, pp. 171 – 191; Id. *L'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia*, in *Le Carte e la Storia*, 2003, n.1, pp. 199 – 206.

<sup>32</sup> P. Saraceno, *Storia della magistratura italiana. Le origini. La magistratura del Regno di Sardegna*, lezioni del corso di storia dell'amministrazione dello Stato italiano per l'anno accademico 1992 -1993, Università di Roma "La Sapienza", Roma, Scuola Speciale per archivisti e bibliotecari, 1992; Id, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'Unità al fascismo*, cit.; Id. *I magistrati italiani dall'unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, cit.; per il periodo più recente G.D. De Martin, *Possibilità e criteri di riorganizzazione del Ministero di grazie e giustizia*, Roma, Commissione per la programmazione delle strutture giudiziarie-Ministero di grazia e giustizia, Istituto Poligrafici e Zecca dello Stato 1978.

La difficoltà nel tracciare la storia del Ministero è nella mancanza di fonti che spesso si riducono a semplici decreti e circolari emesse dai ministri nell'organizzare la struttura. Anche nei fascicoli personali di magistrati che hanno lavorato nel Ministero quasi mai si trovano notizie sui lavori svolti e sugli incarichi ricevuti. Un supporto fondamentale in questo senso, nello studio del Ministero, delle sue strutture, dei suoi uffici e degli uomini che vi fecero parte è offerto dal "Calendario generale del Regno", compilato a cura del Ministero dell'interno, che offre una panoramica piuttosto esaustiva sull'organizzazione ministeriale dello Stato e per le annate a disposizione anche l'"Annuario ufficiale del Ministero della Giustizia". Va ricordata anche la "Collezione celerifera delle leggi, dei decreti e delle circolari" che insieme col "Bollettino ufficiale del Ministero" permette di conoscere l'evoluzione della legislazione riguardante in particolare il Ministero tramite i decreti legge, le circolari e i decreti ministeriali corredati qualche volta dalle relazioni di presentazione dei guardasigilli.



## Capitolo primo

### L'organizzazione della giustizia dall'avvento della Sinistra storica alle riforme Zanardelli del 1890

#### **1. Unificazione politica e legislativa del Regno d'Italia**

L'ordinamento della giustizia dello Stato italiano, così come apparve negli anni immediatamente successivi all'unificazione, non fu opera del Parlamento italiano: in un sistema di continuità istituzionale con il Regno di Sardegna, l'ordinamento giudiziario italiano derivò direttamente da quello sabaudo.

L'organizzazione della giustizia e della magistratura, era stata, infatti, disciplinata dagli articoli 68 – 73 dello Statuto albertino del 4 marzo 1848, dal decreto Rattazzi<sup>1</sup> del 1859 e dall'ordinamento del 1865<sup>2</sup>, che esteso integralmente all'intero paese, conteneva le linee essenziali dell'ordinamento del corpo giudiziario<sup>3</sup>.

Tale apparato, riformato a più riprese durante l'età liberale rimase, almeno nella sostanza, la struttura portante della giustizia italiana fino alla costituente.

All'unificazione politica non seguì un rinnovamento giuridico e legislativo. Questo avvenne in parte per le vicende politiche che si verificarono negli anni immediatamente successivi all'unità e in parte anche per i gravi problemi, primo fra tutti il dissesto economico, che il neo governo italiano dovette affrontare<sup>4</sup>.

D'altra parte, la rapidità con cui si verificò l'unità politica, obbligò il Governo ad uniformare in fretta le istituzioni politiche ed amministrative del nuovo Stato, (e, in questo senso procedette anche nel campo della giustizia<sup>5</sup>), e alla base di questo processo vi fu la continuità degli ordinamenti e delle leggi sarde, testimoniata non soltanto dalla estensione dello Statuto ai territori annessi, ma anche dal mantenimento della stessa numerazione delle legislature e dei sovrani della dinastia sabauda<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> DI 13 novembre 1859.

<sup>2</sup> Rd 6 dicembre 1865 n. 2626.

<sup>3</sup> Cfr. C. Guarnieri, *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 83.

<sup>4</sup> Cfr. A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, Giuffrè, 1960, pp.79, 80.

<sup>5</sup> Cfr. C. Guarnieri, *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, p. 366.

<sup>6</sup> Cfr. R. Romanelli, *L'Italia liberale 1861 - 1900*, Bologna, Il Mulino, 1990, pp.40, 1.

La continuità istituzionale tra il Piemonte e il Regno d'Italia, rispecchiava, del resto, la volontà del Governo di uniformare la penisola a livello legislativo ed amministrativo in tempi rapidi.

Tale opera di unificazione ebbe il suo apice nella codificazione: il 20 marzo 1865, fu promulgata la legge n. 2245 di unificazione amministrativa; pochi giorni più tardi, con la legge n. 2248 del 2 aprile 1865<sup>7</sup>, detta appunto legge dell'unificazione legislativa, si decise che, con una serie di decreti<sup>8</sup> sarebbero stati estesi a tutte le province del Regno il codice civile, quello di procedura civile, di procedura penale, della marina mercantile ed il codice del commercio<sup>9</sup> del Regno sabauda<sup>10</sup>.

Mancò invece l'unificazione legislativa in campo penale: nonostante una certa uniformità di norme nelle diverse province, si sarebbe giunti all'unificazione legislativa in campo penale soltanto con il codice Zanardelli del 1889<sup>11</sup>.

Questa, dunque, la situazione legislativa esistente negli anni successivi all'unità.

## **2. *La giustizia nello Statuto albertino e negli anni della Destra Storica***

Secondo lo Statuto albertino, il Re nominava tutte le cariche dello Stato, nominava e revocava i ministri, a lui spettava la promulgazione delle leggi, ed anche, oltre che al Parlamento, la proposizione delle stesse. Pure la legislazione finanziaria, nonostante

---

<sup>7</sup> Gli ultimi 3 articoli si riferivano all'ordinamento giudiziario e riguardavano una nuova organizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, l'abolizione del Tribunale di terza istanza di Milano e l'estensione alla città della competenza della Corte di cassazione trasferita nel frattempo a Torino, l'impegno del governo a presentare le modifiche ritenute idonee alle tariffe giudiziarie.

<sup>8</sup> Rd del 25 giugno 1865, n. 2358 per il codice civile, Rd n. 2364, per il codice di procedura civile, Rd n. 2364 per il codice di commercio.

<sup>9</sup> Cfr. E. Ragonieri, *I problemi dell'unificazione in Storia d'Italia dall'unità ad oggi*, vol. IV, 3, Torino, Einaudi, 1976, pp. 1692, 3.

<sup>10</sup> Nel Regno di Sardegna vigevano nel 1859 il codice civile del 1837, il codice penale del 1839, il codice di commercio del 1842, il codice di procedura penale del 1847, di procedura civile del 1854. La legge sarda 25 aprile 1859, n. 3345, con la quale il Parlamento subalpino conferì al Governo del Re pieni poteri legislativi ed esecutivi in caso di guerra contro l'Austria, aprì la strada ad una nuova fase di codificazione con l'approvazione e pubblicazione di tre nuovi codici: penale, di procedura penale e di procedura civile con le leggi del 20 novembre 1859 n. 3783, 3784, 3786, la cui entrata in vigore era fissata al 1° maggio 1860. L'opera di codificazione del 1859, fu il risultato della legge sarda del 25 aprile, n. 3345 piuttosto che il frutto di discussioni in ambito parlamentare. Proprio questo ne minacciò fin da subito l'autorevolezza.

<sup>11</sup> Cfr. A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, cit. pp. 3 – 33: fino al 1889 fu adottato il codice penale sardo del 1859 che tra il 1860 ed il 1861 fu esteso a tutte le province ad eccezione della Toscana il cui codice del 1853, considerato superiore a quello sardo e prevedeva già l'abolizione della pena di morte.

dovesse essere approvata dalle Camere, doveva necessariamente essere sanzionata anche dalla Corona<sup>12</sup>.

Nominalmente possedeva anche la direzione della politica estera, era posto a capo dell'esercito ed infine aveva il potere di nominare i Senatori, sciogliere la Camera dei deputati e negare la sanzione agli atti delle Camere legislative<sup>13</sup>.

Così concepita la struttura dello Stato, era inevitabile come il Re fosse considerato anche a capo della giustizia: l'articolo 68 dello Statuto recitava: «La giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce» e infatti l'articolo seguente stabiliva che i giudici fossero nominati direttamente dal Re.

Gli altri articoli, in tema di giustizia, dal 70 al 74, stabilivano che l'organizzazione giudiziaria poteva essere modificata soltanto per legge, che le udienze dei tribunali fossero pubbliche mentre, per quanto riguarda l'interpretazione delle leggi, obbligatoria per tutti, era sancito che spettasse esclusivamente al potere legislativo.

Sin dall'origine, dunque, la magistratura venne inquadrata come organo dello Stato direttamente dipendente dal Re. Venne cioè considerata come un semplice settore della pubblica amministrazione<sup>14</sup>. E la funzione giudiziaria fu pensata come una parte di quella esecutiva, in una visione dello Stato che tendeva ad individuare due sole grandi funzioni: quella legislativa e quella esecutiva<sup>15</sup>.

Il legislatore anziché adottare un sistema per il quale il Parlamento aveva il potere di controllare l'operato dei giudici, scelse la soluzione opposta mantenendo la magistratura strettamente legata all'esecutivo<sup>16</sup>.

L'organizzazione dei tribunali prevedeva una piramide giudiziaria così costituita: svolgevano funzioni giurisdizionali di primo grado il conciliatore, esclusivamente nella

---

<sup>12</sup> Cfr. G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848 – 1967*, cit. pp. 116 – 124.

<sup>13</sup> Cfr. G. Mosca, *Ciò che la storia potrebbe insegnare: scritti di scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 180.

<sup>14</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura: studio sull'ordinamento giudiziario nella storia, nelle leggi straniere, nella legge italiana e nei progetti di riforma*, cit. pp. 228, 9.

<sup>15</sup> Cfr. L. Mortara, *Intorno ai problemi dell'ordinamento della giustizia*, in *Lo Stato e moderno e la giustizia e altri saggi*, prefazione di A. Pizzorusso, Napoli, Ed. Scientifiche italiane, 1992, pp. 197 – 204 a p. 201: «Inquadrata in ruoli, gradi e classi, la magistratura ha veduto sovrapporsi lo schema burocratico e amministrativo alla sua originaria caratteristica di organo autonomo di sovranità, In realtà essa fu posta alla duplice dipendenza del parlamento e del governo (potere amministrativo); e di questa dipendenza sentì maggiormente i danni da quando la consolidazione degli istituti parlamentari rese prevalenti gli interessi di parte, e peggio quelli elettorali dei singoli deputati, sul grande interesse nazionale e sociale della retta e rigida applicazione delle leggi».

<sup>16</sup> Cfr. P. Piasenza, *L'irresponsabilità politica della magistratura nello Stato liberale. Il Piemonte e lo Statuto (1848 – 1851)*, in “Materiali per una storia della cultura giuridica”, 1975, Vol. V, pp. 535 – 633, a p. 539.

materia civile, il pretore ed il tribunale, sia nella materia civile sia nella penale, e la Corte d'assise alla quale era preclusa la competenza in materia civile.

Le Corti d'appello erano tribunali di secondo grado che riesaminavano i procedimenti sia civili che penali. Anche il pretore ed il tribunale avevano una competenza di secondo grado sulle questioni decise rispettivamente dal conciliatore e dal pretore. Infine vi era la Corte di cassazione con l'esercizio delle funzioni di legittimità.

Il tribunale, la Corte d'assise, la Corte d'appello e la Corte di cassazione erano giudici collegiali; il conciliatore, e il pretore erano monocratici. Il conciliatore esercitava le sue funzioni giudiziali nel comune, il pretore nel mandamento, il tribunale civile e penale nel circondario, la Corte d'appello nel distretto. Nelle città, divise in mandamenti, si avevano più pretori<sup>17</sup>:

Lo Statuto non sanciva alcunché a proposito del rapporto tra la magistratura e gli altri poteri dello Stato, l'indipendenza e l'autonomia dell'ordine giudiziario venivano appena accennati.

La maggiore garanzia concessa alla magistratura era l'inaMOVIBILITÀ che, prevista dall'articolo 69 dello Statuto, veniva concessa ai magistrati, dopo tre anni di esercizio dell'attività, consisteva in un'inaMOVIBILITÀ dal grado e non dalla sede, e soltanto a partire da un certo grado della carriera: non godevano di questo privilegio, infatti, gli uditori, gli aggiunti ed i pretori, né tanto meno i magistrati del Pubblico ministero<sup>18</sup>. L'altra, se pur timida, garanzia di indipendenza del corpo giudiziario era contemplata dall'articolo 70 secondo il quale l'organizzazione giudiziaria non poteva essere modificata se non in forza di legge.

Il regio decreto del 6 dicembre 1865, n. 2626 che disciplinava per intero l'ordinamento giudiziario, non cambiò sostanzialmente la situazione: l'articolo 199 stabiliva, infatti, che, qualora si fosse manifestata una necessità d'ufficio, un giudice poteva essere trasferito ad altra corte o tribunale. Non specificando che cosa si intendesse per necessità d'ufficio, lasciava intendere che al guardasigilli venisse concessa un'ampia discrezionalità nel decidere trasferimenti che spesso rispecchiavano la volontà di promuovere quel magistrato, quanto piuttosto di adottare nei suoi confronti un

---

<sup>17</sup> Cfr. F. A. Genovese, *La riforma giudiziaria*, in *L'esperienza giuridica di Emanuele Gianturco*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori Editore, 1987, pp. 259 – 294 a pp. 272 ss.

<sup>18</sup> L'inaMOVIBILITÀ concessa dallo Statuto era dunque una garanzia molto più circoscritta rispetto a quella prevista dalla L. 19 maggio 1851, n. 1186, abolita da Rattazzi nel 1859, che stabiliva l'inaMOVIBILITÀ di grado e di sede, prevedeva che un giudice non potesse essere allontanato dalla propria residenza senza il suo consenso, che alla cassazione venisse affidato il potere di attribuire pene disciplinari a quei giudici di cui si fossero accertate gravi inadempienze e quindi anche la possibilità di deciderne il trasferimento.

provvedimento disciplinare, perché magari poco allineato alla linea politica del governo.

Non mancarono esempi in questo senso: Pasquale Stanislao Mancini, appena due mesi dopo la sua nomina a guardasigilli del primo Governo della Sinistra, emise un decreto col quale fece promuovere e trasferire circa una ventina di alti magistrati. Il provvedimento aveva il chiaro proposito di punire quei magistrati che si erano palesemente schierati a favore del precedente Governo in alcuni processi politici.

A chi gli mosse aspre critiche il guardasigilli rispose, che dal punto di vista della legalità il provvedimento era assolutamente conforme poiché quasi tutti i funzionari trasferiti appartenevano al Pubblico ministero (dunque non godevano dell'inamovibilità) ed il loro trasferimento era stato motivato non per demerito personale ma perché altrove si aveva più urgente bisogno del loro servizio; quanto alla magistratura giudicante, quei pochi tramutati furono decisi «con loro domanda o consenso, ed alcuni con promozione», dunque, riteneva di aver agito secondo legge. Quanto alla convenienza del provvedimento questa era data, secondo il ministro, non dal mutamento ministeriale ma dalla necessità di ripristinare la moralità e l'imparzialità di alcuni esponenti del corpo giudiziario «trasformati in alcuni luoghi (sempre a parte le numerose onorevoli eccezioni) in agenti politici, in agenti elettorali, in ausiliari efficaci di un partito contro un altro partito politico»<sup>19</sup>.

All'interpellanza dell'onorevole Paolo Onorato Vigliani (ex ministro della Giustizia del precedente governo) Mancini sostenne di non aver ceduto ad alcuna pressione politica, ma di avere piuttosto sentito l'obbligo di dare una risposta a quanti chiedevano di veder cancellate ingiustizie patite negli anni precedenti, e non mancò di ricordare che la medesima pratica era stata ben utilizzata dai precedenti governi della Destra<sup>20</sup>: «L'onorevole Vigliani ci venne dicendo, diversa esser però la tradizione delle amministrazioni precedenti, che erensi tra loro succedute. Ma, Dio buono, è egli lecito di far paragoni somiglianti? Quando, come è avvenuto per quindici anni in Italia, si succedettero sempre un'amministrazione ad un'altra, tutte appartenenti alla stessa parte politica, e che naturalmente dovevano avere gli stessi organi e mezzi di azione per reggere lo Stato senza ostacoli e diffidenze [...] le quali hanno avuto l'agio di comporre

---

<sup>19</sup> Cfr. Risposta del ministro Mancini all'interrogazione dell'on. le Pietro Donati durante la discussione generale del bilancio del Ministero per l'anno 1876 nella seduta del 23 giugno 1876 in *Discorsi Parlamentari di P.S. Mancini*, Roma, Tipografia della Camera, 1905, Vol. V, pp. 308 – 313.

<sup>20</sup> Cfr. P. Saraceno, *Le «epurazioni» della magistratura in Italia dal Regno di Sardegna alla Repubblica (1848 – 1951)*, cit. pp. 513, 4.

unicamente di persone delle loro medesime opinioni, e di loro particolare fiducia, gli uffici ai quali dovevano di necessità ricorrere. [...] Quando, o signori, alcune precedenti amministrazioni hanno operato tramutamenti di magistrati per cause che è bello tacere, e non hanno dubitato di tramutare un presidente di Cassazione, uno dei più rispettabili del Regno, e potrei dire di Europa, e lo hanno trasferito prima dalla Cassazione di Palermo a quella di Firenze, e poi da Firenze a quella di Torino, come avrebbe potuto farsi con un misero pretore, ci vuole un coraggio eroico a venire innanzi al Parlamento ad insinuare il dubbio, se il ministro abbia il diritto di ordinare tramutamenti dei funzionari del pubblico ministero in circostanze così gravi, così straordinarie, così eccezionali come quelle che sono la conseguenza del mutamento politico avvenuto nel 18 marzo scorso»<sup>21</sup>.

Una vittima illustre dei tramutamenti, motivati più dalla antipatia del guardasigilli piuttosto che dalla cosiddetta necessità d'ufficio, fu il magistrato e futuro guardasigilli del Regno Vincenzo Calenda di Tavani, che assunto a ruolo di procuratore generale del Regno presso la Corte d'appello di Napoli, nel giro di pochi anni, tra il 1876 ed il 1879 cambiò ben tre residenze: Milano, Trani con destinazione temporanea a Roma, e poi ancora Trani. Divenuto guardasigilli Diego Tajani, che procuratore generale della Corte d'appello di Palermo, era stato costretto a dimettersi da un Governo di destra, non si fece alcuno scrupolo nel trasferire di nuovo il Tavani alla Corte d'appello di Genova<sup>22</sup>.

Oltre che dal potere esecutivo, il corpo della magistratura, era controllato anche dal Pubblico ministero che, alle dirette dipendenze del ministro della Giustizia, secondo quanto si legge nell'articolo 129 della legge organica del 1865 era «il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria».

L'ordinamento del 1865 non garantiva, dunque, al corpo giudiziario, rispetto a quanto stabilito dallo Statuto, una vera e propria autonomia dal potere politico: anzi legittimava il potere di controllo del Governo e in particolare del ministro della Giustizia, nel condizionare la loro carriera e di conseguenza il loro operato<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. Risposta del ministro Mancini alla interrogazione del Senatore Paolo O. Vigliani nelle sedute del 23 e 24 giugno 1876 in *Discorsi Parlamentari di P.S. Mancini*, cit. pp. 358 – 375 a pp. 359 - 362. Mancini probabilmente si riferiva al giudice Pasquale Calvi, che procuratore di cassazione a Palermo, il 28 ottobre 1862 venne trasferito a Firenze, dove rimase fino al 1° gennaio 1866, quando proprio per far spazio proprio a Vigliani, fu trasferito alla Corte di Torino dove rimase fino alla fine della sua carriera.

<sup>22</sup> Cfr. Sulla vicenda del Tavani si veda F. Grispo, *Vincenzo Calenda di Tavani magistrato e ministro del Regno d'Italia*, in *I magistrati italiani dall'unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, cit. pp. 82, 3.

<sup>23</sup> Cfr. F. Cammarano, *La costruzione dello Stato e la classe dirigente*, in *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabbatuci e V. Vidotto, vol. 2, *Il nuovo stato e la società civile*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 13, 4.

La volontà di controllo sull'organo giudiziario, che corrispose ad una vasta opera di accentramento della funzione giudiziaria, rispondeva anche alla preoccupazione della classe dirigente di contrastare velleità anti-unitarie di qualche giudice nostalgico degli ordinamenti preunitari e garantire l'unità della magistratura<sup>24</sup>.

La questione dell'organizzazione della giustizia rimase durante l'età liberale, sia per la Destra che la Sinistra una questione aperta: furono diversi e numerosi i progetti di riforma presentati al Parlamento<sup>25</sup>. Tali progetti puntarono tutti, in un primo momento, sulla riorganizzazione territoriale delle sedi giudiziarie e sulla diminuzione dell'organico, nell'intento di accelerare l'azione dei tribunali e di migliorare gli stipendi<sup>26</sup>, particolarmente bassi nella prima fase della carriera; successivamente oggetto di studio del legislatore divenne il sistema del reclutamento, della carriera e, sul finire del secolo, il problema dell'indipendenza e dell'autonomia rispetto al potere esecutivo.

Come si vedrà buona parte di queste proposte di legge non arrivarono all'approvazione, in taluni casi, nemmeno alla discussione parlamentare.

Le uniche proposte che ebbero un esito positivo, durante il primo quindicennio di vita del Regno, furono i due decreti del ministro Vigliani<sup>27</sup>.

Il primo, il regio decreto 3 ottobre 1873, n. 1595 modificò alcuni articoli dell'ordinamento del 1865 relativi a nomine, promozioni e trasferimenti dei funzionari dell'alta magistratura, che, rispetto a quanto avvenuto fino ad allora, secondo il decreto, dovevano essere discussi e decisi da commissioni locali costituite presso la Corte d'appello della circoscrizione dove il magistrato esercitava<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848 – 1948*, cit. p. 118.

<sup>25</sup> Sui progetti di riforma dell'ordinamento giudiziario dei primi trenta anni del Regno si veda A. Vittoria, *Governo e sistema giudiziario nell'Italia unita (1860 – 1890)*, cit.

<sup>26</sup> Cfr. P. Saraceno, *Retribuzione e condizioni economiche dei magistrati italiani dall'unità alla grande guerra*, in *I magistrati italiani dall'unità al fascismo*, cit. pp. 241 – 252 a pp. 245, 4: all'indomani dell'unità lievi miglioramenti delle retribuzioni si ebbero per i pretori ed i giudici di tribunale; dalla riforma Zanardelli del 1890 fino all'età giolittiana i provvedimenti di tipo economico, a favore della magistratura, si fecero più frequenti: riducendo gli organici, sia nei gradi sia nel numero, si cercò anche di diminuire il divario tra le retribuzioni di alta e bassa magistratura.

<sup>27</sup> Nato a Monferrato nel 1814 entrò al Ministero come caposezione per passare alla magistratura nel 1844 dove percorse tutti i gradi della magistratura fino a divenire primo presidente di cassazione. Ricoprì l'incarico di guardasigilli dal 22 ottobre al 14 dicembre 1869 ed una seconda dal 10 luglio 1873 al 25 marzo 1876. Cfr. P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, cit. pp. 54, 5.

<sup>28</sup> Il decreto stabiliva che i consiglieri delle Corti e i giudici di tribunale non potessero essere nominati, trasferiti o promossi se non in seguito a delle proposte che dovevano essere fatte tra i 15 e i 30 giorni dal giorno di nomina, trasferimento o promozione, da una speciale commissione composta dal primo presidente, dal procuratore generale e dal presidente di sezione più anziano. Il decreto prevedeva che,

Il secondo provvedimento, la legge 23 dicembre 1875, n. 2839 venendo incontro alle preoccupazioni della mancanza del personale necessario a coprire i posti di pretore, stabilì che la nomina dei pretori venisse concessa oltre che ai vice-pretori dopo due anni di esercizio, anche ai laureati in legge dopo tre anni di pratica forense e ai procuratori ed ai notai dopo quattro anni di attività.

Il provvedimento aumentò anche gli stipendi dei pretori, inserì un'indennità di alloggio a carico dei comuni, proporzionata alla distanza della pretura rispetto alla residenza di origine e stabilì che ai pretori, a danno degli aggiunti giudiziari, fosse riservata la quasi totalità dei posti vacanti nei tribunali<sup>29</sup>, norma che come vedremo provocherà una quasi guerra intestina all'interno del personale.

Al ministro Vigliani si deve anche il provvedimento che, nel 1875, istituì le due sezioni temporanee di Corte di cassazione a Roma.

Caduto, intanto l'ultimo governo della Destra, guidato dal presidente Minghetti, il Re chiamò a formare il nuovo Governo Agostino Depretis, che costituì, in soli sette giorni, un Governo interamente formato da uomini della Sinistra, tenendo per sé la presidenza del Consiglio e il Ministero delle finanze.

### **3. *Le riforme giudiziarie durante gli anni della Sinistra Storica***

Completata la costruzione dell'apparato amministrativo e politico del nuovo Stato, la società italiana, o almeno parte di essa, andava assumendo caratteri nuovi.

La crescita urbana, infatti, vide l'affermazione di un nuovo ceto medio borghese legato alle professioni liberali ed in particolare a quella forense.

Gli uomini della Sinistra parlamentare, abbandonate le posizioni più radicali e democratiche, si fecero espressione proprio della piccola e media borghesia di origine urbana e di quei settori che più avvertivano l'esigenza di riforme amministrative e finanziarie<sup>30</sup>.

---

qualora si fosse deciso di trasferire un giudice inamovibile, senza il suo consenso, la commissione aveva l'obbligo di sentire il parere del giudice stesso.

<sup>29</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. pp. 239, 40.

<sup>30</sup> Cfr. S. Rogari, *La Sinistra in Parlamento: da Depretis a Crispi*, in *Storia d'Italia. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, p. 125.

Agostino Depretis rimase alla guida dello schieramento e del Governo per dieci anni<sup>31</sup>. Nel discorso elettorale di Stradella, presentò un ambizioso programma di governo, alla cui base, oltre, al rilancio dell'economia nazionale, attraverso una serie di sgravi fiscali e ingenti investimenti nella spesa pubblica, (proprio nel 1876 si ottenne il pareggio del bilancio), vi erano anche proposte di riforme nel campo amministrativo, nell'istruzione e in materia elettorale<sup>32</sup>.

Primo effetto della politica della nuova classe dirigente fu, dopo il decennio di contenimento, un aumento della spesa pubblica e, per quanto riguarda l'amministrazione, alcuni primi segnali di una maggiore separazione tra carriera burocratica e politica<sup>33</sup>.

Sotto la spinta riformatrice del Governo, furono presentate un gran numero di proposte, di studi e progetti che, solo in alcuni casi, si tradussero in leggi. Anche la volontà di riformare gli ordinamenti amministrativi del 1865 fu in larga parte disattesa: l'unico codice riformato, oltre quello della marina mercantile del 1877, fu quello del commercio del 1882<sup>34</sup>. I contrasti interni alla Sinistra, negli anni, si accrebbero progressivamente paralizzandone in parte il programma riformatore.

Malgrado le innovazioni più significative interessarono altri settori della vita pubblica e sociale del paese<sup>35</sup>, la promessa di una maggiore tutela dell'indipendenza dei giudici<sup>36</sup> fece pensare che proprio la Sinistra avrebbe potuto realizzare quelle riforme della giustizia ritenute di assoluta necessità dal personale e dalla società.

---

<sup>31</sup> Durante questi dieci anni si ebbero 2 brevi governi guidati da Benedetto Cairoli: dal 24 marzo al 19 dicembre 1878 e dal 14 luglio al 25 novembre 1879.

<sup>32</sup> Cfr. G. Pescosolido, *La successione dei governi di Agostino Depretis (1876 – 1887) e la pratica del trasformismo*, in *Il Parlamento italiano 1861 – 1988. Storia parlamentare e politica dell'Italia*, vol. V, Milano Nuova CEI, 1988, pp. 119 – 120. Sulla politica interna del Depretis G. Carocci, *Agostino Depretis e la politica interna italiana 1876 – 1887*, Torino, Einaudi, 1956.

<sup>33</sup> Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861 – 1893)*, cit. p. 117.

<sup>34</sup> Cfr. R. Romanelli, *L'Italia liberale 1861 – 1900*, cit. pp. 204, 5.

<sup>35</sup> Legge Coppino del 15 luglio 1877, n. 3968 che rendeva obbligatoria la scuola elementare fino ai nove anni e la legge elettorale 22 gennaio 1882 n. 593 che concedeva il diritto di voto a tutti i cittadini che avessero compiuto i ventuno anni e avessero superato l'esame finale della scuola elementare o dimostrassero di saper leggere e scrivere.

<sup>36</sup> Cfr. Discorso pronunciato dall'onorevole A. Depretis alla Camera nell'annunciare la costituzione del gabinetto, seduta del 28 marzo 1876 in *Discorsi Parlamentari di A. Depretis*, Roma, Tip. Della Camera dei Deputati, 1891, vol. VI, p. 260: «Non occorre, signori, che io ripeta quello che più e più volte, ed in più occasioni, sentii raccomandare da ogni parte della Camera, cioè di ricondurre la nostra magistratura all'altezza che compete ai ministri della nostra religione civile; alla necessità di mostrare col fatto che al disopra dello stesso nostro patto politico sta il culto della Giustizia, su cui riposa il fondamento della umana convivenza. L'assoluta indipendenza della magistratura, è il primo postulato della sincerità degli ordini politici. Noi per parte nostra, porremo ogni studio per rimuovere ogni indebita ingerenza del Governo in questa suprema funzione, che è la guarentigia della pace pubblica e della verità sociale. Ed a questo punto noi dobbiamo ricordare quanto importi che sia al più presto compiuto l'ordinamento dello Stato con l'opera della codificazione nazionale che non deve più a lungo rimanere ritardata».

La questione dell'amministrazione della giustizia, infatti, che, lo stesso Depretis riconosceva essere un settore in cui poco si era ancora fatto, non fu affatto trascurata se, a distanza di anni sempre a Stradella il presidente del Consiglio affermava: «L'altro gravissimo problema è quello dell'ordinamento giudiziario. Abbiamo troppi giudici. Trattasi però di una riforma immensa che presenta grandissime difficoltà. In Francia da dieci anni si tenta di risolvere la questione rinviata di discussione in discussione, ed i tentativi finora sono caduti a vuoto. Anche presso di noi abbiamo fatto dei tentativi, ma non siamo riusciti. Questa riforma per riuscire efficace, e rialzare sotto ogni aspetto le condizioni della Magistratura, dovrebbe essere veramente vasta e profonda. Bisognerà affrontare pregiudizi, abitudini inveterate, offendere interessi»<sup>37</sup>.

Difatti la politica del Governo Depretis non si differenziò molto dai governi che lo precedettero: come nel passato, numerosi i progetti di riforma presentati che, però, in buona parte dei casi, non arrivarono nemmeno in Parlamento.

Durante i suoi primi due ministeri l'amministrazione della giustizia fu affidata al ministro Mancini<sup>38</sup>, guardasigilli dal 25 marzo 1876 al 24 marzo 1878.

A Mancini si devono tre progetti di riforme parziali dell'ordinamento giudiziario<sup>39</sup>. L'unico che approdò in Parlamento e, che fu approvato, divenne la L. 20 dicembre 1877, n. 4189 che, abolendo la terza categoria dei giudici, dei sostituti procuratori e dei pretori ebbe il merito di aumentarne gli stipendi<sup>40</sup>. Il provvedimento era una chiara risposta alla legge del 7 luglio 1876, n. 3212 con la quale Governo e Parlamento avevano aumentato gli stipendi degli impiegati civili dello Stato e le cui disposizioni non erano state ritenute applicabili dalla Corte dei Conti al personale della magistratura. Ritenendo la loro condizione insopportabile il ministro oltre a promuovere ben 101 pretori, decise di accordare ai pretori di prima classe un aumento di 200 lire per

---

<sup>37</sup> Archivio di Stato di Brescia (d'ora in poi ASB), Archivio della famiglia Zanardelli, b. 851, fasc. pratiche del ministro di grazia e giustizia 1883 – 1890, stralcio di un discorso tenuto a Stradella da Depretis riportato in un articolo del giornale "L'Abruzzo", 21 dicembre 1882. Si veda anche *Discorso pronunciato dall'on. le Depretis presidente del Consiglio dei ministri al banchetto offertogli dai suoi elettori di Stradella il giorno 8 ottobre 1882*, Torino, Stamperia Unione tipografica editrice, 1882.

<sup>38</sup> Sulla figura del Mancini si veda *Pasquale Stanislao Mancini: l'uomo, lo studioso, il politico: Atti del Convegno Pasquale Stanislao Mancini: l'uomo, lo studioso, il politico*, Ariano Irpino, 11-13 novembre 1988, introduzione di Giovanni Spadolini, Napoli, Guida, 1991. Sui ministri della Giustizia dall'unità fino a Zanardelli si veda anche C. Ivaldi, *Da Cassinis a Zanardelli: i Ministri della Giustizia nel primo trentennio del Regno d'Italia. Repertorio bio-bibliografico*, in corso di pubblicazione.

<sup>39</sup> Modifica delle circoscrizioni giudiziarie, Garanzie e incoraggiamenti alla magistratura, Riforma della giustizia correzionale. Sull'analisi di questi progetti di legge si veda P. Marovelli *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit. pp. 127 ss.

<sup>40</sup> Lo stipendio dei pretori di prima categoria fu portato a lire 2.400, di seconda categoria a lire 2.000, dei giudici e sostituti procuratori di prima categoria a lire 3.500 e quelli di seconda a lire 3.000.

l'importanza delle attribuzioni loro affidate e per l'ambiente sociale in cui dovevano svolgere il loro ufficio. Logica ed ovvia conseguenza del miglioramento dei pretori fu stabilirne uno simile e proporzionato ai funzionari di tribunale<sup>41</sup>.

Il primo vero provvedimento in tema di giustizia della Sinistra ruppe, dunque, la politica che era stata intrapresa dai governi di Destra tesi più alla costruzione politica e legislativa del nuovo Stato. Nonostante nelle discussioni relative all'ultimo bilancio del Ministero sotto la guida della Destra fosse stato denunciato il disagio nei confronti dei bassi stipendi dei pretori, la classe dirigente non fece alcun passo in quella direzione dichiarando che la risoluzione del problema poteva essere realizzata soltanto con una revisione completa del sistema della giustizia e delle circoscrizioni<sup>42</sup>.

Provvedimento analogo a quello di Mancini fu adottato l'anno successivo dalla legge voluta dal ministro Raffaele Conforti<sup>43</sup> del 4 luglio 1878, n. 4431 che abolendo la terza categoria dei consiglieri d'appello e dei sostituti procuratori puntava al miglioramento dei loro stipendi<sup>44</sup>.

In generale l'opera del Mancini, non portò alcuna vera innovazione all'ordinamento giudiziario<sup>45</sup>: pur non abolendo le commissioni sulle nomine e i trasferimenti dei magistrati precedentemente istituite dal Vigliani, malgrado le giudicasse incostituzionali perché in contrasto con lo Statuto e con la legge organica del 1865, non minò assolutamente la posizione predominante del guardasigilli che aveva il dovere di vigilare sulla celerità e sulla regolarità dell'amministrazione della giustizia.

Da una prima analisi, sembra quindi, che nei confronti della giustizia, l'atteggiamento della Sinistra non fosse così diverso da quello della Destra. Anziché pensare ad una riforma organica dell'intero ordinamento giudiziario nel suo insieme si concentrò soltanto su alcuni aspetti di essa.

---

<sup>41</sup> Cfr. Atti Parlamentari (d'ora in poi AP), Camera, leg. XIII, sessione 1876 -77, doc. n. 150.

<sup>42</sup> Cfr. Ivi, leg. XII, sessione 1874 -1875, discussioni, tornata del 19 novembre 1875.

<sup>43</sup> Nato in provincia di Salerno nel 1804, laureatosi in diritto nel 1824, intraprese la professione forense. Deputato in più legislature fu guardasigilli una prima volta dal 7 aprile al 30 settembre 1862 e successivamente dal 24 marzo al 19 dicembre 1878. Cfr. G. Monsagrati, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2000, *ad vocem*.

<sup>44</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. pp. 374 ss.

<sup>45</sup> Cfr. Archivio Centrale dello Stato, *Ministero di grazia e giustizia, D.G. Organizzazione giudiziaria, AA.GG. Affari del personale, (d'ora in poi ACS, Ministero giustizia, D.G., AA.GG. personale)*, b. 2, fasc. 9: un articolo del "Monitore" ironizzò sul ritardo con cui le leggi furono presentate: annunciata la presentazione delle leggi che avrebbero risollevato le condizioni morali e materiali della magistratura nell'inverno del 1877, vennero di continuo rimandate per sospette malattie del ministro. Per la chiusura anticipata della Camera la presentazione fu rimandata all'autunno dell'anno successivo. Sperando in una reazione del Ministero fu pubblicata dal giornale una lettera anonima di un pretore che invitava i pretori a minacciare le immediate dimissioni dal loro ufficio se entro l'anno il Ministero non avesse provveduto a migliorare le loro condizioni.

Tra questi l'attenzione si pose in particolare sull'aspetto economico del personale<sup>46</sup>.

Gli stipendi dei magistrati, infatti, rispetto a quelli di altri funzionari pubblici, i diplomatici, ad esempio, risultavano tra i più bassi e questo era vero soprattutto nel periodo iniziale della carriera.

La magistratura «per la bassezza di emolumenti, per la lentezza delle promozioni, per le ingrattissime residenze, che spesso toccano al Magistrato, specialmente nel principio della sua carriera, per la scarsezza dei posti elevati, rispetto ai moltissimi subalterni, è quella fra tutte le pubbliche carriere che si offrono ad un giovane laureato, che gli presenta un avvenire prossimo più penoso ed un avvenire remoto meno brillante. Ed invero, se s'incomincia come pretore, vi è la bella prospettiva di andare per sette, otto, e magari dieci anni in giro per piccoli comuni con meschino stipendio; se si esordisce da alunno giudiziario, vi è da lavorare due o tre anni senza stipendio, e poi bisogna stare otto o dieci anni aggiunto giudiziario con uno stipendio anche più meschino di quello del pretore, per poi infine essere promosso giudice di tribunale civile. È questo il principio; quanto alla fine della carriera si può, è vero, aspirare fino a diventare primo Presidente di una cassazione, ma giammai il detto evangelico che molti sono chiamati e pochi gli eletti fu vero quanto in questo caso»<sup>47</sup>.

Opinione diffusa era che il miglioramento delle condizioni economiche fosse la condizione essenziale perché si migliorasse anche il livello della preparazione dei futuri magistrati e si assicurasse al personale una maggiore indipendenza rispetto al potere governativo.

Si prefigurarono già le linee essenziali di un programma che si realizzò soltanto negli anni di fine secolo, che puntava ad una riduzione dei funzionari per migliorarne, con le maggiori risorse economiche a disposizione, le condizioni economiche.

Gli stipendi bassi uniti alle difficili condizioni di vita del magistrato all'inizio della carriera portarono ad una sorte di guerra fratricida tra pretori ed aggiunti giudiziari<sup>48</sup> in

---

<sup>46</sup> In questa direzione anche la legge 3 luglio 1884, n. 2463, del guardasigilli Nicolò Ferracciù, alla giustizia dal 30 marzo al 24 novembre 1884, che stabilì un aumento degli stipendi degli aggiunti e dei pretori.

<sup>47</sup> Cfr. G. Mosca, *Ciò che la storia potrebbe insegnare: scritti di scienza politica*, cit. pp.245, 6.

<sup>48</sup> L'ordinamento giudiziario del 1865 disponeva che la carriera di magistrato iniziasse con il superamento del concorso per uditore: i vincitori dopo sei mesi di tirocinio potevano decidere di sostenere dopo un anno di uditorato, l'esame per la nomina a pretore, oppure affrontare dopo tre anni l'esame per la nomina ad aggiunto ed assumere poi direttamente, dopo due anni di esercizio, il ruolo di giudice o sostituto di tribunale. Il passaggio alla nomina di giudice dipendeva dal numero dei posti disponibili, quindi poteva accadere che gli anni di uditorato fossero ben superiori a quelli previsti ai termini di legge. Cfr. P. Saraceno, *Il reclutamento dei magistrati dall'unità al 1890*, in *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale*, a cura di A. Mazzacane e C. Vano, 1994, pp. 539 – 588.

merito alla modifica del Vigliani del 1875, dell'articolo 254 dell'ordinamento giudiziario, che concedeva ai pretori i tre quarti dei posti vacanti di giudice o sostituto procuratore del Re, lasciando agli aggiunti soltanto un quarto dei posti disponibili<sup>49</sup>. Ritenendosi superiori per incarichi e funzioni ai pretori poiché in taluni casi «funzionano da Giudici di collegio e da sostituti procuratori del Re, ne hanno tutti gli oneri, e, fors'anco con maggiore aggravio, talvolta reggono da soli le Regie Procure, sono i naturali magistrati d'appello rispetto ai pretori, e giudicano e sentenziano in una competenza senza limiti»<sup>50</sup>, disponendo di uno stipendio altrettanto magro quanto quello dei colleghi di pretura, e correndo il serio rischio di essere costretti ad un periodo di uditorato doppio rispetto a quello richiesto dalla legge, gli aggiunti giudiziari chiedevano che le possibilità e quindi i tempi di avanzamento nella carriera fossero equamente divisi: «Or se tale disgrazia è comune ai pretori e agli aggiunti, egualmente deve essere il trattamento per i primi e per i secondi, epperò come dividono la jattura, così devono dividere equamente tra loro le promozioni annuali»<sup>51</sup>.

I pretori dal canto loro difendevano il menzionato articolo: da un lato perché essendo numericamente superiori agli aggiunti ritenevano oltremodo giusto che ad essi fosse riservata la maggior parte dei posti disponibili e poi soprattutto perché se era vero che il tirocinio per gli aggiunti era lungo essi «non sono però men certi del loro avvenire, verificandosi per essi la promozione a rigore di scadenze, con progressione, direi quasi, meccanica, come quella che è dipendente solo dal turno e dalla graduatoria. Ed è certamente un bene inestimabile cotesto di vedere il proprio stato al sicuro dai capricci del fato e delle ingiustizie dei simili». Il ritardo nelle promozioni, inoltre, era dovuto essenzialmente all'alta età in cui i funzionari giudiziari venivano collocati a riposo<sup>52</sup>.

La questione sarebbe stata risolta soltanto con la riforma Zanardelli del 1890.

Ma prima di essa furono presentati ancora diversi progetti di riforma, alcuni dei quali a firma del guardasigilli Tajani<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Articolo 254 della legge dell'ordinamento giudiziario così come modificato dalla legge Vigliani del 1875, n. 2839: «gli aggiunti giudiziari saranno nominati giudici e sostituti procuratori del Re in concorso con i pretori nella proporzione di una quarta parte dei posti vacanti».

<sup>50</sup> Cfr. ACS, *Ministero giustizia, D.G., AA.GG., personale*, b. 1, fasc. 3: «Una buona idea senza spesa per gli aggiunti giudiziari», resoconto di una interpellanza divenuta mozione diretta nel 1884 al guardasigilli Ferracciù con lo scopo di migliorare le condizioni economiche degli aggiunti giudiziari.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ivi*, opuscolo del 21 giugno 1881 del pretore di Salerno Vincenzo Falcone a difesa dell'articolo 254, inviato il 20 aprile 1884 al guardasigilli Ferracciù come risposta alla mozione promossa dagli aggiunti.

<sup>53</sup> Nato nel 1827 cominciò a partecipare alla vita politica nel 1848 a Salerno. Laureatosi in giurisprudenza intraprese dapprima la professione di avvocato. Entrò nel corpo della magistratura nel 1860 con il grado di giudice della Gran Corte criminale e con le funzioni di procuratore generale presso la Corte

Ministro della giustizia, una prima volta dal 19 dicembre 1878 al 14 luglio 1879, volendo dare subito un segnale di quello che sarebbe stato il suo ministero, dopo pochi giorni dal suo insediamento, abrogò il decreto Vigliani sulle Commissioni locali, che riteneva «detrimento del pubblico servizio ed a scapito della estimazione della Magistratura stessa». Una diminuzione del potere esecutivo nei confronti del corpo giudiziario avrebbe avuto effetti positivi solo quando la magistratura fosse stata costituita sulle solide basi dell'unificazione mentre all'epoca portava ancora «l'impronta delle diverse sue origini regionali»<sup>54</sup>. Inoltre la necessità di attendere, prima di ogni trasferimento o promozione, che le proposte della Commissione fossero trasmesse al Ministero costituiva «causa di gravi ostacoli al retto e celere andamento dell'amministrazione giudiziaria», poiché il ministro si sarebbe trovato nell'impossibilità di «provvedere prontamente alle molte e svariate esigenze del servizio, come quando, per esempio, occorresse di allontanare senza indugio un Magistrato dalla sede nella quale si fosse posto in condizione di manifesta incompatibilità o indegnità».

Tajani temeva soprattutto che il provvedimento avrebbe alimentato quel pericoloso regionalismo della magistratura in netto contrasto con la politica di unificazione legislativa fino ad allora percorsa.

In conclusione il guardasigilli riteneva il ministro della Giustizia il solo che «posto a capo di tutta la Magistratura del Regno è veramente in grado di conoscere e valutare i bisogni e le condizioni dei vari Corpi giudiziari ed i meriti comparativi dei magistrati»<sup>55</sup>.

Il sospetto è che la revoca del decreto rendesse più facili i trasferimenti di quei magistrati ritenuti scomodi. Rivolgendosi ai primi presidenti e ai procuratori delle Corti di cassazione e d'appello disse che, nonostante l'abrogazione del decreto che aveva istituito le Commissioni locali, avrebbe comunque tenuto conto dei loro suggerimenti «pel più retto andamento dell'amministrazione della giustizia, dal punto di vista disciplinare; [...] delle raccomandazioni che crederanno di farmi intorno a quei funzionari, i quali per dottrina, per operosità, zelo e condotta dimostrata nell'esercizio

---

dell'Aquila. Nel 1866 divenne procuratore generale della Corte di appello di Ancona. Cfr. P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, cit. pp. 49, 50.

<sup>54</sup> Per ovviare al regionalismo della magistratura il Rd del 23 dicembre 1875 unificò in una graduatoria unica per tutto il Regno le graduatorie che erano state conservate separatamente nelle diverse regioni.

<sup>55</sup> Cfr. Relazione del guardasigilli Tajani al Re sul rd del 5 gennaio 1879, n. 4686 di modifica di alcuni articoli del regolamento giudiziario del 1873 in *Collezione celerifera*, vol. I 1879, pp. 33 - 35.

delle loro funzioni, si siano resi meritevoli di essere segnalati alla considerazione del Governo per una promozione». Per l'assegnazione delle sedi, invece, non garantiva di poter seguire i loro suggerimenti poiché questi dovevano essere ispirati «da un concetto di ordine superiore»<sup>56</sup>.

L'idea di un organo che determinasse la nomina e i trasferimenti dei giudici fu un tema attorno al quale molto ancora si discusse: appena un anno dopo le dimissioni di Tajani il ministro Tommaso Villa<sup>57</sup> fece approvare, in attesa di presentare un progetto di riforma che desse maggiori garanzie ai giudici, un decreto che prevedeva l'istituzione presso il Ministero della giustizia di una Commissione consultiva per le nomine, promozioni e tramutamenti dei magistrati<sup>58</sup>.

Composta di cinque magistrati della Corte di cassazione, insieme con il guardasigilli, dal quale era presieduta<sup>59</sup>, avrebbe affiancato e consigliato il ministro nel «riconoscere con criterio di verità e di giustizia quali siano le *utilità* del servizio che possano consigliare il tramutamento di un magistrato; lo stabilire con giudizio sicuro i meriti che diano ragione alle nomine ed alle promozioni», preservando l'inaMOVibilità della magistratura, in modo che l'istituzione della magistratura fosse considerata «non un *instrumentum regni*, ma il custode rigoroso e fedele della libertà e dei diritti dei cittadini»<sup>60</sup>.

Così come previsto anche dal precedente decreto del 1873 il ministro Villa incluse nel decreto la possibilità per il magistrato trasferito di poter avanzare per iscritto o a voce le sue rimostranze e le sue ragioni contro la decisione di trasferimento.

Negli anni a seguire fu anche stabilito una sorta di protocollo che i magistrati avrebbero dovuto seguire nel far valere le proprie ragioni presso la Commissione consultiva che non avrebbe tenuto conto di alcuna raccomandazione e non avrebbe risposto ad alcuna

---

<sup>56</sup> Circolare del ministro Tajani del 13 gennaio 1879 ai primi presidenti e procuratori generali delle Corti di cassazione e d'appello del Regno.

<sup>57</sup> Villa fu alla guida del Ministero dal 25 novembre 1879 al 29 maggio 1881.

<sup>58</sup> Rd 4 gennaio 1880, n. 5230.

<sup>59</sup> La composizione e le funzioni della Commissione mutarono negli anni: il Rd 14 dicembre 1884, n. 2807 affidò la presidenza, tolta al guardasigilli, ad un membro interno; il Rd 10 novembre 1890, n. 7279 decise che i membri fossero nove e che le sue competenze fossero estese anche ai membri del Pubblico ministero; successivamente ai Rd 1° aprile 1897, n. 117, Rd 2 dicembre 1900, n. 291, Rd 4 aprile 1901, n. 110, Rd 7 gennaio 1904, n. 5 e Rd 5 gennaio 1905, n. 1 la commissione risultò costituita di diciotto magistrati giudicanti, sei funzionari del Pubblico ministero, del primo presidente, del presidente di sezione, del procuratore generale e Avvocato generale della Cassazione di Roma e venne divisa in tre sezioni.

<sup>60</sup> Cfr. Relazione del guardasigilli T. Villa al Re, per la presentazione del decreto n. 5230 in data 4 gennaio 1880 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia, gennaio 1880, n. 21 pp. 274, 5.

lettera; il magistrato che avesse voluto far reclami o richiedere una promozione avrebbe dovuto far pervenire la propria domanda direttamente al guardasigilli<sup>61</sup>.

Pur volendo credere nella buona fede dei ministri nell'istituire organi che in qualche modo circoscrivessero il potere dell'esecutivo nei confronti del potere giudiziario, dando una maggiore tutela alla garanzia dell'inamovibilità, è evidente come la Commissione fosse ben lontana dall'essere una istituzione di autogoverno della magistratura.

Non si ebbero mai verbali dei pareri della Commissione, il ministro non fu mai obbligato a motivare le decisioni non conformi al parere e non se ne faceva nemmeno menzione nei decreti di trasferimento. «Sicché il ministro non pago di conservare la facoltà di decidere poi sempre a suo talento rimaneva perfino arbitro di sentire o non sentire la Commissione secondo che gli piacesse; e, quel che è peggio ancora, conseguiva l'intento di lasciar credere al paese di agire sempre secondo i lumi ed i consigli di un consesso autorevole»<sup>62</sup>.

La Commissione finì per rimanere solo sulla carta un mezzo per contrastare la discrezionalità del ministro<sup>63</sup>.

Da subito fu avanzata la dubbia costituzionalità dell'organo: in effetti era in netta contraddizione con quanto prescriveva l'articolo 199 della legge sull'ordinamento giudiziario secondo il quale i funzionari giudiziari inamovibili dal grado potevano essere trasferiti in qualunque sede e momento per utilità di servizio<sup>64</sup>.

L'indipendenza del magistrato sembrava, dunque, che potesse essere assicurata piuttosto che da garanzie sancite da legge, dalle qualità morali ed intellettuali dei funzionari stessi: «Io sono convinto, e credo che tutti ne siano convinti in Europa, che la magistratura italiana non solo contiene nel suo seno illustrazioni di dottrina e di illibatezza, ma altresì nel suo complesso merita di essere onorata come uno dei primi Corpi giudiziari moderni per la qualità soprattutto e per il prestigio dell'indipendenza che essa spinge talora sino alla fierezza»<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> Cfr. Circolare 14 gennaio 1885 del ministro Enrico Pessina inviata ai primi presidenti delle Corti di cassazione e presidenti e procuratori generali presso le Corti d'appello.

<sup>62</sup> Cfr. A. Bonasi, *La magistratura in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1884, pp. 49 ss.

<sup>63</sup> Nei fascicoli personali dei magistrati difficilmente si trovano i giudizi espressi dalla Commissione nel caso di promozione o trasferimento.

<sup>64</sup> Cfr. G. Mirabelli, *L'inamovibilità della Magistratura nel Regno d'Italia*, Napoli, Stabilimento tipografico, 1880, pp. 44, 5.

<sup>65</sup> Risposta di Mancini, allora ministro degli Affari Esteri, all'onorevole Enrico Fazio che lo aveva accusato di essersi intromesso e di aver fatto pressioni sulla magistratura durante lo svolgimento di un

La Commissione consultiva di Villa, mantenuta dai guardasigilli che gli succedettero, fu da Giuseppe Zanardelli rinnovata<sup>66</sup>: inserita in un più ampio disegno di legge che riformava profondamente il sistema di ammissione e carriera dei magistrati era ritenuta dal ministro «una delle maggiori e più efficaci guarentigie per gli avanzamenti nella carriera giudiziaria»<sup>67</sup>, che avrebbe giudicato anche la “promovibilità” dei pretori. Disposta dalla nuova legge la fusione dei magistrati giudicanti e quelli del Pubblico ministero in un unica graduatoria, fu deciso che le attribuzioni della Commissione relativamente a nomine e promozioni fossero estese anche ai membri della magistratura requirente. Il numero dei componenti fu portato a nove.

Il grave limite della Commissione fu che il sistema di promozione adottato si basava su un criterio di anzianità congiunta al merito, formula di dubbia interpretazione: non era chiaro come il ministro potesse conciliare il turno d’anzianità col criterio del merito per il quale i magistrati potevano appartenere a tre distinte classi a seconda che il ministro li reputasse «buoni, ottimi o di merito eccezionale»<sup>68</sup>.

La prerogativa dell’inalterabilità e dell’indipendenza del magistrato era considerata una questione addirittura «derisoria» dal Tajani, ritornato al Governo una seconda volta dal 29 giugno 1885 al 4 aprile 1887, se non si poneva prima rimedio alla questione degli stipendi. Il guardasigilli propose due progetti di legge: una riforma dell’ordinamento giudiziario ed un progetto di modifica ai codici di procedura civile e penale.

Riprendendo uno studio preparato da una commissione nominata dal Giannuzzi-Savelli con decreto 12 novembre 1883, che riprendeva le linee essenziali di un suo precedente progetto presentato alla camera nel 1879, Tajani ci provò di nuovo preparando un disegno di legge, praticamente identico a quello del 1879, che prevedeva, oltre alla riduzione delle sedi giudiziarie, anche la costituzione di una Corte di cassazione unica composta di quattro sezioni, nuove disposizioni circa l’ammissione e i tirocini dei magistrati e la costituzione di un Consiglio Superiore della Magistratura<sup>69</sup>.

---

processo, in cui una dei contendenti era uno straniero, durante la seconda seduta della Camera dei Deputati del 16 giugno 1884 in *Discorsi Parlamentari di P.S. Mancini*, cit. vol. VIII, pp. 93, 4.

<sup>66</sup> Art. 14 del Rd 10 novembre 1890, n. 7279 contenente le disposizioni per l’attuazione della legge 8 giugno 1890, n. 6878 sull’ammissione e le promozioni nella magistratura.

<sup>67</sup> Cfr. Relazione al Re del guardasigilli G. Zanardelli sul Rd 10 novembre 1890, n. 7279 in *Collezione celerifera*, vol. II 1890, pp. 1542 - 1551 .

<sup>68</sup> *Ivi*.

<sup>69</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. p. 382 ss.

Nelle tabelle che allegò alle bozze dei due progetti, inviati a Depretis, dimostrò come il suo nuovo ordinamento non avrebbe affatto gravato sull'erario pubblico<sup>70</sup>.

L'idea portante del progetto era una drastica riduzione delle spese, ottenuta mediante la diminuzione del numero dei funzionari della giustizia ed il collocamento a riposo di quanti avessero raggiunto l'anzianità<sup>71</sup>.

Nel disegno di legge presentato al Parlamento, Tajani, spiegò come il mal funzionamento della giustizia fosse dovuto all'alto numero dei funzionari giudiziari e al conseguente eccessivo numero di sedi giudiziarie<sup>72</sup>. Il pericolo, secondo il ministro, era l'impossibilità di avere negli anni avvenire tanti laureati in legge di valore e desiderosi di dedicarsi alla carriera giudiziaria quanti erano i posti da coprire. Oltre al fatto che i giovani non erano affatto allettati dagli stipendi ancora insufficienti<sup>73</sup>.

Il disegno di legge prevedeva anche l'abolizione dei tribunali di commercio considerati, in quanto tribunali speciali, sedi di antiche prerogative e di superati privilegi di casta.

---

<sup>70</sup> Cfr. ACS, P. C. M. *Gabinetto Depretis*, 1885 fasc. 250: lettera del ministro Tajani del 25 ottobre 1885 inviata a Depretis: «Perciò mi pregio di trasmettere a V.E. un esemplare delle bozze di stampa dei progetti suaccennati ed unisco altresì alcune tabelle che dimostrano come potrebbe essere applicato il nuovo ordinamento giudiziario, senza gravare per il pubblico erario, bastando a ciò i fondi attualmente stanziati nel bilancio di questo Ministero. Resterebbe però la parte straordinaria del bilancio gravata di circa 3 milioni per pagamento di stipendio a funzionari che non troverebbero collocamento nel nuovo organico, o che avendolo con grado inferiore a quello di cui sono ora forniti, conserverebbero un maggiore assegnamento personale. Ma questa spesa oltre che essere di carattere transitorio e che andrebbe estinta in un triennio circa, è stata da me calcolata al massimo, ammettendo come coperti tutti i posti mentre è certo che se fosse approvato il mio progetto, prima di attuarlo e nel periodo preparatorio si terrebbero scoperti molti posti, per modo che assai minore riuscirebbe il numero dei funzionari da collocarsi in disponibilità e la spesa relativa. D'altronde la disposizione dell'articolo 210 del progetto consentirebbe di collocare a riposo d'ufficio i funzionari che hanno diritto a pensione. Perciò io credo che anche la spesa straordinaria da me calcolata al massimo potrebbe essere ridotta d'assai e circa di un terzo. Soggiungo che queste tabelle servono per uso esclusivo dei ministri e non devono essere pubblicate né presentate alla camera perché al progetto di legge non sono unite le piante organiche del personale, che dovrebbero essere fatte poi mediante decreto reale».

<sup>71</sup> *Ibidem*: i funzionari della Corte di cassazione da 109 sarebbero divenuti 62; i funzionari delle Corti di appello da 655 a 491, quelli dei tribunali da 2236 a 2120, quelli delle preture da 3818 a 2400, quelli delle cancellerie e segreterie da 4713 a 3441.

<sup>72</sup> All'epoca nel Regno d'Italia vi erano 5 Corti di cassazione, 24 Corti d'appello, 185 tribunali e 1819 preture; 4419 magistrati, oltre 400 uditori.

<sup>73</sup> Cfr. *Disegno di legge presentato dal ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Tajani) per la riforma dell'ordinamento giudiziario: seduta del 25 novembre 1885*, Roma, Regia Tip. Ripamonti, 1885, pp. 10 ss: se il magistrato, infatti, non poteva contare su un patrimonio familiare diventava per lui difficile condurre una vita dignitosa soprattutto nei primi anni della carriera. Tajani sosteneva che: «la rispettabilità del pubblico funzionario, come d'ogni cittadino, sta in ragione non soltanto delle buone opere, ma anche del decoro che lo circonda». La ristrettezza degli stipendi, inoltre, annientava quasi ogni garanzia di indipendenza. Scopo del magistrato diveniva una corsa nell'avanzare nella carriera per migliorare la sua posizione. Promozioni che cercherà di ottenere non col lavoro, ma per via di raccomandazione e sollecitazioni. «La prerogativa della inamovibilità in questo stato di cose diventa derisoria [...]. L'insufficienza degli stipendi inaridisce la sorgente o il semenzaio dei buoni candidati alla magistratura, convertendo la carriera giudiziaria in rifugio della mediocrità, per non dire della nullità. [...] Un tempo infatti l'ingresso in magistratura era praticamente consentito solo a coloro che potevano disporre di un proprio patrimonio».

La garanzia della inamovibilità, da Tajani considerata non un bene del singolo giudice ma un bene per la società, era in qualche modo temperata dalla responsabilità ministeriale del guardasigilli nel potere di trasferimento dei giudici. «È chiaro che essendo l'inamovibilità ammessa non nell'interesse individuale del giudice, ma nell'interesse sociale, questo rimarrebbe di fronte al primo soccombente, se il governo non potesse in tali ed altri somiglianti casi decretare il tramutamento». Tajani, dunque, prevedeva delle precise ipotesi nelle quali il ministro aveva non solo il potere ma anche il dovere di trasferire un giudice: quando questi fosse rimasto nella stessa sede giudiziaria per almeno cinque anni, quando fosse nato nella circoscrizione dove esercitava o vi avesse congiunti o affini, e infine nei casi in cui il trasferimento fosse stato richiesto da ragioni di pubblico servizio constatate però da un rapporto di una speciale commissione<sup>74</sup>.

Sarà il ministro Zanardelli, chiamato alla giustizia da Crispi, che riuscì a far approvare alcune delle riforme proposte da Tajani.

Quando, infatti, nell'estate del 1887 Agostino Depretis morì, alla guida del Governo fu chiamato Francesco Crispi, primo uomo politico meridionale a ricoprire la carica della presidenza del Consiglio, alla quale unì anche la carica di ministro dell'Interno e quello degli Esteri almeno fino alla caduta del suo primo Governo nel febbraio 1891.

Crispi si interessò di tutti i campi della vita politica, da quella interna a quella estera, dalla politica coloniale a quella economica, diviso tra una tendenza accentratrice dello Stato e le istanze di ammodernamento. Condusse un'opera legislativa<sup>75</sup> di enormi proporzioni e senza precedenti: ad eccezione della scuola non ci fu apparato dello Stato che non fu coinvolto dalla sua opera riformatrice: nuovo assetto del Ministero dell'interno, riforma comunale e provinciale, pubblica sicurezza, codice penale, statuto degli impiegati, opere pie, sistema penitenziario, emigrazione<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> *Ibidem* pp.76 ss.

<sup>75</sup> Cfr. ACS, *Crispi*, D.S.P.P. b. 98, fasc. 588: Crispi in un discorso tenuto a Roma in occasione di un banchetto in suo onore il 23 maggio 1895 a proposito dei decreti legge così spiegò il loro utilizzo: «questo regime, che suol chiamarsi dei decreti legge, è grave; lo dicono in contraddizione con lo Statuto coloro pei primi i quali vi hanno ricorso, non solo senza necessità vera, ma senza frutto per la finanza dello Stato e per l'economia nazionale. L'uso che noi ne abbiamo fatto, oltre che dalla purità della intenzione e dalla inevitabilità, è legittimato dal successo».

<sup>76</sup> Sulle riforme di Crispi si vedano R. Romanelli, *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, in "Quaderni storici", 1971, vol. I, pp. 763 – 834; L. Montevicchi, *Le riforme crispine*, in *Amministrazione statale*, Milano, Giuffrè, 1990, vol. I, pp. 415 – 446; .G. Melis, *Francesco Crispi e le riforme amministrative*, in "Le Carte e la storia", 2003, n. 2 pp. 58 – 64.

Puntò soprattutto sul rafforzamento dell'esecutivo: con la legge del 12 febbraio 1888, n. 5195 stabilì che il numero dei ministeri dovesse essere fissato con decreto reale, su proposta del presidente del Consiglio, sottraendo di fatto al Parlamento la competenza nell'organizzazione interna dell'amministrazione; lo stesso provvedimento introdusse per ogni Ministero la figura del sottosegretario di Stato che avrebbe discusso delle iniziative e delle proposte del Ministero nel ramo del Parlamento di cui faceva parte.

Di fatto la volontà di imporre sull'amministrazione centrale un forte controllo da parte del Governo ebbe come effetto immediato un'organizzazione piuttosto uniforme dell'amministrazione stessa con l'introduzione di una struttura basata sulle direzioni generali<sup>77</sup>.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario Crispi, durante il suo primo ministero, come già detto, si avvale dell'apporto di Zanardelli<sup>78</sup> amico e compagno di lunga data. Già guardasigilli con Depretis dal 1883 al 1885 tornò alla guida del Ministero della giustizia il 4 aprile 1887 per restarvi fino al 9 febbraio 1891. Zanardelli fu l'unico guardasigilli che sia riuscito a varare una riforma, se pur parziale, dell'ordinamento giudiziario.

Merito dei suoi successi, in parte dovuto anche all'impulso che Crispi seppe dare in questi anni all'azione di Governo, fu soprattutto la capacità di avere una visione della politica di ampio respiro e di lungo periodo.

La sua nomina fu accolta con favore. Sembrava essere l'uomo giusto al posto giusto.

I problemi della giustizia erano quelli che lamentati da anni rimanevano tuttavia ancora irrisolti. Il malcontento nei confronti dell'amministrazione della giustizia riguardava la lunghezza dei procedimenti, in particolare quelli civili; l'organico della magistratura, ritenuto nei numeri sproporzionato e di cui si sentiva forte il bisogno di rinnovamento; la figura del Pubblico ministero, definita «magistratura armata», strumento del potere esecutivo; e poi c'era l'annosa questione della mancata indipendenza del corpo giudiziario: «L'ideale di un buon Magistrato sta appunto nell'applicare le leggi senza passione, senza il sospetto anche lontano d'influenza, o d'impulso di una pressione, sia per compiacere chi può promuoverlo, sia per acquistarne il favore». Dipendendo dall'esecutivo «le promozioni, e i tramutamenti, ed anche le nomine, senza dubbio

---

<sup>77</sup> Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861 – 1993)*, cit. pp.127 ss.

<sup>78</sup> Guardasigilli dal 4 aprile 1887 al 9 febbraio 1891. Sulla figura di Zanardelli si veda, *Giuseppe Zanardelli, Atti del convegno Brescia 29 -30 settembre 1983, Pavia 1 ottobre 1983* a cura di R. Chiarini, Milano, Franco Angeli, 1985.

l'indipendenza, vagheggiata come dovrebbe essere, non esiste». [...] «L'inamovibilità non salva dal furore di un Ministro che vuol destinare in lontane, e pessime residenze Giudici, che non crede del suo partito. Non salva nemmeno il parere di Commissioni Consultive»<sup>79</sup>.

Zanardelli, abbandonando l'ideale di una riforma organica dell'ordinamento giudiziario, scelse la strada delle riforme parziali.

Aboliti i tribunali di commercio i cui affari furono devoluti ai tribunali civili e correzionali a partire dal 1° aprile del 1882<sup>80</sup>, colmò il ritardo nella unificazione della legislazione penale con l'emanazione del nuovo codice penale e con il deferimento alla Corte suprema di Roma di tutte le attribuzioni in materia penale, fino a quel momento attribuite alle altre Corti di cassazione del Regno, riducendo così le corti regionali a tribunali con competenza circoscritta alle cause civili.

I due progetti di legge strettamente legati, come l'uno a supporto dell'altro, procedettero di pari passo anche nelle discussioni parlamentari. La delega del Parlamento al Governo per il codice penale divenne operativa il 22 novembre 1888 con la legge n. 5881, mentre l'unificazione penale della corte, di cui si parlerà in seguito, fu approvata qualche giorno più tardi con la legge 6 dicembre 1888, n. 5825.

Sulla base della prima legge delega il Parlamento nazionale autorizzò il Governo ad emanare non più tardi del 30 giugno 1889 il nuovo codice penale del Regno che avrebbe abrogato quello del 1859 e quello delle province toscane del 1853.

L'esigenza di unificare la legislazione penale era avvertita da tempo come una priorità assoluta dal Governo italiano: «E veramente, non può dubitarsi che la presente molteplicità di codici, aggravata dalla molteplicità delle supreme corti che hanno la missione di dire l'ultima parola sulla loro interpretazione, porta danni così evidenti alla retta amministrazione della Giustizia, perturba in siffatto modo la coscienza giuridica del paese, per la varietà di trattamento che ne consegue, è di tale ostacolo alle riforme che sono invocate in altre parti della legislazione, che la necessità di un codice penale unico si impose sin dai primi momenti dell'unificazione politica»<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. ASB, Archivio famiglia Zanardelli, b. 851, fasc. gabinetto del Ministro, Affari politici 1876 – 1883: inchiesta sulle condizioni della magistratura di F. Pardi, apparsa sul giornale "L'Abruzzo" nel dicembre 1882.

<sup>80</sup> Cfr. L. 25 gennaio 1888, n. 5174.

<sup>81</sup> Cfr. ACS, *Crispi D.S.P.P.*, b. 27 fasc. 225: relazione del ministro Tajani alla Camera dei deputati del 23 novembre 1886 sul progetto del codice penale, p. 1.

Il progetto di un nuovo ed unico codice penale era stato oggetto di studio fin dai primi anni successivi alla nascita del Regno: un primo progetto fu redatto nel 1868 da una commissione costituita per studiare la riforma del sistema delle pene e per proporre il progetto di nuovo codice; l'anno seguente il ministro Michele Pironti incaricò dello studio di un progetto di codice una nuova commissione; Giuseppe De Falco, assunto a ruolo di ministro nel 1871 mise mano ad un altro progetto che, rispetto ai precedenti, comprendeva e disciplinava i crimini, i delitti e le contravvenzioni.

La proposta De Falco fu ripresa qualche anno più tardi dal ministro Mancini che riuscì a far approvare dalla Camera il 7 dicembre 1877 il primo libro del codice. La novità rispetto ai progetti precedenti riguardava la classificazione dei reati, o meglio la loro tripartizione in crimini, puniti con pene criminali, delitti, che la legge avrebbe punito con pene correzionali ed infine contravvenzioni punite con pene di polizia. Per la prima volta si paventava l'abolizione della pena di morte. Questo progetto fu tenuto in massima considerazione anche dai ministri che successivamente presentarono altri progetti di codice penale: Zanardelli e Savelli nel 1883, Pessina nel 1884 ed infine Tajani nel 1886.

Gli studi precedenti vennero praticamente tutti inglobati nel codice Zanardelli, redatto da una commissione alla cui presidenza fu posto Mancini e il cui relatore fu Villa, approvato dal Parlamento nel 1889, entrò in vigore il 1° gennaio del 1890 e rimase il testo penale del Regno d'Italia fino al codice Rocco del 1930. Rappresentò senz'altro il successo più grande dello statista.

Finalmente veniva realizzata quella unità giuridica auspicata da decenni e che si era realizzata fino ad allora nel campo amministrativo, nel diritto privato e processuale.

Il nuovo codice era sicuramente un codice moderno sia nella struttura che nelle norme: e non solo per l'abolizione della pena di morte ma anche per la classificazione dei reati in due grandi categorie: delitti e contravvenzioni.

Fu introdotto l'ergastolo per i reati più gravi; si diminuirono le sanzioni previste per i reati contro il patrimonio; soprattutto venne sancito, sia pure entro certi limiti, la libertà di sciopero pacifico come strumento di lotta dei lavoratori limitandone l'esercizio con l'uso estensivo dei concetti di violenza e minaccia<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Cfr. E. Ragionieri, *L'età crispiana*, in *Storia d'Italia dall'unità ad oggi*, vol. 4,3, Torino, Einaudi, 1976, pp. 1758 – 1767. Sul codice penale si veda P. Nuvolone, *Giuseppe Zanardelli e il codice penale del 1889*, in *Giuseppe Zanardelli*, a cura di R. Chiarini, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 163 – 182.

Non mancarono opposizioni al nuovo codice in particolare relativamente alla parte che riguardava gli abusi dei ministri dei culti nell'esercizio delle loro funzioni che, stando a quanto disposto dagli articoli 182 e 183, in caso di pubblico vilipendio verso le istituzioni, le leggi o gli atti dell'autorità statale potevano essere puniti con la detenzione dai tre mesi ai due anni<sup>83</sup>. L'ostilità al codice si espresse in lettere e petizioni inviate ai parlamentari da parte di alti esponenti del clero<sup>84</sup>, tra le quali quella inviata dai vescovi e arcivescovi delle Marche in cui dichiarandosi « mossi dal dovere di tutelare, quanto è da Noi, la libertà e indipendenza della Chiesa in Italia, cui si minacciano le più gravi offese nel nuovo codice penale, che Voi siete chiamati ad approvare» facevano appello ai deputati «affinché le sante ragioni della religione e della giustizia, e la salvezza e la prudenza, virtù proprie dei legislatori, vi inducano a respingere gli articoli che riguardano la chiesa e il sacro ministero. Evidentemente si attende alla libertà e indipendenza della Chiesa di Gesù Cristo; [...] si costituiscono giudici dei doveri sacerdotali magistrati civili affatto incompetenti invadendo una giurisdizione che unicamente spetta alla Chiesa [...] Posta l'eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge è affatto ingiusto l'assoggettare il clero a leggi eccezionali [...] Se si considerano poi le formole vaghe e indeterminate degli stessi articoli, tanto più si parrà la loro ingiustizia, ben potendo essi dare appiglio a qualunque arbitraria sentenza sugli abusi, di cui siano accusati i sacri ministri [...] Né si dica richiedere l'ordine pubblico che si aggravi la severità delle leggi penali a freno del Clero in Italia, imperocché, a confessione degli stessi suoi nemici ed a testimonianza concorde de' magistrati, ceto non v'ha più soggetto alle leggi vigenti, esemplare per giunta nella sua rassegnazione a quelle che abolirono civilmente i suoi privilegi e lo privarono del suo patrimonio»<sup>85</sup>. Difendendosi dalla accuse Zanardelli spiegò alla Camera come le disposizioni contro gli abusi del clero non fossero una novità assoluta, infatti, ve ne erano tracce già nel codice sardo del 1859.

---

<sup>83</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 163 – 182 a p. 176: «Si tratta chiaramente di delitti di opinione, la cui fattispecie è analoga a quella generale, dell'art 126 (vilipendio delle istituzioni costituzionali), ma punita più gravemente. Destinatari delle norme appaiono i ministri dei culti in genere; ma in effetti, storicamente, le norme erano dettate in riferimento ai ministri della religione cattolica. Come tali, esse sono espressione della lotta che, durante e dopo il Risorgimento, e particolarmente dopo l'annessione di Roma al Regno d'Italia, contrappose la Chiesa allo Stato».

<sup>84</sup> Cfr. ACS, *PCM Gabinetto Crispi 1888*, fasc. 1/7: Lettera del 20 maggio 1888 del Presidente Crispi inviata al Presidente della Camera in cui viene riportata la notizia di una petizione dei Cardinal Sanfelice e Capecepatro che, alla guida di un folto gruppo di vescovi del Regno, chiedevano ai Senatori e ai Deputati che fossero modificati alcuni articoli del codice. Della petizione però nei documenti consultati non vi è traccia.

<sup>85</sup> *Ivi* lettera del 3 giugno 1888 dei vescovi delle Marche inviata alla Camera dei deputati.

Le proteste e le rivendicazioni erano un chiaro sintomo di quanto ancora per il clero la perdita del potere temporale e della capitale fosse avvertito come una sconfitta politica: stando alle parole del guardasigilli pare proprio che in questi documenti si facesse un chiaro riferimento alla questione romana: «Eppure, siccome il volere non soffocata la questione romana suppone la rivendicazione del potere temporale dei Papi, così parmi sia esatto l'asserire che con tale rivendicazione si reclama solennemente la sedizione, la ribellione come un diritto, si reclama il diritto alla cospirazione contro l'integrità della patria; imperocché il restaurare il potere temporale dei Papi significa disfare l'Italia; significa toglierle, perlomeno, Roma come sua capitale». Rivendicò la legittimità delle disposizioni anche perché già presenti da tempo nei codici di altri paesi europei «sebbene in tutti questi paesi siavi un clero, il quale, può essere dissenziente da altri partiti per questioni d'ordinamento interno, ma è un clero il quale gareggia con tutti gli altri cittadini nel sostenere l'indipendenza della patria, l'integrità del territorio nazionale». A chi temesse una restrizione della libertà di coscienza e di discussione del clero, Zanardelli rispondeva che le norme in questione non si rivolgevano certo al clero che si dedicava «al tempio, all'altare, alla religione, al conforto degli afflitti e degli infermi, ma al clero che, nell'esercizio delle sue funzioni, sostituisce le diatribe di una propaganda antinazionale agli insegnamenti della morale e della carità [...] Delle presenti disposizioni del Codice, il clero veramente devoto alla sua missione, non solo, come dissi, non si potrà dire colpito, ma si dovrà riconoscere protetto»<sup>86</sup>.

Zanardelli fu anche l'autore delle due riforme più importanti dei primi trenta anni di vita del Regno d'Italia in tema di giustizia con le quali, pur partendo da presupposti differenti rispetto al passato, si proponeva di risolvere la questione dell'indipendenza del potere giudiziario dall'esecutivo.

Secondo il ministro l'indipendenza non poteva essere concretamente garantita soltanto dalla inamovibilità quando a questa non fosse stata affiancata la speranza di una futura e possibile carriera: «L'inamovibilità è nulla quando essa è accompagnata dalla immobilità a beneplacito del potere esecutivo».

La piena e completa indipendenza doveva essere, inoltre, garantita a tutta la magistratura di ogni specie e grado, quindi ai pretori ed al pubblico ministero, in modo

---

<sup>86</sup> Cfr. Discorso di G. Zanardelli sul codice penale pronunciato alla Camera il 5 giugno 1888 in *Discorsi parlamentari di Giuseppe Zanardelli*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1905, vol. II, pp. 261 – 270.

che il giudice non fosse più soggetto a quella influenza diretta o indiretta del potere esecutivo sul suo operato e sulla sua carriera<sup>87</sup>.

Con entrambi i provvedimenti del 1890, quindi, si volle rendere più agevole e trasparente la carriera del personale giudiziario sganciandola dall'influenza del Governo.

Contrario all'elettività dei giudici e alla consuetudine che le nomine fossero ad esclusivo appannaggio dell'esecutivo il ministro riteneva auspicabile: «rendere meno immobile nei suoi passaggi la magistratura, il creare in ogni grado di giurisdizione posizioni degne, le quali diminuiscano quella febbre di promozioni»<sup>88</sup>.

I due progetti di legge presentati nel 1890, rispetto a quelli presentati nel passato, ebbero il merito di riuscire ad innovare e migliorare l'assetto della giustizia.

Il primo divenne la legge del 30 marzo 1890, n. 6702 “Modificazioni alla circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura”.

L'obiettivo era il miglioramento delle condizioni economiche del personale giudiziario.

Da decenni si lamentava la modestia delle retribuzioni della magistratura mandamentale ed i lievi aumenti degli anni passati erano stati presto assorbiti dall'aumento del costo della vita. Il malcontento e le richieste di miglioramento della categoria non incontravano il favore del Governo, contrario sia ad aumentare la pressione fiscale sia a diminuire altre voci di spesa, prima fra tutte quelle militari. L'unica possibilità era, quindi, trovare le risorse economiche necessarie nel bilancio del Ministero e l'unica strada percorribile era quella della revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Considerata impossibile una discussione parlamentare sul tema, temuta da Zanardelli per le opposizioni locali e regionali, il Governo propose che il Parlamento approvasse una legge delega con i punti essenziali del provvedimento che sarebbe stato elaborato dal guardasigilli con l'ausilio di una Commissione: la delega legislativa era l'unica via, per Zanardelli, per superare le opposizioni locali<sup>89</sup>.

Nel maggio 1888 fu approvato dalla Camera quasi all'unanimità l'ordine del giorno secondo cui la Camera dava facoltà al Governo di presentare un disegno di legge che

---

<sup>87</sup> Cfr. E. Ondei, *Giuseppe Zanardelli e la magistratura*, in “Giustizia e costituzione”, n. 11, settembre 1972, pp. 13 - 19 a p. 14.

<sup>88</sup> Cfr. Discorso alla Camera di Zanardelli nelle tornate del 20 e 21 febbraio 1883 nella discussione del bilancio del Ministero per il 1883 in *Discorsi Parlamentari di Giuseppe Zanardelli*, cit. vol. II pp. 128 ss.

<sup>89</sup> Cfr. P. Saraceno, *La Magistratura nelle riforme Zanardelli*, in *Parlamento italiano*, cit. vol. VI pp. 179 -180.

prevedesse la soppressione di quelle preture e quei tribunali civili e correzionali ritenuti superflui per il regolare andamento dell'amministrazione della giustizia.

Successivamente Zanardelli presentò alla Camera il 6 maggio 1888 un disegno di legge che, tramite il riordinamento delle circoscrizioni giudiziarie, avrebbe finalmente risollevato le sorti morali e materiali della magistratura.

Dovendo trovare le risorse economiche necessarie nelle casse dello stesso Ministero decise di ridurre il numero dei funzionari mediante una drastica soppressione delle sedi.

Le circoscrizioni giudiziarie allora presenti erano all'incirca quelle ereditate dalle antiche province, conservate dal Governo nazionale per ragioni di opportunità politica. Ma, come Zanardelli non mancò di ricordare, già nel 1865, sebbene senza riuscita, il Governo aveva chiesto ed ottenuto dal Parlamento la facoltà di pubblicare con regio decreto una nuova distribuzione delle sedi giudiziarie.

I difetti di quell'ordinamento erano evidenti fin da allora: le precarie condizioni economiche del personale, inferiori rispetto all'ufficio ricoperto; l'avanzamento in carriera che risultava ancora lentissimo, la grande differenza di lavoro tra i diversi uffici giudiziari dello stesso grado, abbondante e difficile in alcuni ed esiguo in altri. Quello stato di cose faceva sì che i giovani più brillanti si rivolgessero al foro o alle carriere amministrative, piuttosto che alla magistratura e spiegava perché fosse così frequentemente testimoniata dall'esito dei concorsi «il difetto di preparazione dottrinale e pratica» dei candidati.

Per il ministro la situazione disastrosa del momento era da ricondurre al numero eccessivo di funzionari richiesto dall'ordinamento: «La necessità di reclutare cotanti magistrati, e la impossibilità in cui trovansi lo Stato, attesa la situazione delle finanze, di sostenere una spesa che valga a retribuirli tutti condegnamente e ad attrarre i migliori, obbligano necessariamente ad essere meno rigorosi nelle scelte»<sup>90</sup>.

La sua proposta prevedeva due punti fondamentali: la soppressione delle preture in eccesso e l'aumento degli stipendi ai funzionari della magistratura requirente e giudicante. La sua attenzione si pose sulle preture perché di molto superiori numericamente ai tribunali e perché, a dispetto della bassa retribuzione, al pretore veniva assegnata una grandissima parte degli affari penali e civili del Regno: «Ora, quando si considera che, nella più parte dei casi, l'alto ufficio di rendere giustizia spetta oggi ad un uomo, spesso inesperto, che muove il primo passo nella magistratura,

---

<sup>90</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVI, 3<sup>a</sup> sessione 1889 – 1890, doc. n. 95.

scarsamente retribuito, sbalestrato, solo, in luoghi ove non ha mezzi di studio, a decidere tante importanti questioni, senza aiuto, senza consiglio, senza nemmeno che la discussione di valenti patrocinatori gettando luce sulle controversie ne agevoli la decisione, apparisce evidente la necessità di porre riparo a ciò che vi ha di vizioso e pericoloso in questo stato di cose, alzando quanto è più possibile il livello della dottrina e dell'esperienza di questi modesti ma preziosi funzionari, che più da vicino incarnano il concetto della Giustizia agli occhi delle popolazioni»<sup>91</sup>.

Il giudizio del guardasigilli sul numero eccessivo di preture presenti sul territorio nazionale, era suffragato da dati statistici: rispetto alle 1819 preture sparse sul territorio una buona parte di esse - che la commissione decise essere non superiore ad un terzo - in rapporto alla popolazione e al carico di lavoro potevano essere soppresse senza alcun aggravio sull'andamento della amministrazione<sup>92</sup>.

Il nuovo assetto delle circoscrizioni mandamentali avrebbe tenuto conto dell'estensione del territorio, delle condizioni di viabilità, del numero degli affari trattati, della popolazione residente e della sua indole, se fosse cioè più o meno litigiosa. All'obiezione che la scomparsa della pretura soprattutto nei piccoli centri avrebbe privato la popolazione di un centro di cultura si rispose che, invece, una più corretta dislocazione delle sedi, fornite di un personale "più eletto" avrebbe prodotto proprio l'effetto contrario<sup>93</sup>.

L'onorevole Cuccia, relatore del disegno di legge alla Camera, spiegò che, con l'apporto di studi e analisi di una speciale Commissione composta di magistrati, nella riduzione delle circoscrizioni si sarebbe tenuto conto, delle mutate condizioni economiche e sociali del Paese rispetto al passato, dell'estensione del territorio e delle sue condizioni topografiche e climatiche, della popolazione e del suo movimento in aumento o diminuzione. Rispetto a quanto dichiarato dal guardasigilli stabilì che il numero delle preture non avrebbe dovuto essere inferiore ai due terzi<sup>94</sup>. In sostanza si chiedeva la soppressione di 600 preture.

Le somme man mano ricavate dal taglio della spesa avrebbero consentito gradualmente l'aumento dello stipendio degli aggiunti non oltre le 2.000 lire, quello dei pretori non oltre le 3.000, quello dei giudici di tribunale e dei sostituti procuratori del Re non oltre

---

<sup>91</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>92</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>93</sup> Cfr. AP, Senato, leg. XVI, 4<sup>a</sup> sessione 1889 – 1890, doc. n. 59 -A.

<sup>94</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVI, 3<sup>a</sup> sessione 1889 – 1890, doc. n. 95.

le 3.500 lire per due terzi e 4.000 per l'altro terzo; quello dei vice-presidenti di tribunale non oltre le 4.500 lire<sup>95</sup>. I funzionari che sarebbero rimasti fuori ruolo per un periodo di due anni sarebbero stati collocati in disponibilità coll'intero stipendio<sup>96</sup>.

La proposta non era del tutto nuova: Zanardelli se ne era già occupato durante il suo primo mandato nel 1883 quando rispondendo agli onorevoli Della Rocca e Cadenazzi sulla meschinità degli stipendi dei magistrati, sostenne che «per elevare gli stipendi, conviene diminuire di molto il numero dei magistrati, diminuire le sedi giudiziarie, suscitando quelle opposizioni, che trattennero il Governo dall'applicare la riforma della circoscrizione, anche quando nel 1865 gliene era stato dato dal Parlamento affidato l'incarico. L'aumento degli stipendi e la diminuzione del numero dei magistrati costituiscono il nodo della questione, perché da una parte, quando il personale è troppo numeroso, riesce impossibile trovarlo tutto di valenti e la maggioranza appartiene necessariamente alla mediocrità, e dall'altro canto coloro, i quali trovansi alle prese col bisogno, non possono recare al pretore la calma e la serenità che sono necessarie. Né basta; poiché nella carriera giuridica le professioni libere fanno una funesta concorrenza alla magistratura. [...] E notate che, se i magistrati si pagano poco presso di noi, ciò dipende in molta parte dal grandissimo loro numero. [...] Ma, ad ogni modo, conviene attuare un sistema, il quale ci permetta di diminuire il numero dei magistrati, ed anche quello delle sedi giudiziarie. Ma, appunto perché è necessario sopprimere molte sedi, [...] è conseguentemente necessario ferire molti interessi, interessi di persone ed interessi di località»<sup>97</sup>.

Tra le critiche che si levarono dai banchi dell'Aula, oltre al metodo utilizzato delle delega di ampi poteri al Governo, giudicato pericoloso, si avvertiva il timore che se il provvedimento fosse stato così approvato avrebbe creato, in particolare nelle regioni meridionali, uno squilibrio tra un ridotto numero di preture rispetto ai tribunali e alle Corti d'appello; si contestava poi la procedura con cui si sarebbe accertata la poca «utilità» di ben seicento preture.

Riguardo poi alla necessità di innalzare il livello medio della preparazione dei magistrati, che non da tutti era ritenuto così basso, la causa doveva essere rintracciata nell'istruzione impartita dalle università piuttosto che dall'esigenza di reclutare, con le

---

<sup>95</sup> Cfr. Legge 30 marzo 1890, n. 6702, articolo 10.

<sup>96</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>97</sup> Discorso alla Camera del ministro Zanardelli nelle tornate del 20 e 21 febbraio 1883 nella discussione del bilancio del Ministero per il 1883 in *Discorsi Parlamentari di Giuseppe Zanardelli*, cit. vol. II, pp. 124 – 128.

attuali circoscrizioni, un gran numero di giudici. Infine, si auspicava una riforma organica piuttosto che una legge parziale: il cattivo funzionamento della giustizia era causato non dagli uomini quanto dalla difettosa organizzazione di procedura e burocrazia; inoltre il numero delle preture da eliminare veniva ritenuta sproporzionata ed esagerata<sup>98</sup>.

Da altri, invece, si invocava l'inopportunità politica del provvedimento in un momento di crisi economica come quello che si stava attraversando allora; se fosse stato approvato avrebbe provocato da più parti lamenti e rimostranze, e soprattutto avrebbe creato una circoscrizione giudiziaria che non avrebbe più coinciso con quella amministrativa e quella finanziaria.

La condizione economica dei pretori, del resto, non era poi così diversa da quella di altri funzionari ministeriali. Si chiedeva di rialzare le condizioni morali della magistratura con ben altre garanzie, piuttosto che da un aumento dello stipendio: «Bisogna assicurare questa magistratura, darle la voluta indipendenza, difenderla dagli assalti, da qualunque parte le possan venire, mentre ora non è in alcuna guisa tutelata dall'illusoria sua inamovibilità»<sup>99</sup>.

Anche il futuro ministro della Giustizia, Adeodato Bonasi, nel paragrafo del suo volume sulla magistratura dal titolo inequivocabile "La meschinità degli stipendi della magistratura" spiegava come il trattamento economico riservato ai pretori non fosse soltanto meschino, paragonato alla gravità delle funzioni ma anche inadeguato «alle esigenze del decoro di un magistrato». Ricordava che la retribuzione di un pretore era allora equivalente a quella corrisposta ad altri dipendenti pubblici che svolgevano funzioni che non richiedevano «né un corso regolare di studi, né uno stadio di preparazione»<sup>100</sup>.

La resistenza maggiore alla riduzione del numero delle preture derivava dalla ferma convinzione che la pretura non fosse soltanto la base dell'ordinamento della giustizia ma il fondamento di tutta l'amministrazione civile, militare e finanziaria.

Le discussioni continuarono per parecchi giorni ancora, l'ostacolo maggiore fu il numero elevato di preture che si voleva eliminare; si temeva che il provvedimento sarebbe stato il preludio alla riduzione di una parte della Corti d'appello.

---

<sup>98</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVI, 4<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 17 febbraio 1890, intervento degli onorevoli Fortunato, Rosano, De Cristofaro.

<sup>99</sup> Cfr. *Ivi*, tornata del 18 febbraio 1890, intervento dell'onorevole Di Sant'Onofrio.

<sup>100</sup> Cfr. A. Bonasi, *La magistratura in Italia*, cit. p.76.

Si metteva in luce anche il costo sociale dell'operazione: l'abolizione di 600 preture avrebbe reso ai cittadini, così come si scrisse pure a proposito dell'unificazione della Corte suprema, la tutela giudiziaria più costosa.

Evidente come la richiesta di provvedere ad una minore riduzione delle preture fosse dettata più da un certo campanilismo che da effettive ragioni sociali o giudiziarie: basti pensare che tra il novembre del 1888 al febbraio 1890 furono trasmesse alla commissione incaricata di riferire sul disegno di legge decine di petizioni che, scritte da consigli comunali, sindaci, giunte municipali, per lo più delle regioni del sud del Regno, chiedevano tutte la conservazione delle proprie preture mandamentali<sup>101</sup>.

Fra i detrattori della legge anche Francesco Saverio Nitti, che evidenziò come nella riduzione delle circoscrizioni giudiziarie, le regioni meridionali sarebbero state quelle che avrebbero subito il maggior danno poiché nella discussione del disegno di legge, secondo Nitti, si tenne conto della popolazione da un punto di vista meramente quantitativo tralasciando del tutto dati quali le più difficili condizioni di vita, la maggiore povertà, le tradizioni del passato, che rendevano il sud del paese il luogo dove la delinquenza era in generale più estesa che nel resto del Regno, e dove il numero di alcuni reati, in particolare, – omicidi, furti, le lesioni personali, i reati contro il buon costume - era molto più elevato che in altre regioni. «La magistratura, sopra tutto i pretori, rappresenta dunque per l'Italia meridionale non solo una necessità, ma un mezzo di difesa e dovrebbe essere in proporzione molto superiore che altrove»<sup>102</sup>.

L'iter parlamentare del provvedimento malgrado la sua semplicità di impostazione fu più lungo del previsto<sup>103</sup>. E nonostante la sua ampia approvazione, con 209 voti a favore e 28 contrari, il regio decreto di attuazione, quello del 9 novembre 1891, n. 669, ad opera del ministro Luigi Ferraris ebbe un successo minore rispetto alle aspettative. Delle 1819 preture esistenti ne vennero soppresse soltanto 271 contro le 600 proposte, e quindi gli aumenti retributivi furono ben più modesti di quanto Zanardelli si era proposto.

---

<sup>101</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVI, 4ª sessione 1889 -1890, doc. n. 4-A bis (riproduzione del documento n. 95 delle III sessione 1889) elenco delle petizioni presentate alla Camera e trasmesse alla Commissione incaricata di riferire sul disegno di legge.

<sup>102</sup> Cfr. F. S. Nitti, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896 – 97*, Napoli, Soc. anonima cooperativa tipografica, 1900, pp. 272 – 279.

<sup>103</sup> Presentato per la prima volta alla camera il 6 maggio 1889, a cui seguì la relazione di Cuccia, segretario della Commissione, nel giugno dello stesso anno, per la chiusura della sessione il disegno fu di nuovo presentato nel novembre 1889; la discussione venne ripresa nei primi mesi dell'anno successivo fino all'approvazione avvenuta alla fine del mese di marzo.

Ferraris sottolineò la difficoltà di decidere l'eliminazione di una pretura piuttosto che un'altra, sulla base di puri parametri oggettivi: «non sempre o non tanto la importanza economica della sede, attuale o nuova delle preture, quanto, almeno per lo più, la comodità o la possibilità degli accessi, la correlatività dei rapporti delle varie località, costituenti la compagine della circoscrizione debbono tenersi presenti e bene spesso prevalere»<sup>104</sup>.

Ancora oggi le difficoltà nella distribuzione delle circoscrizioni sono molteplici e andrebbero correlate ad altri interventi di riforma giudiziaria: la revisione delle circoscrizioni dovrebbe essere accompagnata anche da una revisione degli ordinamenti giudiziario e processuale e una grande riflessione dovrebbe essere dedicata all'individuazione di criteri oggettivi da seguire: eliminazione degli uffici dove il carico di lavoro è scarso, oppure realizzazione di migliori modelli di concentrazione di personale e di estensione territoriale di popolazione da servire<sup>105</sup>.

La delusione di Zanardelli fu enorme fino a dire che avrebbe preferito che non si facesse più nulla del suo disegno di legge «Imperocchè con ciò che fu fatto non solo si lasciano sussistere tutte le precedenti disuguaglianze, ma restano completamente frustrati gli scopi della legge, e ciò che più ancora, dopo le delusioni subite, sono rese in questo campo impossibili tutte le riforme avvenire»<sup>106</sup>.

Strettamente connesso al disegno di legge che ridisegnava le circoscrizioni giudiziarie fu quello, presentato nelle stesse giornate alla Camera, sull'ammissione e le promozioni del personale giudiziario che Zanardelli riteneva il naturale completamento del primo, poiché ispirato dallo stesso scopo di risollevarle le condizioni della magistratura, regolamentando con maggiori garanzie l'ammissione e la carriera. «Mentre si riduce il numero delle sedi, converrebbe pure occuparsi delle condizioni d'ammissione alla magistratura»<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Cfr. Relazione al Re del guardasigilli L. Ferraris sul decreto del 9 novembre 1891, n. 669, in *Collezione celerifera*, 1891, vol. II, p. 1434.

<sup>105</sup> Cfr. E. Lupo, *La revisione delle circoscrizioni giudiziarie*, in "Giustizia civile", 1980, vol. II, pp. 397 – 408, a pp. 398, 9. Sulle circoscrizioni si veda anche M. Saija, *Le circoscrizioni giudiziarie italiane dall'unità alla Repubblica*, Messina, La grafica, 1992.

<sup>106</sup> Cfr. Parole pronunciate da Zanardelli alla Camera nella tornata del 7 dicembre 1891 in *Discorsi Parlamentari di Giuseppe Zanardelli*, cit. vol. I, p. 315.

<sup>107</sup> Cfr. *Ivi*, vol. II, discorso del ministro Zanardelli pronunciato alla Camera nella tornata del 24 maggio 1888 nella discussione del bilancio del Ministero per l'esercizio 1888 – 89, p. 215.

Il progetto di legge avrebbe, ancora più del primo, trasformato la struttura dell'ordinamento giudiziario e le funzioni della magistratura «mirando ad assicurarne in modo più efficace e salutare la periodica rinnovazione»<sup>108</sup>.

Fino ad allora il reclutamento e la carriera erano stati disciplinati da quanto disposto dall'ordinamento del 1865 che prevedeva un doppio sistema di assunzione: nomina da parte del Re su proposta del guardasigilli<sup>109</sup> e superamento del concorso per uditore disciplinato dall'articolo 19 del capo IV dell'ordinamento. Per quanto riguarda la nomina diretta, questa si rivolgeva agli avvocati, ai procuratori e ai notai che venivano nominati vice-pretori, oppure agli avvocati o professori universitari che accedevano direttamente ai tribunali o alle Corti d'appello. Il concorso per uditore consisteva in un solo esame scritto che i candidati sostenevano presso la sede della Corte d'appello nel cui distretto avevano la residenza. Al termine della prova gli elaborati venivano inviati alla commissione esaminatrice costituita da nove membri tra alti magistrati e professori universitari. I vincitori venivano quindi assegnati successivamente ai rispettivi uffici dove avrebbero compiuto un periodo di tirocinio la cui durata era variabile: essi infatti potevano scegliere dopo un anno di affrontare un esame pratico per la nomina a pretore, oppure, dopo tre anni, sottoporsi all'esame per la nomina ad aggiunto giudiziario e passare dopo altri due anni di tirocinio al ruolo di giudice di tribunale<sup>110</sup>. L'ordinamento prevedeva altresì all'articolo 39 altre modalità per l'ingresso in magistratura: potevano essere nominati pretori i vice-pretori mandamentali laureati in legge dopo quattro anni di attività; i laureati in legge dopo cinque anni di esercizio dell'avvocatura; i procuratori dopo otto anni di avvocatura ed i notai dopo otto anni di esercizio della professione, purché laureati in legge. Infine l'articolo 50 concedeva al guardasigilli la possibilità di nominare giudici di tribunale i laureati in legge, dopo sette di anni di attività nell'avvocatura o dopo dieci anni nello svolgimento della professione di procuratore.

Il concorso era bandito dal ministro della giustizia a suo piacimento e poteva accadere che il numero dei posti disponibile fosse superiore o uguale al numero delle domande creando una situazione tale per cui i candidati si presentavano in numero uguale ai posti messi a concorso. Il periodo dell'uditorato non era propriamente ispirato al principio di

---

<sup>108</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVI, 3<sup>a</sup> sessione 1889, doc. n. 103.

<sup>109</sup> Rd n. 2626 articolo 8 del secondo capo.

<sup>110</sup> Cfr. P. Saraceno, *Il reclutamento dei magistrati dall'unità al 1890*, cit. pp. 555 ss.: gli elaborati vertevano su cinque materie: diritto romano e storia della legislazione italiana, filosofia del diritto, codice civile e procedura civile, codice penale e procedura penale, codice di commercio e ordinamento giudiziario.

voler dare una formazione giuridica adeguata al futuro giudice quanto piuttosto alla necessità di servizio secondo quanto disposto dall'articolo 20 per cui «Gli uditori sono dal Ministro della Giustizia destinati alle diverse Corti, tribunali ed uffici, avuto riguardo ai bisogni ed alle convenienze del servizio». Al termine del tirocinio l'uditore doveva superare un esame pratico oppure dopo solo sei mesi di tirocinio poteva essere nominato vice-pretori<sup>111</sup>.

Questo sistema rimase in vigore, sostanzialmente invariato, fino al 1890, eccezion fatta per il decreto Vigliani del dicembre 1875 che aveva ampliato la possibilità di essere nominato pretore senza concorso concedendola ai vice-pretori dopo due anni di esercizio, ai laureati in legge dopo tre anni di pratica forense e ai procuratori e ai notai dopo quattro anni di attività<sup>112</sup>.

Zanardelli, da un lato volle contenere il potere del guardasigilli nelle nomine e nei trasferimenti del personale, di cui egli stesso, come dichiarò nella relazione di presentazione della legge, fece un uso parsimonioso e, dall'altro, volle mettere fine a questo sistema di doppio binario facendo sì che il concorso e il tirocinio fossero le sole strade per entrare a far parte del personale giudiziario. «Questo sistema parmi essere indubbiamente scevro d'arbitrii e il più liberale fra tutti, siccome quello che garantisce al solo merito il diritto alle importanti funzioni della magistratura, aprendone con la massima eguaglianza l'ingresso a tutti coloro che ne siano intellettualmente capaci e moralmente degni»<sup>113</sup>. Occorreva per il ministro ripristinare nell'uditorato l'esatto concetto di tirocinio con il precipuo scopo di ottenere «quella preparazione che deve temprare l'ingegno e il carattere, piegando la mente dall'astrattezza degli studi dottrinali alla considerazione pratica e alla definizione de' rapporti civili, sviluppando lo spirito d'osservazione, concorrendo a formare la necessaria sicurezza di criterio e fermezza di giudizio e compiendo in una parola ciò che si chiamerebbe l'educazione giudiziaria dell'aspirante»<sup>114</sup>. Ridotto il numero delle preture, non vi era più ragione di ricorrere a quel sistema di reclutamento «sussidiario» che apriva la strada agli avvocati, ai notai e ai procuratori e impedire che la magistratura divenisse «l'ultimo rifugio di coloro che non hanno fatto buona prova nel campo della libera professione». Zanardelli decise,

---

<sup>111</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. pp. 280 - 286.

<sup>112</sup> Cfr. Rd 23 dicembre 1875, n. 2839.

<sup>113</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVI, 3<sup>a</sup> sessione 1889 - 1890, doc. n. 103.

<sup>114</sup> Cfr. *Ivi*.

dunque, che l'unica via per coloro che desideravano accedere al primo scalino della gerarchia giudiziaria fosse il superamento del concorso<sup>115</sup>.

«Meglio è chiudere la porta agli incapaci, che espellerli dopo che siano già entrati». Il nuovo sistema avrebbe avuto il merito di aumentare anche l'indipendenza del potere giudiziario dall'esecutivo poiché «quando tutti coloro che entrano nella magistratura, per le garanzie che esigono, fossero ottimi, potrebbe lasciarsi minore arbitrio al potere esecutivo nelle promozioni, si potrebbe facilmente fare più gran parte a quelle promozioni per anzianità»<sup>116</sup>.

I punti fondamentali del provvedimento furono dunque la consacrazione del tirocinio in qualità di uditore a differenza di quanto era previsto dalla legge organica del 1865 che non lo riteneva una condizione essenziale per l'ingresso in magistratura, ed il concorso che Zanardelli volle fosse disciplinato direttamente dalla legge e non dal regolamento successivo per meglio garantirne l'importanza e la trasparenza: questo prevedeva una prova scritta, sulle materie già indicate nel 1865<sup>117</sup> con l'aggiunta del diritto costituzionale ed amministrativo ed una prova orale durante la quale i candidati sarebbero stati interrogati oltre che sulle materie dello scritto anche sul diritto internazionale ed ecclesiastico. Il concorso si sarebbe tenuto nella sola capitale; vi avrebbero potuto partecipare i candidati con una età compresa tra i ventuno e i trenta anni. I vincitori, nominati uditori, dopo almeno diciotto mesi di servizio effettivo, e dopo il superamento di una prova pratica avrebbero ottenuto l'abilitazione all'esercizio delle funzioni giudiziarie come membri di tribunale, vice-pretori o reggenti di pretura. Le promozioni sarebbero state regolate dal criterio dell'anzianità congiunta al merito oppure mediante il superamento di un esame speciale definito per «merito distinto». Ai posti di giudice di tribunale e di sostituto procuratore del Re, accedevano, infatti, nella proporzione dei due terzi gli aggiunti giudiziari promossi col criterio dell'anzianità congiunta al merito e per la restante parte gli aggiunti dopo due anni di esercizio e i pretori dopo aver superato l'esame per merito distinto<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> Cfr. *Ivi*.

<sup>116</sup> Cfr. Relazione al Parlamento del disegno di legge sulla ammissione e promozioni nella magistratura, tornata del 4 marzo 1890 in *Discorsi Parlamentari di Giuseppe Zanardelli*, cit. vol. II, p. 606.

<sup>117</sup> Filosofia del diritto e storia del diritto italiano, diritto romano, diritto e procedura civile, diritto commerciale, diritto e procedura civile.

<sup>118</sup> Il merito distinto doveva risultare dal superamento di un concorso per titoli e per esame scritto ed orale con lo scopo di accertare secondo quanto disposto dall'articolo 16 della legge che il candidato fosse fornito di cultura giuridica dottrinale e pratica.

La legge introdusse anche l'unicità della graduatoria per le carriere giudicanti e requirenti da stabilirsi per l'avvenire.

Il disegno di legge seguì all'incirca lo stesso iter del precedente: presentato una prima volta nel maggio 1889 dal ministro, ripresentato il 28 novembre e preparato dalla stessa commissione fu approvato, dopo la chiusura della sessione, nei primi mesi del 1890.

Dalla relazione della commissione si comprende come la necessità di rendere migliore l'ordine giudiziario in ogni suo grado, avesse reso indispensabile stabilire quali dovessero essere le basi della sua prima composizione, limitando da un lato, il potere dell'esecutivo nelle nomine e nelle promozioni e, nel limitare per legge la possibilità di scegliere magistrati fuori del personale impiegato fin dall'inizio della carriera nell'amministrazione giudiziaria. Bisognava circondare la carriera giudiziaria di garanzie e corrispettivi materiali e morali senza i quali la magistratura non avrebbe potuto elevarsi e senza i quali la magistratura non avrebbe avuto quella attrazione necessaria per richiamare i giovani più valorosi<sup>119</sup>.

Nonostante il plauso generale che la proposta del ministro aveva suscitato non mancarono critiche soprattutto sulle modalità di svolgimento del concorso e sulla sua efficacia: l'onorevole Bobbio, ad esempio, riteneva le prove del concorso troppo severe innanzitutto per l'ampliamento delle materie d'esame per dei giovani appena usciti dalle università freschi di studi teorici ma non certo di sicura dottrina; anche l'aver aggiunto la prova orale non avrebbe garantito secondo il deputato la selezione degli intelletti migliori. Giudicava più opportuno avere quella stessa severità nelle prove pratiche; l'onorevole L'onorevole Gianturco avrebbe invece preferito il superamento di quell'esame di concorso al termine dei diciotto mesi di tirocinio, solo allora si poteva richiedere prova delle capacità e delle attitudini del candidato a divenire magistrato. Proponeva praticamente l'introduzione nella magistratura dell'esame di Stato tenuto conto che i candidati avevano sostenuto gli stessi esami durante il corso di laurea<sup>120</sup>.

Da altri invece la prova di concorso era difesa strenuamente giudicandola una prova necessaria poiché la semplice laurea non era una prova sufficiente a testare le capacità del futuro magistrato.

---

<sup>119</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVI, 4<sup>a</sup> sessione 1889 - 1890, doc. n. 5-A.

<sup>120</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XVI, 4<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 3 marzo 1890, intervento dell'onorevole Gianturco che calcolò gli esami ai quali erano sottoposti i magistrati: 25 esami di ginnasio, 34 di liceo, 21 di università, 10 nel primo concorso alla magistratura, 5 per le ammissioni alle funzioni giudiziarie e concluse che «Un giovane italiano dunque, il quale voglia divenire aggiunto giudiziario, deve aver sostenuto 105 esami: un numero tale da svigorire i più forti, i meglio temprati, i più adatti all'ufficio».

A chi chiedeva, a proposito delle promozioni, invece, uno studio approfondito dell'annoso problema dell'inamovibilità e dell'interpretazione dell'articolo 69 dello Statuto circa l'inamovibilità di sede oltre che del grado<sup>121</sup> Zanardelli rispose: «che il presente disegno di legge ci avvii alla mèta con molta efficacia. Imperocché quando tutti coloro che entrano nella magistratura, per le garanzie che si esigono, fossero ottimi, potrebbe lasciarsi minore arbitrio al potere esecutivo nelle promozioni»<sup>122</sup>.

La legge del 1890, favorita anche da un naturale ricambio generazionale, contribuì al rinnovamento del personale anche ai vertici della magistratura occupati fino ad allora da quei magistrati, di nomina ministeriale, provenienti dalle antiche magistrature regionali, che si erano particolarmente distinti durante l'esperienza risorgimentale. L'introduzione del concorso, i cui effetti saranno visibili in modo particolare a partire dai primi anni del novecento, segnò il passaggio da una generazione di magistrati di origine politica ad un'altra di formazione puramente tecnica. È da questo momento che si assiste ad una sempre più marcata separazione tra classe politica e magistratura.

La separazione del potere giudiziario rispetto a quello politico si accentuerà ancora di più negli anni successivi con l'istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura e la fondazione dell'Associazione generale dei magistrati italiani.

#### **4. *Il Ministero di grazia e giustizia e dei culti***

L'amministrazione centrale del Regno d'Italia, in linea di continuità con l'amministrazione dello Stato sabauda, fu affidata ad otto Ministeri<sup>123</sup>. La loro organizzazione, disciplinata da una legge sarda del 23 marzo 1853<sup>124</sup>, poi confermata da un decreto del 13 novembre 1859<sup>125</sup>, fu, ad unificazione ultimata, estesa all'intero paese.

---

<sup>121</sup> Cfr. *Ivi*, intervento dell'on. le Rinaldi.

<sup>122</sup> Cfr. *Ivi*, intervento del ministro Zanardelli.

<sup>123</sup> I ministeri erano: Affari Esteri, Interni, Guerra, Finanze, Pubblica Istruzione, Lavori Pubblici, Agricoltura Industria e Commercio.

<sup>124</sup> L'amministrazione per ministeri del Regno d'Italia si deve alla L. 23 marzo 1853, n. 1483 con la quale Cavour riorganizzò l'amministrazione centrale dello Stato di Sardegna. Nel 1717 furono istituite in Piemonte due Segreterie di Stato, una per gli Interni ed una per gli Esteri. Più tardi si aggiunsero nel 1816 quella della Finanza, nel 1831 la segreteria per la Giustizia e nel 1847 quella per l'Istruzione e i Lavori Pubblici. In seguito questi uffici assunsero il nome di ministeri. Per la storia dell'amministrazione pubblica italiana si veda G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861 – 1993)*, cit.

<sup>125</sup> Il Rd 3746 dava facoltà al Governo di riunire in Direzioni generali gli uffici relativi ad un medesimo ramo d'amministrazione dipendenti da un solo Ministero. Il provvedimento fu definito nella relazione di presentazione dei ministri Ricasoli e Minghetti «un provvedimento salutare per dare all'Amministrazione

L'apparato burocratico, in generale, all'indomani della costituzione del nuovo Stato, era decisamente esiguo con una spesa complessiva che non superava il 10 per cento del prodotto interno lordo. Inoltre, l'impiegato pubblico non godette se non a partire dalla fine del secolo di alcuna garanzia e protezione giuridica<sup>126</sup>.

Per quanto attiene all'amministrazione della giustizia, nello Stato di Sardegna, anticamente, il controllo sulle magistrature, la conoscenza dei ricorsi in materia di giustizia, nonché la facoltà di intervenire e decidere sui conflitti di giurisdizione erano funzioni attribuite alla figura del Gran Cancelliere. In caso di vacanza, questi, veniva sostituito da un ministro che assumeva il titolo ed il grado di guardasigilli. Le Regie patenti del 1831 affiancarono alla Cancelleria il dicastero degli Affari Ecclesiastici, di Grazia e Giustizia.

Il dicastero sopravvisse alla legislazione successiva mantenendo le medesime competenze. La sua gestione economica venne invece affidata al Ministero dell'interno a cui furono anche attribuite le questioni di culto<sup>127</sup>.

Dopo la nascita del Regno d'Italia, con il regio decreto 16 ottobre 1861, n. 275 il dicastero di Grazia e Giustizia e degli Affari Ecclesiastici ottenne una maggiore autonomia rispetto all'Interno; gli furono anche attribuite le competenze degli affari di culto spettanti, anche quelle, fino ad allora all'Interno ed assunse la denominazione di Ministero di grazia e giustizia e dei culti<sup>128</sup>.

L'organizzazione degli uffici era basata su una rigida struttura gerarchica e piramidale al cui vertice era il ministro, coadiuvato, almeno per quanto riguardava lo svolgimento delle pratiche amministrative, da un segretario scelto tra i funzionari della magistratura; immediatamente dopo erano i direttori capidivisione, i capisezione di prima, seconda e terza classe, i segretari di prima e seconda classe, i vicesegretari, i primi commessi, ed infine, i commessi di prima, seconda e terza classe<sup>129</sup>.

La prima vera struttura data all'amministrazione della giustizia, fu quella del Regio decreto del 20 gennaio 1861, che prevedeva accanto al ministro e ad un segretario, sei divisioni e un ufficio di gabinetto, inserito all'interno della prima divisione; per quanto

---

ordinaria un corso sollecito e regolare che diversamente si renderebbe difficile tanto più colle avvenute ampliamenti del Regno» in *Collezione celerifera*, 1861, vol. II, p. 2102, 3.

<sup>126</sup> Cfr. F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale 1861 – 1901*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 17.

<sup>127</sup> Cfr. A. Assisi, *Il Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti. Nelle sue vicende*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1919.

<sup>128</sup> Cfr. N. Bertini, *Il Ministero della Giustizia e degli affari di culto tra la crisi dello Stato liberale e la stabilizzazione dello regime fascista (1919 – 1932)*, in "Le carte e la storia", cit. p.172.

<sup>129</sup> Cfr. R. Porrini, *I ministeri*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo* a cura di V.E. Orlando, Milano, Società editrice libraria, vol. I pp. 449 – 760 a p. 752.

riguarda gli impiegati si passò dai 47 stabiliti soltanto due anni prima col decreto del 13 novembre 1859, ai 134 compresi anche gli 80 applicati provenienti per lo più dalla carriera giudiziaria<sup>130</sup>; a questo organico l'anno seguente si aggiunse un capodivisione e ed altri 58 impiegati<sup>131</sup>.

Fu subito avvertita la necessità di dare al Ministero una nuova organizzazione che fu stabilita col Regio decreto del 18 gennaio 1863, n. 1125 dal ministro Giuseppe Pisanelli. Nella relazione il ministro spiegò come volesse organizzare in maniera efficiente il lavoro negli uffici e separare in modo logico la trattazione delle materie allo scopo di rendere più veloce lo svolgimento delle pratiche; la nuova organizzazione prevedeva due macrostrutture ai cui vertici era un direttore superiore: la prima per gli affari di grazia e giustizia e la seconda per gli affari dei culti; all'interno delle due macrostrutture trovavano spazio nove divisioni, secondo la natura delle funzioni. Il ministro, affiancato da un segretario generale, poteva delegare ai capidivisione la firma di quegli atti che riteneva di semplice istruzione o di sola esecuzione di deliberazioni già prese perché «Numerosi atti tornano necessari alla preparazione degli affari, massime di personale; minuti e non meno molteplici provvedimenti abbisognano per dare esecuzione a disposizioni e a deliberazioni già prese; tutti questi sono atti semplicissimi e di mero ordine, che, riservandoli alla firma del ministro o, del segretario generale, apporterebbero da un lato perdita di tempo prezioso, dall'altro ritardo inutile anzi pregiudicchevole»<sup>132</sup>.

Questo assetto fu confermato dal successivo decreto n. 2630, del 26 novembre 1865.

Intanto un nuovo provvedimento stabilì che la direzione dei culti, posta alle dirette dipendenze di un direttore generale, divenisse direzione generale per gli affari dei culti il cui personale continuava a dipendere dal Ministero<sup>133</sup>.

In seguito, il Governo, mosso dalla volontà di dare una più efficiente sistemazione alla amministrazione dello Stato, decise che a ciascun ministero venisse concessa la più ampia discrezionalità nell'organizzare autonomamente i propri uffici, con l'obiettivo di introdurre nell'amministrazione dello Stato una migliore ripartizione del lavoro e delle

---

<sup>130</sup> Rd 20 gennaio 1861, n. 4626.

<sup>131</sup> Rd 23 febbraio 1862, n. 481 e Rd 17 luglio 1862, n. 827.

<sup>132</sup> Cfr. Relazione al Re del ministro G. Pisanelli per la presentazione del decreto n. 1125 in *Collezione Celerifera*, vol. I 1863, pp. 757 - 759.

<sup>133</sup> Cfr. R. Porrini, *I ministeri*, cit. p. 752, Rd. 24 dicembre 1864, n. 2082.

responsabilità, nonché un ordinamento più razionale e spedito della macchina burocratica<sup>134</sup>.

Il primo fra i decreti emanato in armonia con quanto stabilito dal Governo fu proprio quello del Ministero della giustizia. Sulla base dello studio di una sotto-commissione parlamentare, incaricata di riferire su riforme e bilanci per la pubblica amministrazione, il ministro, Francesco Borgatti, propose un ordinamento<sup>135</sup>, il cui punto centrale fu la riduzione del numero delle divisioni e di conseguenza quello degli impiegati che al momento erano 187<sup>136</sup>. Il nuovo organico ne prevedeva una drastica riduzione che portava il numero degli effettivi soltanto a 116; 140 nel complesso se si consideravano anche gli uscieri e gli inservienti.

Dalla relazione riferita al Re dal ministro si evince quale fosse l'obiettivo del provvedimento, in linea del resto con la politica economica intrapresa dai primi governi: riduzione della spesa, innanzitutto, e anche una migliore gestione della cosa pubblica.

Fino a quel momento il Ministero, sull'esempio delle altre amministrazioni centrali, era stato strutturato in divisioni con a capo un capodivisione; le divisioni a loro volta erano ripartite in sezioni, ciascuna guidata da un caposezione; lo svolgimento delle pratiche era organizzato secondo il sistema di una vera e propria catena di montaggio: gli affari venivano assegnati dal segretario generale, in base al loro contenuto, ai capidivisione, da questi venivano assegnati ai capisezione che infine li passavano all'impiegato, il vero esecutore pratico; passaggi identici, in senso inverso, quando sorgevano complicazioni o dubbi nella trattazione della pratica.

---

<sup>134</sup> Rd 24 ottobre 1866, n. 3306: le amministrazioni centrali e gli uffici ordinati in direzioni generali o in consigli potevano essere, con decreti reali e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, composte ed ordinate differentemente fra loro ed in modo diverso da quello prescritto dalla legge 13 novembre 1859, n. 3746. Il provvedimento lasciava ampio spazio alle singole amministrazioni di organizzarsi anche diversamente. Era facoltà del singolo Ministero istituire al suo interno per decreto reale un consiglio d'amministrazione. Per quanto riguarda gli impieghi pubblici questi si distinguevano in impieghi di ordine superiore e di ordine inferiore. L'ammissione all'impiego di volontario avveniva mediante concorso scritto ed orale; dopo due anni di servizio si poteva accedere al concorso per vice-segretario. Si sanciva che come per il corpo diplomatico e consolare, gli insegnanti e gli ufficiali militari e civili anche i magistrati potessero essere chiamati ad esercitare funzioni temporanee nell'amministrazione centrale dalla quale dipendevano.

<sup>135</sup> Rd 4 novembre 1866, n. 3331.

<sup>136</sup> Cfr. tabella del personale allegata al Rd 14 dicembre 1865, n. 2630 : al Ministero della giustizia oltre al ministro, al segretario e al direttore generale dei culti erano assegnati 4 direttori capidivisione di prima classe, 4 direttori capidivisione di seconda classe, 15 capisezione, 15 segretari di prima classe, 15 segretari di seconda classe, 26 applicati di prima classe, 26 di applicati di seconda e 26 di terza classe, 27 applicati di quarta classe, 2 uscieri capi, 20 uscieri, 4 inservienti.

Poteva accadere che, una volta che la pratica fosse tornata al capodivisione, questi poteva rimetterla nelle mani del segretario o addirittura del ministro stesso. Evidente come i tempi fossero tutt'altro che rapidi.

Nell'intento, quindi, di rendere l'attività ministeriale più snella e celere il ministro Borgatti decise di abolire le sezioni, struttura ritenuta inutile per il tipo di pratiche gestite dal dicastero, poiché «se possono essere un mezzo utile di ripartizione degli affari nei centri di amministrazione economica, dove il lavoro abbonda per quantità, sono un fuor d'opera nel Ministero della Giustizia, dove il lavoro è grande ed importante per la qualità»; inoltre, «il ripartimento delle Divisioni in Sezioni, alle quali è preposto un Capo con impiegati subalterni, porta un numero eccessivo di funzionari, tra i quali suolsi frazionare il lavoro». Propose, quindi, di organizzare l'amministrazione tramite una rete di impiegati, numericamente inferiori rispetto al passato, che fossero «distinti» per capacità, esperienza e dottrina, in una parola «abili». Il decreto stabilì, quindi, che il Ministero di grazia e giustizia e dei culti fosse ripartito in quattro divisioni, una in meno rispetto alle cinque proposte dalla commissione: la prima per gli affari civili, la seconda per gli affari penali, la terza per gli affari dei culti, e la quarta per gli affari del personale, di contabilità e di economia, successivamente sdoppiata in due distinte divisioni<sup>137</sup>.

Lo studio della sotto-commissione aveva evidenziato che uno dei mali dell'amministrazione della giustizia, così come era emerso anche per il corpo della magistratura, fosse proprio l'elevato numero degli addetti considerato troppo elevato, e causa dello stipendio esiguo degli impiegati.

Naturale – sostenne ancora il ministro – come, i laureati in legge, i più brillanti, scegliessero le professioni forensi o giudiziarie, dove maggiori erano le possibilità di carriera e di guadagno, rispetto ad un lavoro presso l'amministrazione centrale. Cosicché al Ministero non rimanevano altri se non «coloro che non hanno speranza di riuscire bene altrove, i mediocri, che poi sono chiamati a coadiuvare i ministri nei lavori legislativi»<sup>138</sup>.

Le politiche di riduzione del personale, accompagnate magari anche dal timore di una scarsa preparazione degli impiegati, fecero sì che i funzionari appartenenti alla

---

<sup>137</sup> Infatti stando a quanto riportato dal "Calendario Generale del Regno" dal 1866 fino al 1868 le divisioni furono cinque.

<sup>138</sup> Cfr. Relazione del ministro Borgatti al Re per la presentazione del Rd del 4 novembre 1866, n. 3331 relativo al nuovo ordinamento del Ministero della giustizia, in *Collezione celerifera*, vol. I 1867, pp. 417 – 430.

magistratura cominciassero a essere chiamati al Ministero, in qualità di applicati, per lo svolgimento di attività di particolare gravità e specialità. Alla data del decreto Borgatti se ne contavano ben 79.

Il segretario generale, invece, assunse una nuova denominazione più consona alle sue funzioni: tenendo conto del ruolo e della posizione che occupava nel Ministero, - rappresentava il ministro e firmava *pel ministro* tutte le pratiche tranne quelle che il guardasigilli riserva a sé - occorreva determinare con la denominazione stessa le funzioni amministrative e non politiche che gli erano attribuite affinché meglio rispondesse alle esigenze del servizio. Si decise che da allora in poi fosse chiamato direttore generale, termine ritenuto più vicino alla sua funzione amministrativa<sup>139</sup>.

Fu anche abolito il gabinetto, che, destinato alla trattazione degli affari segreti o che per la loro specialità il ministro intendeva avocare a sé, non aveva più ragione di sussistere poiché il segreto d'ufficio sarebbe stato, da quel momento, un dovere di tutti gli impiegati. Infine, i funzionari del Ministero vennero separati in due ordini distinti: gli impiegati di cancelleria, responsabili della parte direttiva del lavoro, corrispondenti al grado dei giudici, e gli impiegati di segreteria, che corrispondevano ai funzionari del Pubblico ministero, ai quali spettava il lavoro puramente amministrativo.

Stabilita così la corrispondenza dei gradi, si regolava pure il passaggio dei funzionari ministeriali all'ordine giudiziario e viceversa. Quindi i capidivisione furono equiparati ai consiglieri di Corte d'appello, i capisezione di prima e seconda fascia venivano parificati ai presidenti dei tribunali civili e correzionali.

Presso il Ministero venne istituito anche un consiglio formato dai direttori capidivisione e presieduto dal ministro o dal direttore generale i cui compiti erano esaminare i progetti di regolamento per il servizio interno e decidere le nomine e le promozioni degli impiegati<sup>140</sup>.

Alle dipendenze del Ministero era anche l'amministrazione della cassa ecclesiastica che, sorta nel 1855, fu trasformata in direzione generale nel 1864; due anni più tardi, per

---

<sup>139</sup> Negli anni la figura del segretario generale affiancò quella del direttore generale ed assunse un ruolo diverso da quello puramente amministrativo assegnatogli con la legge del 1853, indirizzando le sue mansioni verso un'attività puramente politica; le sue funzioni amministrative vennero assunte dal direttore generale. Sull'evoluzione della figura del segretario generale si veda S. Rudatis, *I Segretari generali dei ministeri: amministrazione e politica (1848 – 1888)*, Milano, Giuffrè, 1986.

<sup>140</sup> Cfr. Relazione del ministro Borgatti al Re per la presentazione del Rd del 4 novembre 1866, n. 3331 relativo al nuovo ordinamento del Ministero della giustizia, cit.

effetto della legge del 7 luglio 1866, n. 3036<sup>141</sup>, con cui si era stabilita la chiusura degli ordini, delle corporazioni, delle congregazioni religiose regolari e secolari ed i Conservatorii e Ritiri, fu soppressa e al suo posto venne istituita l'amministrazione del fondo per il culto, «un ente distinto e separato dallo Stato con fondi e redditi propri»<sup>142</sup>.

La nuova amministrazione al cui vertice era un direttore assistito da un consiglio di amministrazione, nominati per decreto reale, gestiva il fondo per il culto e il fondo di beneficenza e di religione della città di Roma. Nonostante il suo carattere di amministrazione “speciale” venne assimilata alle altre amministrazioni centrali quanto ad ordinamento: si decise che sarebbe stata ripartita in divisioni o uffici al cui vertice era un direttore nominato dal Re su proposta del guardasigilli; il personale sarebbe stato quello delle disciolte Casse Ecclesiastiche e quello della soppressa direzione generale presso il Ministero della giustizia<sup>143</sup>. L'amministrazione del fondo del culto rimase tuttavia un'amministrazione separata dal Ministero «possiede a suo beneficio quello che non abbiamo nessuno di noi. L'amministrazione è indipendente; è un'amministrazione separata che dipende non dal Ministero di giustizia ma dal ministro di giustizia, con una specie di vincolo personale»<sup>144</sup>.

Appena due anni dopo la pianta organica voluta dal Borgatti un nuovo Regio decreto ripristinò le 7 divisioni: affari civili, affari penali, due divisioni per gli affari di culto, l'una relativa alla giurisdizione e polizia ecclesiastica, l'altra riguardante il patrimonio ecclesiastico, due divisioni anche per gli affari del personale, l'una con competenza per le nomine e i trasferimenti del personale del Ministero, delle Corti di cassazione, e delle Corti e tribunali d'appello, l'altra con attribuzioni relative ai pretori, ai vicepretori, ai cancellieri e ai vicecancellieri; infine la divisione affari amministrativi e di contabilità. Furono ripristinate le sezioni ed il gabinetto ed il numero dei dipendenti salì a 145<sup>145</sup>.

---

<sup>141</sup> La legge eversiva del 1866, n. 3036 stabilì la soppressione degli ordini e delle corporazioni religiose mentre la legge del 1867 n. 3848 decise la liquidazione dell'Asse ecclesiastico. Nel 1879 fu abolita la giunta liquidatrice dell'asse ecclesiastico per la gestione del fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma istituita con la legge del 19 giugno 1873, n. 1402. In seguito il fondo fu gestito da un commissario regio e infine (Rd 17 sett. 1877, n. 4978) dalla direzione generale del fondo per il culto il cui organico era stato approvato con Rd 18 marzo 1877, n. 3762.

<sup>142</sup> Circolare del Ministero della giustizia del 27 maggio 1867.

<sup>143</sup> Cfr. Relazione del Ministro Borgatti al Re sul decreto per l'ordinamento dell'Amministrazione del Fondo per il Culto, del 14 dicembre 1866, n. 3384, in *Collezione Celerifera*, vol. I 1867, pp. 463 – 469.

<sup>144</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XII, sessione del 1876, Discussioni, tornata del 2 maggio sul bilancio del Ministero per l'anno 1876, intervento dell'on. le Indelli.

<sup>145</sup> Cfr. Rd 31 maggio 1868 n. 4562 in *Collezione celerifera*, vol. II 1868, pp. 1251, 2 e Dm del 28 agosto 1868, p. 1943.

Qualche anno più tardi sull'esempio di quanto era stato fatto nel Ministero dell'interno venne proposto un nuovo ordinamento ancora. Questa fu probabilmente la riforma più importante perché stabilì delle regole certe sia per quanto riguardava l'ammissione in servizio, sia per le promozioni.

Fu deciso, cioè, di trasferire anche al Ministero della giustizia, così come era stato per gli altri dicasteri, l'organizzazione introdotta a quello degli interni approvata con due successivi decreti<sup>146</sup> su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, Giovanni Lanza. «Essendone riuscita buona la prova, di mano in mano che fu introdotto negli altri ministeri, tranne in quello che ho l'onore di dirigere, nel quale si è stimato opportuno, prima di innovare, attendere l'esperienza dei nuovi ordini. Ora questa esperienza essendo stata fatta reputo utili che vi siano seguiti gli stessi principi circa la distinzione degli uffici secondo le loro rispettive attribuzioni, e circa le norme per le nomine, le promozioni e gli stipendi; e che nel tempo stesso si attuino quelle riforme che da qualche tempo in qua furono ravvisate necessarie»<sup>147</sup>.

Con i due decreti del 1872 furono regolamentati<sup>148</sup> l'organico degli ufficiali del Ministero e le modalità di ammissione e promozione.

Stando al primo, così come era stato deciso per il Ministero dell'interno, il personale fu suddiviso in tre categorie: la prima competente per la trattazione degli affari di concetto; la seconda per le operazioni di ragioneria; l'ultima per la registrazione, conservazione e spedizione degli atti; per ciò che concerneva le promozioni, quelle per le classi e i gradi superiori sarebbero state per merito, quelle per i gradi inferiori per anzianità; una Commissione formata dal segretario generale, dai capidivisione, dall'ispettore centrale e dal capo ragioniere avrebbe giudicato e deciso le promozioni. L'anzianità non avrebbe dato automatico diritto al passaggio alla categoria superiore se non «accompagnata da idoneità e diligenza» riconosciute dalla Commissione, nonostante il suo parere, così come era pure per la Commissione consultiva per i magistrati, fosse solo consultivo.

Il segretario di gabinetto sarebbe stato scelto direttamente dal guardasigilli tra gli impiegati o tra i magistrati.

---

<sup>146</sup> Cfr. Rd 20 giugno 1871, n. 323 che riguardava l'amministrazione centrale e provinciale; per l'amministrazione centrale prevedeva che gli impiegati fossero divisi in tre categorie: di concetto, di ragioneria e d'ordine secondo la natura del loro ufficio. Il Rd 324 introdusse il concorso come metodo di reclutamento degli impiegati. Nella relazione del ministro Lanza era specificato che le norme contenute nei decreti sarebbero state applicate in seguito agli altri dicasteri.

<sup>147</sup> Cfr. Relazione del guardasigilli De Falco al Re per l'approvazione del Rd del 22 dicembre 1872, n. 1151, contenente un nuovo ordinamento del Ministero in Gazzetta ufficiale del Regno n. 357, 27 dicembre 1872.

<sup>148</sup> RrDd 3 novembre 1872, n. 1124 e 1125, in *Collezione celerifera*, vol. II 1872, pp. 1227 -1231.

Il secondo decreto disciplinò invece l'ammissione agli impieghi che fino ad allora avveniva, secondo quanto stabilito dall'ordinamento giudiziario del 1865, tramite un servizio di volontariato da svolgersi presso gli uffici giudiziari. Col decreto si decise che da quel momento in poi, l'accesso all'impiego sarebbe stato consentito col superamento di un esame e la presentazione di un titolo di studio: laurea in legge se si aspirava alla prima categoria, diploma di ragioneria per la seconda, la licenza di ginnasio e di scuola tecnica per la terza. Per la prima categoria gli esami avrebbero riguardato le stesse materie del concorso per uditore<sup>149</sup>.

All'interno della Commissione per le promozioni, come si è visto, trovava posto anche la figura dell'ispettore istituito due anni prima sulla base della legge n. 5026 del 1869 che stabiliva un nuovo metodo per la contabilità generale dello Stato e, sulla base del regolamento del 4 settembre 1870, in virtù del quale fu disposto che in ciascuna delle amministrazioni centrali vi fosse una ragioneria speciale, coordinata con la generale, istituita presso il Ministero delle finanze; fu deciso, quindi, di istituire anche presso il Ministero della giustizia un ufficio chiamato "Ispettorato centrale per le spese di giustizia", ritenuto tanto più necessario dato che «le spese di giustizia, inoltre, e la riscossione de'diritti e delle tasse dovuti all'erario per atti giudiziari, spesse volte richiamarono l'attenzione del Parlamento, il quale raccomandò che su questa parte di pubblico servizio fosse esercitata una rigorosa ed attenta vigilanza. Questo fine a me è parso che non si possa altrimenti ottenere, se non istituendo nel Ministero un ufficio apposito con adatto ordinamento»<sup>150</sup>. L'ordinamento De Falco istituì, oltre la figura dell'ispettore, anche un ufficio centrale di statistica per compilare ogni anno la statistica dell'amministrazione della giustizia penale e civile del Regno e la statistica degli affari di culto trattati dal Ministero. L'ufficio sarebbe stato diretto da un ufficiale scelto dal guardasigilli negli uffici del Ministero o in quelli da esso dipendenti<sup>151</sup>.

Il ruolo dell'ispettore centrale ebbe in realtà breve durata: nel 1873, quando furono di nuovo determinate le attribuzioni delle divisioni, le competenze dell'ispettore centrale vennero attribuite al direttore capo della settima divisione, quella responsabile delle spese di giustizia, contabilità ed amministrazione, alla quale fu assegnata anche una

---

<sup>149</sup> Cfr. *Ivi.*

<sup>150</sup> Cfr. *Ivi.*

<sup>151</sup> Articoli 11 e 12 del Rd del 22 dicembre 1872, n. 1151.

ragioneria col compito di compilare il bilancio del Ministero<sup>152</sup>. La sua figura fu abolita definitivamente tre anni più tardi dal Vigliani col Regio decreto 9 gennaio 1876, n. 2906. Con questo provvedimento, tra l'altro, fu disciplinato l'ingresso dei magistrati al dicastero: il secondo articolo, infatti, recitava che i funzionari dell'ordine giudiziario potevano essere chiamati a prestare servizio al Ministero e che durante il periodo della loro missione avrebbero ricevuto oltre lo stipendio anche una indennità relativa al posto conferito. Considerati funzionari in missione, in caso di ritorno alla precedente carriera, avrebbero ripreso a svolgere lo stesso incarico conservando la stessa anzianità<sup>153</sup>.

Negli anni successivi gli organici non subirono modifiche di grande rilievo. Anche facendo riferimento alle relazioni e alle discussioni dei bilanci del Ministero si comprende come in questi anni la questione delle condizioni della magistratura, in particolare dei pretori, fosse molto più sentita rispetto all'organizzazione dell'amministrazione e ciò si avverte anche durante i governi della Sinistra, la cui politica del resto, sia nei confronti del personale giudiziario che del Ministero, tesa al contenimento della spesa pubblica, si rivelò quasi subito non tanto diversa rispetto a quella dei governi precedenti.

Ciò che contraddistinse sempre la politica nei confronti del Ministero della giustizia fu la costante riduzione del personale: dai 187 tra impiegati e applicati della riforma Borgatti del 1863, appena cinque anni più tardi si passò ai 144 addetti<sup>154</sup>.

La Sinistra in un primo momento si caratterizzò per un aumento della spesa e per un aumento dell'organico che nel 1876 contava 162 dipendenti<sup>155</sup>.

Da subito, però, cominciarono a diminuire: scesero a 154 durante il ministero Mancini al quale, si deve una più completa organizzazione degli uffici. Al guardasigilli affiancò un gabinetto particolare, al cui interno trovava posto un ufficio di legislazione e statistica comparata, che operava col supporto di una commissione permanente ed un

---

<sup>152</sup> Cfr. Dm 31 dicembre 1873 del ministro Vigliani circa le attribuzioni delle divisioni del Ministero della giustizia in *Collezione celeri fera*, 1873, vol. II, pp. 1411 – 1415.

<sup>153</sup> La norma era già prevista dalla legge di ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865, n. 2626 il cui articolo 256 recitava: «i funzionari che dalla magistratura giudicante o dal ministro pubblico sono chiamati od applicati al Ministero della giustizia, conservano pel caso di ritorno alla precedente carriera, o di nomina ad un posto parificato, la loro posizione anteriore ed i diritti agli aumenti di stipendio che loro sarebbero spettanti nella medesima. La stessa disposizione si applica a quelli che passano temporaneamente negli uffici di cancellerie e segreteria».

<sup>154</sup> Cfr. Rd 31 maggio 1868, n. 4562 del ministro G. De Filippo il cui nuovo organico prevedeva: ministro, direttore, 4 direttori capidivisione di prima classe, 3 direttori capidivisione di seconda classe, 15 capi sezione di prima e seconda classe, 24 segretari, 30 applicati di prima classe, 24 di seconda, 20 tra terza e quarta classe, 20 uscieri e 4 inservienti, in *Collezione celerifera*, 1868, vol. II, p. 1252.

<sup>155</sup> Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861 – 1993)*, cit. p. 34.

ufficio di statistica giudiziaria<sup>156</sup>, uffici che per lo più furono costituiti sia da impiegati del Ministero che da magistrati chiamati in missione<sup>157</sup>.

Una sorta di ufficio di legislazione, che stando al “Calendario del Regno” era previsto fin dal 1875, fu voluto anche dal ministro Conforti che lo pose alle dirette dipendenze del gabinetto particolare che, oltre a curare i rapporti tra il ministro ed il Parlamento e la corrispondenza del guardasigilli avrebbe avuto anche competenza negli studi per la compilazione delle leggi sull’ordinamento giudiziario e relativo regolamento e negli studi di legislazione e statistica comparata<sup>158</sup>.

Per quanto riguarda le divisioni quella degli affari di culto fu suddivisa in due: quella degli affari di culto e quella del patrimonio ecclesiastico; questa divisione fu l’unica che oltre ad essere suddivisa in due sezioni poteva disporre anche di un ufficio di contabilità speciale per i culti; anche quella relativa al personale fu sdoppiata divenendo la quinta e la sesta divisione: in particolare, la prima sezione della quinta divisione si occupava di nomina, trasferimento, ferie, congedo e collocamento a riposo e aspettativa del personale delle Corti di cassazione e d’appello e dei tribunali civili e di commercio, dei funzionari del Pubblico ministero e del personale del Ministero; la seconda si occupava delle questioni riguardanti i pretori, i vicepretori e i conciliatori. Fu istituito anche il servizio della ragioneria la cui competenza principale fu la compilazione del bilancio<sup>159</sup>. Nel 1879, intanto, venivano eliminati altri ventidue posti ritenuti dal personale del Ministero indispensabili e si ritornò a 145 impiegati<sup>160</sup>.

Durante il ministero Tajani l’organico subì riduzioni ulteriori: il ministro stesso dichiarò di aver ridotto il numero degli impiegati a 128, grazie soprattutto alla diminuzione dell’uso del metodo delle applicazioni di cui in passato si era «alquanto abusato». La riduzione del personale non danneggiò il servizio: «ché anzi, in questo primo quadrimestre, vennero espletate in tutte le divisioni del Ministero 67.066 pratiche (per usare una parola tecnica), mentre nel primo quadrimestre del 1878, quando vi era quel

---

<sup>156</sup> Il Rd 20 aprile 1882, n. 742 trasferì le statistiche giudiziarie al Ministero dell’agricoltura e furono istituiti presso il Ministero della giustizia una commissione ed un comitato permanente per la statistica giudiziaria.

<sup>157</sup> Cfr. Relazione di presentazione del Rd n. 3627 del 31 dicembre 1876 e la nota alla tabella allegata in *Collezione celerifera*, vol. I 1876, pp. 233 – 235.

<sup>158</sup> Cfr. *Ivi* 1878, vol. II pp. 1269 – 1276: Dm del ministro Raffaele Conforti del 16 settembre 1878 che determinò le attribuzioni delle divisioni del Ministero di grazia e giustizia e dei culti.

<sup>159</sup> Con il decreto ministeriale del 31 marzo 1879 le attribuzioni della ragioneria vennero attribuite alla 7<sup>a</sup> divisione. La ragioneria venne ricostituita con il Dm del 27 settembre 1880.

<sup>160</sup> Cfr. ACS, *Ministero giustizia, D.G. , AA.GG., personale*, b. 3, fasc.11: istanza 13 e 14 luglio 1879 di alcuni impiegati del Ministero al guardasigilli.

numero soverchio di impiegati che oggi più non vi è, furono portati a termine 58.005 affari, onde [...] con un numero d'impiegati assai minore, abbiamo avuto un aumento del servizio del 18 per cento». Il merito dell'aumento dell'efficienza lo si doveva, stando alle dichiarazioni del Tajani anche all'introduzione, secondo il modello francese, dell'orario continuato dalle 10 della mattina alle 16.30 o 17.30, a seconda delle stagioni, del pomeriggio<sup>161</sup>.

Intanto, stabilite ormai in maniera pressoché definitiva le divisioni e relative competenze, nonché le attribuzioni del gabinetto particolare del ministro, ci si preoccupò di rendere più efficiente l'organizzazione del lavoro con l'introduzione di nuove figure e uffici: nel 1884 nell'intento di attuare una separazione tra la funzione giudiziaria e quella riguardante gli affari di culto, il ministro Nicolò Ferracciù introdusse nel Ministero la figura di un direttore generale con lo stipendio di 9.000 lire, con l'incarico di dirigere la trattazione degli affari di culto della 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> divisione<sup>162</sup>.

Nel 1886 fu costituito dal ministro Tajani con decreto ministeriale del 23 ottobre un ufficio per lo studio e la preparazione di testi di legge, la "Commissione per lo studio e la preparazione dei progetti di legge e di regolamenti nelle materie che sono di competenza del Ministero di grazia e giustizia", costituita da un capo divisione, da un capo sezione e da due segretari e presieduto dal guardasigilli o in sua assenza dal segretario generale o dal direttore generale<sup>163</sup>. Questo ufficio, come si vedrà in seguito, non conoscerà una evoluzione costante negli anni: costituito in forma stabile nel 1886 e nel 1887 non se hanno più tracce negli anni seguenti. Un ufficio simile riapparve col Tavani soltanto diversi anni dopo.

Fu conservato, invece, quell'ufficio di legislazione istituito all'interno del gabinetto, che, come si è già detto a partire dal 1875 svolgeva l'attività di studio per la compilazione delle leggi sull'ordinamento giudiziario e relativo regolamento e che, al contrario della Commissione, rimase nella struttura del Ministero fino al 1898. Stando a quanto riportato nel "Calendario generale del Regno" nel gabinetto del ministro era prevista, infatti, la presenza di un magistrato chiamato appositamente per ricoprire l'ufficio studi per la compilazione delle leggi.

---

<sup>161</sup> Cfr. *Dichiarazioni del Ministro di Grazia e Giustizia (Tajani)* Senato della Regno, Roma, Tip. del Senato, 1879, pp.6, 7.

<sup>162</sup> Cfr. Rd del 6 luglio 1884, n. 2482.

<sup>163</sup> Cfr. N. Bertini, *L'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia*, in "Le Carte e la Storia", cit.

Dal 1875, fino almeno al 1883, fu destinato all'ufficio il magistrato Luigi Casorati<sup>164</sup>, che fu affiancato nel 1882 e nel 1883 da Emilio Donzelli<sup>165</sup>; successivamente l'ufficio non fu più parte del gabinetto ma venne strutturato all'interno della prima sezione della prima divisione.

Riguardo le funzioni dell'ufficio studi non è chiaro se queste si sovrapponevano alla neo Commissione del Tajani, ma poteva certo accadere che i membri fossero gli stessi: nel 1884, ad esempio, membro della prima sezione della prima divisione, quella dedicata ai lavori legislativi, fu il vice segretario Luigi Dallari che poi nel 1886 sarà membro della Commissione del Tajani. Anche Gabriele Pincherle, vicesegretario nel gabinetto del ministro Pessina, fece parte qualche anno più tardi della Commissione. In genere i membri della Commissione sembrano essere impiegati ministeriali.

Durante i due anni in cui fu in funzione la Commissione fu diretta dal direttore capodivisione Antonio Tami<sup>166</sup>.

Anche il fondo del culto subì delle modifiche: il ministro Pessina sulla base di quanto stabilito, circa le condizioni dell'organico dal Regio decreto del 2 agosto 1884, n. 2601 che, attribuiva alla direzione per il culto un numero di impiegati pari a 139, impartì indicazioni più dettagliate sulle nomine e le promozioni del personale<sup>167</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la carriera, si procedeva come anche per la magistratura, seguendo la prassi del merito e dell'anzianità. L'unico concorso previsto era quello per

---

<sup>164</sup> Dal 1875 al 1878 il magistrato applicato all'ufficio studi fu Luigi Casorati. Dopo l'interruzione del 1879, quando l'ufficio non rientra nell'organizzazione, riprese il suo servizio nel 1880 fino al 1883. Da questa data, pur continuando ad esistere l'ufficio non appaiono più i nomi dei magistrati che lo compongono.

<sup>165</sup> ACS, *Ministero di grazia e giustizia, Ufficio superiore personale affari generali, Ufficio secondo, Magistrati, fascicoli personali*, (d'ora in poi Magistrati, fascicoli personali), 1° versamento, b. 103, fasc. 32093: nato a Pesaro nel 1826 e laureatosi ad premium a Roma nel 1847, avvocato e professore divenne magistrato nel 1859. Cominciò a lavorare presso il Ministero a partire dal 1880, chiamato appositamente dal Ministro in quanto, come si legge in una nota del segretario del ministro "distinto magistrato che si reputa pienamente idoneo per la sua dottrina e per i suoi studi all'ufficio cui viene destinato" per studiare la riforma giudiziaria dell'Egitto; collaborò, in seguito, alla stesura del nuovo codice di commercio che gli valse anche i ringraziamenti di Zanardelli.

<sup>166</sup> Ivi, 1° versamento, b. 306 fascicolo 37891: nato nel 1846, compiuti gli studi giuridici all'università di Padova dopo aver frequentato le procure di Belluno e Udine come praticante approdò al Ministero nel 1874 come applicato che gli valse la nomina a sostituto procuratore del Re presso il tribunale di Asti. E nell'amministrazione percorse tutte le tappe della carriera. Nel 1878 fu destinato al servizio di contabilità e controllo sui proventi delle cancellerie e sulle spese di giustizia in qualità di reggente della prima sezione della settima divisione, quella della ragioneria. Divenuto caposezione fu poi assegnato nel 1880, sempre come reggente e poi come effettivo un anno più tardi, alla sesta divisione. Nel novembre 1885 fu nominato reggente direttore capo divisione, per divenire effettivo nel 1887. Nominato incaricato delle funzioni di segretario del capo di gabinetto del ministro, con il Rd del 13 settembre 1893 Tami da reggente (nominato il 22 gennaio 1893) divenne direttore generale del fondo per il Culto. Nonostante nel fascicoli siano presenti le date degli incarichi assunti nel Ministero, non vi è invece alcuna traccia della sua presenza e della sua attività nella Commissione legislativa.

<sup>167</sup> Cfr. RrDd 8 febbraio 1885, n. 3115 e 21 maggio 1885, n. 3116.

accedere alla carica di segretario. Per ovviare alle difficoltà nell'attuazione del provvedimento, il ministro Pessina presentò un Regio decreto in cui si decideva la possibilità che i vicesegretari che avessero nel frattempo raggiunto l'anzianità necessaria potessero essere promossi a segretario «con dispensa dall'esame di concorso»<sup>168</sup>.

Al ministro Villa, invece, che aumentò lievemente l'organico arrivando a 156 dipendenti<sup>169</sup>, si deve il nuovo impulso dato all'edizione della rivista "Annuario giudiziario del Regno d'Italia" le cui pubblicazioni erano state sospese dal 1865<sup>170</sup> e la pubblicazione del "Bollettino ufficiale del Ministero" istituito col compito di provvedere a che gli ordini e le istruzioni del Ministero fossero «colla maggiore celerità ed esattezza conosciuti ed osservati da tutti i Magistrati e Funzionari dal medesimo dipendenti». Esso sarebbe stato pubblicato ogni lunedì di ogni settimana ed avrebbe contenuto al suo interno oltre le leggi e i decreti in tema di giustizia anche l'annuncio di vacanza di posti, le nomine, le promozioni e i trasferimenti del personale<sup>171</sup>.

Lavorare al gabinetto del ministro costituiva certo una buona scuola per gli aspiranti guardasigilli. Scorrendo le circolari ci si rende conto dell'interscambio che ci fu tra ministri e segretari particolari. Buona parte delle circolari sono firmate *pel ministro* da segretari che con buona probabilità furono poi guardasigilli nelle legislature successive<sup>172</sup>.

Per quanto riguarda la formazione dei vertici dell'amministrazione, a differenza di altri ministeri, il Ministero della giustizia fu sempre affidato a persone con una preparazione culturale e professionale di tipo giuridico.

Tra i venti guardasigilli che si alternarono al vertice dell'amministrazione della giustizia tra il 1876 e la fine del secolo sei provenivano dalla magistratura ordinaria, uno dal Consiglio di Stato, uno dall'Avvocatura erariale e tre erano stati magistrati che avevano cessato dalle loro funzioni<sup>173</sup>.

---

<sup>168</sup> Cfr. Rd del 29 gennaio 1885.

<sup>169</sup> Cfr. Rd 13 marzo 1881, n. 90.

<sup>170</sup> Cfr. C. Ivaldi, *Da Cassinis a Zanardelli: i Ministri della Giustizia nel primo trentennio del Regno d'Italia. Repertorio bio-bibliografico*, cit.

<sup>171</sup> Dm del 26 gennaio 1880.

<sup>172</sup> Questo il caso di Francesco Borgatti che segretario di Giovanni De Falco durante il suo primo Ministero ne assumerà l'incarico durante il governo successivo; Giacomo Costa, segretario del ministro Vigliani dal 1873 al 1876, divenne guardasigilli nel 1896; Scipione Ronchetti, segretario di gabinetto del ministro Giovanni B.F. Varé, fu ministro della Giustizia dal 1903 al 1906.

<sup>173</sup> Cfr. P. Saraceno, *Governo, Parlamento e Magistratura tra Destra e Sinistra*, in *Parlamento d'Italia*, cit. pp. 152 -153: ugualmente forte fu in questo periodo la presenza di magistrati in Parlamento anche se molto più numerosa e qualificata fu quella del Senato. L'eleggibilità dei magistrati alla Camera venne

Identica formazione culturale ebbero anche i segretari generali e dopo la legge Crispi del 1888<sup>174</sup> i sottosegretari di Stato<sup>175</sup>. Era prassi comune affiancare ad un ministro politico un segretario generale magistrato e viceversa, come anche affiancare ad un guardasigilli del nord un segretario meridionale e viceversa. In particolare gli alti funzionari della giustizia venivano chiamati quasi sempre a ricoprire il posto di guardasigilli. Fenomeno questo diffusissimo nel Regno Sardo e poi nel periodo della Destra anche nel Regno d'Italia. Tale fenomeno cominciò ad attenuarsi negli anni della Sinistra e poi a scomparire del tutto a partire dal nuovo secolo<sup>176</sup>.

Intanto nel 1889 il ruolo organico cambiò di nuovo: il ministro da questo momento venne coadiuvato da un sottosegretario, introdotto dalla legge 12 febbraio 1888, n. 5195, da un direttore generale a capo delle sette divisioni della carriera amministrativa e un altro direttore capo al vertice della ragioneria. Seguiva il personale della carriera d'ordine e il personale di servizio per un totale di 166 impiegati<sup>177</sup>.

## 5. *Le Corti Supreme di cassazione del Regno*

Sebbene l'ordinamento giudiziario del 1865 prevedesse il principio dell'unicità della Corte di cassazione<sup>178</sup>, pur lasciandone indeterminata la sede e la natura giudiziaria, nel Regno d'Italia operavano quattro Corti di cassazione istituite nelle quattro città capitali

---

infatti sottoposta ad una serie di restrizioni finché una legge del 1875 ne limitò la presenza al 2 per cento dell'intera assemblea. Scopo della norma fu quello di evitare la presenza di un numero troppo alto di deputati provenienti dalla amministrazione che potevano essere ricattabili dal governo.

<sup>174</sup> Cfr. L. 12 febbraio 1888, n. 5195

<sup>175</sup> Cfr. La nuova figura del sottosegretario assumeva ora l'aspetto di un organo politico più che amministrativo, sia perché spesso era un parlamentare sia per le speciali funzioni ad esso attribuite: poteva ad esempio fare le veci del ministro nelle assemblee legislative. I lavori amministrativi prima svolti dal segretario passarono al personale del gabinetto del ministro e del sottosegretario di Stato. Cfr. S. Rudatis, *I Segretari generali dei ministeri: amministrazione e politica (1848 – 1888)*, cit. p. 215. A differenza del Sottosegretario di Stato del Ministero dell'interno quello della giustizia non aveva speciali attribuzioni. Cfr. Appunti sulla riforma dell'ordinamento centrale dello stato in ACS, *Crispi, D.S.P.P.*, b. 27 fasc. 224.

<sup>176</sup> Dal 1848 al 1970 tutti i ministri guardasigilli furono laureati in giurisprudenza e tutti, ad eccezione di P. Togliatti, furono professionisti della giustizia come avvocati o come magistrati o come professori di diritto Cfr. P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, cit. pp. 26 ss.

<sup>177</sup> Rd 30 giugno 1889, n. 6145.

<sup>178</sup> La Corte di cassazione nacque in Francia durante la rivoluzione. Non si trattava ancora di un vero e proprio organo giudiziario quanto piuttosto di un ufficio al servizio del potere legislativo: compito del Tribunal de Cassation era quello, infatti, di assicurare l'unità dell'interpretazione della legge da parte dei tribunali e dei giudici, annullando, se necessario, quelle decisioni giudiziarie che fossero in contrasto con il dettato legislativo. Non essendo stato concepito, almeno alle origini, come un organo giudiziario, il tribunal non poteva decidere autonomamente ma rinviava la decisione stessa ad un tribunale di merito che, pur non essendo obbligato a conformarsi al parere del Tribunal, doveva tener presente l'interpretazione data dalla cassazione.

degli ex stati preunitari: Torino, Firenze, Napoli e Palermo. L'articolo 125 dell'ordinamento stabiliva che ciascuna Corte fosse divisa in due sezioni, l'una per gli affari civili e l'altra per quelli penali e fosse composta di un primo presidente, di un presidente di sezione e di un certo numero di consiglieri.

Le Corti avevano il compito di modificare le sentenze civili e penali delle magistrature inferiori nel caso in cui, nel pronunciarle, il giudice avesse violato o male interpretato una norma sia dal punto di vista formale che sostanziale dell'ordinamento in vigore<sup>179</sup>.

In sostanza non dovevano entrare nel merito della causa e del processo anche se, E. Piola Caselli, magistrato e studioso dell'ordinamento giudiziario dell'epoca, mise ben in rilievo come fosse difficile questa assoluta separazione e come invece «le Corti, conformi anche all'abitudine contratta dai magistrati che le compongono, si lascino trascinare dal giudizio che necessariamente devono fare, sulla giustizia intrinseca delle pretese delle parti, per ammettere od escludere una data tesi di diritto»<sup>180</sup>.

Alle Corti erano attribuite anche altre funzioni tra le quali la risoluzione dei conflitti di competenza di giurisdizione tra Corti d'appello, tribunali, pretori o conciliatori della stessa circoscrizione territoriale della Corte suprema e la preparazione per il ministro della Giustizia di relazioni sulla condotta dei membri del Pubblico ministero presso la Corte che, non comprendevano soltanto un giudizio relativo allo svolgimento delle mansioni loro affidate ma si riferivano anche all'onore e alla dignità dei singoli<sup>181</sup>.

L'istituto della cassazione fu introdotto nel Regno da Napoleone, al quale si deve anche la sua denominazione, e in seguito mantenuto anche dopo la restaurazione negli Stati preunitari<sup>182</sup>.

Importata in Piemonte dalla Francia, nel 1847 fu inserita nell'ordinamento giudiziario del 1859 come tribunale di terza istanza atto a giudicare le cause facendo riferimento alla esatta interpretazione del diritto<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup> Il ruolo di custode della esatta interpretazione della legge della cassazione era assai antico se N. Nicolini, presidente della Corte suprema di Napoli nel 1854, nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario affermava che la principale funzione delle Corti era «vegliare alla custodia del triplice confine segnato alle autorità giudiziarie dalle leggi giurisdizionali, dalle leggi di rito, dalle leggi regolatrici de'diritti e delle obbligazioni» senza pronunciarsi nel merito altrimenti non si sarebbe distinta dalla Corte di revisione, in M. Battaglini, *Aspetti della vita dei problemi della giustizia in Italia dal 1812 al 1910*, in *Studi in onore di Biagio Petrocchi*, Milano, Giuffrè, 1972, vol. I pp. 141 – 258 a p. 158.

<sup>180</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. pp. 265, 6.

<sup>181</sup> Cfr. D. Cavalleri, *L'istituto della cassazione e della terza istanza*, Ulrico Hoepli, Milano 1902, p. 53.

<sup>182</sup> Cfr. C. Guarnieri, *La Corte di cassazione* cit. pp. 793 – 817.

<sup>183</sup> Cfr. M. D'Addio, *Politica e magistratura (1848 – 1876)*, cit. p. 106.

Con la nascita del Regno la volontà del Governo centrale di uniformare il paese a livello giudiziario coinvolse ovviamente anche la magistratura suprema nell'intento di far corrispondere all'unità politica anche quella giudiziaria.

Quindi, l'ordinamento giudiziario del 1865, il cui articolo 122 sanciva l'istituzione di una Corte di cassazione «per mantenere l'esatta osservanza delle leggi» estese il modello sabauda a tutto il territorio nazionale.

La Corte, sempre stando a quanto statuito dall'ordinamento, avrebbe avuto competenza in materia civile, commerciale e penale e, come le quattro Corti regionali, sarebbe stata divisa in una sezione civile ed una penale.

L'unificazione era sancita soltanto sulla carta poiché le Corti di cassazione dei precedenti stati preunitari sarebbero state, infatti, conservate ancora a lungo<sup>184</sup>.

Il tratto distintivo delle proposte e dei progetti in merito alla giurisdizione suprema ebbero, nel corso dell'età liberale, sempre un carattere provvisorio e parziale, così come in genere avvenne anche per le riforme dell'ordinamento giudiziario. Nel caso della giurisdizione superiore la questione era ulteriormente complicata, oltre che dalla necessità di unificare il Paese a livello penale<sup>185</sup>, dal dilemma se dare alla giurisdizione suprema un carattere di terza istanza o la natura di cassazione. Questione di non secondaria importanza che implicava tra i fautori dell'una e dell'altra una diversa visione ed idea del diritto: la terza istanza avrebbe comportato l'istituzione di un tribunale che sarebbe stato un vero giudice nella controversia, un giudice di terzo grado; l'istituto della cassazione, al contrario, avrebbe comportato una valutazione della causa che, restando al di fuori del procedimento, si sarebbe limitata a dare un giudizio di legalità per garantire l'esatta osservanza ed applicazione della legge. L'alternativa tra cassazione e terza istanza richiedeva, dunque, una chiara scelta tra giurisdizione suprema unica nel caso della cassazione, poiché l'interpretazione della legge doveva essere unica ed uniforme in tutto il territorio<sup>186</sup>; nel caso, invece, della terza istanza l'unicità della corte poteva essere una mera possibilità. A sostegno e a difesa della cassazione unica, aldilà delle pure questioni dottrinali, c'era in ogni caso la volontà

---

<sup>184</sup> Cfr. C. Guarnieri, *La Corte di cassazione*, cit. pp. 793 – 817;

<sup>185</sup> L'unificazione, infatti, avvenne soltanto a fine secolo con l'introduzione del nuovo codice penale di Zanardelli.

<sup>186</sup> Cfr. D. Cavalleri, *L'istituto della cassazione e della terza istanza*, cit. a p. 45: «Se la Corte di cassazione è destinata a mantenere l'esatta osservanza della legge, ossia la subordinazione di tutte le autorità giudiziarie all'impegno della legge, è intuitivo che debba essere *unica* in tutto lo Stato».

politica di proseguire nel cammino avviato nell'unificazione del paese anche a livello giudiziario<sup>187</sup>.

Della sistemazione della suprema magistratura si discusse già all'indomani della costituzione del Regno d'Italia, prima ancora della legge sull'ordinamento giudiziario, con una serie di proposte e progetti che, se pur non approvati, posero bene l'attenzione sulla questione. Giovanni Battista Cassinis, il primo guardasigilli del Regno, nel 1860 nominò una commissione, della quale fecero parte due futuri guardasigilli, Mancini e Vigliani, col compito di riorganizzare la suprema magistratura. Il progetto, prevedeva sei corti supreme di terza istanza per la materia civile e la creazione di una suprema Corte unica per la soluzione dei conflitti di competenza e di giurisdizione tra le Corti di appello o fra i tribunali<sup>188</sup>.

Due anni più tardi Vincenzo Miglietti presentò al Senato un progetto di legge che, riproponendo l'attenzione sulla questione se l'Italia dovesse avere una o più magistrature superiori e la natura dell'eventuale unica corte, prevedeva una cassazione unica di tipo francese col compito di decidere le pure questioni di diritto<sup>189</sup>.

Tre anni più tardi, in una seduta della Camera del 21 febbraio 1865 si votava un ordine del giorno col quale si invitava il Governo a studiare e a presentare un progetto di legge relativo proprio «all'unità o alla pluralità e alla sede della Corte di cassazione».

Con i regi decreti del 25 giugno 1865 e del 12 gennaio 1866 venne nominata una speciale commissione di 25 membri con lo scopo di studiare l'ordinamento di una suprema magistratura e di presentare al Parlamento un progetto di legge. Diversi i temi sottoposti all'esame della commissione: la natura giuridica del nuovo organo, se tribunale di terza istanza con potere di giudizio sul fatto e sul diritto, o invece con competenza esclusiva sull'esatta osservanza delle leggi; la sede in cui istituire la nuova magistratura, se presso il Parlamento o presso il Governo, la sua struttura interna e l'eventuale organizzazione in sezioni ed infine i tempi dell'unificazione<sup>190</sup>.

In genere il tema della unicità o meno della cassazione si presentò man mano che si procedeva con l'ampliamento politico e territoriale: annessi i territori veneti nel 1866, il ministro Gennaro De Filippo, presentando un disegno di legge di riforma

---

<sup>187</sup> Cfr. M. Meccarelli, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita, profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in un prospetto comparato (1865 – 1923)*, cit. pp. 110 ss.

<sup>188</sup> Cfr. *Ivi*, pp. 48 ss.

<sup>189</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. p. 261.

<sup>190</sup> Cfr. Circolare del febbraio 1866, del Ministero della giustizia sulla convenienza di adottare una o più sedi della Corte di cassazione in *Collezione celerifera*, 1866, vol. I, pp. 218, 9.

dell'ordinamento giudiziario che, riguardava l'estensione delle leggi del Regno alle province venete, avanzò una proposta di unificazione delle Corti supreme, che, tuttavia, se pur presentata alla Camera il 18 aprile 1868 non fu né esaminata né discussa; divenuta Roma capitale del Regno e sede del Governo centrale, il guardasigilli Matteo Raeli presentò al Senato, nel 1870 e nel 1871, un progetto di legge che vi istituiva una nuova Corte di cassazione con sezioni distaccate a Torino, Napoli e Palermo e prevedeva la soppressione di quella di Firenze. La proposta non trovò una favorevole accoglienza presso il Parlamento e l'unico provvedimento approvato stabilì che la provincia di Roma fosse momentaneamente sottoposta alla giurisdizione della Corte di Firenze<sup>191</sup>.

La volontà del Governo di accentrare anche la giustizia suprema si scontrava inesorabilmente con quanti affermavano che, invece, l'amministrazione della giustizia decentralizzata avrebbe meglio risposto alle aspirazioni e alle esigenze dei cittadini. Le maggiori resistenze provenivano dai ceti forensi locali che tra l'altro potevano contare su una forte rappresentanza in Parlamento.

Le discussioni si protrassero ancora per qualche anno<sup>192</sup> finché il Governo, approfittando della discussione del bilancio per l'anno 1875 del Ministero della giustizia, durante la quale si mossero aspre critiche al lavoro svolto dalle Corti regionali di Napoli, Torino e Firenze a causa dell'alto numero di cause arretrate, l'esecutivo presentò alla Camera un progetto di legge per l'istituzione di due sezioni temporanee della cassazione a Roma<sup>193</sup>.

Sembrò, dunque, che l'obiettivo primario dell'esecutivo fosse quello di ridurre l'alto numero di cause arretrate e, inizialmente, non fu escluso che sezioni temporanee avrebbero potuto essere costituite anche presso le Corti supreme del Regno.

Infatti, l'11 febbraio 1875 fu presentato alla Camera dal Vigliani un disegno di legge che dava al Governo, in attesa di riordinare la suprema magistratura, la facoltà di istituire presso le sedi delle Corti di cassazione di Napoli e Torino sezioni temporanee per ovviare al gravissimo inconveniente dell'enorme cumulo di affari arretrati. Comprendendo le difficoltà a cui sarebbe andato incontro nella discussione di un

---

<sup>191</sup> Cfr. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit. p. 87 e Rd 2 aprile 1871, n. 151 in *Collezione celerifera*, vol. I 1871, p. 561.

<sup>192</sup> Nel 1872 il ministro De Falco presentò un progetto che prevedeva l'istituzione di un'unica Corte per tutto il Regno. Approvato dal Senato e presentato alla Camera non poté essere approvato per la chiusura della sessione parlamentare.

<sup>193</sup> Cfr. M. D'Addio, *Politica e magistratura (1848 – 1876)*, cit. pp. 122 ss.

disegno di legge che avrebbe riordinato la suprema magistratura, il ministro optò, quindi, per una soluzione transitoria e per un provvedimento temporaneo<sup>194</sup>. La commissione che si occupò del progetto, riconosciuta l'inadeguatezza del provvedimento, propose la costituzione di due sezioni, una civile ed una penale, aggregate alla Corte di Firenze ma con sede nella capitale: «Così Roma, sede futura della suprema magistratura del Regno, avrà fin d'ora un istituto che soddisferà in parte ad una necessità anche politica ed ai voti della popolazione»<sup>195</sup>.

Nella discussione alla Camera che seguì, ciò che provocò i maggiori contrasti fu il fatto che contrariamente a quanto proposto dal guardasigilli, la commissione avesse deciso che le due sezioni temporanee anziché essere istituite «sul luogo del bisogno», a Napoli o Torino, fossero invece istituite a Roma, andando così a creare, smentendo in qualche misura il principio dell'unicità della cassazione della legge organica del 1865, una quinta corte<sup>196</sup>.

Al dibattito intervenne anche l'onorevole Mancini, che sostituì qualche anno più tardi il Vigliani alla guida del Ministero, il quale ricordò che, quando nel gennaio precedente aveva lui stesso proposto di istituire alcune sezioni di Corte di cassazione a Roma, il guardasigilli, credendo che la proposta avrebbe finito col creare una quinta cassazione, vi si oppose. Ma alla fine Vigliani stesso si convinse che quel provvedimento fosse il migliore dei provvedimenti temporanei. Tanto più che rispetto all'anno passato il numero degli affari civili, così come quello dei penali, «malgrado le prove straordinarie di attività e diligenza» dei magistrati presso le Corti di Napoli e Torino non fosse affatto diminuito. Dunque non era affatto scemata l'urgenza della legge e non era cambiata neppure la volontà del Governo di istituire un'unica cassazione: non si trattava di costituire una quinta corte perché le due sezioni non sarebbero state permanenti; si trattava di due sole sezioni temporanee annesse alla Corte di Firenze, senza un primo presidente e senza un procuratore. A chi criticava la legge perché in quel modo ci si allontanava dall'istituzione di un'unica cassazione Mancini rispose: «O voi siete fautori, o siete avversari del sistema dell'unica cassazione. Se siete fautori, lasciate dunque che un primo embrione se ne formi, ed un esperimento si faccia in questo centro della vita nazionale di una istituzione, che è essenziale e necessario complemento delle nostre istituzioni giudiziarie e politiche». A chi era contrario all'istituzione della cassazione a

---

<sup>194</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XII, Sessione del 1874 -75, doc. n. 87.

<sup>195</sup> Cfr. *Ivi*, doc. n. 87-A.

<sup>196</sup> Cfr. *Ivi*, discussioni, tornata del 16 novembre 1875.

Roma Mancini spiegò che non sarebbe stato possibile avere una capitale priva di una sua Suprema Corte costretta a «mendicar giustizia portando le sue cause alla cognizione di magistrati in altre sedi residenti»<sup>197</sup>.

La proposta fu alla fine approvata con 135 voti favorevoli e 81 contrari e divenne la legge del 12 dicembre 1875, n. 2837 con la quale il Parlamento autorizzò il Governo ad istituire due sezioni temporanee di Corte di cassazione nella capitale.

Il regio decreto di attuazione<sup>198</sup> al 1° articolo prevedeva che le due sezioni di Roma sarebbero state in grado di «agevolare la spedizione degli affari civili e penali presso le altre corti»; avrebbero giudicato sui ricorsi pendenti e gli eventuali futuri contro le sentenze provenienti dai distretti giudiziari delle Corti di appello di Roma, Bologna, Ancona, Aquila e Cagliari e avrebbero avuto competenza su tutte le controversie provenienti dai tribunali situati nell'ex Stato pontificio. Per quanto riguarda il personale la legge prevedeva che al nuovo organo sarebbero stati trasferiti i funzionari delle altre Corti di cassazione ed ogni singola sezione sarebbe stata presieduta da un consigliere.

Con l'espedito, dunque, del ritardo nello svolgimento delle cause nelle altre Corti regionali, furono trasferite alla Corte di Roma e quindi sotto lo stretto controllo del Governo centrale le questioni più importanti e più delicate.

La soluzione scelta da Vigliani ed approvata dal Parlamento fu a metà strada tra la cassazione e la terza istanza: il ministro si rendeva conto della difficoltà di creare in Italia una cassazione di tipo francese, che a suo dire non corrispondeva alle necessità della popolazione perché la sua azione sarebbe stata oltre che lunga anche dispendiosa; era ben consapevole anche delle resistenze delle Corti locali che certo non avrebbero voluto vedersi sottratte competenze che a loro appartenevano ormai da tempo<sup>199</sup>.

Il ministro si spinse anche oltre: propose il 16 aprile del 1875 una prima volta ed il 9 marzo dell'anno successivo una seconda, l'istituzione di una Corte Suprema di giustizia in Roma che avrebbe avuto al tempo stesso carattere di terza istanza e di cassazione. La sua proposta che in realtà non venne mai discussa avrebbe incontrato, come lui stesso dichiarò, due ostacoli principali: l'opposizione degli interessi locali che reclamavano la conservazione delle Corti di cassazione e l'altro «da cui il primo, conscio della sua

---

<sup>197</sup> Cfr. Discorso pronunciato dall'onorevole Mancini alla Camera dei deputati nella seduta del 16 novembre 1875 sulla discussione della legge Vigliani per l'istituzione di sezioni temporanee in talune Corti di cassazione in *Discorsi Parlamentari di P.S. Mancini*, cit., vol. V, p. 121.

<sup>198</sup> Rd 23 dicembre 1875, n. 2852.

<sup>199</sup> Cfr. M. Meccarelli, *Le corti di cassazione nell'Italia unita*, cit. pp. 86 ss e M. D'Addio, *Politica e magistratura*, cit. pp. 127 ss.

debolezza, trae sagacemente la precipua sua arma e il più saldo appoggio, era di diritto e concerneva il dilemma se costituire una Corte suprema di giustizia assimilabile alla cassazione francese oppure alla terza istanza. Se la Cassazione meglio provvede all'integrità generale del diritto, alla retta applicazione della legge, la Terza istanza per contro meglio tutela i diritti delle parti interessate, meglio corrisponde ai bisogni dell'amministrazione pratica della Giustizia». Poiché Vigliani riteneva sia l'una che l'altra istituzione non privi di gravi difetti propose una soluzione intermedia: una Corte suprema che non sarebbe stata né tribunale di cassazione, né tribunale di terza istanza, ma un pò di entrambi, ovvero un tribunale che avrebbe avuto i caratteri della cassazione come unico tribunale investito della cognizione del diritto e anche un tribunale di terza istanza in quanto avrebbe applicato il diritto al fatto<sup>200</sup>.

La proposta non ebbe seguito ed il risultato maggiore che Vigliani ottenne fu l'istituzione delle sole due sezioni di cassazione a Roma.

Negli anni che seguirono la Corte di Roma acquisì maggiore importanza e maggiori competenze: la "Legge sui conflitti di attribuzioni" del 31 marzo 1877, n. 3761 attribuì alle due sezioni di Roma la risoluzione sui conflitti di giurisdizione fino ad allora di competenza del Consiglio di Stato<sup>201</sup>.

In particolare il provvedimento in questione concesse alla pubblica amministrazione, qualora fosse stata parte in un giudizio, la possibilità di promuovere l'incompetenza dell'autorità giudiziaria direttamente alla Corte di cassazione.

Questa, inoltre, avrebbe potuto decidere della competenza tra autorità giudiziaria ed amministrativa, giudicare dei conflitti di giurisdizione fra i tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali<sup>202</sup>.

Nonostante l'attuazione di provvedimenti provvisori e di tipo transitorio fu da subito chiara la volontà governativa di istituire un'unica giurisdizione suprema che fosse tutt'altro che temporanea e che avesse attribuzioni non solo in materia civile ma anche penale.

Fu Tajani a preparare nel 1879 un disegno di legge per l'"Assegnazione dei ricorsi in materia penale alla cognizione esclusiva delle Sezioni di cassazione in Roma, le quali dovevano assumere il titolo di Corte suprema di giustizia". Il testo fu discusso in

---

<sup>200</sup> Cfr. AP, Camera, leg XXII, sessione del 1874 – 75, doc. n. 116.

<sup>201</sup> Cfr. G. Barbagallo, *La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia*, in *Il Consiglio di Stato nella Storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861 – 1948)*, a cura di G. Melis, Milano, Giuffrè, vol. II, p. 2307.

<sup>202</sup> Cfr. L. 31 marzo 1877, n. 3761, in *Collezione celerifera*, vol. I 1877, pp. 545, 6.

commissione ma per la crisi ministeriale sopraggiunta non arrivò mai in Parlamento. Il ministro, convinto sostenitore di una cassazione unica, era consapevole della non temporaneità delle due sezioni romane: in risposta al Senatore Borgatti che, chiedeva l'abolizione delle due sezioni di Roma, Tajani, ritenendo che la sola natura delle materie di cui le sezioni erano divenute competenti – materia tributaria ed elettorale, dei conflitti e competenza disciplinare – ne giustificava l'esistenza, sostenne che le due sezioni sarebbero state tutt'altro che temporanee. Discutendo sui modi e sui tempi della costituzione delle due sezioni che lui stesso definì non del tutto accettabili, ricordava le condizioni parlamentari del momento: «Era l'ultimo Ministero di destra, l'ultimo Ministero di un partito che aveva compiuto la sua parabola e trovavasi al tramonto; che avea di contro un partito di opposizione fortissimo, e quindi un progetto di quel genere non poteva forse essere condotto innanzi che nei modi come fu fatto; a nessuno di noi però poteva venire il dubbio che le sezioni della Cassazione in Roma non fossero più che definitive [...] oggi, volere o non volere, la esperienza e la scienza ci spingono verso due soli obiettivi: giudice unico e semplificazione delle istanze. L'avvenire della Giustizia è assolutamente confidato alla attuazione di questi due principî»<sup>203</sup>.

Tornato al Ministero nel giugno 1885 oltre ai due progetti di legge visti in precedenza, riprendendo lo studio della commissione Giannuzzi-Savelli<sup>204</sup>, di cui come già detto fu presidente, propose un modello di giurisdizione suprema unica non molto dissimile rispetto al disegno di legge del ministro Vigliani. Accogliendo infatti la tesi secondo la quale né il sistema della terza istanza né quello della cassazione fossero privi di difetti, credeva che si potesse creare una terza via che li comprendesse entrambi. Un sistema misto. «Pertanto io pure, coll'onorevole Vigliani propongo di mantenere il sistema della cassazione con alcuni temperamenti [...] Ammesso il sistema della cassazione, diventa una necessità assoluta ed indeclinabile la sua unità e la cessazione delle attuali cinque corti. Per ciò propongo di dichiarare istituita nella capitale del Regno la Corte suprema di giustizia. Ho scelto questa denominazione, perché non avendo la corte soltanto attribuzioni di cassazione, ma anche altre, mi parve meglio rispondesse alla sostanza della cosa»<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> Cfr. *Dichiarazioni del Ministro di Grazia e Giustizia (Tajani) intorno alle riforme riguardanti gli organici del Ministero di Grazia e Giustizia e la Magistratura*, cit. pp. 11 - 13.

<sup>204</sup> Il progetto Giannuzzi-Savelli stabiliva che le Corti di cassazioni esistenti divenissero corti di terza istanza con competenza limitata alla materia civile, per tutte le altre ed in particolare per quella penale si sarebbe fatto capo alla cassazione centrale di Roma.

<sup>205</sup> Cfr. *Disegno di legge presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Tajani)*, cit. p. 64.

La Corte sarebbe stata divisa in quattro sezioni: due per gli affari civili e commerciali e due per gli affari penali. Il disegno contemplava pure l'abolizione contestuale delle Corti regionali ed il passaggio del personale giudicante e di cancelleria dalle corti soppresse alla nuova, onde non vi fosse necessità di procedere a nuove nomine<sup>206</sup>. Ma anche di questa proposta non se ne fece nulla.

Come detto il cammino della cassazione fu tutt'altro che privo di ostacoli e battute d'arresto.

Le maggiori opposizioni di tipo locale, soprattutto delle regioni meridionali, si registrarono durante il periodo della discussione in Parlamento della legge che avrebbe deferito alla corte di Roma la cognizione di tutti gli affari penali del Regno<sup>207</sup>.

Le carte della presidenza del Consiglio del 1888, relative alla presidenza Crispi, contengono diverse testimonianze delle opposizioni dei rappresentanti del ceto forense, che facendosi portavoce della cittadinanza tutta, si opponevano alla creazione di un'unica suprema magistratura. A Palermo si mobilitarono in tanti: non solo avvocati e magistrati, ma anche interi consigli comunali, compreso il sindaco, per i quali la Corte di cassazione rappresentava per l'intera isola un'istituzione a cui si legavano tanti interessi morali, intellettuali ed economici oltre ad essere per la cittadinanza un organo rappresentante della garanzia di libertà e giustizia. La critica che sia da Napoli che da Palermo si rivolgeva alla legge poggiava su alcuni punti principali: innanzitutto l'inutilità di una legge di unificazione giurisprudenziale mancando ancora un'unificazione legislativa a livello di codice penale: «questo disegno di legge è inopportuno – così si esprimevano gli studenti universitari della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Palermo - perché inizia la riforma dell'ordinamento giudiziario da quella parte a cui era meno necessario ed urgente provvedere»<sup>208</sup>.

Chiedevano in primo luogo l'emanazione di un nuovo codice penale al quale probabilmente avrebbe fatto seguito la pubblicazione di una nuova procedura penale.

A favore del decentramento giudiziario si schierò anche l'ordine degli avvocati di Palermo sostenendo che «l'uniformità e l'accentramento danno il concetto dominante dell'organismo. Questa corrente, la peggiore tra tutte, ispirò destra e sinistra; onde in riparazione ai tanti lagni ed al profondo malessere, pur ripromettendosi ogni volta, con un serio discentramento, maggior rispetto agli interessi locali si finisce sempre per

---

<sup>206</sup> Cfr. *Ivi*, pp.64, 5.

<sup>207</sup> L. 6 dicembre 1888, n. 5825.

<sup>208</sup> Cfr. ACS, *P.C.M. gabinetto Crispi 1888*, fasc. 1/7: resoconto dell'assemblea della gioventù del 1879.

condannarli». E ancora: «non si comprende come nel rimettere a nuovo il mal connesso edificio, si cominci dalla forma pria che dal fondo, dalla soffitta anziché dalle basi».<sup>209</sup>

La questione era sentita dall'intera provincia. I documenti consultati parlano anche di comizi ai quali parteciparono in gran numero cittadini, Deputati, Senatori residenti a Palermo che chiedevano alla Presidenza del Consiglio di non unificare la Corte di Palermo a quella di Roma, decisione ritenuta «produttiva di danni materiali e morali a questa provincia, senza vantaggio generale»<sup>210</sup>. L'abolizione della cassazione sarebbe stata peggio dell'abolizione della sua università dove, affermavano, si studiava solo la teoria delle leggi.

Dal consiglio degli avvocati di Palermo si condannava la legge perché la perdita della cassazione non avrebbe fatto altro che gravare sulla crisi agraria che la Sicilia stava attraversando in quel momento e che aveva già provocato un gran numero di procedimenti per i tanti creditori nei confronti dei proprietari e agricoltori. «Ora in questo stato disperato non può aggiungersi lo strazio di sentire trattare la discussione della legge che toglie la giurisdizione de'ricorsi in materia penale alla Corte di cassazione di Sicilia, di questa legge che espone gli infelici, che ne avevano certo bisogno, a passare il mare, a cercar riparo alle possibili ingiustizie a cinquecento chilometri, più o meno di distanza dalle loro misere abitazioni»<sup>211</sup>.

Critiche dello stesso tenore anche dal foro di Napoli per il quale la legge di unificazione della cassazione avrebbe assunto il carattere di vero e proprio «danno morale e di un danno materiale pubblico», oltre che «perdita di dignità e di decoro cittadino» per l'intera città<sup>212</sup>.

L'altra critica nei confronti della legge era di tipo sociale :«I ricchi avran modo di difendersi; ma a'poveri non resterà che rassegnarsi a'torti ricevuti, non potendo affrontare i disagi e i dispendi de'viaggi necessari alla nuova sede dell'unica magistratura suprema del Regno»<sup>213</sup>.

La risposta di Crispi fu chiara: pur tenendo in considerazione le critiche e le richieste del foro di Napoli parve al Governo che «il gran fatto dell'unificazione della legislazione penale richiedesse l'unità del supremo magistrato che val meglio anche a

---

<sup>209</sup> Cfr. *ivi*, voto del consiglio dell'ordine degli avvocati di Palermo del 12 aprile 1879.

<sup>210</sup> Cfr. *ivi*, telegramma del presidente del comizio, Principe di Sicilia del 4 novembre 1888 a Crispi.

<sup>211</sup> Cfr. *ivi*, lettera del consiglio dell'ordine degli avvocati di Palermo del 7 marzo 1888 a Crispi.

<sup>212</sup> Cfr. *ivi*, lettera al presidente del Consiglio del procuratore generale della Corte di appello di Napoli, Bergamini del 19 maggio 1888.

<sup>213</sup> Cfr. *Ibidem*.

stabilire l'unicità nazionale sotto salvaguardia del diritto nei rapporti di quella parte essenzialissima della legislazione dello Stato»<sup>214</sup>.

La volontà governativa di voler accentrare la giurisdizione penale nella corte di Roma, ebbe, quindi, il suo naturale sbocco nella legge del 6 dicembre del 1888 n. 5825<sup>215</sup>.

Al 1° articolo si stabilì che la Corte di Roma da quel momento in poi avrebbe esercitato tutte quelle funzioni fino a quel momento spettanti alle altre Corti del Regno in materia penale. Sarebbe stata divisa in due sezioni, civile e penale, che a sua volta sarebbe stata divisa in due uffici. Il primo avrebbe giudicato sui ricorsi contro le sentenze delle sezioni di accusa e delle Corti di assise, dei conflitti di giurisdizione di competenza della sezione penale e delle remissioni delle cause da una ad altra autorità giudiziaria per motivi di pubblica sicurezza o sospetto; il secondo ogni altro ricorso in materia penale<sup>216</sup>. Si decise che le sezioni penali delle Corti di cassazione di Firenze, Napoli, Palermo e Torino avrebbero cessato dalle loro funzioni con successivi decreti<sup>217</sup>.

La nuova Corte sarebbe stata costituita da un primo presidente, due vice-presidenti o presidenti di sezione, quarantotto consiglieri; per le Corti locali si prevedeva un solo presidente e quindici consiglieri a Torino, quattordici a Napoli, nove a Palermo e otto a Firenze<sup>218</sup>.

La legge, presentata come legge di deferimento alla Corte di Roma della cognizione di tutti gli affari penali del Regno, lasciò aperta la questione dell'unificazione civilistica a cui si giunse soltanto in epoca fascista<sup>219</sup>. L'unicità della cassazione nelle materie penali sembrò più urgente e necessaria perché per il guardasigilli «la disuguaglianza dei cittadini di fronte alle legge è ben più grave ed assurda in ciò che riguarda il concetto del delitto» e «essa si manifesta – inoltre - di specialissima opportunità ed urgenza in questo momento. Imperocché ove, come è nei voti del Parlamento e del paese, venga in breve approvato il disegno di legge, con cui si dà facoltà al Governo di pubblicare

---

<sup>214</sup> Cfr. *ivi*, Lettera di Crispi del 16 maggio 1888 al presidente del foro dell'ordine degli avvocati di Napoli.

<sup>215</sup> Cfr. C. Guarnieri, *La Corte di cassazione*, cit. pp. 793 – 817 a p. 794.

<sup>216</sup> Cfr. L. 6 dicembre 1888, n. 5825, in *Collezione celerifera*, 1888, vol. II pp. 1641 - 1643.

<sup>217</sup> Rd del 28 aprile 1889, n. 6042: la sezione penale della Corte di cassazione di Firenze cessò dalle sue funzioni a partire dal 30 giugno 1889, quella di Torino dal 31 luglio 1889; Rd 29 agosto 1889, n. 6357: la sezione penale della Corte di cassazione di Napoli cessò dalle sue funzioni dal giorno stesso; Rd del 29 settembre 1889, n. 6406 per la sezione penale della Corte di cassazione di Palermo.

<sup>218</sup> Cfr. D. Cavalleri, *L'istituto della cassazione e della terza istanza*, cit. p. 52.

<sup>219</sup> L'unificazione della cassazione anche a livello civile avvenne con il Rd n. 601 del 24 marzo 1923.

un'unica legge penale, essa cesserebbe di essere unica nel caso in cui dovesse essere interpretata diversamente nelle diverse regioni del Regno»<sup>220</sup>.

Al disegno si opposero coloro i quali invocavano una cassazione unica per gli affari penali e per quelli civili. Non credendo maturi i tempi per un'unificazione completa Zanardelli preferì optare per una soluzione realistica e concreta ovvero «un metodo col quale riuscire nell'intento. È all'intento che l'uomo di governo deve mirare [...] L'uomo di governo deve coordinare allo scopo i mezzi e proporre quanto crede di possibile attuazione»<sup>221</sup>.

La civilistica non venne del tutto trascurata. Infatti, «quantunque in materia civile l'unità della legge nelle sue pratiche applicazioni sia di gran lunga meno importante che in materia penale, pur tuttavia nella stessa materia civile, il Parlamento ha creduto necessario che le controversie alle quali può annettersi un interesse generale, quali sono quelle che riguardano le imposte dirette od indirette, le elezioni politiche ed amministrative, i rapporti fra i cittadini e lo Stato, le contravvenzioni alle leggi d'imposta, siano di competenza esclusiva della Cassazione di Roma»<sup>222</sup>.

In realtà la legge n. 5825 stabilì all'articolo 8 che sarebbero state trattate a Roma anche le cause civili che avrebbero dovuto essere discusse a Sezioni Unite e che non era più possibile discutere a livello locale poiché era stata conservata soltanto la sezione civile.<sup>223</sup>

Proprio in materia civile il provvedimento dell'unificazione sarebbe stato complicato dalla questione centrale se ammettere un sistema di cassazione o di terza istanza.

La Corte di cassazione di Roma cominciò ad esercitare le nuove funzioni a partire dal 1° aprile 1889.

---

<sup>220</sup> Cfr. *Discorso del ministro della Giustizia al Senato nella tornata del 13 marzo 1888*, in *Discorsi Parlamentari di G. Zanardelli*, vol. II, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1905, pp. 376, 7.

<sup>221</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 382.

<sup>222</sup> Cfr. *Ivi*, *Discorso del ministro di grazia e giustizia alla Camera nella tornata del 30 novembre 1888*, cit. p. 405.

<sup>223</sup> Infatti su proposta del Ministro, all'articolo 8 della legge fu aggiunto che la Corte di Roma avrebbe giudicato a sezione semplice anche i ricorsi in materia civile e commerciale che a norma di legge dovevano essere decisi a sezioni riunite.

## L'ordinamento giudiziario alla fine del XIX secolo

### **1. *Le riforme mancate***

Gli ultimi dieci anni del diciannovesimo secolo non furono per la giustizia italiana anni di importanti modifiche e innovazioni: sembrò che la ventata di riforme si fosse arrestata con le due leggi Zanardelli del 1890. Gli anni immediatamente successivi si concentrarono soprattutto nella elaborazione di leggine volte al loro miglioramento e alla loro completa attuazione.

Nonostante, infatti, fosse riconosciuto a Zanardelli il merito di essere stato l'unico ministro della Giustizia del primo trentennio di vita dello Stato italiano, che, col metodo delle riforme parziali, fosse riuscito, o quantomeno avesse tentato, di dare all'ordinamento giudiziario un moderno assetto con una più razionale sistemazione delle circoscrizioni giudiziarie, un miglioramento degli stipendi del personale ed un nuovo sistema di ingresso al corpo giudiziario, basato esclusivamente sul concorso pubblico, si continuò a discutere ancora a lungo delle leggi n. 6702 e 6878 del 1890.

Come già detto, le aspettative riposte nei due disegni di legge furono in parte disattese: per quanto riguarda la sistemazione delle circoscrizioni giudiziarie<sup>1</sup>, le critiche furono particolarmente rivolte al ministro Luigi Ferraris<sup>2</sup>, colui che ne diede concreta realizzazione, stabilendo nel Regio decreto n. 669 del 9 novembre 1891 i criteri con i quali si sarebbe proceduto a tale operazione, criteri tra l'altro già accennati nell'articolo 2 del testo di legge.

I criteri comuni di cui si sarebbe dovuto tener conto sarebbero stati l'estensione del territorio, la popolazione residente ed il numero delle pratiche giudiziarie. Relativamente all'estensione territoriale sarebbe stato necessario considerare la posizione topografica, le condizioni climatiche, le comunicazioni e soprattutto

---

<sup>1</sup> Cfr. sul tema delle circoscrizioni giudiziarie A. Meniconi, *Note sul sistema delle circoscrizioni giudiziarie*, in *Territorialità e delocalizzazioni nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Torino, Il Mulino, 2007, pp. 183 – 200.

<sup>2</sup> L. Ferraris nacque in provincia di Vercelli nel 1813. Laureatosi in giurisprudenza divenne avvocato. Iniziò in seguito una lunga carriera parlamentare che lo portò alla vicepresidenza della Camera nella IX legislatura. Nominato Senatore nel 1871 ricoprì l'incarico di guardasigilli durante il primo governo Di Rudinì dal 9 febbraio al 31 dicembre 1891. Cfr. S. Pileri in *Dizionario biografico degli italiani*, ad *vocem*.

l'importanza storica di ogni singola sede; quanto alla popolazione, sarebbe stato necessario tener presente il suo eventuale incremento o la sua diminuzione, le condizioni economiche e morali e le tradizioni locali. «Queste specialità – era scritto nella relazione al decreto - hanno tra loro dei rapporti, delle linee di confine, che non si possono sempre determinare, che hanno un intreccio tutto complessivo, e che sebbene sfuggano ad un apprezzamento esatto, debbono tuttavia applicarsi, secondo lo spirito che informa la legge, anche con quei criteri di equità, che furono dichiarati al Parlamento»<sup>3</sup>. Il ministro spiegò come quei criteri indicati non avrebbero dovuto riferirsi alla *sede*, bensì alla *circoscrizione*, sia che si fosse considerata quella esistente, sia che si fosse invece considerata quella di nuova costituzione. La via indicata per una corretta sistemazione delle circoscrizioni avrebbe dovuto tener conto della media matematica dei tre criteri citati.

Là dove le particolari condizioni dei luoghi e la conseguente difficoltà delle vie di comunicazione avessero reso necessario una diversa configurazione delle sedi giudiziarie, sarebbe stata autorizzata la suddivisione delle preture in sezioni<sup>4</sup>. Il dibattito che si accese si concentrò in modo particolare sul cattivo funzionamento della legge nella suddivisione delle circoscrizioni, nella scelta arbitraria delle sedi da abolire e sulla sua attuazione ritenuta incompleta, perché nessuno dei ministri che succedettero a Zanardelli alla guida del dicastero si preoccupò della creazione delle sezioni di pretura. La loro istituzione, invece, prevista tra l'altro della stessa legge del 30 marzo 1890<sup>5</sup>, avrebbe dovuto, nelle intenzioni del Governo, supplire ad eventuali errate costituzioni dei nuovi mandamenti. Ma né il ministro Ferraris né i suoi successori tennero conto delle richieste fatte in tal senso dai comuni più disagiati che mal tollerarono la soppressione delle preture.

Le maggiori pressioni fatte dal Parlamento ai guardasigilli fu proprio quella dell'adozione di misure in grado di correggere il sistema delle circoscrizioni così come era stato ereditato dal 1890. Non sappiamo quanto queste riforme dovessero nelle intenzioni dei deputati realmente rispondere all'esigenza di un'amministrazione della giustizia più efficiente e celere o se rispondessero essenzialmente all'esigenza di soddisfare interessi locali: se è vero che tali richieste erano in particolare avanzate dai

---

<sup>3</sup> Cfr. Relazione del ministro Ferraris al Rd 9 novembre 1891, n. 669, cit.

<sup>4</sup> Cfr. *Ivi*.

<sup>5</sup> Articolo 3: nel decreto di riordinamento della circoscrizione di potrà stabilire, ove sia richiesto da speciali condizioni dei luoghi, che il pretore si trasferisca periodicamente ed in giorni prestabiliti a tenere udienza in altro comune diverso dal capoluogo, suddividendo all'uopo il mandamento in due sezioni.

deputati avvocati che lamentavano lungaggini interminabili nei procedimenti, è altrettanto vero che riforme di questo tipo erano soprattutto reclamate da quei deputati che, avendo appoggiato la riforma Zanardelli solo pochi mesi prima, avevano perso ampi consensi in quei collegi dove le sedi di preture erano state abolite<sup>6</sup>.

Anche l'aumento degli stipendi<sup>7</sup> si rivelò sensibilmente più ridotto rispetto alle promesse della vigilia, tanto più che le risorse economiche che il Ministero avrebbe dovuto conseguire dalla riduzione delle sedi e del personale furono in parte assorbite dalle maggiori spese sostenute dalle stesse preture a causa delle distanze fra i comuni e della deficienza dei mezzi di comunicazione, spese dovute soprattutto alle trasferte dei pretori e dei testimoni<sup>8</sup>. Secondo alcuni le leggi del 1890 finirono addirittura per costituire un aggravio per l'erario statale, rendendo l'azione della giustizia meno efficace e soprattutto arrecando più danni che benefici ai cittadini<sup>9</sup>, senza considerare il fatto che dal 1890 in poi avevano rinunciato alla nomina ben 39 uditori, poco attratti dalla bassa retribuzione<sup>10</sup>.

Nonostante per il Ministero della giustizia non vi fosse stata alcuna deliberazione che avesse deciso il consolidamento della spesa di bilancio del Ministero, come invece era accaduto per altri dicasteri, l'impegno richiesto ai guardasigilli continuava ad essere quello di non aumentare la spesa e non soltanto per le precarie condizioni della finanza dello Stato, ma soprattutto perché in Italia era diffusa l'idea che per la giustizia si spendesse troppo: troppi magistrati, esagerato numero delle sedi giudiziarie<sup>11</sup>.

Ciò che emerge in maniera piuttosto netta dalla lettura delle discussioni parlamentari, relative al bilancio del Ministero, è quanto i guardasigilli di quegli anni sembrassero

---

<sup>6</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVIII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata dell'8 dicembre 1892.

<sup>7</sup> Piccoli miglioramenti agli stipendi degli aggiunti e dei pretori furono introdotti dal Rd dell'11 luglio 1892, n. 350 e agli stipendi dei vice-presidenti e ai giudici di tribunale ed ai sostituti procuratori del Re con il Rd del 22 aprile 1893, n. 391.

<sup>8</sup> L'aumento delle spese di giustizia dovute in particolare alle indennità dovute ai testimoni e ai periti durante le fasi istruttorie dei processi, raggiunsero un livello tale per cui il ministro Tavani emise nel 1894 una circolare con la quale raccomandò a tutti i funzionari giudiziari sia del Pubblico ministero sia della magistratura giudicante alcune avvertenze, prima fra tutte una drastica riduzione delle liste dei testimoni sia da parte dell'accusa che da parte della difesa «specialmente quando si tratti d'imputati od accusati che chiedono il beneficio del gratuito patrocinio». Il ministro specificò che non si volevano limitare i diritti della difesa ma semplicemente gravare meno sull'erario e limitare l'eccessiva durata dei dibattimenti. Di simile contenuto anche una circolare del 1900 inviata al personale della giustizia dal ministro Adeodato Bonasi, in *Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti*, Anno XV, N. 14 anno 1894, pp. 149, 150.

<sup>9</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVIII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 9 dicembre 1892, intervento dell'on. le Coffari.

<sup>10</sup> Cfr. G. Abignente, *La riforma giudiziaria*, Roma, Società Editrice Dante Alighieri, 1900, p. 22.

<sup>11</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVIII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 17 maggio 1893, intervento del ministro Bonacci.

quasi incapaci di dare adeguate risposte alle esigenze di organiche riforme giudiziarie e come rimanessero impassibili di fronte all'opinione pubblica, alle pressioni dei magistrati oltre che alle richieste avanzate dai parlamentari.

Il succedersi alla guida del dicastero nel solo 1893 di ben 5 ministri<sup>12</sup> dimostra come, l'instabilità politica del momento avesse arrestato, almeno momentaneamente, il processo di rinnovamento dell'ordinamento giudiziario che, se pure parziale, si era avviato nel periodo immediatamente successivo all'unità<sup>13</sup>.

E sebbene una riforma dell'ordinamento giudiziario fosse generalmente riconosciuta come urgente ed indispensabile, gli ostacoli, dovuti in parte all'instabilità dei governi e in parte anche alla complessità dei progetti, resero possibile presentare soltanto disegni minori che, rifacendosi a principi universalmente riconosciuti, nell'attesa di studiare riforme più profonde, proponevano riforme parziali.

Dei brevissimi ministeri del periodo si ricordano la legge Chimirri<sup>14</sup> del 16 giugno 1892, n. 261 che elevò la competenza dei conciliatori alle cause con valore fino 100 lire e qualche progetto di iniziativa parlamentare per l'istituzione delle sezioni di pretura<sup>15</sup>.

Tutti i ministri della giustizia di quegli anni si trovarono ad affrontare le problematiche legate alla questione delle preture.

Teodorico Bonacci<sup>16</sup>, fu uno dei più fermi nel rispondere anche alle singole interrogazioni, che non avrebbe comunque ripristinato le sedi abolite, tanto più che quei poteri straordinari conferiti al governo in virtù della legge del 1890 erano ormai esauriti.

---

<sup>12</sup> Teodorico Bonacci 15 maggio 1892 – 24 maggio 1893; Lorenzo Eula 24 maggio – 5 luglio 1893 (giorno della sua scomparsa); Francesco Santamaria Nicolini 8 luglio – 27 settembre 1893; Giacomo Armò 27 settembre – 15 dicembre 1893; Vincenzo Calenda di Tavani 15 dicembre 1893 – 10 marzo 1896.

<sup>13</sup> Contro la mancanza di iniziative legislative fiorenti fu invece la produzione letteraria di studi e riforme: E. Zunini, *La magistratura italiana*, Genova, Tip. del regio istituto Sordo-Muti, 1890; E. Marchionni, *La riforma giudiziaria in Italia*, Firenze, Cellini, 1886; G. Bortolucci, *La nuova riforma giudiziaria in Italia*, Modena, P. Toschi, 1885; G.M. Enea, *Il miglioramento reale e non effimero della magistratura italiana ed i mezzi finanziari per conseguirlo insieme col benessere della carriera delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, senza aggravio dei contribuenti con sgravio del contribuente e con utile dell'erario*, Ancona, Tip. Tabossi, 1899.

<sup>14</sup> Bruno Chimirri nacque nella provincia di Cosenza nel 1842. Deputato dal 1876 acquistò presto profonda stima tra gli esponenti della Destra. Ministro dell'Agricoltura dal febbraio al dicembre 1891, in seguito alle dimissioni del guardasigilli Ferraris fu trasferito alla Giustizia di cui fu titolare fino al 15 maggio 1892. Vicepresidente della Camera nella XIX legislatura, il 24 giugno 1900 ritornò al Governo quale ministro delle Finanze del gabinetto Saracco, e resse anche l'interim del Tesoro dopo le dimissioni del titolare Giulio Rubini. Nel 1913, alla vigilia della XXIV legislatura, fu nominato Senatore del Regno. Cfr. G. Aliberti in *Dizionario biografico degli italiani*, ad vocem.

<sup>15</sup> Su buona parte dei progetti presentati in questi anni cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. pp. 392 ss. Tra questi nel luglio del 1895 il deputato e futuro guardasigilli Francesco Cocco-Ortu presentò un progetto di legge per istituire sezioni di pretura in Sardegna.

Durante la sua permanenza alla guida del Ministero, preparò due progetti di legge: il primo che non fu nemmeno presentato in Aula, riguardava alcune modifiche da introdurre nelle preture, nei tribunali e nelle Corti d'appello, con l'obiettivo di semplificare l'azione della giustizia e di migliorare gli stipendi aumentando le competenze del pretore e istituendo un singolo giudice di prima istanza per tutte le materie che avrebbero ecceduto le funzioni del pretore. In seguito si sarebbe avviata la fusione di preture e tribunali<sup>17</sup>. Il secondo progetto, pur mirando ad un nuovo assetto della magistratura suprema anche in materia civile, si limitò, invece, a distribuire diversamente le materie di competenza delle due sezioni penali della Suprema Corte di cassazione di Roma.

Un altro tema sul quale si continuò a dibattere fu l'ammissione nel corpo giudiziario e le modalità di svolgimento del concorso con particolare riferimento, come si vedrà, al concorso per merito distinto, ritenuto un sistema non in grado di assicurare il progresso in carriera ai più meritevoli.

Le critiche al sistema di ammissione non avevano, tuttavia, lo stesso tenore: alla Camera c'era addirittura chi della legge del 1890 criticava «un'esagerazione del concetto di democraticità» nell'ammissione soltanto tramite concorso: da una parte, gran parte dei giovani laureati in giurisprudenza preferiva altre carriere più remunerative alla magistratura, dall'altro, l'obbligo che la carriera dovesse necessariamente cominciare dal grado di pretore allontanava dalla magistratura coloro che appartenevano alla classe abbiente<sup>18</sup>.

In tema di carriera si faceva ancora riferimento alla Commissione consultiva presso il Ministero della giustizia, che come si è visto, se pur poco tenuta in considerazione, non fu tuttavia mai abolita.

Furono apportate modifiche minime al suo funzionamento: nel novembre 1893 il ministro Giacomo Armò diramò una circolare che istruiva i presidenti delle Corti

---

<sup>16</sup> Teodorico Bonacci nacque a Iesi il 30 giugno 1838. Laureatosi in giurisprudenza, esercitò la professione di avvocato in campo civile e commerciale. Entrato in politica, fu eletto deputato una prima volta durante la XIII legislatura e confermato anche nelle successive. Nel settembre 1879, chiamato a far parte del secondo ministero Cairoli, fu nominato come segretario al Ministero dell'interno. Nel 1890, entrò a far parte del primo governo Giolitti in qualità di ministro della Giustizia dal 15 maggio 1892 al 24 maggio 1893. Al Ministero fu autore di un disegno di legge che prevedeva la precedenza obbligatoria del matrimonio civile rispetto al religioso. Tornò alla guida del Ministero una seconda volta nel solo mese di giugno 1898. Il 4 marzo 1904, fu nominato Senatore per la III categoria. Cfr. B. Di Porto, in *Dizionario biografico degli italiani*, ad vocem.

<sup>17</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVIII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 16 maggio 1893, intervento del ministro Bonacci.

<sup>18</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XIX, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, 2<sup>a</sup> tornata del 3 luglio 1895, intervento dell'on. le Grossi.

d'appello circa un maggior numero di informazioni periodiche che avrebbero inviato al ministro della Giustizia sulla idoneità, sulla condotta, sul merito e sulle attitudini speciali dei magistrati di preture e tribunali, sia in merito ad eventuali promozioni e trasferimenti, sia per il passaggio dalla magistratura giudicante a quella requirente. Queste informazioni aggiuntive, stando alle parole del ministro, avrebbero consentito una migliore attuazione della legge di unificazione nazionale della graduatoria dei presidenti di tribunale coi consiglieri delle Corti d'appello, e dei procuratori del Re con i sostituti procuratori generali di dette corti, al fine di rendere proficuo il cambio di funzioni secondo le attitudini dei singoli magistrati.

Il giudizio su ciascun magistrato, che doveva esercitare da almeno sei mesi l'attività, sarebbe consistito in una votazione che i magistrati superiori in grado avrebbero apposto su specifiche schede: i magistrati dei tribunali avrebbero giudicato i pretori e i vicepretori del proprio circondario, i giudici delle corti i vicepresidenti, i giudici, i sostituti procuratori e gli aggiunti giudiziari del proprio distretto. Le informazioni avrebbero dovuto riguardare non soltanto la preparazione, le qualità intellettive e la cultura giuridica ma anche l'integrità dei costumi e la serietà da dimostrarsi non soltanto nell'esercizio delle loro specifiche funzioni ma «nelle svariate manifestazioni del pensiero»<sup>19</sup>. Anche nelle schede dei magistrati compilate dalla prima divisione, quella del personale, i dati riguardavano oltre la capacità, la dottrina nella materia sia civile sia penale, l'operosità e l'idoneità a ricoprire il posto o un posto superiore, anche la condotta morale e politica.

I pretori erano coloro sui quali maggiormente pesavano, anche per i trasferimenti in sedi più agevoli o promozioni, i giudizi sulla vita privata.

Ma in genere anche per i gradi più elevati, oltre alle capacità e al lavoro svolto dal magistrato sembra si facesse riferimento anche allo stile di vita che conduceva nella sede e quando si evidenziava che un sostituto procuratore del Re si era distinto «per la poco sua operosità e per lo scarsissimo valore intellettuale»<sup>20</sup>, probabile era il trasferimento ad altra sede<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. Circolare 14 novembre 1893 del ministro G. Armò in *Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti*, anno XIV, n. 46, Roma 15 novembre 1893, pp. 528 - 529.

<sup>20</sup> Cfr. ACS, *Ministero giustizia, D.G., AA.GG., personale*, b. 4, fasc. 26: giudizio riportato sul giudice Lo Presti Giacomo nella richiesta di udienza al ministro Finocchiaro-Aprile

<sup>21</sup> Cfr. *Ivi*: nelle note riportate sui fogli di richiesta udienza dei giudici al ministro della Giustizia Sacchi appare il nome del magistrato, la qualifica e la residenza. Nella colonna riferita alla qualifica oltre alle aspirazioni e le richieste del magistrato spesso vengono scritti i giudizi sulla moralità: ad esempio il pretore Francesco Marrocco fu trasferito da Vituliano a Colle Sannita per aver «deflorato una ragazza

Sulla sistemazione delle circoscrizioni giudiziarie si misurò anche Lorenzo Eula<sup>22</sup>, l'unico che, pur essendo stato presidente di quella commissione che studiò le modalità per la riduzione delle preture, si dichiarò favorevole alla creazione di un certo numero di sezioni di pretura. Riteneva che uno dei progetti da presentare per la riforma dell'ordinamento giudiziario comprendesse anche la facoltà di realizzare tali sezioni. Che la legge, o meglio la sua applicazione fosse stata iniqua, era dimostrato anche dal numero crescente delle proteste e delle rimostranze dei comuni colpiti dal provvedimento<sup>23</sup>.

I deputati chiedevano soprattutto che simili provvedimenti correttivi fossero adottati tramite una legge parlamentare piuttosto che con un decreto reale, temendo che con quest'ultimo mezzo fosse accordata, di nuovo, al governo la facoltà di ridurre ulteriormente le preture<sup>24</sup>.

Intanto nell'aprile del 1894 un gruppo di deputati, alla cui guida si pose Giovanni Martini, propose un disegno di legge che concedeva ai pretori la facoltà, in determinate condizioni, di tenere udienze ogni otto o quindici giorni durante tutto l'anno o, per alcuni mesi nel corso dell'anno, in un comune diverso da quello di residenza. Le spese

---

(legalizzando poi la posizione col matrimonio)» e perché «aveva sporta anche querela contro la suocera e cognata per violenza di domicilio». Il presidente del tribunale di Voghera Roberto Luparia venne allontanato dalla sua sede «per la grettezza della vita e l'intimità con un certo pubblicista del luogo», e per questo non era ritenuto «più circondato dal necessario prestigio».

<sup>22</sup> Nato nel 1824 entrò in magistratura nel 1847. Divenuto sostituto procuratore generale fu inviato nel 1861 nel sud della penisola per contribuire alla causa dell'unificazione del paese. Divenuto primo presidente della cassazione, fu ministro della Giustizia per un breve periodo dal 24 maggio al 5 luglio 1893 giorno della sua scomparsa. Cfr. P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, cit. pp. 55, 6.

<sup>23</sup> Cfr. ACS, *PCM, Gabinetto Giolitti 1893*, fasc. 236: nel 1891 la presidenza del consiglio ricevette 110 petizioni da altrettanti comuni e nel 1892 89. Cfr. ACS, *PCM, Gabinetto Di Rudini 1892*, fasc. 150: nel 1892 durante la presidenza di Rudini furono inviate petizioni da 54 comuni distribuiti piuttosto equamente tra la penisola. Fra questi comuni la giunta municipale di Spoleto inviò, nel dicembre 1892, alla presidenza del Consiglio una petizione nella quale il sindaco chiedeva il ripristino dei vecchi confini delle circoscrizioni giudiziarie. In seguito all'applicazione della legge del 1890 era stato deciso di sottrarre alla circoscrizione di Spoleto le competenze giudiziarie del vicino comune di Trevi, attribuite al tribunale di Perugia, dal quale distava «2 ore di treno e 45 minuti di strada», mentre gli veniva affidato il lontano comune di Cammara molto più vicino a Perugia; il sindaco faceva notare che la decisione avrebbe portato svantaggi sia ai cittadini che alle amministrazioni poiché gli affari sarebbero stati suddivisi, a seconda della loro natura, tra il tribunale di Perugia, le preture di Foligno e Spoleto per le ipoteche, il catasto e l'ufficio del registro. Sperando nell'appoggio dei rappresentanti al Parlamento dei due collegi di Perugia e di Spoleto il sindaco chiedeva che si tornasse alla situazione precedente. Cfr. *PCM, Gabinetto Giolitti 1893*, fasc. 163: petizione del 2 luglio 1893 dei cittadini dei comuni di Positano, Praiano e Furore in cui si dichiarava che nell'applicazione del Rd 10 novembre 1891, per la quale erano stati collegati alla sede giudiziaria di Amalfi, non si era tenuto conto della posizione topografica del territorio, dei bisogni e dei diritti della popolosa cittadinanza divisa nei tre comuni, separati da Amalfi senza altra via comunicazione se non quella via mare.

<sup>24</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVIII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 15 marzo 1894: interrogazione dell'on. le Cirmeni al ministro Tavani.

relative ai locali dove tenere le udienze e quelle relative alle trasferte dei magistrati sarebbero state a carico dei comuni che avessero fatto richiesta di poter avere il pretore. L'accoglimento della proposta avrebbe anche fatto risparmiare allo Stato quelle spese lamentate eccessive per tutte le fasi dell'istruttoria che si sarebbe svolta presso la sede dei testimoni. Nonostante la diffidenza dell'allora guardasigilli, Tavani che, se pure apprezzava il fatto che il provvedimento non avrebbe impegnato le finanze del Ministero, lamentava di contro che la celerità del procedimento sarebbe venuta meno, la proposta venne presa in considerazione dalla Camera<sup>25</sup>. Il ministro decise, infatti, di costituire una commissione per lo studio del disegno proposto sotto la presidenza del Senatore Costa. Il disegno di legge, che in realtà non ebbe alcun esito, prevedeva che le sezioni di pretura non fossero rappresentate da un giudice ambulante ma fossero costituite in modo stabile con un vice-pretore, un cancelliere ed un ufficio apposito<sup>26</sup>. Fino a questo momento, tuttavia, l'assoluta inerzia nell'azione legislativa del Ministero, nonostante la continua richiesta di riforme, aveva fatto sì che dai tempi delle leggi Zanardelli non si era ancora portata a compimento alcuna proposta di legge degna di questo nome.

Non c'era solo il problema di una più idonea suddivisione delle circoscrizioni giudiziarie; si discuteva del ruolo dei pretori, che secondo alcune proposte avrebbero dovuto assumere le funzioni di giudici con piena giurisdizione in prima istanza; si chiedeva la riforma del codice di procedura penale, atto ritenuto doveroso dopo l'entrata in vigore del codice Zanardelli nonché necessario per ovviare alla lentezza dei processi; vi era inoltre l'annosa questione della mancanza di vice-pretori di carriera aggravatasi per effetto del periodo di tirocinio più lungo richiesto agli uditori e agli aggiunti<sup>27</sup>.

Proprio per ovviare al problema della mancanza di personale il ministro Tavani propose e fece approvare un disegno di legge che, fermo restando quanto stabilito dalla legge 8 giugno 1890, n. 6878 autorizzava il Re, fino alla fine dell'anno 1896, a destinare con apposito regio decreto alle funzioni di vice-pretore gli uditori giudiziari che avessero raggiunto anche soltanto i sei mesi di tirocinio<sup>28</sup>, anche perché spesso il periodo di tirocinio, per la mancanza di posti vacanti, poteva essere molto più lungo dei diciotto

---

<sup>25</sup> Cfr. *Ivi*, tornata del 20 aprile 1894.

<sup>26</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XIX, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 18 giugno 1895, Tavani riferisce alla Camera sugli studi della commissione.

<sup>27</sup> Diciotto mesi anziché i sei richiesti prima della legge Zanardelli.

<sup>28</sup> L. 8 luglio 1894, n. 280. Il provvedimento venne confermato dalla legge 24 dicembre 1896, n. 548.

mesi richiesti<sup>29</sup>. Al Tavani si deve anche la legge che equiparava per il grado e per lo stipendio i consiglieri di cassazione ed i vice-presidenti di sezione delle Corti d'appello<sup>30</sup>.

Gli anni del ministero Tavani furono tra l'altro anni caratterizzati da un forte potere di controllo e repressione sociale da parte della magistratura, influenzata fortemente dall'esecutivo, nel far rispettare l'applicazione di quelle leggi eccezionali limitative della libertà politica, di stampa e di associazione<sup>31</sup>. Questi sono anche gli anni in cui nel campo economico finanziario si conobbero gravi difficoltà che arrivarono a colpire anche gli istituti di credito e che provocarono fallimenti e scandali, come quello della Banca Romana che coinvolse importanti esponenti governativi. A proposito della Banca Romana dure critiche furono mosse al guardasigilli e alla sua decisione a proposito di una commissione di inchiesta<sup>32</sup>, istituita con decreto ministeriale del 4 agosto 1894, e di cui fecero parte Carlo Cesarini, il primo presidente della Corte di cassazione di Firenze, Francesco Bonasi, primo presidente della cassazione a riposo e presieduta dall'avvocato generale erariale Giacomo Costa per verificare i lavori compiuti dai funzionari giudiziari nella fase istruttoria del processo della Banca Romana<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Il deputato Cocco-Ortu durante la discussione di bilancio, nella tornata del 20 aprile 1894, mise ben in chiaro come invece il motivo della mancanza sufficiente di personale non fosse dovuta alla legge del 1890 quanto piuttosto alla sua cattiva attuazione: abolendo 271 preture anziché le 600 previste dal disegno si lasciarono disagate proprio quelle sedi delle quali si era prevista la soppressione. La mancata attuazione della legge era pure il motivo degli stipendi ancora insufficienti.

<sup>30</sup> Cfr. L. 22 dicembre 1895, n.700; AP, Senato, leg. XIX, 1<sup>a</sup> sessione 1895, doc. n. 107: prima del provvedimento infatti i presidenti di sezione delle Corti d'appello erano divisi in due categorie: quelli appartenenti alla prima percepivano uno stipendio di 9.000 lire come i consiglieri della cassazione, quelli della seconda categoria invece guadagnavano 8.000 lire. Nel silenzio della legge l'unico criterio nel regolare le promozioni, quindi, era «la misura dello stipendio».

<sup>31</sup> In particolare l'art. 5 della legge 19 luglio 1894, n. 316 rifacendosi anche agli articoli 247 – 251 del codice penale puniva gli appartenenti ad associazioni politiche aventi lo scopo di sovvertire gli ordinamenti sociali, come prevedeva lo Statuto. Sui rapporti tra magistratura e socialisti si veda A. Nulli, *Governo e magistratura di fronte ai socialisti*, Bologna, Zanichelli, 1895. L'autore sosteneva che la varietà dei giudizi emessi dalla magistratura dimostrava come i «giudici non soffrirono pressioni lusingatrici o intimidazioni da parte del Governo», e che per evitare anche solo il sospetto di simili pressioni: «un solo rimedio si presenta per rimuovere non pure il danno ma il sospetto o il pericolo medesimo d'ogni illecita soggezione, ed è quello di risolvere seriamente la famosa eterna questione della indipendenza della magistratura, togliendola dalle angustie di una inferiorità intellettuale e morale e dalla urgenza di riforme sempre e da ogni più autorevole fonte deplorate ed invocate».

<sup>32</sup> AP, Camera, leg. XVIII, 2<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 12 dicembre 1894 intervento del Tavani che dichiarò la necessità di creare la commissione: per «salvare il prestigio della magistratura stessa e rassicurare il paese».

<sup>33</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XIX, discussioni, 1<sup>a</sup> sessione, tornata del 13 dicembre 1895 interventi di Giolitti e Tavani: Giolitti, ripercorrendo le vicende che lo avevano coinvolto nello scandalo della Banca Romana, accusò apertamente il Tavani di aver compiuto una serie di trasferimenti di giudici ritenendo necessario prima di cominciare il processo, «prepararne l'ambiente». Giolitti si riferiva al trasferimento del procuratore Venturini da Roma, sostituito dal procuratore Bussola. I lavori della Commissione, stando alle parole del Tavani, portarono alla conclusione che l'unica colpa che si poteva muovere ai magistrati durante il procedimento giudiziario era che all'istruzione del processo mancò probabilmente la calma e la serenità

Il problema dell'ingerenza dell'esecutivo nei confronti del personale giudicante da questo momento in poi diventò una vera e propria costante: si chiedeva un chiaro e preciso ritorno alla legge piemontese Siccardi e quindi alla piena e completa inamovibilità del magistrato. «Quando il diritto di tramutamento, quello delle promozioni e delle onorificenze non sarà più nel dominio assoluto del potere esecutivo - disse alla Camera il deputato liberale Girardi - ma dovrà aspettare l'avviso, la decisione conforme della medesima autorità giudiziaria, allora non temete più il rimprovero ingiusto che si va ripetendo, che i magistrati oggi non rendono giustizia, ma rendono ingiustizia»<sup>34</sup>. Si poneva l'attenzione sull'influenza che sia il Pubblico ministero che il Parlamento continuavano ad esercitare sull'operato del magistrato: l'onorevole ed ex magistrato Aguglia riteneva che il giudice dovesse avere il diritto di credere che la promozione o il trasferimento non si sarebbero ottenuti con preghiere o raccomandazioni di Senatori o Deputati.

Cominciavano a delinearsi già chiare le proposte per l'istituzione di un organo di autogoverno della magistratura<sup>35</sup>.

Fu il ministro Giacomo Costa<sup>36</sup> a capo del dicastero dal 10 marzo 1896 sino al 15 agosto 1897, che tentò di dare una risposta alla questione dell'indipendenza del personale associandola con il sistema dell'ammissione e della carriera.

---

necessari e che i giudici sentirono troppo la preoccupazione dell'adempimento del loro dovere. Non era, dunque, venuto meno il sentimento della giustizia. I provvedimenti adottati furono l'allontanamento del capo della polizia giudiziaria che si era occupato dell'istruzione con il grado di procuratore e inviato come sostituto procuratore del re alla Corte d'appello di Venezia. Gli altri magistrati, poiché inamovibili, furono invece deferiti al giudizio della Commissione consultiva.

<sup>34</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVIII, discussioni, 2ª sessione, 2ª tornata del 18 ottobre 1894, intervento dell'on. le Girardi.

<sup>35</sup> Sull'origine dell'associazionismo si vedano E. R. Papa, *Magistratura e politica: origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana, 1861-1913*, cit.; A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano, dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, cit.

<sup>36</sup> Durante il suo ministero Costa fu sottoposto spesso oggetto di critiche soprattutto dai gruppi di sinistra e radicali. Presidente della commissione d'inchiesta, istituita dal Calenda sul processo della Banca Romana, la speranza era che egli potesse essere il restauratore del decoro della magistratura. Una delle accuse fu l'invio del procuratore generale Venturi alla Corte d'appello di Palermo in missione di ispezione e la circolare del 27 aprile 1897 su diretta influenza dell'Interno secondo la quale: «L'impunità delle manifestazioni sovversive, dell'apologia del delitto, dell'eccitamento all'odio di classe, che si vanno sempre più accentuando nella stampa, potrebbe far credere che il Pubblico Ministero, ispirandosi a ragioni di opportunità piuttosto che ai chiari precetti delle leggi, trascuri di valersi, com'è dover suo, dei mezzi repressivi che, anche in momenti difficili, mantenendo alto il prestigio delle istituzioni, riuscirono di efficace tutela della libertà. È necessario che questo dubbio sia smentito da una sorveglianza personale, attiva, diligente dei Capi del Pubblico Ministero e dei Pretori cui spetta, la quale renda manifesto il proposito fermo e costante di assicurare, senza esitanza e senza riguardi, l'osservanza delle leggi» in *Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia, Giustizia e dei Culti*, anno XVIII, n. 17, 28 aprile 1897, p. 221.

Dichiarando che egli non avrebbe ripristinato l'inamovibilità dalla sede come da molti richiesto intendeva, invece, proporre una legge che riuscisse a regolare con «criteri giusti, equi e precisi le ammissioni, le promozioni ed i tramutamenti». Non riteneva pensabile che la magistratura potesse «pretendere di costituirsi come una casta nella Società civile, senza contatti con essa e quasi sdegnosa di appartenervi». Il sistema della inamovibilità dalla sede, secondo il ministro, presupponeva il possesso di virtù che non si potevano pretendere dalla generalità dei magistrati: non tutti i funzionari della giustizia erano in grado di superare debolezze, di non soccombere di fronte a necessità ed influenze. Bisognava costituire, quindi, pur circondando il magistrato di speciali guarentigie, un potere che in maniera autonoma potesse decidere, quando l'opinione pubblica o particolari circostanze lo richiedessero, di trasferire un giudice da una sede ad un'altra<sup>37</sup>.

Poiché l'esperienza del passato aveva dimostrato come qualsiasi tentativo di risolvere con un'unica riforma l'ordinamento giudiziario fosse risultato vano, anche Costa decise di provvedere non ad una completa e fondamentale riforma giudiziaria, quanto ad una «serie di parziali ritocchi all'assetto della nostra magistratura, i quali, pur essendo coordinati fra di loro ed ispirati all'unico intento di facilitare alla magistratura stessa i mezzi per corrispondere ai fini per cui è istituita, tuttavia non si prestano ad essere separatamente esaminati e discussi». Le proposte del ministro non si sarebbero occupate delle circoscrizioni giudiziarie poiché «dal presente stato della coscienza giuridica nazionale, non potrebbe il Governo trarre una sicura guida per porre utilmente mano a sostanziali modificazioni nell'ordine delle giurisdizioni», né avrebbero affrontata la questione degli stipendi date le sempre precarie condizioni finanziarie dello Stato<sup>38</sup>. All'ex ministro Villa secondo il quale, procedendo in questo modo le riforme sarebbero partite dalla testa piuttosto che dalla base, Costa rispose che per il momento non era opportuno occuparsi dei problemi più grandi e più urgenti e quanto, invece, fosse più conveniente cercare di migliorare la legislazione esistente<sup>39</sup>.

Il primo progetto che presentò riguardava l'ammissione alla magistratura.

Con la sua proposta intendeva migliorare il reclutamento della magistratura, agevolare la carriera per i migliori, predisporre gli uffici in modo da assecondare le attitudini dei singoli: in sostanza voleva introdurre delle modifiche alla legge Zanardelli del 1890 i

---

<sup>37</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XIX, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 10 giugno 1896.

<sup>38</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XX, 1<sup>a</sup> sessione, doc. n. 138.

<sup>39</sup> Cfr. *Ivi*, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, 2<sup>a</sup> tornata del 28 giugno 1897

cui risultati secondo il ministro «si attesero invano». Le innovazioni consistettero nel rendere il concorso per uditore semestrale anziché annuale, col l'obiettivo di far partecipare un maggior numero di candidati e al contempo rendere la prova più severa ed efficace. Altre modifiche furono introdotte nella composizione delle commissioni esaminatrici e nella selezione dei temi e si stabiliva che il candidato non avrebbe potuto ripresentarsi più di due volte al medesimo concorso. Per ovviare alle spese che i candidati avrebbero affrontato per partecipare alle prove che, si sarebbero tenute soltanto a Roma, per i vincitori erano previsti dei rimborsi. Il progetto si occupava pure dello speciale concorso per merito distinto, al quale secondo quanto sancito dalla legge del 1890, potevano partecipare i pretori e gli aggiunti giudiziari dopo due anni di esercizio delle funzioni giudiziarie ed anche in proporzione minore gli avvocati; la legge stabiliva che ai vincitori del concorso dovesse essere conferito un terzo dei posti di giudice e di sostituto procuratore a disposizione. Tale istituto, tuttavia, non aveva avuto risultati positivi. Nei concorsi tenuti dal 1892 al 1896 si presentarono soltanto 105 candidati e risultarono vincitori soltanto 15.

Il ministro propose, quindi, di abolire il concorso per merito distinto e di unificarlo con gli esami di abilitazione per la nomina ad aggiunto. Un unico concorso avrebbe permesso ad un tempo di fornire i criteri per le promozioni degli uditori ad aggiunti e consentire un'accurata selezione dei migliori. Questo sistema, permettendo un'accelerazione nella carriera avrebbe dovuto incentivare anche i meno brillanti allo studio «colla speranza di averne un premio».

Per quanto riguarda le promozioni, queste sarebbero state regolate col solo criterio dell'anzianità e per il passaggio da uditore ad aggiunto si prescriveva soltanto un anno di esercizio anziché due. Nella decisione delle promozioni si prescriveva che il ministro avrebbe dovuto tenere in considerazione i giudizi espressi dai Consigli locali<sup>40</sup>, dei nuovi organi previsti dal secondo progetto di legge, quello sulle garanzie per la magistratura.

Quest'ultimo aveva lo scopo di fornire ai giudici una serie di garanzie sia in ordine alle promozioni che ai trasferimenti che a qualsiasi altro provvedimento che riguardasse la loro condizione. Queste garanzie non sarebbero consistite in privilegi per i giudici, quindi non avrebbero tolto all'esecutivo i mezzi con i quali intervenire sulla magistratura, questo perché nessuno potrebbe troncargli i rapporti tra i due poteri

---

<sup>40</sup> Cfr. *Ivi*, doc. n. 138.

«sibbene essi devono essere disciplinati ed il progetto appunto si preoccupa di ciò: di determinare nettamente i limiti delle attribuzioni e delle responsabilità del potere esecutivo di fronte alla magistratura», sia quella giudicante che, soprattutto, requirente. Il Pubblico ministero per Costa pur rappresentando il Governo nella esecuzione della legge, punto di contatto, quindi, tra potere politico e giudiziario, doveva allo stesso tempo essere la linea di demarcazione e separazione tra i due<sup>41</sup>. La separazione dei poteri, del resto, era una caratteristica propria dei tempi e dei paesi civili<sup>42</sup>.

Gli organi che avrebbero dovuto tradurre in concreto le garanzie sarebbero state i Consigli locali istituiti presso ciascuna Corte d'appello ed un Consiglio superiore presso la Corte di cassazione di Roma. Entrambi gli organi, costituiti solo da magistrati<sup>43</sup>, avrebbero espresso, sull'esempio della Commissione consultiva voluta dal Villa, pareri sul contegno, sul profitto degli uditori e sul grado di merito per la promovibilità dei giudici giudicanti e requirenti, nonché sul loro eventuale trasferimento. Il Consiglio superiore avrebbe avuto ulteriori attribuzioni, che gli avrebbero conferito il carattere di vero organo supremo, tra le quali il riesame delle deliberazioni e dei pareri dei Consigli locali e il parere sull'ammissione nella magistratura degli avvocati esercenti, dei professori di materie giuridiche e dei funzionari amministrativi del Ministero e di quelli dell'avvocatura previsti dal progetto di legge sull'ammissione e, ove richiesto dal guardasigilli, il parere su qualsiasi provvedimento amministrativo che riguardasse il personale.

La novità fu che questi organi avrebbero funzionato presso le sedi giudiziarie locali, lontani così da qualsiasi influenza proveniente dall'amministrazione centrale. I due organi sarebbero stati una vera e propria emanazione della magistratura, ne avrebbero costituito la più alta espressione poiché composti sia dai magistrati giudicanti sia da giudici requirenti<sup>44</sup>.

Entrambi i progetti approvati al Senato nel giugno 1897, presentati successivamente alla Camera, dopo la morte del guardasigilli, e la crisi ministeriale che seguì, furono in seguito ritirati da Zanardelli.

---

<sup>41</sup> Cfr. *Ivi*, doc. n. 139.

<sup>42</sup> Cfr. *Ivi*, Senato, leg. XIX, 1<sup>a</sup> sessione 1895 – 1896, doc. 233.

<sup>43</sup> Il Consiglio locale sarebbe stato costituito dal primo presidente della corte, dal procuratore generale, dal presidente di sezione o dal consigliere anziano, dal sostituto procuratore anziano e da un consigliere eletto dalla corte. Il Consiglio superiore sarebbe stato composto dal primo presidente della Corte Suprema di cassazione, dal procuratore generale, da uno fra i presidenti di sezione per turno annuale, dall'avvocato generale, da due consiglieri e da un sostituto procuratore generale eletti dalla corte in assemblea generale.

<sup>44</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XX, 1<sup>a</sup> sessione, 1897, doc. n.139.

Costa elaborò un ultimo progetto che avrebbe meglio determinato i gradi della magistratura delle cancellerie e delle segreterie e che, definì in maniera nuova la figura del Pubblico ministero ed i suoi rapporti con il potere esecutivo e con la magistratura giudicante.

La legge faceva chiaramente riferimento al principio lungamente controverso e dibattuto in passato secondo il quale il Pubblico ministero era il rappresentante del potere esecutivo nella esecuzione della legge. Per il ministro era giunto il tempo di «procedere più franchi ed espliciti nella via che ci è additata dai veri principi che debbono regolare i rapporti fra il potere giudiziario ed il potere esecutivo, affermando che il pubblico ministero trae unicamente dalla legge il mandato dell'azione giudiziaria, del quale è investito, e rappresenta il potere esecutivo soltanto in quegli atti che servono di mezzo a preparare l'azione della giustizia e ad assicurare l'esecuzione dei giudicati». Nella relazione al progetto Costa spiegò come sia il potere esecutivo che il giudiziario erano poteri costituzionali, perché regolati dallo Statuto; pur affermando l'indipendenza del potere giudiziario, questo da un lato era posto sotto la salvaguardia del legislativo e dall'altro, essendo emanazione della potestà regia, era pure vicino al potere esecutivo; accomunati entrambi dalla stessa origine e dallo stesso intento i due poteri, esecutivo e giudiziario, si prestavano «mutuo sussidio e cooperazione». Era questa unione tra i due poteri che secondo il ministro rendeva sempre più manifesta e chiara la linea di demarcazione fra i due: il punto di unione e allo stesso tempo di separazione era rappresentato appunto dal Pubblico ministero, che da un lato apparteneva all'ordine giudiziario poiché esercitava direttamente l'azione giudiziaria e dall'altro però, disponendo dei mezzi necessari per esercitarla e per assicurarne l'esecuzione, rientrava nelle attribuzioni amministrative e quindi entrava a far parte del potere esecutivo<sup>45</sup>.

Le proposte Costa non furono ben accolte dalla Camera, che lamentava il mancato stanziamento di maggiori risorse economiche per migliorare gli stipendi, miglioramento che avrebbe supportato tra l'altro la legge sulle guarentigie; la Camera chiedeva, piuttosto, riforme di altro genere e contenuto, volte a modificare le procedure penale e civile, e a migliorare la sistemazione delle disposizioni e delle leggi emanate fino ad allora.

Intanto l'idea della costituzione di un Consiglio superiore della magistratura prendeva sempre più corpo, e non solo nelle proposte dei guardasigilli. L'onorevole De Balzo

---

<sup>45</sup> Cfr. *Ivi*, Senato, leg. XIX, 1ª sessione 1895 – 1896, doc. 232.

sosteneva che per aversi effettivamente l'indipendenza del magistrato bisognava trasformare la Corte di cassazione, così come era avvenuto in Francia, in un Consiglio superiore della magistratura, che avrebbe avuto l'ultima parola nel caso di trasferimenti e promozioni del personale giudiziario<sup>46</sup>.

Di parere contrario il nuovo guardasigilli Camillo Finocchiaro Aprile<sup>47</sup>, il quale si mostrò subito poco favorevole all'istituzione di un consiglio superiore della magistratura «con poteri assorbenti ed eccezionali» quale unico mezzo per assicurare l'indipendenza del personale giudiziario. Riteneva più opportuno continuare a fare affidamento nel sentimento del proprio dovere e della propria responsabilità dei giudici e del guardasigilli convinto che «le artificiali organizzazioni non raggiungono pratica utilità e riescono talvolta dannose»<sup>48</sup>.

Abbandonando il tema dell'autonomia della magistratura il guardasigilli presentò alla Camera nella seduta del 1° maggio 1899 un progetto di legge sulla istituzione delle sezioni di pretura che, stando alle sue parole, soddisfacendo i desideri delle popolazioni e del Parlamento, sarebbe stato un primo passo per una importante riforma, che avrebbe assicurato al Paese un migliore funzionamento del potere giudiziario. Le sezioni, sostituendo le preture, sarebbero state affidate con la piena giurisdizione ad un vice-pretore permanente. Ogni sezione avrebbe avuto quindi un vice-pretore, un cancelliere e un usciere. La circoscrizione che avrebbero ricoperto, stabilita con decreto reale, sarebbe stata decisa sentito il parere dei capi delle Corti d'appello e di una commissione nominata dal ministro. L'istituzione di tali sezioni avrebbe avuto anche lo scopo di correggere le imperfezioni della ripartizione delle circoscrizioni giudiziaria<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. *Ivi*, Camera, leg. XX, 2ª sessione, discussioni, 2ª tornata del 12 dicembre 1898.

<sup>47</sup> Camillo Finocchiaro Aprile, nacque il 28 gennaio 1851 a Palermo e seguendo il costume spagnolo prese i cognomi di entrambi i genitori. Partecipò attivamente alla spedizione garibaldina in Sicilia e alla liberazione di Roma. Laureatosi in legge, nel 1882 fu eletto alla Camera una prima volta, confermato nel 1886 e poi ancora nel 1890 e, col ritorno dei collegi uninominale, rimase alla Camera sino alla XXIII legislatura. La sua esperienza governativa iniziò nel 1892 quando fu nominato ministro delle Poste e Telegrafi nel primo ministero Giolitti (15 maggio 1892 – 15 dicembre 1893). Fu alla guida del Ministero della giustizia una prima volta dal 29 giugno 1898 al 14 maggio 1899 nel primo Governo Pelloux, una seconda volta dal 28 marzo 1905 all'8 febbraio 1906 nei due successivi governi Fortis ed infine durante il quarto Governo Giolitti dal 30 marzo 1911 al 21 marzo 1914, incarico durante il quale varò la riforma del Codice di procedura penale, del notariato e dell'ordinamento amministrativo degli uffici giudiziari. Morì a Roma il 26 gennaio 1916. Cfr. A. Mola, *Camillo Finocchiaro Aprile*, in *Il Parlamento italiano*, vol. 8, da Giolitti a Salandra, pp. 503 – 516.

<sup>48</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XX, 2ª sessione, discussioni 2ª tornata del 13 dicembre 1898.

<sup>49</sup> Cfr. *Ivi*, 2ª sessione 1898 – 1899, doc. 187.

Il problema delle sezioni di pretura fu ripreso anche dal Senatore Adeodato Bonasi<sup>50</sup>, che, divenuto guardasigilli il 14 maggio 1899, tentò di tradurre in legge quanto aveva studiato ed esposto nel 1884 nel suo testo *La magistratura in Italia*<sup>51</sup>.

Secondo Bonasi, l'applicazione della legge del 1890, se da un lato aveva provocato l'inconveniente di conservare preture che dovevano essere abolite per lo scarso numero di affari trattati, dall'altro aveva comportato la soppressione di quelle preture che invece dovevano essere mantenute per il corretto funzionamento della giustizia. Per correggere il sistema delle circoscrizioni di allora, secondo il ministro, potevano essere adottate due opzioni: fare della sezione una pretura del tutto autonoma con a capo un vice-pretore, che in sostanza avrebbe riprodotto la pretura di un tempo con personale però di più scarso valore perché appartenente ad una classe gerarchicamente inferiore; oppure istituire delle sezioni dipendenti da altre preture soltanto relativamente alla persona del magistrato che istruiva i procedimenti ed emetteva la sentenza e del tutto autonoma per il resto. Bonasi scelse la seconda via: la sua proposta consisteva nel nominare un solo pretore che fosse allo stesso tempo a capo di due preture autonome e limitrofe, di cui una, la principale, competente per tutti gli atti di natura pretoria<sup>52</sup> e l'altra, invece – la sezione – competente per la decisione delle cause e per l'istruttoria formale dei procedimenti penali. Se approvata, la legge avrebbe comportato una sensibile diminuzione della spesa, poiché la sezione sarebbe costata circa la metà rispetto alla pretura; sarebbe diminuito anche il numero dei giovani magistrati costretti a lunghe permanenze in piccoli centri e in condizioni disagiate, soprattutto dal punto di vista lavorativo; ed infine, avrebbe portato vantaggi di ordine politico, poiché i cittadini non avrebbero affatto risentito delle conseguenze negative dovute alla soppressione delle loro sedi giudiziarie, anzi avrebbero sentito la giustizia più vicina.

I vantaggi sarebbero stati tali da indurre il Governo a trasformare le preture di minore importanza in sezioni.

---

<sup>50</sup> Bonasi nacque vicino Modena il 25 marzo del 1838. Laureatosi nel 1861 in giurisprudenza si dedicò all'insegnamento universitario presso le università di Modena e Pisa. Nel 1886 fu eletto deputato nel collegio di Modena e rieletto nel 1890 e nel 1892. Segretario generale al Ministero dell'interno nel 1890 e nominato Senatore nel 1896, il 14 maggio 1899 venne chiamato a far parte del secondo gabinetto Pelloux, come ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti dove rimase fino al 24 giugno 1900. Cfr. P. Spirito, *Dizionario biografico degli italiani*, ad vocem.

<sup>51</sup> Cfr. A. Bonasi, *La magistratura in Italia*, cit.

<sup>52</sup> Giurisdizione contenziosa o volontaria, d'istruttoria civile o penale, oppure atti di natura amministrativa.

Le sezioni sarebbero state create con decreto reale sentito il parere dei capi delle Corti d'appello e di una commissione ministeriale<sup>53</sup>.

Bonasi riprese anche lo studio del tema dei rapporti tra potere giudiziario ed esecutivo, elaborando un nuovo disegno di legge sulle guarentigie ed uno sulle modificazioni all'ordinamento della magistratura<sup>54</sup>.

Per quanto riguarda il primo progetto, convinto che non sarebbe stato possibile attuare una valida riforma dell'ordinamento giudiziario, «razionale e durevole» senza prima aver affrontato il problema dell'indipendenza che «abbraccia e domina tutti gli altri», introdusse un diverso concetto di indipendenza, non più soltanto intesa come semplice indipendenza dalle ingerenze e influenze dell'esecutivo, ma come una completa estraneità dei giudici dalle manifestazioni della vita sociale; indipendenza intesa come distanza da ogni «tumulto di passione». Poiché questa forza e queste virtù non potevano essere assicurate dalla semplice legge; il magistrato le doveva trovare nella propria coscienza e nel proprio studio. Non potendo pretendere in ogni occasione e da ciascun giudice l'esercizio di virtù così alte, e non ritenendo possibile affidarsi soltanto al buon senso e alla responsabilità ministeriale, il Bonasi riteneva che l'unica via per tutelare l'indipendenza e l'autonomia del personale giudiziario dovesse essere prevista dalla legge.

Dopo aver ripercorso rapidamente le proposte e le leggi dei suoi predecessori<sup>55</sup>, il ministro spiegò nella sua relazione come il suo progetto avesse l'obiettivo di riformare attraverso la costituzione di due organi due parti fondamentali dell'ordinamento giudiziario: le nomine nella magistratura di avvocati, professori e funzionari in possesso dei requisiti richiesti dalla legge, le onorificenze, le promozioni ed i tramutamenti; e le nomine dei giudici istruttori e dei presidenti delle Corti d'assise e la composizione delle sezioni dei tribunali e delle corti.

Lo svolgimento di questi compiti sarebbe stato affidato ai due organi che avrebbero sostituito l'unica Commissione consultiva e che avrebbero svolto un doppio ordine di funzioni: regolamentazione della carriera, affidata a due consigli composti di elementi

---

<sup>53</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XX, 3<sup>a</sup> sessione 1899 – 1900, doc. n. 163. Bonasi propose anche un disegno di legge sugli onorari dei procuratori preparato da una commissione nominata dal Costa nel 1897 (docc. 161 e 161-A), un disegno di legge di concerto col ministro del Tesoro Boselli sulla retribuzione degli alunni delle cancellerie e segreterie giudiziarie (doc. 162) ed una riforma del procedimento sommario (doc. 182).

<sup>54</sup> Entrambi furono presentati al Senato nella seduta del 7 febbraio 1900.

<sup>55</sup> In particolare le commissioni consultive, che limitando il potere esecutivo, avevano esclusivamente il potere di porre vincoli morali all'azione del Governo nei confronti del potere giudiziario. Cfr. P. Marovelli, *L'indipendenza della magistratura dal 1848 al 1923*, cit. pp. 182 ss.

del personale giudiziario, ed «esplicamento della potestà giurisdizionale dei primi presidenti delle corti». Le nomine, le promozioni, i trasferimenti e le onorificenze, dunque, sarebbero stati distribuiti fra due organi entrambi centrali: un Consiglio superiore della magistratura<sup>56</sup> previsto al primo articolo ed una Commissione per le promozioni e i trasferimenti, disciplinato dal quinto articolo, ovvero la Commissione consultiva di un tempo, rinnovata nel titolo e nel ruolo: da allora, infatti, i suoi pareri sarebbero stati decisivi e non più soltanto consultivi. Eletta annualmente dal Consiglio superiore della magistratura, sarebbe stata divisa in due sezioni<sup>57</sup>.

Le nomine e le promozioni sarebbero state regolate dall'anzianità per la promozione da aggiunto a giudice di seconda classe mentre per la promozione dei consiglieri di cassazione e dei giudici di prima classe l'autorità giudiziaria, considerati i casi di nomina e di promovibilità degli alti gradi, avrebbe costituito delle liste e le avrebbe presentate al guardasigilli che da ultimo avrebbe scelto il singolo magistrato da nominare o da promuovere. Nel giudicare chi dovesse essere promosso il criterio del merito doveva prevalere su quello dell'anzianità. Infine, abolendo l'articolo 129 dell'ordinamento giudiziario del 1865, per il quale il Pubblico ministero era il rappresentante dell'esecutivo e posto sotto la direzione del Ministero della giustizia, venne deciso che la prerogativa dell'inaffidabilità fosse estesa anche al Pubblico ministero, oltre che ai pretori, e che non sarebbe stata più circoscritta al solo grado ma avrebbe compreso anche quella di sede<sup>58</sup>.

Il secondo disegno di legge si proponeva l'obiettivo di eliminare i due maggior difetti della magistratura: «la soverchia molteplicità degli uffici giudiziari e il soverchio numero dei magistrati» da cui derivavano l'esiguità degli stipendi e la correlata difficoltà nel reclutamento degli elementi migliori. Non volendo toccare temi quali il problema della riduzione delle circoscrizioni giudiziarie, quello dell'unificazione della Corte Suprema di cassazione o l'istituzione del giudice unico, Bonasi proponeva ben quattro mezzi per diminuire il numero dei giudici: soppressione dei due giudici della Corte d'assise, soppressione dell'obbligo delle conclusioni del Pubblico ministero nelle

---

<sup>56</sup> Il CSM, composto dai primi presidenti e dai procuratori generali delle Corti di cassazione, dai presidenti di sezione e dall'avvocato generale della cassazione di Roma, convocato ordinariamente due volte l'anno dal guardasigilli, sarebbe stato presieduto dal presidente più anziano.

<sup>57</sup> La Commissione per le promozioni e i tramutamenti, costituita di quattordici membri scelti fra i consiglieri e i sostituti procuratori generali della Corte di cassazione di Roma, sarebbe stata divisa in due sezioni: l'una con competenza sui trasferimenti dei giudici di prima classe, sostituti procuratori del re, presidenti di sezione, presidenti di tribunale, procuratori del re e sostituti procuratori generale presso le Corti d'appello; l'altra si sarebbe occupata dei giudici di seconda classe ovvero dei pretori.

<sup>58</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XX, 3<sup>a</sup> sessione 1899 – 1900, doc. 65.

cause civili presso le Corti di cassazione, riduzione dei posti di vice presidente di tribunale e di presidente di sezione di Corte d'appello e infine lieve riduzione della pianta organica dei consiglieri e dei sostituti procuratori generali delle Corti d'appello. Propose anche la fusione degli incarichi di giudice e di pretore in un solo grado e stabilì alcune norme per rendere più veloce la carriera. Le risorse economiche così ottenute avrebbero permesso di aumentare gli stipendi del personale<sup>59</sup>.

La crisi ministeriale che seguì fece naufragare anche le proposte Bonasi. Nonostante i suoi buoni propositi il guardasigilli non affrontò una questione che si andava diffondendo proprio in quegli anni, l'insofferenza della bassa magistratura rispetto alla dipendenza nei confronti di quella di grado superiore: gli organi di autogoverno progettati dal Bonasi erano, infatti, tutti costituiti di membri dell'alta magistratura, rispettando in pieno la gerarchia burocratica alla quale la magistratura, come una qualsiasi altra pubblica amministrazione, era stata sottoposta fin dall'unità<sup>60</sup>.

Un nuovo progetto di riforma, che avvicinasse la giustizia ai cittadini fu presentato da Emanuele Gianturco<sup>61</sup>. Il progetto prevedeva l'istituzione del giudice unico di prima istanza e del giudice itinerante<sup>62</sup>; diminuzione dell'organico correlato al miglioramento

---

<sup>59</sup> Cfr. Ivi, doc. 66; A Bonasi, *La magistratura in Italia*, cit. a p. 121, 2: «la riduzione del personale è indispensabile, perché calcolando pure sopra un progressivo aumento di cultura, è difficile che il paese possa annualmente offrire un contingente di giovani veramente valorosi che basti a supplire ai vuoti di una magistratura tanto numerosa, e che l'ordine giudiziario possa mantenersi sempre così ricco di elette intelligenze da potere degnamente rifornire cinque Collegi supremi e venti Corti d'appello. Ma poi sarebbe addirittura impossibile, senza spossare il bilancio dello Stato, impartire un trattamento conveniente ad una falange giudiziaria che annovera dalla base al vertice 4180 magistrati. Dobbiamo perciò far voti che il Parlamento trovi in sé stesso tanta virtù di patriottismo da non immolare più lungamente a considerazioni di interessi regionali le ragioni supreme della giustizia».

<sup>60</sup> Cfr. P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848, al 1923*, cit. p. 193.

<sup>61</sup> E. Gianturco nacque nella provincia di Potenza il 20 marzo 1857. Nel 1871 si trasferì a Napoli, poi a Reggio Calabria e a Potenza dove concluse i suoi studi liceali. Nel 1875 si iscrisse a Napoli alla facoltà di giurisprudenza e al Conservatorio di San Pietro a Majella. Dopo la laurea, intraprese la carriera di avvocato. Collaborò attivamente dal 1880 al 1886 alla rivista giuridica napoletana *Il Filangeri* e dal 1882 conseguì la libera docenza in diritto civile sempre a Napoli. Vinta la cattedra di diritto civile nel 1889 nella facoltà giuridica di Napoli nello stesso anno fu eletto alla Camera, rieletto in seguito nel 1890, 1892, 1895, 1897 e 1900. Iniziò quindi la sua carriera governativa: nel 1893 fu sottosegretario di Stato alla Giustizia nel primo governo Giolitti; nel secondo governo Di Rudini fu dapprima ministro della Pubblica Istruzione dal 10 marzo 1896 al 18 settembre 1897 e successivamente nominato alla Giustizia dove rimase dal 18 settembre al 14 novembre 1897. Vicepresidente della Camera nel giugno 1899 fu richiamato alla Giustizia durante il Governo Saracco dal 24 giugno 1900 fino alla sua caduta avvenuta il 15 febbraio 1901. Nel maggio del 1906 fu chiamato da Giolitti al Ministero dei lavori pubblici. Durante il suo ultimo incarico governativo Gianturco riuscì a portare a termine la statizzazione delle ferrovie. Colpito da un cancro alla gola morì a Napoli il 10 novembre 1907. Cfr. F. Treggiari, in *Dizionario biografico degli italiani*, ad vocem. Sulla sua riforma dell'ordinamento della giustizia si veda F. A. Genovese, *Emanuele Gianturco e la riforma giudiziaria*, in *L'esperienza giuridica di Emanuele Gianturco*, cit. pp. 259 – 294.

<sup>62</sup> Sia il giudice unico che il giudice itinerante non erano un'assoluta novità: sulla figura del giudice unico Abignente riporta la bibliografia che si era già occupata del tema; di giudice itinerante aveva parlato già il

economico; indipendenza dei magistrati garantita dalla costituzione di organismi interni ed autonomi; difesa gratuita dei poveri ed infine la semplificazione delle funzioni della cassazione mantenendo in vita le corti regionali quali sezioni della cassazione unica e dando facoltà alla Corte di cassazione di giudicare anche nel merito<sup>63</sup>. L'introduzione del giudice unico fu da subito mal vista, in quanto considerata come l'espedito per ridurre il numero dei magistrati in servizio<sup>64</sup>.

In conclusione la caratteristica dominante di tutti questi progetti di legge, secondo un osservatore dell'epoca, fu quella della economia «per cui si vorrebbero buoni magistrati e largamente retribuiti senz'alcun aggravio sul bilancio per la Giustizia, il che è semplicemente inconcepibile». Al contrario, gli impiegati, di qualsiasi amministrazione facciano parte, non dovrebbero mai essere destinatari di tagli ed economi perché essi «quando convenientemente e senza lesineria retribuiti, quando messi al sicuro dal subire ingiustizie nella carriera», porterebbero nelle casse dello Stato vantaggi per il semplice retto e scrupoloso lavoro<sup>65</sup>.

Aldilà dell'«economia» dei progetti presentati nel decennio, l'impressione che si ha è che mancasse la volontà politica di riformare l'organizzazione della giustizia.

## **2. *Il Ministero di grazia e giustizia e dei culti***

Il medesimo immobilismo legislativo nell'amministrazione della giustizia coinvolse anche l'organizzazione del Ministero: basti pensare che il Parlamento non riuscì neanche ad approvare il disegno di legge concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero per l'anno 1893 – 1894, tanto che il Governo, con la legge 29 giugno 1893, n. 326, si impegnò a provvedere, fino alla fine dell'anno, alle spese del Ministero, alla riscossione delle entrate e al pagamento delle spese dell'amministrazione del Fondo per il Culto. Poiché la sessione parlamentare che seguì perpetuò lo stesso stato di difficoltà, la legge suindicata fu prorogata fino al giugno 1894.

---

Mirabelli nello scritto *L'immobilità della magistratura nel Regno d'Italia*, cit. La figura del giudice itinerante era stata prevista anche dalla riforma del 1890.

<sup>63</sup> Cfr. G. Abignente, *La riforma giudiziaria*, cit. p. 12.

<sup>64</sup> Cfr. Francesco A. Genovese, *Emanuele Gianturco e la riforma giudiziaria*, in *L'esperienza giuridica di Emanuele Gianturco*, cit. pp. 279, 80.

<sup>65</sup> Cfr. L. Fischetti, *La riforma giudiziaria in Italia*, in *Onoranze al professore V. Villa per il suo 40° anno di insegnamento*, Messina, D'Angelo, 1904, pp. 165 – 186.

I ministri della Giustizia del decennio seguirono l'indirizzo politico dei loro predecessori puntando soprattutto al contenimento della spesa sia per l'ordinamento della magistratura che per il personale dell'amministrazione.

Nonostante alcuni decreti relativi all'organico, la struttura del Ministero rimase sostanzialmente immutata quanto meno nelle divisioni.

Non altrettanto per uffici specifici o ruoli particolari come, ad esempio, la figura del direttore generale e la direzione generale che, stando al "Calendario Generale del Regno", non apparvero nella struttura del Ministero nel 1891 e nel 1894.

Non si comprende come determinate strutture scompaiano nel corso degli anni e questo anche per l'assenza di relazioni dei guardasigilli in merito alla situazione dell'amministrazione. Per quanto riguarda l'organico, dopo una lieve flessione, sul finire del secolo riprese, se pur di poco, a crescere.

Si può affermare che se il primo trentennio dell'unità si caratterizzò per una serie di riforme volte a consolidare il dicastero, l'ultimo decennio del diciannovesimo secolo, invece, si caratterizzò per una politica tesa alla semplificazione della struttura organizzativa.

In particolare tra la fine del diciannovesimo secolo e l'inizio del nuovo si avvertì l'esigenza di un'amministrazione più moderna e più al passo col progresso del paese<sup>66</sup>.

Se negli altri ministeri la spesa continuava a crescere, la stessa cosa non accadde, invece, per il Ministero della giustizia che sembra non rivestisse la stessa importanza delle altre amministrazioni non soltanto per il Governo, ma anche per gli stessi funzionari della giustizia. La questione della spesa rivestiva una tale importanza che alla Camera si propose l'introduzione di tasse giudiziarie proporzionali al valore della cosa giudicata nella sentenza per sopperire così alla carenza di risorse economiche<sup>67</sup>.

I pochi soldi a disposizione ricadevano ovviamente direttamente sul personale, numericamente ben al di sotto rispetto al carico di lavoro. Alla mancanza del personale di ruolo si era sempre supplito con nomine di impiegati straordinari<sup>68</sup> e con l'immissione di funzionari giudiziari.

---

<sup>66</sup> Cfr. G. Melis, *Amministrazione e costituzione tra XIX e XX secolo. I silenzi dello Statuto Albertino*, in "Le Carte e la Storia", 2008, n. 1, pp. 141 - 150.

<sup>67</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XIX, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, 2<sup>a</sup> tornata dell'8 giugno 1896, proposta dell'on. le Antonio Rinaldi.

<sup>68</sup> L'impiego di straordinari nello svolgimento di pratiche ordinarie non era un'esclusiva prerogativa del Ministero della giustizia. Anzi, il ricorso ad essi era così diffuso che il 7 giugno 1897 fu votata alla Camera una legge secondo la quale nessuno straordinario avrebbe più potuto prendere servizio presso

Una riforma dell'organico avrebbe dovuto quindi puntare sull'eliminazione di questa anomalia e ad un aumento degli impiegati di ruolo.

Il Regio decreto n. 467 del 1894 decise, al contrario, di ridimensionare gli affari trattati dal Ministero, di ridurre il personale e di introdurre nella gestione amministrativa una maggiore semplicità «di metodi in altre parti del servizio».

Eliminata la figura del direttore generale, ruolo ingiustificato e vacante fin dal 1891, si propose di costituire una vera e propria direzione generale e di snellire l'attività del Ministero sottraendogli gradualmente «alcune incombenze non appartenenti per natura o importanza alla sfera di azione del guardasigilli». Diminuendo così la mole del lavoro sarebbe stato pure opportuno riunire in un solo ruolo alcune figure come per esempio quella del ragioniere-capo e di caposezione e procedere alla soppressione, già avvenuta negli altri dicasteri, dei vice-segretari di 3<sup>a</sup> classe<sup>69</sup>.

Il decreto mantenne le stesse sette divisioni del passato<sup>70</sup>, ciascuna suddivisa al suo interno in due o tre sezioni e disciplinò di nuovo il ruolo del gabinetto che, oltre a coadiuvare il ministro nel preparare il lavoro parlamentare avrebbe sempre avuto alle sue dipendenze una sezione dedicata alla preparazione dei disegni di legge e dei regolamenti, ovvero un *ufficio legislativo* che, sotto la guida del capo di gabinetto, costituito da uno speciale reparto di impiegati, avrebbe avuto il compito di studiare la legislazione comparata e la dottrina giuridica, così da essere da supporto al ministro nella elaborazione dei disegni di legge, regolamenti o convenzioni internazionali.

L'ufficio legislativo non era una novità assoluta. Non è chiaro però se i provvedimenti legislativi in proposito fossero una naturale evoluzione delle strutture previste in passato, già dal Mancini, dal Conforti e dal Tajani, o se invece negli anni seguenti, e questa sembra essere l'ipotesi più verosimile, di quelle strutture non si fosse fatto più nulla.

L'idea di un ufficio legislativo fu ripresa, almeno nelle intenzioni, anche dal Costa, il quale dichiarava impossibile per un paese come l'Italia, «nel quale la legislazione ha

---

l'amministrazione centrale. I ministeri si impegnarono a inserire in pianta organica gli impiegati fuori ruolo.

<sup>69</sup> Relazione del ministro Tavani al Rd del 16 ottobre 1894, n. 467, in *Collezione celerifera*, vol. II 1894, pp. 1465 - 1468.

<sup>70</sup> Affari civili, affari penali, gli affari di culto divisa in due divisioni, l'una relativa alla giurisdizione e polizia ecclesiastica, l'altra riguardante il patrimonio ecclesiastico, due divisioni anche per gli affari del personale l'una con competenza per le nomine e trasferimenti del personale del ministero, delle corti di Cassazione, e delle corti e tribunali d'Appello, l'altra con attribuzioni relative ai pretori, ai vicepretori, ai cancellieri e ai vicecancellieri; infine la divisione affari amministrativi e di contabilità. Furono ripristinate le sezioni e pure il gabinetto.

ancora tanti bisogni e risente tanto dall'essere l'unificazione di sette legislazioni diverse», di non avere un ufficio destinato alla compilazione delle leggi. Auspicava quindi una riforma dell'organico del Ministero e l'istituzione di un comitato permanente di legislazione composto di membri permanenti e di membri eventuali scelti fra magistrati, professori e membri del foro<sup>71</sup>.

Fu il Tavani però ad istituire nel 1894, di nuovo alle dipendenze dell'ufficio di gabinetto del ministro<sup>72</sup>, un ufficio di studi legislativi affiancato ad un ufficio di raccolta delle leggi. Del primo non si ebbe in realtà più traccia negli anni successivi, mentre, invece, continuò nelle sue funzioni l'ufficio per la raccolta delle leggi.

L'organico, intanto, continuava a subire diminuzioni: ridotto dai 166 addetti previsti dal ruolo organico del ministro Zanardelli del 1889<sup>73</sup> a 146<sup>74</sup>, il comparto dove maggiore si avvertiva la mancanza di personale era la sezione della ragioneria, nella quale erano impiegati soltanto 16 dipendenti di ruolo e ben 70 straordinari, il cui apporto – secondo quanto dichiarato dall'onorevole Clementini – pur fruttuoso all'inizio dell'impiego, diveniva inevitabilmente meno proficuo per l'amministrazione, perché veniva presto a mancare in quei giovani la speranza di progredire nella carriera. Il mancato aumento di personale operato nel 1894 dimostrava, a soli due anni di distanza, quanto poco oculatamente fosse stata fatta una tale operazione<sup>75</sup>.

Non soltanto la carenza del personale costituiva un'anomalia per il Ministero della giustizia ma anche la sua eterogeneità: su un totale di 188 impiegati nel 1896<sup>76</sup> il personale applicato e straordinario costituiva il 38 per cento del totale. Mentre molti impiegati risultavano fuori pianta, si mantenevano non pochi *applicati* provenienti da altre amministrazioni e dal corpo giudiziario. Bisognava «porre meglio in armonia coll'estensione dei servizi lo stato del personale, il quale in una migliore prospettiva per proprio avvenire, troverebbe non solo stimolo per aumentare di zelo, ma anche adeguato premio alla cultura e alla intelligenza», tanto più che al Ministero della giustizia la carriera procedeva molto più lentamente rispetto alle altre amministrazioni<sup>77</sup>.

---

<sup>71</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XX, 1ª sessione, 2ª tornata del 28 giugno 1897.

<sup>72</sup> Secondo l'«Annuario del Ministero della giustizia» dipendevano dal gabinetto l'ufficio studi legislativi, l'ufficio delle raccolte delle leggi e l'ufficio di traduzione.

<sup>73</sup> Cfr. Rd 39 giugno 1889, n. 6145.

<sup>74</sup> Cfr. Relazione del ministro Tavani al Rd n. 467 in *Collezione celerifera*, vol. II 1894, pp. 1435 – 1479.

<sup>75</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XX, discussioni 1ª sessione, 2ª tornata del 12 giugno 1896, intervento dell'on.le Clementini.

<sup>76</sup> Nel conteggio rientrano sia il personale di ruolo che quello fuori pianta organica.

<sup>77</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XIX, 1ª sessione 1895 - 1896, doc. 149 bis, relazione di Fili- Astolfone.

Costa, riprendendo considerazioni già fatte dal relatore del bilancio, ribadì come il personale del Ministero fosse eccessivamente variopinto nella formazione e nelle esperienze lavorative, proveniente da troppe e diverse strade: impiegati di ruolo, di economato, di magistratura, impiegati degli archivi notarili, straordinari sia propri sia provenienti da altri uffici. L'amministrazione della giustizia poggiava essenzialmente sulla presenza degli esordienti, sull'impegno e la devozione al servizio degli impiegati e sul lavoro degli straordinari: «la questione degli straordinari si trascina da molti anni nel Parlamento, ed è più delicata di quello che forse può sembrare. Vi è una questione di principio e di merito di amministrazione, e vi è una questione, che di solito va al disopra di tutte, una questione del sentimento che suggerisce di assicurare, per quanto è possibile la condizione di questi poveri impiegati»<sup>78</sup>.

Tuttavia non sembra che per i guardasigilli successivi una migliore organizzazione della struttura e del personale del Ministero fosse tra le priorità: pochi i provvedimenti presi e soprattutto di scarso rilievo, come qualche piccola modifica nello svolgimento degli esami di promozione al posto di segretario nella carriera amministrativa.

Un nuovo ruolo organico del personale amministrativo fu stabilito dal ministro *ad interim* Di Rudinì il 31 agosto 1897. In base a questo provvedimento il personale del Ministero fu diviso in tre categorie: la prima competente per gli affari di concetto, la seconda comprendente i funzionari della carriera della ragioneria ed infine la terza, comprendente i funzionari della carriera d'ordine. Dopo aver elencato una lunga serie di disposizioni relative alla regolamentazione degli esami di promozione ai gradi successivi, si stabiliva che il guardasigilli avrebbe avuto la facoltà di scegliere, oltre il capo del gabinetto, anche uno o più segretari particolari sia tra i funzionari del Ministero che tra i funzionari del corpo giudiziario o di altra amministrazione pubblica; i servizi del Ministero continuavano ad essere organizzati in divisioni e nel reparto della ragioneria.

Venne proposta di nuovo la costituzione dell'ufficio legislativo, chiamato questa volta "Comitato permanente di legislazione" e composto di cinque membri tra magistrati di grado non inferiore a quello di consigliere di Corte d'appello, professori di diritto, avvocati o giuristi di riconosciuta competenza, che verosimilmente si sarebbe occupato dello studio della legislazione; e la creazione di un consiglio, composto dal direttore generale e dai direttori capi divisione, con speciali attribuzioni in ordine alla disciplina

---

<sup>78</sup> Cfr. *Ivi*, discussioni, 2<sup>a</sup> tornata del 12 giugno 1896, intervento del ministro Costa.

degli impiegati. Vennero ripristinati la direzione generale e la figura del direttore, rappresentante del ministro e del sottosegretario di Stato in tutti gli affari non riservati.

Venne aumentato di 29 impiegati il comparto della ragioneria portando in totale il numero dei dipendenti a 174<sup>79</sup>.

La struttura cambiò ancora l'anno successivo: fu soppresso il "Comitato permanente di legislazione" e mantenuto, invece, il consiglio composto dal direttore generale e dai direttori capidivisione, che sarebbe stato convocato e presieduto dal sottosegretario di Stato per esprimere pareri e consigli su qualsiasi argomento proposto dal ministro. Le funzioni del segretario venivano esercitate dal direttore capo divisione meno anziano. I servizi del Ministero rimasero immutati<sup>80</sup>.

Mentre il personale prettamente amministrativo diminuiva crebbe la struttura politico-amministrativa: accanto al gabinetto del ministro, che in media non contava mai meno di dieci addetti tra impiegati e funzionari provenienti in massima parte dall'ordinamento giudiziario, anche il sottosegretario di Stato poteva ora contare su un suo personale gabinetto. Prassi verosimilmente diffusa anche nelle altre amministrazioni, se nella seduta del 19 dicembre 1898 fu presentato dal presidente del Consiglio, Di Rudini, un disegno di legge per regolamentare la composizione del gabinetto del ministro. Il disegno di legge, che fu poi ritirato per la fine della legislatura, stabiliva che il numero degli impiegati non dovesse essere superiore a cinque: un capo gabinetto, due segretari e tre impiegati d'ordine. Il sottosegretario avrebbe potuto costituire un ufficio di segreteria con due segretari e due impiegati d'ordine. Uno dei pochi ministeri ad esprimere la propria perplessità circa il disegno di legge fu proprio quello della giustizia, soprattutto in merito a quella parte del disegno che prescriveva la limitazione del numero dei funzionari, il cui numero, secondo il Ministero, non poteva essere determinato a priori, ma piuttosto stabilito in ordine alle funzioni delicate a loro demandate e per le quali dovevano godere della piena fiducia del guardasigilli. «Rispetto poi ai doveri che ad essi incombono, oltre a quelli comuni con tutti i funzionari dello Stato, gli impiegati addetti ai Gabinetti devono essere tenuti a quelli che specialmente conseguono dall'indole delle funzioni che sono chiamati a

---

<sup>79</sup> Cfr. Relazione del guardasigilli ad interim Antonio Di Rudini al Rd 407 del 31 agosto 1897 in *Collezione celerifera*, vol. II 1897, pp. 1231 – 1239.

<sup>80</sup> Cfr. *Ivi*, vol. II 1898, p. 1198: Rd 1° settembre 1898, n. 412.

disimpegnare, e all'uopo si potrebbero stabilire sanzioni in caso di trasgressione, segnatamente per la violazione dei segreti d'ufficio»<sup>81</sup>.

Nel caso in cui l'impiegato avesse compromesso la sua dignità o avesse trasgredito ai suoi doveri d'ufficio incorreva in una serie di pene che oltre la revoca dall'ufficio comprendevano anche l'ammonizione, la censura o dichiarazione formale della inadempienza e del biasimo incorso, e la sospensione dall'ufficio per un periodo non inferiore a cinque giorni e non superiore ad un anno durante il quale il dipendente veniva privato dello stipendio con l'obbligo di attendere alle mansioni d'ufficio<sup>82</sup>.

Venne anche regolamentato, con l'approvazione di un testo unico<sup>83</sup>, il servizio della statistica giudiziaria e notarile, che dal 1882<sup>84</sup>, pur dipendendo dal gabinetto del guardasigilli, operava presso la direzione generale della statistica del Ministero di agricoltura, industria e commercio, istituita dal Regio decreto del 10 febbraio 1878, n. 4288<sup>85</sup>.

Il testo unico ebbe il merito di raccogliere in un corpo unico tutte quelle disposizioni e norme che erano state emanate nel corso degli anni anche se l'organizzazione della statistica non conobbe tuttavia delle reali modifiche. Fu conservata, con le stesse funzioni, presso il Ministero della giustizia la commissione composta di sedici membri nominati con decreto ministeriale e sette di diritto<sup>86</sup>, convocata dal ministro almeno due volte l'anno in sessione ordinaria, e che svolgeva una serie di funzioni: dava il suo parere sui metodi e sui criteri da adottare per la raccolta e la pubblicazione dei dati concernenti le statistiche in materia civile, penale e notarile; studiava i quesiti relativi alla compilazione dei dati proposti dal ministro; esaminava i lavori e le relazioni statistiche annuali fatte dai rappresentati del Pubblico ministero e giudicava sulla loro

---

<sup>81</sup> ACS, *PCM Gabinetto Giolitti 1900*, fasc. 8, lettera del ministro della Giustizia Finocchiaro Aprile al presidente del Consiglio Di Rudini in data 11 ottobre 1898.

<sup>82</sup> Cfr. R. Porrini, *I ministeri*, cit. p. 759.

<sup>83</sup> Rd 7 ottobre 1900, n. 350 in *Collezione celerifera*, vol. II 1900, pp. 1268 - 1274.

<sup>84</sup> Rd 20 aprile 1882, n. 742.

<sup>85</sup> L'ufficio della statistica fu istituito dal ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio, Filippo Cordova, col Rd 9 ottobre 1861, n. 294. Il servizio, divenuto dal 1878 Direzione generale della statistica, aveva sempre goduto di una particolare autonomia e rimase sotto il controllo del Ministero dell'agricoltura, salvo una breve periodo quando nel 1877 fu momentaneamente soppresso il Ministero. Nel 1883, in seguito ad una ristrutturazione del dicastero, la Direzione generale venne suddivisa in due sezioni e le venne attribuito il compito di compilare le statistiche giudiziarie secondo le direttive del guardasigilli. Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione pubblica (1861 - 1993)*, cit. pp. 161 - 163; P. Saraceno, *Le statistiche giudiziarie italiane*, in *I magistrati italiani dall'unità al fascismo*, cit. pp. 257 - 265; D. Marucco, *L'amministrazione della statistica italiana dall'Unità al fascismo*, Torino, Pluriverso, 1992, pp. 300 - 309.

<sup>86</sup> Ne facevano parte di diritto il presidente del Consiglio superiore della statistica, il direttore generale della statistica, il direttore delle carceri, il direttore generale del Fondo per il Culto e i due direttori generali del ministero della Giustizia ed un capo sezione.

pubblicazione; esaminava le relazioni amministrative e presentava una relazione riassuntiva dei lavori svolti dal Ministero della giustizia per ciascuna sessione della commissione<sup>87</sup>. Anche il comitato permanente, composto dal presidente, dal segretario della commissione, dal presidente del Consiglio superiore di statistica<sup>88</sup>, dal direttore generale e da altri due membri della commissione, chiamato a curare la pratica attuazione delle deliberazioni della commissione, fu mantenuto<sup>89</sup>. La direzione e la vigilanza del servizio della statistica giudiziaria continuarono ad essere affidate ai capi degli uffici giudiziari<sup>90</sup>.

Sostanzialmente, quindi, il dicastero della giustizia non conobbe in questi anni una significativa evoluzione. L'esasperato controllo e contenimento della spesa non permisero l'attuazione di una politica volta al miglioramento dell'organizzazione e ad una amministrazione più efficace e più efficiente.

Sul finire del secolo i dipendenti ministeriali erano 179<sup>91</sup>.

### **3. *Il personale giudiziario applicato al Ministero***

L'alta magistratura, negli anni immediatamente successivi all'unità era formata da uomini prevalentemente appartenenti a famiglie nobili o della borghesia, i cui componenti facevano già parte del corpo della magistratura o dell'avvocatura; provenienti, quanto alle aree socio-economiche, dal settore del pubblico impiego, dalle professioni liberali e dalle rendite fondiarie, senza alcuna distinzione fra regioni del nord e del sud<sup>92</sup>.

Per quanto riguarda la provenienza geografica, significativa, almeno in un primo momento, fu la presenza dei piemontesi e dei magistrati delle ex province del nord, in

---

<sup>87</sup> Il Rd del 24 maggio 1885, n. 3135 portò il numero dei membri della commissione da 16 a 20.

<sup>88</sup> In passato l'ufficio si chiamava giunta centrale ed era un'articolazione della divisione di statistica creata presso il ministero dell'Agricoltura nel 1861. Divenuta poi consiglio superiore di statistica era un organismo costituito di esperti che avrebbero dovuto assistere e supportare il direttore generale della statistica

<sup>89</sup> Successivamente il Rd del 14 febbraio 1886, n. 3670 decise che il comitato composto dal direttore generale della statistica, dal segretario permanente della commissione e da tre fra i membri della stessa, scelti dal guardasigilli, fosse chiamato oltre che a curare la pratica attuazione delle deliberazioni della commissione approvate dal ministro, anche ad esaminare e proporre soluzioni nel caso di difficoltà e dubbi nella compilazione delle statistiche dell'amministrazione della giustizia. Nella prima adunanza di ogni anno avrebbe eletto al suo interno il presidente.

<sup>90</sup> Cfr. Rd 7 ottobre 1900, n. 350.

<sup>91</sup> Rd 26 gennaio 1899, n. 23.

<sup>92</sup> Cfr. P. Saraceno, *Il rinnovamento del personale giudiziario negli anni dell'unificazione nazionale: i presidenti di tribunale e i procuratori del re*, in *I magistrati italiani dall'unità al fascismo*, cit. pp. 13 – 70.

molti casi chiamati a trasferirsi anche nelle regioni meridionali. Ma in sostanza fu mantenuta la presenza di tutti coloro che già esercitavano la funzione giudiziaria nelle ex province<sup>93</sup>, e che durante il risorgimento si erano schierati a favore della causa nazionale.

Una magistratura, dunque, di origine prevalentemente risorgimentale e di estrazione politica, che alternava le funzioni giudiziarie ad incarichi di governo.

Se si fa un'analisi sociologica del personale della giustizia si comprende come potesse verificarsi questa osmosi: personale della giustizia e classe politica, per un lungo periodo della storia dell'Italia unita, provenivano dallo stesso ambiente: stessa estrazione sociale, stesso percorso di studi, stesse esperienze politiche e professionali. Potere giudiziario e politico, quindi, venivano rappresentati dalle stesse persone.

Questa interscambiabilità di ruoli fu, del resto, una costante di tutta l'alta amministrazione e non solo del corpo della giustizia e non fu nemmeno una peculiarità esclusiva del periodo immediatamente successivo all'unità ma caratterizzò almeno il primo trentennio di vita del Regno d'Italia. Il fenomeno della cosiddetta "osmosi" tra personale giudiziario e personale governativo fu una costante di tutta la pubblica amministrazione in genere, fu assai diffuso, anche perché la separazione dei poteri se pur formalmente riconosciuta, non lo era effettivamente dal punto di vista concreto: fino alla fine dell'800 il personale giudiziario era largamente rappresentato sia nel Governo che nel Parlamento. Era, infine, una magistratura di nomina regia: i magistrati una volta dimostrato il loro valore politico e la loro fedeltà allo Stato italiano, giungevano a coprire da subito posizioni di assoluto rilievo<sup>94</sup>.

L'introduzione dell'obbligo di concorso a partire dal 1890 mutò la situazione. Il concorso da uditore, in realtà, era già previsto dall'ordinamento giudiziario del 1865, ma non essendo mai stato bandito con una certa regolarità era decisamente più conveniente, se si avevano i requisiti richiesti, chiedere al guardasigilli la nomina a vice pretore.

---

<sup>93</sup> Il fenomeno della cosiddetta epurazione del personale delle ex province, soprattutto meridionali, negli anni immediatamente successivi l'unità, fu infatti quantitativamente poco rilevante. Cfr P. Saraceno, *Le «epurazioni» della magistratura in Italia dal Regno di Sardegna alla repubblica (1848 – 1951)*, cit. pp. 523 - 509.

<sup>94</sup> Cfr. P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, cit. pp.79 - 92; sul reclutamento e la provenienza del personale giudiziario in tempi più recenti si veda G. Di Federico, *La professione giudiziaria in Italia ed il suo contesto burocratico*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", anno XXXII, n. 1 marzo 1978, pp. 798 – 813.

Dopo il 1890, con l'obbligo di percorrere i vari gradi della carriera a partire da quella di uditore, inevitabilmente magistratura e politica cominciarono a separarsi e l'alta magistratura, in particolare, assunse sempre più un carattere tecnico e specializzato. Nonostante l'ingresso e la carriera fossero regolamentati da concorsi pubblici, la pratica di lettere di raccomandazione di deputati o magistrati di grado superiore non scomparve. Pratica diffusissima soprattutto per la richiesta dei trasferimenti.

Gli anni novanta segnarono anche l'inizio del fenomeno per cui i magistrati, figure sempre più tecniche, iniziarono a collaborare direttamente col ministro della Giustizia e non soltanto ricoprendo il ruolo di sottosegretario, ruolo ancora politico, ma lavorando come collaboratore dei guardasigilli nel gabinetto nella elaborazione e redazione di testi e progetti di legge oltre che come presidenti e segretari della Commissione consultiva per le nomine, promozioni e tramutamenti dei magistrati.

Esaminando i fascicoli di alcuni fra i magistrati che nell'ultimo decennio del secolo ricoprirono incarichi all'interno del Ministero della giustizia, in particolare affiancando i guardasigilli nel gabinetto, ci si rende conto che in alcuni casi la nomina come capo di gabinetto avveniva quasi alla fine della carriera del magistrato, in altri invece quasi all'inizio.

I magistrati scelti, così come si legge nei relativi decreti di nomina venivano nominati "applicati" al Ministero o altresì "inviati in missione" presso l'amministrazione.

La loro carriera, tuttavia non subiva battute d'arresto, anzi, al termine della missione, spesso a riconoscimento del loro apporto al lavoro ministeriale, potevano ricevere una promozione di grado.

La presenza del capo gabinetto subì negli anni le vicissitudini delle strutture ministeriali. Nel 1891 e nel 1892 ad esempio, così come anche nel 1897, il guardasigilli non fu affiancato da alcun capogabinetto, figura non più prevista dalla struttura, e sostituito da quella del direttore generale.

Solitamente l'incarico del magistrato, almeno per quanto riguarda il ruolo di capo del gabinetto, aveva la stessa durata dell'incarico ministeriale; se particolarmente apprezzato dal ministro poteva anche essere richiamato. Questo ad esempio il caso di Gaetano Luccini che affiancò il ministro Zanardelli durante il suo primo mandato dal 1881 al 1883<sup>95</sup>, poi nel 1887, quando consigliere della Corte d'appello di Brescia fu di

---

<sup>95</sup> Cfr. Lettera di ringraziamento del ministro Zanardelli in data 26 maggio 1883 che lo volle ringraziare per «la cooperazione assidua e instancabile e in pari tempo pienamente retta, intelligente, piena

nuovo inviato in missione temporanea presso il Ministero e nominato direttore generale con decreto reale del 1° marzo 1888<sup>96</sup>, ed infine ancora nel 1898 durante l'ultimo mandato ministeriale di Zanardelli.

Dalla lettura delle carte del suo fascicolo personale sembra che nel 1880 avesse anche accettato dal Ministero l'incarico di ispettore.

Affiancò invece il ministro Tavani negli anni 1895 e 1896 il giudice Vincenzo Cosenza<sup>97</sup>, che tra l'altro era stato anche membro ordinario della Commissione di statistica giudiziaria nel 1880, nominato capo di gabinetto il 12 marzo 1894, già segretario della Commissione consultiva nel 1890. Il giudice Cosenza fu tra l'altro uno dei pochi magistrati dell'epoca che era entrato nella magistratura tramite il superamento di un concorso per uditore nel 1867, ottenendo il primo posto nella graduatoria. Dopo tre anni di tirocinio aveva fatto richiesta di presentarsi all'esame di pratica giudiziaria, che aveva superato ottenendo anche questa volta il primo posto. Percorse poi tutte le tappe della carriera giudiziaria sino alla nomina di primo presidente della Corte di cassazione di Napoli nel 1911.

Per quanto riguarda la sua collaborazione col Ministero, dalla lettura della documentazione, pare fosse stato ripetutamente applicato al Ministero già a partire dal 1869 come uditore giudiziario, e poi ancora nel 1871 quando fu nominato applicato di quarta classe; nel 1873 sottosegretario di seconda classe, e nel 1874, sostituto procuratore del Re e applicato al Ministero e nel 1877-1878 e nel 1879 applicato alle 3<sup>a</sup> divisione del Ministero. Nel 1880 interruppe temporaneamente la sua collaborazione rifiutando, per non voler lasciare gli uffici giudiziari, l'incarico di capo sezione di prima classe<sup>98</sup>.

Riprese la collaborazione il 30 agosto 1887 con la funzione di segretario della Commissione consultiva.

Alla fine del giugno 1901 lasciò la funzione di procuratore generale della Corte d'appello di Palermo perché chiamato a Roma dal guardasigilli Cocco-Ortu e dal presidente del Consiglio Zanardelli per collaborare alla stesura di una nuova riforma

---

d'educazione di affetto che volle prestarmi e che mi riuscì veramente preziosa nell'adempimento del mio ufficio», ACS, *Magistrati, fascicoli personali, 1° versamento*, b. 472, fasc. 41480.

<sup>96</sup> In quegli anni, infatti, la figura del direttore generale sostituì, anche se soltanto per un paio di anni la figura del capo gabinetto.

<sup>97</sup> ACS, *Magistrati, fascicoli personali, 2° versamento*, b. 854, fasc. 45654.

<sup>98</sup> *Ivi*, lettera di risposta del Cosenza al guardasigilli in data 28 agosto 1880.

giudiziaria. Nel 1902 fu addirittura invitato da Zanardelli a Maderno per conferire sul progetto di legge di riforma giudiziaria.

Furono magistrati anche i capi di gabinetto di Bonacci: prima il giudice Antonio Gui<sup>99</sup>, che dopo una serie di trasferimenti nelle Corti d'appello del Regno, membro della Commissione di statistica nel 1880 con decreto ministeriale del 30 dicembre 1879, giunto alla Corte d'appello di Roma, fu nominato capo di gabinetto a partire dal 17 maggio 1892, appena due giorni dopo l'insediamento del ministro Bonacci. Fu lui stesso con esplicita richiesta del 28 maggio 1893 che decise di cessare dalla sua funzione. Al suo posto, con decreto del 20 luglio 1893, venne destinato temporaneamente applicato al Ministero con la funzione di capo gabinetto Carlo Travaglia<sup>100</sup>.

Alla Commissione consultiva per almeno i primi anni degli anni novanta fu presidente il consigliere di cassazione Nicola Tondi<sup>101</sup>, che ebbe una lunga esperienza di lavoro ministeriale. Procuratore del Re a Bari, già dal 1864 fu inviato in missione presso il Ministero della giustizia, dapprima come capo della 1<sup>a</sup> divisione, poi della 3<sup>a</sup>. Se pur applicato al Ministero la sua carriera di magistrato continuò a progredire: nel 1867 nominato consigliere della Corte di appello di L'Aquila, venne nominato direttore capo di divisione per gli affari penali al Ministero. Chiamato in un primo momento a L'Aquila, venne trasferito a Firenze dal 1876, e poi alla neo costituita Cassazione di Roma, dapprima con la carica di consigliere e nel 1891 presidente di sezione.

Il suo trasferimento a Roma coincise probabilmente con la sua nomina a presidente della commissione. Dal fascicolo personale non si hanno notizie circa la sua attività in seno a tale organo che dovette prolungarsi probabilmente quasi fino alla fine della sua carriera.

Le notizie relative agli incarichi e alle missioni presso l'amministrazione della giustizia più che dai decreti di nomina contenuti nei fascicoli personali si ricavano per lo più dalle lettere che i magistrati inviavano di sovente al Ministero per richiedere le indennità di servizio. Gli incarichi ministeriali presentavano dei vantaggi: innanzitutto una indennità che se pure di poco valore poteva in qualche caso migliorare le condizioni economiche del magistrato; il riavvicinamento a Roma ed inoltre la certezza che una

---

<sup>99</sup> Cfr. Ivi, 2° versamento, b. 631, fasc. 44963.

<sup>100</sup> Cfr. Ivi, 1° versamento, b. 266, fasc. 36615.

<sup>101</sup> Cfr. Ivi, 1° versamento, b. 295 fasc. 37586.

volta terminata la propria funzione presso il Ministero era assicurato il rientro nella carriera giudiziaria.

Difficile tracciare i percorsi di questi funzionari all'interno del Ministero, anche perché questi non vengono quasi mai riportati nel prospetto di matricola, il modulo ministeriale che i magistrati italiani dovevano compilare e che conteneva le informazioni essenziali relative alla famiglia di origine, alle condizioni economiche, agli studi sostenuti<sup>102</sup>, alle lingue straniere conosciute e all'evoluzione della loro carriera dalla nomina ad uditore giudiziario fino all'ultimo incarico ricoperto compresi tutti i trasferimenti.

All'interno del prospetto di matricola, la cui compilazione divenne obbligatoria dal 1863, vi era anche una specifica voce "stato di fortuna" in cui il magistrato doveva indicare anche la consistenza del suo patrimonio familiare. Se da un lato il possedere una propria rendita permetteva al magistrato una vita più agiata, soprattutto nei primi e più difficili anni di carriera, spesso tuttavia rallentava e di molto la carriera: la necessità di amministrare il patrimonio costringeva infatti il giudice a chiedere sedi il più vicino possibile alla propria residenza di origine, mentre invece la carriera veniva agevolata proprio dagli spostamenti da una sede all'altra.

Altro esempio importante di stretta collaborazione con gli ambienti ministeriali fu quello del giudice Eduardo Piola Caselli, che proprio a ridosso della promulgazione della legge sull'ammissione del 1890, se pur proveniente da famiglia nobile e nominato vicepretore direttamente dal guardasigilli, percorse superando anche i concorsi "per merito distinto" tutti i gradi della carriera giudiziaria fino a coprire la carica di procuratore generale della Suprema Corte di cassazione di Roma, ma che in qualità di profondo conoscitore della dottrina lavorò assiduamente come applicato presso il Ministero della giustizia, prima in qualità di segretario presso la Commissione consultiva per le nomine e le promozioni e i trasferimenti dei magistrati e poi come stretto collaboratore di quasi tutti i ministri della Giustizia del periodo liberale da Cocco-Ortu, a Ronchetti fino ad Orlando nella stesura dei progetti di legge e delle relazioni di quegli anni<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Spesso i magistrati dell'epoca non erano nemmeno laureati in legge: Gui ad esempio era laureato in lettere.

<sup>103</sup> Cfr. C. Melloni, *Eduardo Piola Caselli, magistrato e giurista*, in "Le carte e la Storia", 2008, n. 2. pp. 128 – 148; E. Piola Caselli con un decreto del 1901 fu nominato segretario della Commissione consultiva presso il ministero per le nomine, le promozioni e i trasferimenti, avendo già lavorato come applicato nel 1892 alla divisione del personale. In questi anni il magistrato collaborò a vari progetti e disegni di riforma giudiziaria preparando gli studi istruttori e la stesura delle relazioni di alcuni testi di legge dei primi anni del novecento. Solo per citarne alcuni prese parte al progetto di legge Zanardelli Cocco - Ortu presentato

#### 4. *La Suprema Corte di cassazione di Roma*

La soppressione delle sezioni penali delle Corti di cassazione degli stati preunitari era stata mal digerita dalle popolazioni e dalle classi dirigenti locali, soprattutto al sud.

Ciò nonostante, soltanto due anni dopo l'approvazione della legge che consentiva il deferimento degli affari penali alle sezioni di Roma si cominciò a pensare alla completa soppressione delle quattro supreme magistrature civili<sup>104</sup>.

Una prima proposta in tal senso fu ideata dal circolo giuridico di Palermo<sup>105</sup>: durante l'assemblea generale del 27 aprile 1891 si propose di costituire una commissione che avrebbe affrontato il problema della suprema magistratura. A presiederla sarebbe stato Luigi Sampolo, professore di diritto presso l'università della città. La commissione, i cui lavori terminarono nell'ottobre successivo, presentò un progetto il cui obiettivo era il mantenimento dell'unità della Corte di cassazione e non soltanto dal punto di vista della sede, ma soprattutto relativamente alla sua costituzione organica.

Il progetto prevedeva che nella capitale sarebbe stata istituita una Suprema Corte di cassazione, che avrebbe avuto il compito di assicurare l'esatta osservanza delle leggi; la Corte sarebbe stata costituita da cinque sezioni penali ed altrettante civili, due con sede a Roma, due a Torino, due a Firenze, due a Napoli ed infine due a Palermo; esse si sarebbero costituite in sezioni riunite nei mesi di maggio e novembre; alla Corte di Roma venivano attribuiti la cognizione dei giudizi a sezioni unite e i giudizi sui conflitti e sulla competenza previsti dalle leggi del 1875 e del 1877; le decisioni civili e penali di tutte e dieci le sezioni sarebbero state rese pubbliche tramite la loro pubblicazione in un

---

alla Camera nel febbraio 1903 il cui fine era la riduzione degli organici e l'aumento dello stipendio; chiamato dal Ministro Scipione a far parte della Commissione legislativa per la preparazione dei disegni di legge collaborò al progetto che aveva l'obiettivo di innalzare gli stipendi del personale giudiziario divenuto la L. 18 luglio 1904, n. 402; nello stesso anno collaborò anche ad un progetto sull'ammissione e sulle promozioni in carriera che approvato alla Camera il 27 giugno 1904, presentato al Senato il 29 fu lasciato cadere con la chiusura delle sessioni. Dal 1906 al 1908 fu anche segretario nelle commissioni per la riforma del codice del diritto commerciale e del diritto privato. Nello stesso periodo fu chiamato a collaborare ai progetti di riforma dell'ordinamento giudiziario presentati dai ministri Nicolò Gallo nel 1906 e Vittorio Emanuele Orlando nel biennio 1907 – 1908 nella redazione della legge n. 511 del 14 luglio 1907 con la quale venne istituito il Consiglio superiore della magistratura e la legge del 24 luglio 1908, n. 438 sulle guarentigie.

<sup>104</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVIII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 2 dicembre 1892: risposta del ministro Bonacci all'interrogazione dell'on. le Cuccia relativamente alla soppressione delle sezioni civili delle corti locali: «Tutto è possibile in questo argomento (l'onorevole Cuccia lo riconoscerà facilmente) fuorché il mantenimento del presente stato di cose».

<sup>105</sup> Il circolo giuridico di Palermo fu fondato nel 1868, la rivista di legislazione e giurisprudenza cominciò ad essere pubblicata nel 1870. Sul circolo giuridico di Palermo si veda Luigi Sampolo, *Notizie intorno al circolo giuridico di Palermo*, Tipografia dello "Statuto", Palermo, 1884.

bollettino; qualora vi fosse stata discordanza tra una sentenza di una sezione con altra sentenza precedentemente emessa dalla stessa sezione o da altra sezione, veniva previsto il richiamo delle parti di fronte alle sezioni unite. L'unità era assicurata dalle sezioni unite: le sezioni locali erano infatti obbligate a riesaminare i loro giudizi se discordanti<sup>106</sup>.

Il progetto del circolo giuridico di Palermo si schierava, dunque, completamente a favore della cassazione unica<sup>107</sup>.

Tuttavia l'idea della terza istanza<sup>108</sup>, in contrapposizione alla cassazione, rimase costante e diffusa, sia in ambito politico che giuridico. Il dibattito conobbe un primo momento in cui si contrapponevano i due modelli: la cassazione di derivazione francese e il sistema di revisione di tipo austriaco<sup>109</sup>; una seconda fase, che coincise con il quarantennio successivo all'unità, che vide la contrapposizione tra un modello puro di cassazione, sostenuto dal Governo ed un modello che puntava invece sulla terza istanza ed infine un'ultima fase durante la quale si tentò la fusione dei due sistemi ampliando il

---

<sup>106</sup> Cfr. D. Cavalleri, *L'istituto della Cassazione e della terza istanza*, cit. p. 176 ss e M. Meccarelli, *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita*, cit. pp. 75 ss. Sul progetto del circolo di Palermo si veda *Studio per un progetto di costituzione della suprema magistratura del Regno*, Palermo, Tipografia Virz, 1892.

<sup>107</sup> A favore della cassazione unica si schierò anche il circolo giuridico di Napoli: uno dei suoi componenti, Adolfo Spera, spiegò in suo intervento come soltanto con la cassazione unica sarebbe stata assicurata l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e che la condizione essenziale per il corretto funzionamento sarebbe stata la distinzione del giudizio di diritto da quello di fatto. Inoltre «Egli è certo che il presente sistema di cinque corti di cassazioni è destinato infallatamente a cessare e così saranno soppressi gli ultimi vestigi delle infauste divisioni della patria comune. Esso è destinato a cessare sia perché il Parlamento ha più volte solennemente ritenuta la necessità di un'unica Corte Suprema di giustizia anche in materia civile, a compimento e garanzia dell'unità nazionale e legislativa; e sia perché il pericolo della difforme contemporanea giurisprudenza che si volle evitare con l'articolo 8 della legge 6 dicembre 1888, permane ancora, quando i giudici di rinvio si uniformino ai responsi delle cassazioni regionali, più che a quelli della cassazione romana». La pluralità delle corti avrebbe reso nulla l'opera della codificazione. Cfr. A. Spera, *Della suprema magistratura in materia civile, Dissertazione letta nel circolo giuridico di Napoli nella seduta del 19 aprile 1891*, Potenza, Arcangelo Pomarici, 1891, pp. 11, 2.

<sup>108</sup> Cfr. M. Meccarelli, *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita*, cit. p. 111: il sistema della terza istanza attribuiva alla Corte di cassazione il carattere di un vero e proprio giudice di appello nella controversia consentendo alla cassazione di giudicare la causa del procedimento nel fatto e nel diritto. L'interpretazione corretta sarebbe derivata direttamente dal procedimento.

<sup>109</sup> Cfr. P. Calamandrei, *La cassazione civile*, vol. I *Storia e legislazioni*, Milano, Bocca Editori, 1920, pp. 663 – 668: la cassazione francese, nata dalla rivoluzione del 1789, ebbe inizialmente quale scopo quello di limitare il potere di interpretazione dei giudici e di affermare la separazione dei poteri. Venne assumendo in seguito la forma di un organo giudiziario di cui andò a costituire il vertice. Sua funzione essenziale era riesaminare le sentenze dei giudici inferiori, in caso di impugnazione, nelle sole questioni attinenti il diritto, mantenendo l'uniformità e l'esattezza della giurisprudenza. L'ordinamento giudiziario austriaco, al contrario, fin dal 1781 contemplò il sistema della terza istanza, ovvero il ricorso in appello contro le sentenze di secondo grado; per opera di modificazioni successive venne ammesso il sistema della revisione sia per errori processuali che per errori di diritto. Il tribunale di revisione aveva generalmente competenza sul merito e rinviava ai giudici inferiori in caso di errore nella sentenza. La possibilità che la revisione venisse ammessa anche nell'errore di diritto faceva sì che anche nell'ordinamento austriaco fosse ammessa una cassazione di tipo francese: a Vienna era presente, infatti, una Corte Suprema nella quale andavano a confluire tutti i ricorsi di revisione e dunque spettava ad essa così come accadeva in Francia assicurare l'uniformità giurisprudenziale.

potere di controllo della cassazione in modo che non fosse più limitato al solo diritto ma esteso anche alla questione del merito. Tra le critiche che i sostenitori della terza istanza muovevano al modello della cassazione vi era proprio la questione della distinzione, astratta e non sempre facile da cogliere, tra giudizio di fatto e giudizio di diritto. Sembrava difficile decidere della legalità o meno di un'azione prescindendo dal fatto. Un'altra critica riguardava l'incapacità dell'istituto di garantire l'uniformità della giurisprudenza poiché la cassazione stessa nelle sue decisioni poteva cambiare la propria giurisprudenza, e non era nemmeno sempre vero il caso che i giudici di merito si adeguassero sempre e pienamente alle decisioni della cassazione. Veniva meno la garanzia dell'unicità della legislazione<sup>110</sup>.

I sostenitori della cassazione, invece, ritenevano che questa, richiamando i giudici di merito alla esatta osservanza e corretta interpretazione della legge, si facesse meritoria della tutela della legge stessa, tanto più che la distinzione tra il fatto ed il diritto, difficile in passato, era all'epoca possibile in virtù delle ultime codificazioni. Inoltre, assicurando l'unità della giurisprudenza, si assicurava automaticamente anche l'unità della legge, contro le inevitabili divergenze interpretative e la frequente influenza delle tradizioni locali. E «se la Corte di cassazione è destinata a mantenere l'esatta osservanza della legge, ossia la subordinazione di tutte le autorità giudiziarie all'impero della legge, è intuitivo che debba essere unica in tutto lo Stato»<sup>111</sup>. L'istituto della cassazione, inoltre, godeva di un'indubbia indipendenza: nello svolgere le sue funzioni essa bastava a sé stessa, rimaneva estranea all'ingerenza di qualsiasi altro potere. E questa indipendenza le derivava proprio dal suo ordinamento e dalle sue funzioni<sup>112</sup>.

Per quanto riguarda i progetti ministeriali, alla fine del 1892 il Bonacci propose un disegno di legge che avrebbe modificato gli articoli 2 ed 8 della legge 6 dicembre 1888, n. 5825<sup>113</sup> circa la ripartizione degli affari fra le due sezioni penali della Suprema Corte. Se la ripartizione stabilita nel 1888 rispondeva al concetto di una razionale divisione

---

<sup>110</sup> Cfr. M. Taruffo, *Cassazione e revisione: un problema nella storia delle istituzioni giudiziarie*, in *Quarto Congresso internazionale della Società italiana di storia del diritto: diritto e potere nella storia europea, atti in onore di Bruno Paradisi*, Firenze, Olschki, 1982, vol. 2, p. 899-921.

<sup>111</sup> Cfr. D. Cavalleri, *L'istituto della Cassazione e della terza istanza*, cit. p. 41 ss.

<sup>112</sup> *Ivi*, pp.46, 7.

<sup>113</sup> La legge n. 5825 nell'articolo 2 stabilì che la sezione penale della cassazione di Roma fosse divisa in due sezioni; secondo l'articolo 8 alla prima sezione veniva attribuita la cognizione degli ricorsi contro le sentenze delle sezioni d'accusa e delle Corti d'assise, dei conflitti di giurisdizione di competenza della sezione penale, e delle remissioni delle cause da una ad altra autorità giudiziaria per motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospensione; la seconda avrebbe avuto la competenza su ogni altro ricorso, affare od istanza in materia penale. Il Rd n. 338 del 1° agosto 1899 stabilì l'entrata in vigore della legge a partire dal 1° gennaio 1900.

delle materie, non rispondeva altrettanto bene ad un'equa divisione del lavoro. Nei quattro anni precedenti, infatti, la seconda sezione aveva trattato un numero ben maggiore di affari rispetto a quelli trattati dalla prima<sup>114</sup>. Così, anziché optare per l'istituzione di una terza sezione, scartata per le note esigenze finanziarie, si decise per una diversa ripartizione degli affari penali fra le due sezioni<sup>115</sup>.

La soluzione proposta sembrò essere la migliore anche riguardo ad uno degli aspetti più rilevanti della istituzione di un'unica corte, ovvero l'uniformità e la certezza della giurisprudenza: era evidente come l'istituzione di una terza o di una quarta sezione avrebbe messo in serio pericolo il raggiungimento di un tale obiettivo<sup>116</sup>.

Obiettivo ultimo del ministro, come lui stesso dichiarò nella discussione relativa al suo disegno di legge, non era semplicemente una più razionale distribuzione delle pratiche tra le due sezioni penali quanto piuttosto preparare il terreno propizio per l'unificazione della Cassazione anche per le questioni civili.

Convinto sostenitore della cassazione unica, riteneva che il giudice supremo dovesse essere custode e difensore della legge e dell'ordine delle giurisdizioni, ed era altresì convinto che in uno Stato dove vi fosse l'unità politica e legislativa fosse inevitabile quanto necessario avere anche un'unica cassazione. Ciò sarebbe stato possibile sottraendo alla cassazione di allora una serie di funzioni giudiziarie che a suo parere ne snaturavano «il carattere e l'ufficio, e costituiscono il principale impedimento alla sua unificazione [...] La unificazione e la costituzione della magistratura suprema, come io la intendo, richiede che sia modificato il codice di procedura civile e siano sottratte alla Corte regolatrice tutte le altre funzioni giudiziarie, all'infuori della cognizione della violazione e della falsa applicazione della legge, e delle questioni giurisdizionali». Funzioni che avrebbero dovuto essere attribuite a più collegi costituiti in quelle stesse città dove avevano sede le cassazioni locali<sup>117</sup>.

La legge del 4 giugno 1893, n. 259, in realtà, raggiunse solo uno degli obiettivi che si era prefissato il ministro: stabilendo la divisione della seconda sezione in due sottosezioni, fu deciso che la prima sottosezione avrebbe avuto la competenza sui ricorsi contro le sentenze delle sezioni d'accusa e delle Corti d'assise, sui conflitti di

---

<sup>114</sup> Cfr. *Inaugurazione dell'anno giudiziario 1892 alla Corte di Cassazione di Roma*, Roma, Tipografia italiana, 1892, discorso del sostituto procuratore generale Isidoro Boggi: al 31 dicembre 1890 innanzi la 1<sup>a</sup> sezione penale pendevano 2.584 ricorsi contro i 10.282 della seconda.

<sup>115</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XVIII, 1<sup>a</sup> sessione 1892 – 93, doc. 99.

<sup>116</sup> Cfr. *Ivi*, doc. 99 – A.

<sup>117</sup> Cfr. *Ivi*, discussioni, tornata del 16 maggio 1893, intervento del ministro Bonacci.

giurisdizione di competenza della sezione penale, sulla rimessione delle cause da una ad altra autorità giudiziaria per motivi di pubblica sicurezza, nonché sui ricorsi contro sentenze delle Corti d'appello, tribunali e preture; e la seconda avrebbe giudicato su ogni altro ricorso o istanza in materia penale. Inoltre, la Corte a sezioni riunite avrebbe, sentito il Pubblico ministero, con sentenza motivata, attribuito il singolo affare all'una o all'altra sezione<sup>118</sup>.

In ogni caso l'idea di unificare a Roma anche le funzioni civili delle corti locali si andava facendo sempre più diffusa, e continuava a contrapporsi a chi sosteneva, invece, la tesi dell'istituzione, nelle città sedi in passato delle cassazioni regionali, di tribunali di terza istanza in materia civile<sup>119</sup>.

Era ormai riconosciuto dai giuristi, così come pure sentito dall'opinione pubblica, come non fosse credibile ammettere il sistema della cassazione unica disgiunto dal concetto stesso di unità. Coloro che si schieravano a favore della pluralità delle cassazioni, rinnegavano automaticamente il concetto di cassazione: i benefici della codificazione che rendevano certo il diritto di fronte a tutti sarebbero stati mortificati dalla presenza di più corti regionali.

L'unità della giurisprudenza limitata al solo campo penale alla lunga non avrebbe soddisfatto quell'ideale di unità cui si aspirava.

Una possibilità, ventilata per la verità fin dalla promulgazione della legge del 1888, nel tentativo di mediare fra le due posizioni era quella di costituire nelle città, una volta private dello loro Corti di cassazione, tribunali di terza istanza. In questo modo, però, il supremo magistrato, chiamato a giudicare se ci fosse stata oppure no violazione di legge, sarebbe stato indotto a riconsiderare l'intera causa, contravvenendo al principio della cassazione secondo il quale il supremo tribunale non avrebbe dovuto intervenire nella questione del merito. L'istituzione di un terzo grado di giudizio si sarebbe sempre contrapposta al principio dell'unità legislativa e dell'eguaglianza della legge per tutti i cittadini.

Il dibattito si arricchiva delle vecchie questioni circa lo spostamento di interessi economici e morali dalle città sedi delle cassazioni. «Ma queste apprensioni - si sottolineava in uno scritto dell'epoca - delle quali si è fatto e si farà sempre lamento e scalpore, per quanto esagerate ed eccessive esse siano, a me pare non si debbano del

---

<sup>118</sup> Cfr. L. 4 giugno 1893, in *Collezione celerifera*, vol. I 1893, p. 462.

<sup>119</sup> Cfr. Sulla terza istanza si veda anche G.M.A. Enea, *Il guaio della terza istanza nella riforma giudiziaria*, estratto dal "Foro Umbro", Perugia, Stab. Tip. G. Donnini, 1902.

tutto trascurare, ed anzi sia conveniente conciliarle per quanto è possibile con l'interesse generale; il che si verificherebbe appunto colla istituzione di alcune poche Corti di terza istanza da istituirsi nelle principalissime città del Regno, perché in tal modo, procurando ad esse tanti maggiori vantaggi economici e morali, verrebbero quei timori e quelle apprensioni completamente a svanire»<sup>120</sup>.

Terminato il ministero Bonacci i guardasigilli che seguirono non si interessarono particolarmente della questione. La Camera si lamentava del perché il ministro Tavani che, durante i lavori della cassazione penale si era schierato a favore della cassazione unica anche nelle materie civili, non avesse a pochi mesi dalla sua nomina fatto la men che minima proposta in tal senso.

Nonostante l'immobilismo del Governo e del Parlamento l'unificazione della cassazione anche nelle competenze civili sembrava inevitabile.

Sebbene l'ordinamento del tempo fosse considerato una soluzione temporanea e provvisoria quasi vent'anni dopo il magistrato Lodovico Mortara denunciava ancora l'anomalia della coesistenza di ben cinque Corti di cassazioni: «In verità, che cosa abbiamo noi, ora, se non due gradi di giudizio di cassazione, nelle materie che non sono di esclusiva competenza alla Corte di Roma? E quale cosa più repugnante di questa, all'indole, allo scopo, all'ufficio, all'autorità della Corte di cassazione»<sup>121</sup>? Non solo si disattendeva all'unità della Corte ma ci si scontrava con una serie di difficoltà di ordine pratico: oltre ai problemi in ordine alle competenze, era evidente come il ruolo delle corti regionali fosse decisamente inferiore a quello della cassazione romana: era frequente il caso che la Corte di Roma fosse in grado di annullare ciò che le Corti regionali avevano deciso in campo civile: «l'autorità delle quattro Corti mutilate delle sezioni penali è in mano alla Corte di Roma»<sup>122</sup>.

Secondo il Mortara le sezioni civili delle quattro corti sarebbero scomparse per esaurimento delle loro funzioni. A sostegno della sua tesi l'autore faceva esplicito riferimento a quanto contenuto nell'articolo 9 della legge del 6 dicembre 1888, n. 5825 per il quale, se in una della quattro Corti locali, durante la discussione di cause civili e commerciali si fosse verificata la mancanza del numero legale, sarebbero stati chiamati i presidenti di sezione e consiglieri delle Corti d'appello presenti nella stessa

---

<sup>120</sup> Cfr. L. Franceschini, *Cassazione e terza istanza*, Foligno, Reale Stab. F. Campitelli, 1903, pp. 18 ss e p. 56.

<sup>121</sup> Cfr. L. Mortara, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Firenze, Barbera, 1919, p. 222.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

circostrizione, mutando di fatto l'organico delle cassazioni regionali nonché le sue competenze. L'applicazione di quella norma, reiterata nel tempo, avrebbe creato le condizioni per cui le quattro corti si sarebbero spente col tempo<sup>123</sup>.

Custodi dell'uniformità della legge, negli anni successivi ai magistrati di cassazione furono attribuite nuove funzioni, assumendo nel tempo quel ruolo di organo direttivo e di controllo del comportamento dell'intero corpo giudiziario<sup>124</sup>. Gli organismi di autogoverno del corpo della magistratura previsti, infatti, sin dai progetti del Costa e del Bonasi erano tutti organi costituiti da membri della suprema magistratura, affermando di fatto quel modello burocratico e gerarchico della magistratura per il quale i giudici venivano ordinati sulla base di una rigida gerarchia di gradi e ruoli e che venne qualche anno più tardi confermato dalle leggi Orlando.

Un ultimo progetto, del tutto simile al progetto del circolo giuridico di Palermo, presentato durante l'ultimo decennio del secolo, fu quello preparato da Gianturco in collaborazione con l'avvocato Carlo Lessona nel 1900. La Corte Suprema, unica sulla carta, sarebbe stata divisa in cinque sezioni regionali con competenza civile con sede nelle città di Roma, Firenze, Torino, Napoli e Palermo; l'unità dell'organismo sarebbe stato garantito dal giudizio a sezioni unite<sup>125</sup>.

Il progetto non fu neanche presentato al Parlamento, ma dimostra ormai in maniera netta l'orientamento verso il quale ci si stava rivolgendo, e che sarà la base per il progetto di riforma presentato da Zanardelli qualche anno più tardi.

---

<sup>123</sup> Cfr. *ivi*, pp. 223, 4.

<sup>124</sup> Cfr. C. Guarnieri, *La Corte di Cassazione*, cit. pp. 796, 7.

<sup>125</sup> Cfr. M. Meccarelli, *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita*, cit. p. 76; sul progetto di legge si veda C. Lessona, *Revue Trimestrelle de droit civil*, II, pp.345.



## L'ordinamento giudiziario nei primi anni del XX secolo

### *1. Le ultime riforme dell'età liberale*

A differenza del decennio precedente i primi anni del ventesimo secolo furono fecondi di riforme con le quali il Governo provò a dare una soluzione a quei problemi che da sempre, fin dall'unificazione del Paese, si lamentavano in tema di giustizia: l'indipendenza della magistratura dall'esecutivo, miglioramento delle condizioni economiche, la questione delle circoscrizioni giudiziarie, il sistema che regolava l'ingresso in magistratura, il funzionamento del Pubblico ministero.

Il tema dell'indipendenza e quello dell'autonomia, intesa come forma di autogoverno, furono quelli sui quali maggiormente si concentrarono Parlamento e Governo.

Già nei progetti del Costa e del Bonasi vi era la comune consapevolezza che le maggiori garanzie da dare al personale giudiziario, inclusa l'indipendenza, dovessero essere accompagnate anche da nuove forme di autogoverno.

Le riforme proposte, quindi, ebbero l'obiettivo principale di tradurre in concreto quelle aspirazioni di indipendenza e di autonomia tante volte promesse ai magistrati ma mai realizzate: un sistema di garanzie che concedesse loro l'inamovibilità di sede, innanzitutto, ed un organo per gestire in proprio le nomine, le promozioni ed i trasferimenti.

Se si considerava il corpo giudiziario come un corpo organico bisognava riconoscere anche la necessità che esso provvedesse alla propria organizzazione in maniera autonoma. Nonostante, infatti, il potere esecutivo e quello giudiziario fossero considerati due poteri indipendenti il primo, tramite il guardasigilli, continuava ad esercitare sul secondo non solo diverse forme di controllo ma anche una serie di prerogative che riguardavano la carriera. Questa pratica, oltre a rendere il potere giudiziario sottomesso all'esecutivo, aveva fatto sì che all'amministrazione centrale fosse deferita una serie di incombenze e di lavoro che come immediata conseguenza ebbero l'effetto di istituire due distinte divisioni, per il personale della giustizia l'una e per il personale delle cancellerie l'altra, ed avevano creato una serie di problemi con le

continue raccomandazioni e sollecitazioni inviate al ministro a favore dei funzionari giudiziari<sup>1</sup>.

L'indipendenza della magistratura rispetto all'esecutivo era una questione antica che era stata affrontata per la prima volta dal ministro Villa con l'istituzione della Commissione consultiva<sup>2</sup> che riferiva periodicamente al guardasigilli i suoi pareri sulla promovibilità e sui trasferimenti del personale giudiziario.

La Commissione fu sottoposta negli anni ad una serie di modifiche che non ebbero, in realtà, alcun effetto sul suo potere decisionale, ma che riguardarono essenzialmente la sua composizione. Tra le ultime, in ordine temporale, la riforma Gianturco del rd 2 dicembre 1900, n. 391<sup>3</sup> con la quale, per ovviare alla lentezza con cui la Commissione procedeva a classificare i magistrati, si decise di dividerla in due sezioni, composta ciascuna di otto magistrati della cassazione di Roma ed un rappresentante del Pubblico ministero: la prima si sarebbe occupata della classificazione dell'alta magistratura e del passaggio dalla carriera requirente alla giudicante e la seconda dei pretori. A sezioni unite avrebbe giudicato l'ammissibilità alla carriera giudiziaria degli avvocati, professori e funzionari in possesso dei requisiti necessari per l'ingresso in magistratura<sup>4</sup>. L'azione della Commissione risultava piuttosto macchinosa provocando danni sia alla carriera del magistrato che alla funzione giudiziaria: essendo la promozione concessa per merito ed anzianità insieme, paradossalmente accadeva, a volte, che il magistrato ottenesse la promozione per merito quando l'aveva già raggiunta per anzianità; il servizio, invece, ne risentiva perché, prolungandosi nel tempo le singole tabelle di promozione, veniva a mancare quell'esame comparativo su vasta scala indispensabile per ritenere il singolo magistrato meritevole o meno di promozione<sup>5</sup>.

Un'altra modifica fu introdotta nel 1901: si stabilì che il numero dei suoi membri fosse diciotto: sedici magistrati della Corte di cassazione di Roma e due rappresentanti del Pubblico ministero presso la stessa Corte con un mandato di tre anni; le funzioni delle

---

<sup>1</sup> Cfr. G.M. Enea, *Riforma razionale dell'ordinamento giudiziario in Italia e nelle altre nazioni*, Città di Castello, S. Lapi, 1902, pp. 91 ss.

<sup>2</sup> Rd 4 gennaio 1880, n. 5230.

<sup>3</sup> Rd 2 dicembre 1900, n. 391, in *Collezione celerifera*, vol. I 1900, pp. 1559 – 1564.

<sup>4</sup> L'ordinamento del 1865 prevedeva, infatti, all'articolo 39 altre modalità per l'ingresso in magistratura: potevano essere nominati pretori i vice-pretori mandamentali laureati in legge dopo quattro anni di attività; i laureati in legge dopo cinque anni di esercizio dell'avvocatura; i procuratori laureati in legge dopo otto anni di attività ed i notai laureati in legge dopo otto anni di esercizio della professione. Infine l'articolo 50 concedeva al guardasigilli la possibilità di nominare giudici di tribunale i laureati in legge dopo sette di anni di attività nell'avvocatura o dopo dieci anni nello svolgimento della professione di procuratore.

<sup>5</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXI, sessione 1900 - 1901, doc. n. 124-A.

due sezioni rimasero invariate. Il decreto rese anche più celere il lavoro della segreteria della Commissione in modo che corrispondesse meglio alle esigenze della magistratura e della giustizia. Una novità importante era contenuta nell'articolo 12 in cui si dichiarava che la Commissione, oltre a dover comunicare al magistrato i motivi del trasferimento ne doveva sentire le giustificazioni e le ragioni nel caso in cui il magistrato avesse manifestato il suo dissenso<sup>6</sup>.

Nel gennaio di tre anni più tardi un altro decreto governativo, volendo ampliare la base elettorale della Commissione, decise che i suoi membri, sempre diciotto, sarebbero stati designati dalle cinque Corti di cassazione regionali e non più dalla sola cassazione di Roma. Vennero istituiti presso i tribunali e le Corti d'appello i Consigli giudiziari locali che avrebbero avuto il compito di dare alla Commissione informazioni e notizie utili per lo scrutinio dei pretori e dei giudici.

I magistrati scrutinati sarebbero stati classificati in promovibili, promovibili a scelta e promovibili per merito eccezionale<sup>7</sup>.

La composizione variò ancora: diciotto rappresentanti della magistratura giudicante e sei del Pubblico ministero distribuiti tra le tre sezioni, nelle quali la Commissione fu divisa, presiedute rispettivamente dal primo presidente, dal procuratore generale e dal Presidente di sezione più anziano della Corte di cassazione di Roma: la prima si sarebbe occupata dei consiglieri o sostituti procuratori generali delle Corti d'appello, dei presidenti di tribunali e dei procuratori del Re; la seconda dei giudici di tribunale e dei sostituti procuratori del Re e la terza dei pretori. Nello scrutinio la Commissione sarebbe stata sempre coadiuvata dai Consigli giudiziari locali<sup>8</sup>.

Queste ultime riforme non ebbero, come detto, alcun effetto concreto sul potere decisionale della Commissione. L'accusa più volte mossa nei suoi confronti fu proprio quella di non essere stata in grado di contenere il potere discrezionale ministeriale in tema di promozione e trasferimenti<sup>9</sup>.

La Commissione non aveva di fatto il potere di evitare, con i suoi pareri, puramente consultivi, che qualsiasi decisione sulla carriera del singolo magistrato fosse ancora nelle mani del guardasigilli<sup>10</sup>. Benché agisse in proprio non rappresentò mai con le sue

---

<sup>6</sup> Cfr. Rd 4 aprile 1901, n. 110 in *Collezione celerifera*, vol. I 1901, pp. 731 – 735.

<sup>7</sup> Cfr. *Ivi*, vol. I 1904, pp. 701 – 71: Rd 7 gennaio 1904, n. 2.

<sup>8</sup> Cfr. *Ivi*, vol. I 1905, pp. 85 – 93: Rd 5 gennaio 1905, n. 1.

<sup>9</sup> Cfr. A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano, dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, cit. p. 19.

<sup>10</sup> Cfr. L. Daga, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, Jovene, 1973, pp. 91, 2.

funzioni uno strumento a disposizione dell'ordine giudiziario per ridurre l'ambito delle competenze ministeriali<sup>11</sup>.

Secondo il Mortara i tentativi compiuti nel limitare il potere ministeriale «per quanto laudabili e onestamente pensati», avevano peggiorato le condizioni perché «col nascondere il male o renderlo meno avvertito, tendono a radicarlo di più, anziché estirparlo come razionalmente bisogna»<sup>12</sup>.

Se l'esigenza che la carriera dei magistrati dovesse essere sottratta al potere esecutivo fosse generalmente condivisa, i contrasti sorsero quando si passava a discutere dei metodi con cui decidere le progressioni; dalla lettura delle discussioni alla Camera, emergono due criteri: l'anzianità, verso la quale sembrava propendere la maggioranza dei deputati da un lato, ed un sistema che avrebbe affidato alla magistratura stessa la scelta delle promozioni e dei trasferimenti, dall'altro. Il timore era che il secondo sistema avrebbe reso possibile la costituzione della magistratura in una «casta in opposizione alle tendenze democratiche»<sup>13</sup>.

Il timore, tuttavia, più diffuso, circa i provvedimenti da prendere in tema di magistratura, era che le condizioni della maggioranza ed i tempi non fossero ancora maturi per una organica riforma giudiziaria e che fosse più conveniente adottare semplici ritocchi al sistema esistente, senza provocare scosse<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, Cedam, 1964, p. 209.

<sup>12</sup> Cfr. L. Mortara, *Lo Stato moderno e la giustizia e altri saggi*, a cura di A. Pizzorusso, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, pp. 64 – 67 a p. 66.

<sup>13</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXI, sessione 1900 - 1901, doc. n. 124-A. Relazione Sacchi.

<sup>14</sup> Intanto in attesa della sospirata riforma giudiziaria promessa sin dai primi suoi giorni di mandato da Cocco-Ortu tra i primi provvedimenti presi dal guardasigilli, nel timore che il personale giudiziario non fosse sufficiente per i bisogni del Regno, fu deciso con Regio decreto n. 529 del 28 dicembre 1902, la riduzione del periodo di tirocinio degli uditori a sei mesi al termine dei quali sarebbero poi stati destinati all'esercizio delle funzioni di pretore fino alla fine del 1904. Tale facoltà era stata concessa al Governo dalla legge 8 luglio 1894, n. 280. Cocco-Ortu giustificò la sua decisione assicurando la Camera che le preture coperte da giovani uditori sarebbero state «pochissime, proprio pochissime» e che la soluzione proposta dall'on. le Cimorelli – un concorso straordinario aperto anche ad avvocati e procuratori – avrebbe portato tutt'altro che benefici. Ricordò i danni provocati dall'ordinamento del 1865, di cui ancora allora, secondo il ministro, si pagavano le conseguenze, dell'aver nominato magistrati un gran numero di avvocati. Cfr. AP, Camera, leg. XXI, discussioni, 2ª sessione, tornata del 18 dicembre 1902.

Di opinione contraria fu il ministro Cocco – Ortu<sup>15</sup> che rispondendo ai deputati sul disegno di legge del bilancio per l'anno 1902 – 1903 sostenne invece che: «le riforme parziali mal riuscirebbero efficaci e rispondenti al fine voluto, mentre riforme veramente efficaci non si potrebbero compiere, se non mutando sostanzialmente l'ordinamento presente. [...] Io credo che se anche fosse possibile con un tocco di bacchetta magica far diventare leggi tutte le modificazioni di ordine secondario, che furono invocate dagli onorevoli colleghi; se anche fosse possibile avere i danari per migliorare gli stipendi, io credo che poco avremmo fatto per migliorare la condizione della magistratura, se non concretassimo qualche cosa di più organico. [...] Oramai non si riesce più a sgombrare dagli animi il dubbio che il magistrato, il quale aspetta dal Governo le promozioni, le sedi ambite, gli onori, sia assediato dal timore e dalla speranza, da lusinghe e da ambizioni, che lo rendano strumento del potere e dei rappresentanti influenti presso di esso. [...] Ritocchi parziali e gradualisti sarebbero non idonei e insufficienti. Lo erano quando nel 1890 l'onorevole Zanardelli iniziava e compiva le prime riforme, le quali, se continuate ispirandosi agli stessi concetti, avrebbero rifatto una magistratura tutta degna della sua augusta missione. Oggi l'indugio non mi pare possibile, e nel presente momento politico la riforma si impone»<sup>16</sup>. E due anni dopo aver pronunciato quelle parole il presidente del Consiglio dei ministri, Zanardelli, di concerto col ministro della giustizia, Cocco Ortu, e col ministro del tesoro Di Broglio, presentò un disegno di legge che per la prima volta proponeva una vera riforma organica<sup>17</sup> dell'ordinamento giudiziario. Il progetto, infatti, seppure sintetico<sup>18</sup>, era molto articolato: riguardava sia l'assetto che si voleva dare alla magistratura, sia l'istituzione del nuovo organo che avrebbe dovuto garantire la sua piena autonomia. Il testo prevedeva anche la riforma della Corte di cassazione di Roma.

---

<sup>15</sup> Nato a Benetutti (Nuoro) nel 1842, figlio del magistrato Giuseppe Cocco-Mulas, laureatosi in giurisprudenza nel 1863 si dedicò alla professione di avvocato e giornalista. Entrò in politica nel 1876 con la sua elezione alla Camera che conservò per quarantotto anni sino al 1924. Svolsse anche importanti incarichi governativi: nel 1878 nel governo Cairoli, fu segretario generale del ministero dell'Agricoltura; dal 1888 al 1891, fu sottosegretario alla Giustizia. Nel dicembre 1897 entrò nel terzo gabinetto di Rudini come ministro dell'Agricoltura. Tornò al Governo come ministro di Grazia e Giustizia nel gabinetto Zanardelli, dal 1901 al 1903. In seguito tornò al dicastero dell'Agricoltura sino al 1909. Da questo anno in poi non parteciperà più ad alcun Governo. Nel 1919 con Amendola, Facta e numerosi giolittiani e nitiani, partecipò alla costituzione del gruppo di Democrazia liberale. Morì a Roma nel 1929. Cfr. G. Serri, *Dizionario biografico degli italiani*, ad *vocem*.

<sup>16</sup> AP, Camera, leg. XXI, 1<sup>a</sup> sessione discussioni 1<sup>a</sup> tornata del 17 giugno 1901 intervento del ministro Cocco-Ortu

<sup>17</sup> Sulle riforme giudiziarie di questi anni si veda P. Marovelli, *L'indipendenza l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit.

<sup>18</sup> Era costituito di soli 46 articoli.

Lo spirito che animò il progetto fu lo stesso che Zanardelli volle infondere nelle sue precedenti riforme del 1890, ovvero operare modifiche che non stravolgersero completamente l'assetto originario della magistratura italiana ma piuttosto introdurre cambiamenti che avrebbero permesso di conservare la tradizionale organizzazione «senza alcun perturbamento e spostamento di tradizioni, di abitudini e di interessi locali»<sup>19</sup>. La legge, per esempio, non prese affatto in considerazione il proposito di rivedere le circoscrizioni giudiziarie del Regno, e nonostante la legge del 1890 non avesse riscontrato nella sua attuazione apprezzamenti le circoscrizioni rimasero inalterate<sup>20</sup>. Diverse le innovazioni che il disegno di legge, tuttavia, introdusse e che avrebbero conferito alla legge: il «carattere di riforma organica, efficace a trasfondere vita nuova in tutto il corpo giudiziario: riduzione notevole del personale, che permette nelle ammissioni la scelta di uomini eletti; notevole aumento di tutti gli stipendi, ma specialmente dei minori, sicché non vi siano più giudicanti sprovvisti dei mezzi per decorosamente vivere; parificazione in grado, dignità, nome e stipendio dei giudici di prima istanza, per modo che le cause del povero abbiano un giudice uguale a quello delle cause del ricco; estensione a tutti i tribunali di primo grado del sistema del giudice unico che temprava i caratteri e scolpisce le responsabilità, e riservati i beneficii delle discussioni collegiali alle cause nei giudizi d'appello e di cassazione; massima semplificazione delle gerarchie; decentramento razionale dei Corpi giudiziari; piena e reale loro autonomia; guarentigie contro gli arbitrî nelle promozioni e nei tramutamenti, di maniera che il magistrato, collocato in una posizione elevata e sicura, possa tutto dedicarsi all'amministrazione della giustizia, siano esclusi i pericoli di estranee influenze, e sia data alla magistratura una vera vita organica; unificazione e riforma radicale della Corte di cassazione che la riconduca alla sua primitiva e razionale funzione di regolatrice della interpretazione della legge; e da ultimo una opportuna epurazione nel personale attuale ed una più severa disciplina per le ammissioni e i

---

<sup>19</sup> AP, Camera, leg. XXI, 2<sup>a</sup> sessione 1902 – 1903, doc. 294.

<sup>20</sup> Cfr. *Ivi*, discussioni, 2<sup>a</sup> sessione 1901 – 1902, 2<sup>a</sup> tornata del 25 giugno 1902: così rispose il Sottosegretario di Stato alla giustizia on. le Talamo alle interrogazione presentata dall'on. le Montagna circa la necessità di attuare una riforma delle circoscrizioni giudiziarie: «il ministro non pensò né si studiò mai di presentare una riforma della circoscrizione territoriale in ordine all'amministrazione della giustizia. Su questo argomento molte volte si è discusso e molte volte da alcuno si è manifestato il desiderio di una riforma: ma quando si è trattato di porre in essere una proposta concreta per attuarla, tutti hanno desistito da tale proposito riconoscendo le gravi difficoltà a cui si andava in contro col modificare le circoscrizioni territoriali alle quali si riannodano antiche e gloriose tradizioni».

tirocini, così da avere la più ampia sicurezza che gli inetti e gli indegni non possano varcare la soglia del tempio o appena sul vestibolo, ne siano respinti»<sup>21</sup>.

La prima necessità, quindi, era ancora una volta quella di ridurre il personale ritenuto causa della bassa retribuzione, della lenta progressione nella carriera e soprattutto motivo principale del fatto che anche persone intellettualmente mediocri entrassero a far parte della magistratura. Anziché procedere ad una revisione delle circoscrizioni giudiziarie il rimedio proposto dai ministri fu l'istituzione del giudice unico in prima istanza<sup>22</sup> che oltre alla diminuzione dell'organico avrebbe reso più celere il procedimento.

L'obiezione che si faceva al giudizio collegiale, che determinava una decisione solo dopo un accurato esame da parte di più magistrati, in modo che tutti gli aspetti della vicenda venissero analizzati e studiati, era che se i singoli giudici erano tutti «ottimi, indipendenti, dotti, la pluralità è inutile [...] Se sono inetti o mediocri, non si aumenteranno le garanzie col moltiplicarne il numero». Invece il giudice singolo, spronato dal senso della responsabilità, e desideroso di accrescere il suo valore davanti ai cittadini e al Ministero, sarebbe stato più attento e scrupoloso nelle sue sentenze e non sarebbe stato sottoposto a pressioni di alcun tipo da parte dei colleghi né distratto dalla loro negligenza.

La magistratura singola offriva, dunque, due vantaggi: dimezzava i tempi processuali poiché le formalità del giudizio potevano essere più brevi e semplici e comportava nella decisione una più approfondita conoscenza dei fatti<sup>23</sup>.

Inoltre, l'opinione pubblica e gli organi direttivi della magistratura sarebbero stati più in grado di conoscere e giudicare l'operato del giudice.

Altro punto importante della riforma era quello delle garanzie: per assicurare la guarentigia dell'inamovibilità, stando al progetto, non bastava l'indipendenza intesa soltanto nei confronti dell'esecutivo; essa doveva «comprendere l'emancipazione del magistrato da qualsiasi vincolo che possa pregiudicarne la convinzione, [...] da rapporti d'interessi materiali o morali, da relazioni di parentele o di consorterie, da prepotenza di

---

<sup>21</sup> Cfr. *Ivi*, 2ª sessione 1902 – 1903, doc. 294.

<sup>22</sup> Di giudice unico si era occupato già il Mancini nel progetto di riforma del 1876, il Tajani nel progetto presentato alla Camera nel 1885 e poi di nuovo nel 1886. Fino ad allora il giudizio di prima istanza nelle cause civili era stato affidato, a seconda del valore della causa, al conciliatore, al pretore ed infine al tribunale. La distinzione della competenza era però ritenuta arbitraria poiché il valore economico della causa non era ritenuto un indice valido per definire la difficoltà del procedimento. Cfr. AP, Camera, leg. XXI, 2ª sessione 1902 – 1903, doc. 294.

<sup>23</sup> Cfr. L. Mortara, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, cit. pp. 90 – 93.

bisogni, o da impulso di passioni»<sup>24</sup>. Bisognava predisporre delle speciali guarentigie legali proporzionate ai pericoli che potevano compromettere l'indipendenza dell'ordine giudiziario. Il rimedio proposto, oltre all'estensione dell'inamovibilità anche alla sede e a tutti i gradi, nonostante al pretore continuasse ad essere concessa dopo i tre anni di esercizio, era l'introduzione di misure di ammissione più severe: l'elevato intelletto era ritenuto sinonimo di indipendenza. Si decise, quindi, di prolungare il periodo di tirocinio che per l'uditore dai diciotto mesi passava ai due anni ai quali si aggiungevano poi i tre come aggiunto. Si conseguiva l'abilitazione soltanto al termine dell'aggiuntato ovvero, dopo cinque anni. Trascorsi i successivi tre anni di aggiuntato il giudice avrebbe potuto scegliere tra la strada del giudizio di promovibilità da parte della commissione, istituita all'interno di ciascuna Corte d'appello, o l'esame di merito distinto.

Anche il Pubblico ministero sarebbe divenuto giudice inamovibile temporaneamente incaricato della pubblica accusa, non sarebbe stato più autonomo rispetto al resto del corpo giudiziario e di contro avrebbe goduto di una maggiore indipendenza dal Governo<sup>25</sup>.

Il sistema delle guarentigie poggiava sulla creazione del Consiglio Superiore della Magistratura, che, istituito presso il Ministero della giustizia, sarebbe stato costituito da tre consiglieri della Corte di cassazione di Roma, da un consigliere di ciascuna Corte di revisione regionale<sup>26</sup>, da un membro di ciascun ordine degli avvocati delle Corti di revisione e da due professori in legge. Il Consiglio avrebbe avuto il compito di esprimere il parere nel caso di trasferimento di magistrati contro il loro consenso.

Il trasferimento doveva infatti avvenire con il consenso del magistrato; questo veniva escluso, nel caso di incompatibilità ovvero nel caso in cui il magistrato avesse avuto nella sede giudiziaria, interessi materiali o, se nella sede vi fosse stata la presenza di parenti o affini fino al terzo grado che esercitavano una professione giudiziaria<sup>27</sup>.

Nonostante le lunghe discussioni della prima lettura del disegno di legge, che durarono dal 3 al 25 marzo 1903, e nonostante alcuni dubbi espressi dai deputati, l'impressione che si ricava è che buona parte della Camera fosse propensa a votare il testo, in particolare la parte del testo riguardante le guarentigie. Non altrettanto favore incontrava

---

<sup>24</sup> AP, Camera, leg. XXI, 2<sup>a</sup> sessione 1902 – 1903, doc. 294.

<sup>25</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>26</sup> Le Corti di revisione erano le Corti di cassazione regionali.

<sup>27</sup> Cfr. P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit. pp. 200 ss.

l'istituzione del giudice unico<sup>28</sup> e l'istituzione delle Corti di revisione che, si temeva, avrebbero reso più macchinosa l'azione giudiziaria. Anzi proprio sul giudice unico, la riduzione degli organici e l'unificazione della Corte di cassazione, che erano gli aspetti più innovativi del testo, si andò diffondendo tra i magistrati una certa diffidenza.

I ministri proponenti difesero il loro progetto: il guardasigilli rivendicò al progetto il pregio di non distruggere, «per riedificare, ma trasforma [...] affine di migliorare il corpo giudiziario e liberarlo dai vizi che lo indeboliscono e lo fiaccano»<sup>29</sup>.

Il Presidente Zanardelli sottolineò, invece, la necessità della riforma: «a me pare perciò che ove, anche giudicaste difettosa la riforma che noi vi proponiamo, essa, non foss'altro per quei vantaggi che le furono da tutti riconosciuti, e per rompere questa accusa, di inettitudine dei nostri ordinamenti parlamentari a compiere qualsiasi opera di grande riforma, non fosse altro per questo, io dicevo, dovrebbe ottenere definitivamente i vostri suffragi». Alle accuse da taluni mosse contro le sue riforme del 1890 definite parziali il Presidente rispose che quelle erano mosse dall'urgenza del momento, «ma, tolte, eliminate simili ragioni speciali di urgenza, io credetti che, invece per dare alla magistratura l'altezza in cui deve essere posta nella stima e nella fiducia della Nazione, occorresse una riforma veramente radicale»<sup>30</sup>.

E forse la Camera non accolse proprio il carattere «radicale» della riforma proposta. Ciò che premeva alla Camera era una riforma che, senza grande dispiego di energie, avrebbe permesso un miglioramento generale della magistratura<sup>31</sup>.

La principale obiezione che fu mossa al progetto di legge fu la sua inattuabilità pratica: il fatto che il testo si componesse di soli 46 articoli suscitò l'impressione che i ministri si fossero limitati ad enunciare le linee generali della riforma omettendo quelle disposizioni di dettaglio che ne avrebbero permesso l'esecuzione<sup>32</sup>.

Passato in seconda lettura il testo fu affidato ad una speciale commissione che rispettò quasi totalmente il disegno originario. Caduto il Governo, il successivo guardasigilli,

---

<sup>28</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXI, discussioni 2ª sessione, tornata del 3 marzo 1903: le critiche maggiori erano rivolte all'istituzione del giudice unico che, secondo l'on. le Lucchini, non poteva certo identificarsi col pretore né col vicepretore o l'aggiunto o l'uditore. Dato poi il sistema gerarchico che reggeva la magistratura non era possibile sempre per Lucchini abbandonare la collegialità ritenuta scuola indispensabile per il tirocinio dei giovani giudici.

<sup>29</sup> Cfr. *Ivi*, tornata del 24 marzo 1903.

<sup>30</sup> Cfr. *Ivi*, tornata del 25 marzo 1903.

<sup>31</sup> Cfr. *Ivi*, 2ª sessione, discussioni, tornata del 6 maggio 1904, intervento degli on. li Cimorelli e Bianchi.

<sup>32</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. p. 409.

Scipione Ronchetti<sup>33</sup>, decise di non ripresentarlo. E pensò, invece, di proporre una serie di testi che, con un ritorno al passato, prevedevano riforme frammentarie dell'ordinamento, accogliendo in questo senso anche il favore della Camera o almeno parte di essa.

La speranza era che, modificando soltanto alcuni aspetti dell'ordinamento, le proposte sarebbero state accolte di buon grado dal Parlamento.

In realtà dei suoi cinque progetti soltanto il primo, dal titolo "Modificazioni all'ordinamento giudiziario"<sup>34</sup>, giunse all'approvazione. Presentato nella seduta dell'11 maggio 1904 venne, infatti, approvato nel luglio seguente<sup>35</sup>. Lo scopo che il guardasigilli si riprometteva di raggiungere era, ancora una volta, un aumento delle retribuzioni del personale da ottenere con l'espedito della riduzione dell'organico e di una sua più razionale distribuzione nel territorio.

Sarebbero stati soppressi tra i pretori centocinquanta posti e sarebbe stato abolito il grado di vice-presidente di tribunale<sup>36</sup>.

Fissato il numero dei pretori (1399) si decise che nelle preture vacanti sarebbero stati inviati i vice-pretori onorari, gli uditori in missione di vice-pretori e gli aggiunti giudiziari; nel mandamento privo di pretore avrebbe supplito il pretore di altro mandamento dello stesso distretto; i magistrati giudicanti sarebbe stati destinati, per straordinarie necessità di servizio, con il loro consenso e previo parere della Commissione consultiva, a quei tribunali o corti più disagiati; i pretori con 65 anni di età e almeno 25 anni di servizio e quelli che, con 25 anni di anzianità erano stati dichiarati non promovibili, venivano dispensati dalle loro funzioni e ammessi alla pensione. Stessa sorte anche per i vice-presidenti.

Questa riduzione avrebbe permesso, con le risorse ottenute, un lieve aumento della retribuzione dei pretori, dei giudici di tribunale, dei giudici istruttori e dei presidenti di

---

<sup>33</sup> Nato a Porto Valtravaglia nel 1846, laureatosi in legge all'Università di Pavia si dedicò all'attività forense divenendo avvocato penalista. Nel 1890 entrò alla Camera per il collegio di Gallarate per rimanerci per circa trent'anni. Fu Sottosegretario alla Pubblica Istruzione, alla Giustizia e all'Interno. Fu, in seguito, dal 3 novembre 1903 al 28 marzo 1905, ministro della Giustizia sotto i Governi Giolitti e Tittoni. Cfr. B. Campagnani, *Un notevole giolittiano. Scipione Ronchetti*, in "il Rondò" – Almanacco di Luino e dintorni, n. 2. 1990, pp. 119-123.

<sup>34</sup> Sui progetti e disegni di riforma giudiziaria di Ronchetti si veda E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit.: il magistrato Piola Caselli collaborò attivamente allo studio delle riforme e alla stesura delle relazioni dei progetti del ministro.

<sup>35</sup> L. 18 luglio 1904, n. 402.

<sup>36</sup> L'abolizione del grado di vice-presidente avrebbe reso possibile, nelle intenzioni di Ronchetti, una semplificazione gerarchica e avrebbe diminuito anche gli interventi dell'esecutivo nel trasferire e nel promuovere.

Corte d'assise<sup>37</sup>. Era pure stato stanziato nel bilancio del dicastero un fondo speciale proprio per il miglioramento degli stipendi. Nonostante l'assetto delle circoscrizioni giudiziarie<sup>38</sup> non fosse stato modificato, il Governo si impegnò entro il termine di sei mesi ad istituire sezioni di pretura in quei comuni che, prima della legge del 1890, erano sedi di mandamento e nei quali il numero degli affari giudiziari e le particolari condizioni dei luoghi lo rendesse necessario<sup>39</sup>.

L'approvazione giunse dopo lunghe e vivaci discussioni alla Camera: il punto più controverso riguardava proprio la facoltà concessa al Governo di destinare un pretore alle sedi che ne erano. Un gruppo di deputati capeggiati dall'on. le Cirmeni chiedeva, invece, che quella disposizione fosse applicata soltanto in quei comuni che in passato erano già state sedi di pretura. Solo così «sarà riparato in certo qual modo alla grande iniquità del 1890»<sup>40</sup>. La pressione della Camera fu tale che il guardasigilli si impegnò a presentare a breve un disegno di legge sull'istituzione di sezioni di pretura.

Il testo, presentato nel dicembre del 1904, prevedeva l'istituzione delle sezioni di pretura in quei comuni, un tempo sedi giudiziarie, e là dove se ne si riscontrasse la necessità per il numero degli affari giudiziari e per le particolari condizioni dei luoghi. L'opposizione maggiore che non permise l'approvazione del progetto, e che era stata anche la causa del fallimento dei progetti precedenti in tema di sezioni di pretura, era una ben nota diffidenza verso quell'istituto: si temeva che «le sezioni di pretura – potessero - celare una simulata ricostituzione delle preture già soppresse». Se infatti si fosse considerato il territorio corrispondente alla sezione di pretura come distinto dal territorio del mandamento da cui dipendeva e lo si fosse fornito di personale e mezzi distinti ed indipendenti rispetto a quelli della pretura principale, ecco, che sotto il falso nome di sezione si sarebbe creata una pretura più piccola andando così contro tutte quelle politiche di economia sempre perseguite. Bisognava saper contemperare da un lato le esigenze delle popolazioni, che desideravano avere vicino il giudice, dall'altro quelle della magistratura che reclamava, invece, per comodità e per le maggiori possibilità di studio, l'accentramento delle sedi nei grandi centri, ed infine l'interesse

---

<sup>37</sup> In seguito alla legge 402 il Governo emise un mese più tardi il Rd 457 che aumentava anche gli stipendi dei giudici di tribunale e dei sostituti procuratori del Re di seconda categoria.

<sup>38</sup> Il Governo si riservava di valutare di volta in volta le condizioni delle circoscrizioni giudiziarie e di modificarle se necessario.

<sup>39</sup> Cfr. L. 18 luglio 1904, n. 402 in *Collezione celerifera* vol. II 1904, pp. 1757 – 1760 e AP, Camera, leg. XXI, 2<sup>a</sup> sessione 1902 – 1903, doc. 535.

<sup>40</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXI, 2<sup>a</sup> sessione, discussioni, 1<sup>a</sup> tornata del 16 giugno 1904, intervento dell'on. le Cirmeni.

del Governo diviso tra il desiderio di accentramento delle sedi e riduzione della spesa e quello, invece, del frazionamento.

La legge proposta ammetteva un unico tipo di sezione di pretura che non sarebbe stata una pretura vera e propria con una sua magistratura ma la giustizia vi sarebbe stata amministrata a sezioni periodiche<sup>41</sup>.

Altro obiettivo era pure trasformare in sezioni quelle preture che dal 1897 al 1901 avessero pronunciato meno di 100 sentenze.

Nella determinazione delle sezioni si sarebbero tenuti in conto gli stessi criteri enunciati nel 1890: numero delle pratiche, clima, popolazione, estensione territoriale. Sarebbe stata all'uopo costituita una commissione ministeriale, presieduta dal guardasigilli, che, composta di due Senatori, due deputati, due consiglieri e il sostituto procuratore della cassazione di Roma e del capo della divisione del personale del Ministero, avrebbe espresso il suo parere<sup>42</sup>.

Il progetto passò allo studio di una commissione ma terminata la legislatura fu ritirata dal ministro Nicolò Gallo nella tornata del 27 novembre 1906.

Stessa sorte anche per il progetto "Modificazioni all'ordinamento del Pubblico Ministero" presentato alla Camera nel gennaio 1905. La questione centrale era il ruolo del Pubblico ministero: rappresentante del potere esecutivo e quindi controllore della magistratura giudicante o piuttosto, un magistrato con una carriera distinta rispetto a quella dei magistrati giudicanti.

Ritenendo che «chi è abituato all'ufficio di giudice non può tutto a un tratto mutare l'abito della mente, e rendersi atto a sostenere le non facili lotte giudiziarie nei tribunali, e specialmente nelle Corti d'assise, di fronte ad avvocati eminenti e specialisti nella materie e che, chi ha esercitato per lungo tempo l'ufficio di accusatore, facilmente porterà nella funzione del giudicare le abitudini e preoccupazioni acquisite, con grave danno di questa delicatissima funzione»<sup>43</sup>, Ronchetti propose che il Pubblico ministero avesse una carriera parallela e distinta rispetto al resto della magistratura. Il reclutamento sarebbe avvenuto sempre tramite concorso e tirocinio.

Per il buon funzionamento della funzione del giudice requirente era necessario accordare sufficienti garanzie per temperare il rigore del principio della dipendenza dal ministro della Giustizia. Esclusa l'inamovibilità, Ronchetti propose che il guardasigilli

---

<sup>41</sup> Cfr. *Ivi*, sessione 1904, docc. 84 e 84-A.

<sup>42</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>43</sup> Cfr. *Ivi*, sessione 1904 – 1905, doc. 105

nell'applicare anche al Pubblico ministero gli stessi provvedimenti disciplinari previsti per la magistratura giudicante, fosse coadiuvato da uno speciale consesso chiamato Consiglio superiore del Pubblico ministero composto da funzionari provenienti dalla magistratura requirente che avrebbe espresso il suo parere sulle promozioni e sui trasferimenti<sup>44</sup>.

Precedentemente Ronchetti aveva proposto alla Camera il 7 giugno 1904 un disegno di legge contenente una serie di modifiche alla legge Zanardelli del 1890 sull'ammissione e le promozioni in magistratura. Negli ultimi concorsi, infatti, nonostante il numero degli aspiranti fosse aumentato, il numero dei promossi era invece proporzionalmente diminuito. Questi risultati, secondo il ministro, non potevano certo essere attribuiti soltanto ed esclusivamente alla scarsa preparazione dei candidati né alla eccessiva severità delle commissioni d'esame, ma piuttosto alle «difettose condizioni degli studi universitari» come pure era dimostrato dai risultati dei concorsi per altre amministrazioni dello Stato, e ai «palesi difetti nel meccanismo dei concorsi di ammissione».

Bisognava modificare la composizione delle commissioni esaminatrici, che avrebbero compreso al loro interno anche giudici a riposo che avrebbero avuto più tempo a disposizione nella correzione degli elaborati, e decentrare le sedi d'esame: il concorso doveva poter essere sostenuto, come avveniva prima del 1890, anche presso le sedi delle Corti d'appello, favorendo così la partecipazione al concorso a tutti coloro che, seppur preparati, non se la sentivano di affrontare il viaggio fino a Roma.

Si riduceva il numero delle materie oggetto delle prove d'esame in modo da togliere all'esame il carattere di una prova di cultura generale e si migliorava l'esame di merito distinto, che fino a quel momento non aveva sortito gli effetti sperati: il numero dei promossi era stato sempre nettamente inferiore al numero dei posti messi a concorso. Il giurista Piola Caselli definì l'esame di merito distinto «un istituto mancato». «Nei quattordici concorsi tenuti dal 1892 ad oggi (1907), furono approvati solamente ventisette candidati, e in parecchi concorsi nessuno, mentre erano stati messi a concorso, ogni anno, anche più di quaranta posti»<sup>45</sup>.

La proposta consisteva nell'ammettere a quell'esame i pretori soltanto dopo un triennio di esercizio in modo da evitare al giovane giudice che avesse superato il concorso per

---

<sup>44</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>45</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. p. 297.

merito di saltare il grado di pretore che rappresentava il periodo più disagiato e difficile nella carriera, per il suo superamento sarebbe stato richiesto un voto più basso; in questo modo l'esame di merito distinto sarebbe stato da un lato meno difficile e dall'altro anche meno vantaggioso per i vincitori che non avrebbero comunque evitato la prima tappa della carriera<sup>46</sup>.

Il testo approvato dalla Camera ma non dal Senato fu lasciato cadere con la chiusura della sessione.

Gli ultimi due progetti riguardarono il sistema delle guarentigie e della disciplina della magistratura e la soppressione della terza categoria di stipendio dei consiglieri delle Corti d'appello.

Sulle guarentigie il ministro aveva già espresso il suo pensiero circa la volontà di mantenere quanto era contenuto nel disegno di riforma del Presidente Zanardelli, relativamente all'autogoverno della magistratura, alla sua organizzazione, alla disciplina e all'indipendenza della sua azione<sup>47</sup>.

In realtà rispetto al disegno del 1903 la sua proposta si rivelò più modesta. Ronchetti non voleva risolvere del tutto il problema dell'autonomia della magistratura, della sua costituzione come potere dello Stato, ma semplicemente gettarne le prime basi. È chiaro che il problema fosse a cuore del ministro se è vero che il suo primo atto da guardasigilli fu quello di riformare l'ordinamento della Commissione consultiva. Ciò nonostante il suo disegno segnava un passo indietro rispetto a quanto stabilito da Zanardelli: nella relazione si legge che l'autonomia non poteva essere attuata, mancando alla magistratura quella «saldezza» di costituzione e quelle qualità morali che «impediscono ai magistrati di abusarne»<sup>48</sup>. Non condivideva il presupposto della riforma Zanardelli secondo il quale si poteva contare in quel momento su una magistratura nuova; anzi, non cogliendo nella magistratura del tempo la presenza di una generazione rinnovata una riforma sul modello di quella Zanardelli si sarebbe rilevata prematura<sup>49</sup>.

Il guardasigilli, inoltre, a sostegno della sua tesi ricordava come le consuetudini del Governo e l'istituzione della Commissione consultiva avevano «già realizzato gran parte di quelle guarentigie che oggi vi proponiamo di sanzionare legislativamente».

---

<sup>46</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXI, 2ª sessione 1902 – 1903, doc. 574.

<sup>47</sup> Cfr. *Ivi*, 2ª sessione, discussioni, 1ª tornata del 16 giugno 1904, intervento del ministro Ronchetti.

<sup>48</sup> Cfr. *Ivi*, 2ª sessione 1902 – 1903, doc. 574.

<sup>49</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XXII, sessione, 1904 – 1905, doc. 107.

Bisognava garantire la libertà della funzione giudiziaria, mantenendo tuttavia il corpo giudiziario sotto la responsabilità politica del ministro guardasigilli<sup>50</sup>. Si riconosceva la necessità di porre dei limiti e dei controlli che moderassero l'ingerenza dell'esecutivo, ma questi limiti non dovevano essere tali da escludere la libertà di azione del ministro, poiché senza libertà non ci sarebbe stata neanche la sua responsabilità.

In sostanza il progetto estendeva l'inaMOVibilità anche alla sede e la concedeva pure ai pretori dopo tre anni di esercizio, l'utilità o la necessità di servizio non sarebbero stati più sufficienti a derogare all'inaMOVibilità: il trasferimento doveva avvenire col consenso del magistrato fatta eccezione per i casi di incompatibilità<sup>51</sup>; venivano istituiti presso ciascun tribunale e Corte d'appello i Consigli giudiziari aventi il compito di dare informazioni sul magistrato al ministro e alla Commissione consultiva, nonché disciplinare i trasferimenti. La seconda parte del disegno riguardava il sistema che avrebbe regolamentato le promozioni basato principalmente sull'opera della Commissione consultiva e dei Consigli giudiziari. Infine, circa la disciplina, ai magistrati che si fossero resi colpevoli di negligenza nell'esercizio delle loro funzioni si potevano applicare le seguenti sanzioni: la censura, la sospensione dall'ufficio, la rimozione, la destituzione e in aggiunta il tramutamento disciplinare<sup>52</sup>.

Se da un lato si auspicava l'indipendenza e l'autonomia del corpo giudiziario dall'altro si faceva di tutto per affermare il controllo su di essa del potere esecutivo.

Per Ronchetti l'assoluta autonomia della magistratura sarebbe stata per il Paese un regresso piuttosto che un progresso, l'autonomia da lui auspicata, al contrario, avrebbe permesso alla magistratura «una vita libera, indipendente, sottratta alle seduttrici lusinghe e alle intimidatrici minacce, che le permetta di assicurare i diritti di tutti e contro tutti, ma non già un potere separato da tutti gli altri poteri dello Stato coi quali verrebbe inesorabilmente in conflitto»<sup>53</sup>.

I progetti Ronchetti rimasero lettera morta: i successivi guardasigilli, Camillo Finocchiaro-Aprile ed Ettore Sacchi<sup>54</sup>, non li ripresero in mano.

---

<sup>50</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>51</sup> In generale quando il magistrato per qualsiasi causa, anche indipendente dalla sua responsabilità, non fosse in grado di esercitare nella sede che occupava la funzione giudiziaria nelle condizioni di decoro e prestigio che l'ordine giudiziario richiedeva.

<sup>52</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione, 1904 – 1905, doc. 107.

<sup>53</sup> Cfr. *Ivi*, 1ª sessione, discussioni, tornata del 17 febbraio 1905, intervento del ministro Ronchetti.

<sup>54</sup> Sacchi abolì il sequestro preventivo dei giornali.

Fu Nicolò Gallo<sup>55</sup>, chiamato alla guida del dicastero da Giovanni Giolitti<sup>56</sup> a presentare al Parlamento nella seduta del 27 novembre 1906 i tre progetti che avrebbero dovuto riformare e rinnovare l'ordinamento giudiziario dalle sue fondamenta.

Nella relazione del primo, genericamente intitolato "Modifiche all'ordinamento giudiziario" Gallo dichiarò che la sua proposta – la trentesima riforma giudiziaria presentata in Parlamento fino a quel momento - sarebbe stata tutt'altro che una riforma parziale ma, al contrario, un disegno di legge che avrebbe compreso tutte quante le parti vitali dell'ordinamento<sup>57</sup>. Il progetto mirando al miglioramento della magistratura non presupponeva un puro e semplice miglioramento economico: per miglioramento si doveva intendere miglioramento dell'amministrazione della giustizia nel suo complesso<sup>58</sup> e proprio in virtù del raggiungimento di questo obiettivo, nel disegno di legge furono predisposte delle misure per rendere più severo ed efficace il sistema del

---

<sup>55</sup> N. Gallo nacque nella provincia di Agrigento il 10 agosto 1849. Dopo la laurea in legge conseguita all'università di Palermo si dedicò per diversi anni alla professione dell'avvocatura. Eletto alla Camera ininterrottamente dalla XV alla XXII legislatura, militò nelle fila della Sinistra storica divenendo uno dei più autorevoli seguaci di Zanardelli. Il 14 dicembre 1897 fu chiamato a far parte del Governo di Rudini come ministro della Pubblica Istruzione fino al giugno 1898; ricoprì lo stesso incarico fino al 15 febbraio 1901 durante il Governo Saracco. Giolitti, forse per ricompensarlo per il suo contributo alla caduta del Governo Sonnino lo chiamò come ministro della Giustizia. Morì a Roma il 7 marzo 1907. Cfr. G. Sircana, *Dizionario biografico degli italiani*, ad *vocem*.

<sup>56</sup> Nato in provincia di Cuneo nel 1842, da Giovenale, cancelliere del tribunale di Mondovì. si laureò in giurisprudenza nel 1861 per entrare l'anno successivo senza stipendio, col grado di aspirante al volontariato al Ministero di grazia e giustizia; divenuto uditore in magistratura continuò a lavorare come addetto alla segreteria generale del Ministero. Sostituto procuratore del Re al tribunale di Torino nel 1866, ricoprì diversi incarichi governativi: alle finanze, alla direzione generale delle imposte, alla Corte dei Conti. Nominato Consigliere di Stato nel 1882, intraprese la carriera politica, accettando la candidatura per le elezioni per la XV legislatura. Ministro del Tesoro nel secondo Governo Crispi, e ministro delle Finanze ad interim, ministro dell'Interno nel Governo Zanardelli (1901 - 1903). Dopo la caduta del Governo Crispi nel 1891 e un breve Governo Rudini, fu nominato presidente del Consiglio una prima volta nel 1892. Ritornò alla guida del Paese nel 1903, nel 1906, nel 1911 e poi un'ultima volta nel 1920. «Con la fine del quarto governo. si concludeva quella che è stata poi definita dagli storici l' "età giolittiana", conferendo così un eccezionale significato storico alla personalità che, dal 1901 al 1914, aveva dominato la vita politica e parlamentare, imprimendo su di essa la sua concezione, il suo stile, i suoi metodi. L'"età giolittiana" fu un periodo di progresso economico, di rivoluzione industriale e di modernizzazione, di notevole rigoglio culturale e di mutamenti nella società e nel costume, che avvicinarono l'Italia al livello dei paesi più moderni». Arrivato al potere Mussolini Giolitti credeva possibile costituzionalizzare il fascismo, ma dopo il delitto Matteotti passò ufficialmente all'opposizione soltanto sperando in nuove elezioni che non ebbero luogo. Ritiratosi a Cavour vi morì nel 1928. Cfr. E. Gentile, *Dizionario biografico degli italiani*, ad *vocem*. Su Giolitti si veda E. Gustapane, *Giolitti Giovanni Federico, dottore in leggi*, in "Storia contemporanea", XII, n. 1, pp. 137 - 173; G. Melis, *Giolitti e l'amministrazione*, in *Dal mondo antico all'età contemporanea. Studi in onore di Manlio Brigaglia offerti dal Dipartimento di Storia dell'Università di Sassari*, pp. 701 - 723, Roma, Carocci, 2001; *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia (1861 - 1948)*, cit. ad *vocem*.

<sup>57</sup> La legge aveva ad oggetto l'ammissione in magistratura, riordinamento della giustizia mandamentale, le sezioni di pretura, il regolamento delle promozioni per turno di anzianità e per concorsi di merito distinto, ricostituzione del grado di vice presidente, riordinamento del Pubblico Ministero, riordinamento della Corte di cassazione, garanzie della magistratura, disciplina giudiziaria, stipendi ed organici.

<sup>58</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, 1ª sessione, discussioni, tornata del 28 novembre 1906, intervento del ministro Gallo.

concorso pubblico del 1890. Per partecipare alla prova si stabilì che i candidati avrebbero dovuto frequentare, per almeno un anno dopo la laurea, un ufficio di gratuita difesa dei poveri oppure lo studio di un avvocato; inoltre, i candidati non avrebbero dovuto essere stati bocciati per più di due volte allo stesso concorso. Altra novità era l'anticipazione della prova orale rispetto a quelle scritte, poiché la prova orale era «più atta a darci un più sicuro affidamento [...] alle doti intellettuali dei concorrenti, sia perché concede all'esaminatore di scrutare a fondo, con domande molteplici, la estensione di coltura e la forza dell'ingegno dell'esaminando, sia perché ci offre l'inestimabile vantaggio dell'assoluta sincerità dell'esperimento». Il periodo di uditorato sarebbe stato allungato a due anni rispetto ai diciotto mesi previsti, concedendo agli uditori dopo i primi sei mesi un'indennità di servizio. Abolendo la legge del 18 luglio 1904 ripristinò un numero di pretori corrispondente al numero delle preture, istituendo là dove si fosse reso necessario le sezioni di pretura<sup>59</sup> spiegando che: «la ragione d'esistenza di una pretura non consiste solamente nell'adeguata cifra di cause da risolvere ma, altresì, nella funzione politica e sociale di questa nobilissima magistratura, la quale se rettamente esercitata infonde nelle umili popolazioni il senso della legalità». Per la promozione veniva previste due vie: turno di anzianità e superamento dell'esame di merito distinto.

Considerando il Pubblico ministero un rappresentante del potere esecutivo ad esso gerarchicamente inferiore, un funzionario pertinente al potere esecutivo e quindi antitetico al potere giudiziario, Gallo lo parificò nella carriera alla magistratura giudicante concedendogli l'inamovibilità che, estesa anche alla sede, fu pure riconosciuta ai pretori di mandamento.

Gallo, come Ronchetti, da un lato, avrebbe voluto dare piena valenza al principio dell'inamovibilità tanto da dare «valore imperativo al parere del Consiglio superiore della magistratura», ma dall'altro non avrebbe voluto ledere «il principio della responsabilità ministeriale».

Per quanto riguarda la disciplina il ministro propose un sistema disciplinare assai semplice che si basava «sul concetto di specificare la funzione disciplinare affidandola a speciali corpi giudiziari»: i Consigli giudiziari, istituiti presso ciascuna Corte d'appello,

---

<sup>59</sup> Cfr. ACS, *PCM, 1907*, fasc. 355, sottofascicolo 7: la sezione di pretura non sembrava soddisfare gli interessi delle istituzioni locali: diverse le richieste, soprattutto dai comuni del sud della penisola, per lo più già sedi di pretura prima del 1890, che chiedevano l'istituzione di una sede di pretura piuttosto che di una sezione.

con competenza disciplinare sugli uditori, gli aggiunti giudiziari, i pretori, i giudici di tribunale, i sostituti procuratori del Re, i vicepresidenti e ed i procuratori reggenti, ed il Consiglio Superiore della Magistratura che avrebbe avuto la giurisdizione disciplinare sui magistrati di grado superiore<sup>60</sup>.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, un corpo consultivo permanente, avrebbe sostituito la Commissione consultiva, la cui mutabilità nei regolamenti e nelle norme relative allo scrutinio ne avevano reso sempre più complesso il meccanismo. Il nuovo organo avrebbe rappresentato una garanzia superiore sia per i giudizi sul merito, sia per i pareri da emettere per il trasferimento, e sia per la disciplina, considerata una necessità di qualunque corpo, ritenuta come «richiamo al sentimento del dovere, come rispetto alla funzione» e non come strumento di sopraffazione<sup>61</sup>.

Il secondo disegno di legge sul riordinamento delle giurisdizioni modificò la competenza dell'istituto dei conciliatori riducendola alla cause con valore non superiore a 50 lire<sup>62</sup>. Il conciliatore non avrebbe dovuto essere considerato come un qualsiasi giudice, non avrebbe dovuto nemmeno rappresentare un grado di giurisdizione a sé; il dover giudicare questioni con un valore fino a 100<sup>63</sup> lire, invece, lo aveva obbligato fino ad allora a risolvere quesiti di diritto tali da farlo diventare un giudice a tutti gli effetti, snaturandone la natura e rendendo più difficile la scelta dei funzionari da destinare alla copertura di quei posti. L'intento del guardasigilli era quello invece di restituire al conciliatore la sua vera natura, facendone un giudice in grado di metter pace tra le parti<sup>64</sup>, tanto più che la sua maggiore accessibilità ne aveva aumentato i procedimenti.

Si aumentò, invece, la competenza dei pretori in materia civile in tutte le cause con un valore compreso tra 50 e 3.000 lire<sup>65</sup>.

Il terzo progetto riguardò la difesa gratuita dei poveri, che, abolita col decreto 6 dicembre 1865<sup>66</sup>, fu affidata ai liberi professionisti.

---

<sup>60</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione 1904 -1906, doc. 544.

<sup>61</sup> Cfr. *Ivi*, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 28 novembre 1906, intervento del ministro Gallo.

<sup>62</sup> Cfr. *Ivi*, doc. 545.

<sup>63</sup> In seguito alla legge 261 del 16 giugno 1892.

<sup>64</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 28 novembre 1906, intervento del ministro Gallo.

<sup>65</sup> Cfr. *Ivi*, doc. 545.

<sup>66</sup> Cfr. Caldara e Cavagnari, *Avvocatura dei poveri*, in *Digesto italiano*, Torino, 1893-99, IV, 2, p. 715: l'istituto dell'avvocatura dei poveri era stato istituita nel Regno sabauda e poi esteso dopo l'unità a tutta la penisola fino al 1865, quando per ragioni di spesa, venne soppresso e sostituito dal patrocinio gratuito affidato al ceto forense.

L'istituto in quarant'anni di storia aveva però evidenziato tutti i suoi difetti e la sua efficacia aveva deluso le aspettative del legislatore: il numero di cause terminate senza sentenze era proporzionalmente lievitato così come la rimanenza annuale delle cause a gratuito patrocinio; mancava poi sull'uso dell'istituto un accurato controllo da parte del pubblico ministero. L'esperienza aveva, dunque, dimostrato che l'agevolare la difesa officiosa a danno dell'avvocatura dei poveri aveva provocato più danni che vantaggi. «Facilmente s'intende e si spiega perché non riescasi ad ottenere pienamente e rigorosamente applicata una legge che addossa ad una classe di professionisti, la quale non ha sulle altre privilegi di fatto e di diritto, un onere che per la molteplicità degli affari è divenuto assai gravoso»<sup>67</sup>.

Venne deciso di ricostituire la difesa dei poveri e di comprendere al suo interno elementi dell'ordine giudiziario: in ogni Corte d'appello e sezione distaccata veniva istituito un ufficio di gratuita difesa, diretto da un magistrato, e composto da aggiunti, uditori, laureati in legge e avvocati<sup>68</sup>.

Tutti e tre progetti non incontrarono il favore della Camera, né di quei professionisti direttamente interessati dalle riforme.

La classe forense, in particolare, lesa nei suoi interessi dal progetto di riordinamento della giurisdizione, per il quale nelle preture sarebbero state destinate e discusse la maggior parte delle cause civili<sup>69</sup>, ne ostacolò l'approvazione; anche il progetto sul ripristino del gratuito patrocinio, posto alle dipendenze della magistratura, suscitò critiche e valutazioni negative.

Anche la magistratura, soprattutto la bassa magistratura non accolse con eccessivo favore la riforma Gallo: gli aumenti degli stipendi previsti dal primo progetto riguardavano

---

<sup>67</sup> Cfr. *Ivi*, doc. 546.

<sup>68</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>69</sup> Cfr. E. Piola Caselli, *La magistratura*, cit. p. 434. Cfr. *P.C.M., 1907*, fascicolo 2: il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Catania inviò in data 6 gennaio 1907, al guardasigilli la deliberazione del consiglio nel quale si esprimeva il dissenso nei confronti della legge sul riordinamento delle giurisdizioni e sulla difesa gratuita dei poveri. Riguardo al primo punto ovvero all'aumento della competenza dei pretori, questo provvedimento era ritenuto contrario «ai veri interessi della giustizia, tanto perché non è stato dimostrato in alcun modo che esso corrisponda ad un aumento della media capacità dei pretori. Quanto perché toglierebbe a molte cause importanti la garanzia del magistrato collegiale». Riguardo alla difesa dei poveri invece essi sostenevano che «pur dando la garanzia di uffici stabili alla difesa gratuita dei poveri, non è giusto né opportuno privare di questa nobilissima funzione i liberi patrocinanti, che quasi mai hanno nell'esercizio di essa demeritato, e che potranno, anche col nuovo ordinamento, essere animati dal lodevole intendimento di prestare al povero la loro difesa. Quindi dovrebbe darsi alla parte ammessa al beneficio del gratuito patrocinio la facoltà incondizionata di associare al difensore di ufficio un avvocato o un procuratore legale di sua fiducia». Medesime considerazioni anche dal Consiglio degli avvocati di Roma. Cfr. *Osservazioni sui progetti di legge presentati dal Ministro Guardasigilli (on. Gallo): riordinamento della giurisdizione, difesa gratuita dei poveri del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma*, Roma, Tipografia Gianandrea, 1907.

essenzialmente i vertici e, l'ampliamento dell'organico era considerato uno svantaggio per la carriera. La delusione della magistratura nei confronti dei progetti proposti da Gallo fu una delle ragioni di presa di coscienza da parte dei giudici della loro situazione e dei loro problemi<sup>70</sup> la cui conseguenza immediata fu di lì a poco la nascita dell'Associazione generale fra i magistrati.

Scomparso prematuramente il ministro Gallo, fu chiamato alla guida del dicastero dal Presidente Giolitti Vittorio Emanuele Orlando<sup>71</sup> che aveva acquisito come relatore di alcuni fra i più importanti disegni di legge tra i quali quello sui provvedimenti per il Sud e le isole<sup>72</sup>, un'importante esperienza legislativa per tutta la durata dei governi Fortis e Sonnino ed una prima parte del Governo Giolitti.

Dopo appena un mese dalla sua nomina Orlando presentò alla Camera il progetto di legge "Modificazioni all'ordinamento giudiziario", che riprendeva, con alcuni emendamenti, il progetto del suo predecessore e che divenne la legge 14 luglio 1907, n. 511.

Il ministro decise di «scindere il nesso esistente fra i tre progetti (Gallo) e dare il passo a quello, che si presenta nel tempo stesso più urgente e relativamente meno grave, cioè il disegno di legge sull'ordinamento giudiziario». Tra le innovazioni introdotte l'unificazione del grado di pretore con quello di giudice di tribunale «richiesta da evidenti ragioni di utilità, di convenienza e di giustizia». In questo modo sarebbe stato più facile assegnare le funzioni secondo le attitudini e le inclinazioni dei giudici e si sarebbe velocizzata la carriera che rappresentava «la migliore e più sicura guarentigia dell'indipendenza della magistratura»<sup>73</sup>. Le maggiori critiche che erano state mosse al progetto Gallo erano, infatti, state rivolte al rallentamento della carriera determinato dal provvedimento, rallentamento, che non sarebbe stato compensato nemmeno dall'aumento degli stipendi nei gradi inferiori. Un buon magistrato avrebbe impiegato non meno di quaranta anni per raggiungere il grado di consigliere d'appello, con una

---

<sup>70</sup> Cfr. E. R. Papa, *Magistratura e politica: origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana, 1861-1913*, cit. pp. 73, 4.

<sup>71</sup> V. E. Orlando fu alla guida del Ministero della giustizia dal 14 marzo 1907 all'11 dicembre 1909 ed una seconda volta dal 5 novembre 1914 al 19 giugno 1906. Dal 3 novembre 1903 al 12 marzo 1905 fu anche ministro della Pubblica Istruzione: Su Orlando si veda *V.E. Orlando, lo scienziato, il politico, lo statista*, Roma, Senato della repubblica, 2003; Ruini M., *Profili storici di Amendola, Sacchi, Bissolati, Bonomi, Giuffrida, Luzzatti, Orlando, Croce*, Bologna, Cappelli Editore, 1953, p. 137 – 146; sulla scuola di diritto pubblico fondata da Orlando negli anni ottanta cfr. G. Cianferotti, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980.

<sup>72</sup> Cfr. M. Ganci, *Vittorio Emanuele Orlando*, Roma, La Navicella, 1991, p. 80.

<sup>73</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione 1904 – 1907, doc. 544-bis.

grave perdita anche sul piano delle retribuzioni. Il progetto Gallo, così come proposto, conduceva a conseguenze diametralmente opposte rispetto a quelle che il ministro intendeva attuare<sup>74</sup>.

Per quanto riguarda l'ammissione, Orlando, ripristinò la precedenza delle prove scritte rispetto alle orali, semplificandole però a soli tre temi, eliminò tra i requisiti per la partecipazione la preventiva pratica forense, e ridusse il periodo dell'uditorato a dodici mesi. Le promozioni sarebbero state regolate secondo il turno d'anzianità per i 2/5 dei posti a disposizione e per i restanti superando un concorso d'esame di merito<sup>75</sup>, (quello che Gallo aveva chiamato esame di merito distinto). Conservò il Consiglio Superiore della Magistratura e i Consigli giudiziari locali che si sarebbero occupati delle carriere dei magistrati classificando i giudici aggiunti del circondario secondo il grado di merito per capacità, dottrina, operosità e condotta; e anche le disposizioni relative all'istituzione delle sezioni di pretura e al riordinamento della giustizia mandamentale<sup>76</sup>. La sezione di pretura era ritenuta un sistema intermedio tra l'ufficio giudiziario fisso ed il giudice ambulante. Nella mente del guardasigilli essa doveva corrispondere alle sessioni periodiche di giustizia degli ordinamenti austriaco e tedesco<sup>77</sup>: il pretore di mandamento avrebbe dovuto recarsi ad amministrare la giustizia nella sede della sezione a udienze periodiche. Là dove il numero degli affari era particolarmente alto un aggiunto giudiziario o un uditore veniva incaricato di reggere la sezione. Per istituire le nuove sezioni si sarebbero tenuti presenti oltre che le condizioni demografiche,

---

<sup>74</sup> Cfr. ACS, archivio V. E. Orlando, b. 37, fasc. 1456: promemoria sul progetto di riforma presentato al Parlamento dal guardasigilli Gallo.

<sup>75</sup> Cfr. N. Stolfi, *Alcune note sulla riforma giudiziaria*, in *Scritti giuridici dedicati ed offerti a Giampietro Chironi nel XXXIII anno del suo insegnamento, Il Diritto pubblico*, Milano, Torino, Roma, Fratelli Bocca, 1915 vol. II. pp.229 – 270 a pp. 230, 1: «[...] a nulla serve, a parer mio l'esame puramente teorico, anzi esso offre maggiori possibilità di successo ai più animosi, anziché ai più capaci. Chi infatti può sostenere onestamente di conoscere con uguale profondità il diritto civile, e il commerciale, il penale e l'amministrativo? [...] Perciò l'esame dovrebbe avere carattere prevalentemente pratico: consistere cioè nella prova cui i magistrati sono continuamente sottoposti nell'esercizio delle loro funzioni. Si dovrebbe per esempio, dar loro una sentenza da redigere sopra una causa già istruita e in istato di essere decisa. [...] Solo così si potrà sapere quanto essi valgano come magistrati; quanto valgano cioè non le loro facoltà mnemoniche, ma il loro acume giuridico e la loro pratica professionale».

<sup>76</sup> Cfr. ACS archivio V. E. Orlando, b. 37, fasc. 1456: promemoria sul progetto di riforma presentato al Parlamento dal guardasigilli On. le Gallo.

<sup>77</sup> Cfr. Relazione del ministro alla L. 14 luglio 1907, n. 511 in *Collezione celerifera*, vol. II 1908, pp. 618 – 645: in Germania l'ordinamento giudiziario del 1878 dava facoltà al Governo di autorizzare i giudici a tenere sessioni periodiche di giustizia fuori dalla loro sede. Queste sessioni potevano essere dedicate alla trattazione di contravvenzioni forestali o alla trattazione di cause civili e penali. I comuni si impegnavano a sostenere tutte le spese necessarie. In Austria la legge del 1906 dava la possibilità al ministro della Giustizia di autorizzare i giudici distrettuali a tenere sessioni giudiziarie al di fuori della sede di competenza. I giorni e il luogo delle udienze straordinarie venivano fissati annualmente dal Ministero della giustizia o dalla Corte d'appello. Anche in questo caso i comuni interessati si impegnavano a sostenere le spese.

topografiche e climatiche ed il numero degli affari anche l'eventuale precedente esistenza di una sede mandamentale. L'istituzione sarebbe avvenuta con decreto reale dietro richiesta dei comuni interessati sentito l'avviso dei capi delle Corti d'appello ed il parere del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>78</sup>. Seguendo l'esempio di Germania e Austria e come del resto era stato già previsto da un disegno di legge del Tajani nel 1894, il regolamento che avrebbe fatto seguito alla legge prevedeva che le spese per l'istituzione delle nuove sezioni sarebbe stato a carico dei comuni che ne avrebbero fatta richiesta<sup>79</sup>.

Come spiegò il ministro nella relazione, non si poteva certo pensare che l'istituzione della sezione avrebbe dato «completa soddisfazione a tutta la vita giudiziaria nel territorio in essa compreso. [...] Ma se con maggiore temperanza si voglia attribuire alla sezione il carattere di uno strumento sussidiario della giurisdizione mandamentale che mira principalmente a sbrigare tutto quel cumulo di piccoli affari o di minori atti rispetto ai quali è veramente sproporzionato il disagio e la spesa dell'accesso al capoluogo e che possono sul luogo più speditamente essere trattati, senza che per ciò sia soppressa in modo assoluto la fondamentale competenza della sede di pretura e senza che, quindi, la sezione si trasformi in una nuova pretura, si dovrà convenire che una buona organizzazione delle udienze periodiche potrà dare presso di noi quegli ottimi risultati che raggiungono in Germania e in Austria gli analoghi *Gerichtstage*»<sup>80</sup>. Quindi la giurisdizione esplicata nel territorio della sezione doveva essere sussidiaria a quella del capoluogo. Attribuire alla sezione il carattere di una giurisdizione esclusiva avrebbe causato più danni che benefici ai cittadini poiché sarebbero stati assoggettati ad una giustizia ridotta, in funzione soltanto pochi giorni al mese. La legge prevedeva anche il caso eccezionale in cui, dato l'elevato numero degli affari trattati, nelle sezioni di pretura si costituisse un ufficio giudiziario permanente. Ciò nonostante, il nuovo centro giudiziario avrebbe continuato ad essere subordinato al centro giudiziario maggiore, e non avrebbe dovuto trasformarsi in un pretura vera e propria<sup>81</sup>.

Le carriere della magistratura giudicante e del Pubblico ministero vennero unificate in una unica graduatoria<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>79</sup> Cfr. *Ivi*, vol. II 1907, pp. 1354 – 1367: Rd 24 maggio 1908, n. 237.

<sup>80</sup> Cfr. *Ivi*, vol. II 1908, pp. 618 – 637: relazione al Re del ministro Orlando sul regolamento delle sezioni di pretura.

<sup>81</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>82</sup> Cfr. *Ibidem*.

La novità più importante del progetto fu la creazione all'articolo 34 del Consiglio Superiore della Magistratura che avrebbe giocato un ruolo molto più importante rispetto a quello svolto dalla Commissione consultiva, innanzitutto perché veniva istituito mediante legge dello Stato e non con decreto reale come avveniva, invece, per la Commissione, conferendo al nuovo organo maggiore stabilità e prestigio. Il nuovo istituto venne disciplinato più nei dettagli dal successivo regio decreto 10 ottobre 1907, n. 689: si stabiliva che sarebbe stato presieduto dal primo presidente della Corte di cassazione di Roma e costituito dal procuratore generale della stessa Corte, e da sei consiglieri e tre sostituti di Corte di cassazione eletti dalle Corti regionali in adunanza plenaria e nominati dal ministro; da nove membri, scelti fra alti magistrati giudicanti e requirenti anche se a riposo, nominati con decreto reale sulla proposta del guardasigilli deliberata dal Consiglio dei ministri. I membri, fatta eccezione per i capi della Corte di cassazione di Roma sarebbero stati rinnovati per metà ogni biennio. Suddiviso in due sezioni permanenti<sup>83</sup>, che avrebbero ricalcato le funzioni delle due sezioni della Commissione consultiva, avrebbe deliberato in sezioni separate o in adunanza plenaria. In particolare l'adunanza plenaria si sarebbe occupata della determinazione e revisione dell'elenco delle sedi di pretura più disagiate, della istituzione delle sezioni di pretura, del passaggio dei magistrati dall'ufficio giudicante a quello del Pubblico ministero e viceversa, del collocamento in aspettativa per malattia e della eventuale revisione delle deliberazioni delle singole sezioni<sup>84</sup>.

Al Consiglio spettavano in particolare la decisione sui ricorsi proposti avverso le deliberazioni dei consigli giudiziari periferici, l'espletamento dei concorsi per merito e la formulazione dei pareri sull'ingresso in magistratura di avvocati o professori di legge<sup>85</sup>.

Con l'istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura, per la prima volta vennero introdotti nell'ordinamento giudiziario italiano il concetto di autogoverno della

---

<sup>83</sup> La prima sezione si sarebbe occupata di dare il parere per la nomina dei consiglieri e sostituti procuratori generali della Corte di cassazione e dei presidenti di sezione di Corte d'appello dopo il concorso; delle nomine di avvocati in attività e professori di legge a funzioni giudiziarie di grado non inferiore a quello di consigliere di cassazione; nomina o riammissione nella magistratura giudicante e del Pubblico ministero dei funzionari del Ministero e dell'Avvocatura erariale e dei magistrati rimossi o dimessi. La seconda avrebbe avuto competenza per i concorsi per merito per la promozione a consiglieri, a sostituti o procuratori generali del Re presso le Corti d'appello, presidenti di tribunale e procuratori del Re; infine esprimeva il proprio parere sulle nomine di avvocati e professori per funzioni di grado non superiore a quello di consigliere o sostituto procuratore d'appello e riammissione dei funzionari del Ministero e delle avvocature erariali e dei magistrati rimossi o dimessi.

<sup>84</sup> Cfr. Rd 689 10 ottobre 1907 in *Collezione celerifera*, vol. II, 1907, pp. 2056 – 2062.

<sup>85</sup> Cfr. *Ibidem*.

magistratura, anche se solo a livello consultivo e, soprattutto, quello dell'elettività, almeno in parte, dei suoi membri<sup>86</sup>.

In effetti, nella nomina dei membri, provenienti tutti dall'alta magistratura il potere esecutivo conservava ancora una certa influenza. Forse anche per questo la magistratura accolse con un certo distacco questo nuovo organo; si avvertiva la sensazione che l'esecutivo lo considerasse come un punto di arrivo ritenendolo un vero organo di autogoverno<sup>87</sup>.

La peculiare composizione del Consiglio, poi, creando uno stretto legame tra la Corte di cassazione ed il nuovo organo causò soprattutto il generale disinteresse dei gradi inferiori della magistratura nei confronti del Consiglio<sup>88</sup>.

Sebbene la funzione del Consiglio superiore fosse di natura prettamente amministrativa, e nonostante fosse istituito presso il Ministero, così come era avvenuto anche per la Commissione, la sua natura, nonché la sua composizione, lo fecero divenire più un organo giudiziario che amministrativo, una sorta di derivazione naturale del potere giudiziario.

Anche se il guardasigilli poteva prescindere dal suo parere, il potere decisionale del nuovo istituto fu in ogni caso superiore a quello della Commissione: un suo parere sulla impromovibilità impediva al ministro di prendere qualsiasi decisione contraria mentre in caso di giudizio positivo il Governo si limitava con un suo atto a renderlo definitivo. Tuttavia il guardasigilli conservava alcune sue prerogative: per la nomina degli avvocati esercenti e dei professori di legge e degli alti magistrati, poteva anche non tener conto del giudizio del Consiglio purché la nomina non conforme al parere del consesso dei magistrati fosse stata decisa con la deliberazione del Consiglio dei ministri<sup>89</sup>.

Nonostante i poteri dell'organo giudiziario non fossero vincolanti il guardasigilli difficilmente avrebbe preso una decisione in contrasto con quanto espresso dal Consiglio, anzi in certi casi del parere si sarebbe fatto scudo<sup>90</sup>.

L'idea di indipendenza della magistratura di Orlando non era poi così distante da quella espressa dai suoi predecessori: non si poteva parlare di una magistratura indipendente

---

<sup>86</sup> Cfr. E. Bruti Liberati e L. Pipino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, cit. pp. 13 – 15.

<sup>87</sup> Cfr. E. R. Papa, *Magistratura e politica: origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana, 1861-1913*, cit. pp. 80, 1.

<sup>88</sup> Cfr. E. Bruti Liberati e L. Pipino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, cit. pp. 13 – 15.

<sup>89</sup> Cfr. L. Daga, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, cit. pp. 99 ss.

<sup>90</sup> Cfr. P. Saraceno, *L'autonomia della magistratura in età giolittiana*, in *Il Parlamento italiano 1861 – 1988. Storia parlamentare e politica dell'Italia*, cit. vol. VIII, pp. 49, 50 a p. 50.

sottraendola alla influenza dell'esecutivo: riteneva fossero «frasi fatte e sorpassate quelle, che tenderebbero a sottrarre il magistrato all'influenza del ministro, il quale ne risponde; sicché, quand'anche il suo galantomismo non lo trattenga, lo trattiene l'istinto della conservazione, [...] lo trattiene il timore delle possibili censure, cui si sottopone. Si vuole sottrarre, per frasi fatte, il magistrato all'influenza di un ministro responsabile; e non si pensa che egli resta esposto a tutte le influenze del salotto, della sagrestia ed ormai anche della piazza»<sup>91</sup>.

In sostanza Orlando ridimensionò decisamente il disegno di legge Gallo perché riteneva, a ragione, che non poteva una riforma tanto vasta quale quella presentata dal suo predecessore raggiungere al momento il suo scopo. Gallo « preparò questi disegni di legge al di fuori di ogni contatto con la esperienza e con la impressione ch'essi potevano fare; non seguì quel genere di preparazione, direi, in collaborazione col pubblico e con gli interessati, ma formulò nella sua mente feconda e geniale le grandi linee dei suoi progetti. Era, quindi, naturale ch'essi avrebbero dovuto incontrare il fuoco della discussione e le impressioni degli interessati e, per inevitabile conseguenza, qualche linea di essi egli avrebbe dovuto correggere». E continuando: «Il disegno di legge, su cui discutiamo, non è la grande riforma, lo so, la grande riforma che uomini tanto maggiori di me non riuscirono mai a condurre in porto. Purtroppo, noi ora siamo ridotti a questo: o viene la grande riforma ed allora si dice: ma voi scherzate! [...] O viene il progettino, ed allora si dice: ma queste sono riformette, le mezze riforme. [...] Ora questo disegno di legge mi pare che rappresenti quel giusto mezzo fra i due estremi, in cui un antico aforisma fa consistere la verità»<sup>92</sup>.

La legge n. 511 produsse una serie di provvedimenti successivi tesi a fornire nuove norme per il riesame di quei magistrati già scrutinati dalla Commissione consultiva<sup>93</sup>; stabilire le regole per le promozioni dei pretori a giudice e sostituti procuratori del Re<sup>94</sup>; approvare le disposizioni sugli esami di ammissione agli uffici della magistratura giudicante e del Pubblico ministero<sup>95</sup>; determinare il numero dei funzionari della magistratura giudicante e del Pubblico ministero addetti alle corti, ai tribunali agli uffici

---

<sup>91</sup> Cfr. Discorso pronunciato alla Camera da Orlando durante la discussione del bilancio del Ministero nella tornata del 1° maggio 1907 in *Discorsi parlamentari di Orlando*, Roma, Tipografia Camera dei deputati, 1965, vol. II, pp. 480, 1.

<sup>92</sup> Cfr. AP, Camera Leg. XXII, 1° sessione discussioni, tornata dell'11 giugno 1907, intervento di Orlando.

<sup>93</sup> Rd 10 ottobre 1907, n. 693.

<sup>94</sup> Rd 20 agosto 1907, n. 610.

<sup>95</sup> Rd 14 novembre 1907, n. 749.

del Pubblico ministero e alle preture del Regno<sup>96</sup>; emanare nuove norme per gli aumenti di stipendi<sup>97</sup>.

Legata a doppio filo alla legge 511 fu la legge 24 luglio 1908, n. 438<sup>98</sup> sulle «Guarentigie e la disciplina della magistratura.»

L'inamovibilità, intesa nella sua ampia formula che risaliva alla legge Siccardi del 1851, a differenza del progetto Gallo, non era considerata un semplice privilegio del funzionario ma piuttosto una «garanzia della funzione». Essa doveva essere estesa a tutti i giudici poiché, ottenuta con la nomina «la cresima del magistrato», essi non dovevano sostenere altre prove se non quelle della carriera<sup>99</sup>. I pretori ne potevano disporre soltanto dopo tre anni di attività.

La garanzia della inamovibilità non era, tuttavia, assoluta: il tramutamento, che avveniva per decreto reale sentito il parere di una sezione speciale del Consiglio Superiore, era possibile, anche senza il consenso dell'interessato, nel caso in cui il ministro della giustizia, ritenesse che il giudice non potesse svolgere la sua attività nella sede che occupava senza pregiudicare il prestigio dell'ordinamento giudiziario.

Il ministro, convinto che i magistrati «tanto più indipendenti diventano, quanto più vengono sottoposti al solo volere della legge anziché quello degli uomini» e convinto pure che la coscienza morale, che chiamò «coscienza giuridica», non appartenesse a tutto il personale giudiziario, specificò quali dovessero essere i doveri dei giudici, e quelle regole tese a garantirne il decoro e l'onore «a correzione di tutti gli abusi invalsi e tollerati e ad ammonimento di tutti, così di coloro che li devono osservare, come di coloro che debbono dare opera, perché siano osservati»<sup>100</sup>.

Relativamente alla disciplina Orlando propose un unico elenco di provvedimenti<sup>101</sup> che andavano dal più lieve, l'avvertimento (modificato nel testo approvato in ammonimento) fino al più severo: la destituzione dall'impiego.

L'azione disciplinare sarebbe stata promossa dal Pubblico ministero dietro ordine del guardasigilli.

---

<sup>96</sup> Rd 21 novembre 1907, n. 785.

<sup>97</sup> Rd 3 novembre 1907, n. 722.

<sup>98</sup> La legge si componeva di quattro titoli: della inamovibilità e della dispensa dall'impiego; delle incompatibilità e di taluni doveri dei magistrati; disciplina dei magistrati giudicanti; disciplina del Pubblico ministero.

<sup>99</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione 1904 – 1907, doc. 855.

<sup>100</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>101</sup> Articolo 12: l'ammonimento, la censura, la perdita dell'anzianità, la perdita del diritto alla promozione, la rimozione, la destituzione.

Sebbene l'inaffidabilità vietasse al Governo la competenza sulla disciplina giudiziaria, questa non poteva essere abolita: sarebbe stata retta da «due specie di saldi tribunali che non deliberino, ma giudichino con tutte le normali garanzie processuali, e che per talune regole dei loro giudizi diano sicurezza della maggior possibile imparzialità». I due tribunali erano il Consiglio disciplinare<sup>102</sup> istituito presso la Corte d'appello con competenza nei confronti di conciliatori, uditori, giudici aggiunti e giudici e la Suprema Corte disciplinare<sup>103</sup>, istituita presso il Ministero della giustizia con competenza sugli alti magistrati, rompendo – secondo quanto dichiarò nella relazione - «il circolo chiuso dell'attuale ordinamento, che specie dopo le ultime riforme, che hanno grandemente diminuito i poteri del Governo, fa della magistratura mezzo e fine dell'intero ordinamento di essa e, appartandola dagli altri organi pubblici, tende quasi a convertirla in una casta privilegiata»<sup>104</sup>.

Il Consiglio disciplinare aveva un ruolo marginale rispetto alla Corte disciplinare, innanzitutto perché la sua competenza era limitata agli illeciti commessi dai gradi inferiori della magistratura giudicante e poi perché la Corte poteva su richiesta del Pubblico ministero per ordine del guardasigilli o su richiesta del magistrato imputato avocare a sé l'istruzione o le decisioni di qualsiasi procedimento.

La sua composizione garantiva fortemente l'influenza dell'esecutivo: oltre i sei membri nominati direttamente dall'esecutivo anche uno dei quattro magistrati, il presidente della cassazione, veniva nominato dal governo facendo supporre che dovesse seguire la politica governativa. Anche gli altri tre magistrati, consiglieri di cassazione potevano sottostare alle pressioni del governo poiché anche le loro promozioni dipendevano dal Governo. L'esecutivo aveva dunque la possibilità di influire sulle decisioni della Corte poiché poteva ampiamente influire, sulla carriera dei membri non politici<sup>105</sup>.

È vero che a differenza di quanto previsto dall'ordinamento del 1865 il magistrato poteva essere assistito da un avvocato e poteva anche ricorrere in appello, ma è evidente come le garanzie concesse al magistrato rimanevano ancora limitate: nel caso in cui

---

<sup>102</sup> Articolo 16: il Consiglio disciplinare era costituito in seno alla corte d'Appello dal primo presidente, dal presidente di sezione più anziano, dal consigliere più anziano e da due consiglieri eletti dall'Assemblea generale.

<sup>103</sup> Articolo 18: la Corte Suprema era composta dal presidente della cassazione di Roma, da sei magistrati giudicanti di grado superiore e da sei senatori nominati con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del guardasigilli. In tal modo i magistrati venivano sottoposti se pur indirettamente al controllo della Camera alta del Parlamento.

<sup>104</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione 1904 – 1907, doc. 855.

<sup>105</sup> Cfr. A. Pignatelli, *I controlli politici sul giudice dallo Stato liberale al regime fascista* in "Politica del diritto", 1975 n. 1 pp. 103 – 126 a pp. 112, 3.

l'autorità fosse convinta che il giudice avesse perso la fiducia dei cittadini della sede dove esercitava, e anche nel caso in cui le prove a suo carico fossero insufficienti per dimostrarne la colpevolezza, l'autorità poteva in ogni caso decidere di dispensarlo.

Anche il Pubblico ministero poteva essere sottoposto a sanzioni disciplinari regolamentate e decise da un apposito Consiglio disciplinare. Questo sarebbe stato composto dal primo presidente, dal procuratore generale presso la Corte d'appello, dal più anziano dei sostituti procuratori, e dal procuratore del Re del tribunale dove aveva sede la Corte d'appello. La sospensione dall'ufficio avveniva, generalmente, con decreto ministeriale; si faceva ricorso al decreto reale nel caso si trattasse di procuratore generale<sup>106</sup>. Nonostante l'introduzione di maggiori garanzie, anche nelle azioni disciplinari rimaneva comunque la forte dipendenza del Pubblico ministero dal Governo rimanendo di fatto inalterata la posizione di supremazia su di esso del ministro.

Mentre la legge del 1907 aveva unificato in un'unica graduatoria la magistratura requirente a quella giudicante la legge del 1908 rifacendosi a quanto disposto dall'ordinamento del 1865 poneva invece il Pubblico ministero alle dirette dipendenze del guardasigilli<sup>107</sup>.

Con le due leggi Orlando<sup>108</sup> si chiuse in sostanza la stagione delle riforme giudiziarie in età liberale.

Nonostante le innegabili novità e le maggiori garanzie concesse alla magistratura rispetto all'esecutivo, appare evidente che si volle in ogni modo evitare la creazione di un vero e proprio governo della magistratura indipendente ed autonomo, sottratto al controllo parlamentare e governativo<sup>109</sup>.

Nonostante le buone intenzioni il Consiglio rimaneva un organo rappresentativo della sola alta magistratura, i cui membri erano nominati direttamente dal ministro della giustizia con poteri prevalentemente consultivi e quand'anche fossero stati deliberanti potevano essere disattesi lo stesso dal guardasigilli<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> Cfr. l. 24 luglio 1908, n. 438 in *Collezione celerifera*, vol. II 1908, pp. 1301 – 1309.

<sup>107</sup> Cfr. L. Daga, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, cit. p. 106.

<sup>108</sup> Va menzionata anche la legge 28 giugno 1908, n. 313 “Modificazioni all'ordinamento giudiziario” sui giudice di Corte d'assise a cui il Governo poteva affidare nei centri giudiziari più importanti le funzioni di presidente di Corte d'assise a presidente di sezione della Corte d'appello e istituiva il grado di avvocato generale di Corte d'appello, che avrebbero svolto le funzioni a loro affidate dal procuratore generale e sarebbero stati anche in grado di sostituirli. Cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione 1904 – 1908. docc. 932 e 932-A.

<sup>109</sup> Cfr. S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, cit. pp.215, 16.

<sup>110</sup> Cfr. G. Verde, *L'ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 46.

E i magistrati, non completamente soddisfatti delle guarentigie e dal Consiglio Superiore della Magistratura, disciplinate dalle riforme Orlando, decisero di organizzarsi autonomamente e sull'esempio di associazioni analoghe sorte in quegli stessi anni in Europa fondarono a Milano, il 13 giugno 1909, l'Associazione Generale fra i Magistrati Italiani che tenne il suo primo congresso a Roma dall'8 al 22 settembre 1911<sup>111</sup>.

In Germania esistevano l'associazione bavarese del 1906, quella di Berlino del 1908, la prussiana del 1909. Quelle tedesche oltre ad avere un carattere prettamente scientifico e professionale non avevano assunto una forma di lotta contro i poteri dello Stato: in Sassonia, ad esempio, presidente dell'Associazione del Paese era addirittura il ministro della Giustizia. Anche in Austria l'associazione dei magistrati era sorta nel 1907 con lo scopo di ottenere maggiore indipendenza dei suoi membri, una semplificazione dell'esercizio della funzione giudiziaria e un miglioramento della cultura dei membri; questa pubblicava anche un bollettino. In Francia una simile associazione nacque nel 1911<sup>112</sup>.

L'AGMI nacque principalmente dalla volontà della magistratura di voler contare di più nelle decisioni e nelle riforme riguardanti l'ordinamento giudiziario e, in parte, anche dall'inasprimento del malcontento soprattutto della bassa magistratura, che non aveva visto soddisfatte le sue richieste di miglioramento delle sue condizioni nemmeno dalle ultime riforme.

In realtà l'idea dell'associazione non fu immediata: tra le ipotesi che erano circolate tra i magistrati soprattutto dalle pagine del "Corriere giudiziario"<sup>113</sup> spiccavano quelle della costituzione di una federazione o l'organizzazione di un congresso di magistrati. Fallito un primo movimento della magistratura iniziato nel 1906 da un gruppo di giovani

---

<sup>111</sup> Sui temi discussi durante il primo congresso ed il secondo che si tenne a settembre del 1913 a Napoli si veda E.R. Papa, *Magistratura e politica: origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana, 1861-1913*, cit. pp. 173 – 186.

<sup>112</sup> Cfr. ACS, *Ministero giustizia, D.G., AA.GG., personale*, b. 2, fasc. 9, appunti dattiloscritti senza firma e senza data.

<sup>113</sup> Cfr. F. Venturini, *Un «sindacato» di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione generale fra i magistrati italiani 1909 – 1926*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 39, 40: il "Corriere giudiziario" nato nel 1901 non si interessò subito di magistratura. Diretto da tre giovani avvocati cominciò ad interessarsi del mondo dell'avvocatura, delle istituzioni giudiziarie, delle riforme legislative. Il suo orientamento cambiò dopo il proclama di Trani (una petizione firmata da 106 magistrati del distretto della Corte d'appello delle Puglie ed inviata al presidente del Consiglio e al guardasigilli per la realizzazione della riforma giudiziaria pubblicata sul Corriere il 5 maggio 1904) e divenne subito il portavoce del malessere della magistratura. Non fu l'unico giornale espressione delle richieste della magistratura. Vanno ricordati "Il monitor dei Tribunali", "L'arena giudiziaria", "La rivista giudiziaria", "La giustizia". L'autore traccia anche i profili di alcuni fra i collaboratori del giornale.

magistrati col programma di un Congresso giudiziario per realizzare un progetto di riforma, l'idea della creazione di un'associazione fu una naturale conseguenza. Questa sorse non senza difficoltà per iniziativa di magistrati milanesi e romani, che seppero intuire la necessità di una forte organizzazione, con un programma chiaro e specifici scopi da raggiungersi tramite i congressi giuridici<sup>114</sup>.

Sorsero da subito dei contrasti tra i giudici milanesi tendenti ad una linea di condotta più morbida e cauta, che permettesse l'ingresso nella organizzazione di magistrati anche di gradi elevati ed il gruppo romano che, risultò maggioritario, che, invece, mirò a radicalizzare le proprie posizioni. Nonostante queste contrapposizioni l'azione dell'AGMI riuscì ad essere efficace, ottenendo una discreta influenza sull'opinione pubblica e anche sulla classe politica<sup>115</sup>.

Il numero dei soci crebbe rapidamente dopo il primo congresso: da 1.677, al 31 agosto del 1913 se ne potevano contare già 1.934. Tra gli scopi dell'associazione il primo posto era assegnato all'elevamento morale ed intellettuale della magistratura. A questo fine era diretta la partecipazione ai tre congressi giuridici internazionali che si svolsero nel 1912 a Parigi e Vienna e di nuovo a Parigi nel 1913. Dovevano essere riunioni non esclusivamente professionali ma espressioni della evoluzione psicologica della magistratura, diretta a portare il suo contributo alla soluzione di problemi giuridici compresi quello dell'ordinamento giudiziario. Altro scopo quello di assicurare l'indipendenza, la dignità ed il decoro dei magistrati<sup>116</sup>.

Uno dei probabili limiti di questa associazione fu certamente il fatto che era rappresentativa di una piccola parte della magistratura; ebbe, tuttavia, anche il merito di aver permesso la costituzione di un vero e proprio gruppo di pressione nei confronti di governo e Parlamento.

Il Governo accolse con distacco la formazione della nuova associazione, in particolare , Orlando, pur sostenendo di non provare «alcuna ripugnanza alla possibilità di una associazione tra magistrati» magari con forme di mutualità sia economica che spirituale, come del resto avveniva in altri paesi europei. escludeva che dietro la formazione dell'AGMI vi fosse «alcun lievito di indisciplinezza, di malcontento o di irrequietudine» sicuro che «un sintomo di quel sentimento troverebbe la sua

---

<sup>114</sup> Cfr. *Ivi*, p. 90 ss.

<sup>115</sup> Cfr. P. Saraceno, *L'autonomia della magistratura in età giolittiana*, cit. p. 49, 50.

<sup>116</sup> Cfr. ACS, *Ministero giustizia, D.G., AA.GG., personale*, b. 2, fasc. 9, Relazione presentata durante il secondo congresso nazionale della magistratura, dal segretario generale, Giovanni Masci, all'assemblea generale dei soci sulla gestione morale e finanziaria dell'associazione, Napoli, settembre 1913.

repressione, prima ancora che nell'azione del ministro, nella riprovazione universale di tutta la magistratura»<sup>117</sup>.

Durante gli ultimi anni del primo quindicennio del secolo i ministri che si succedettero alla guida del dicastero non apportarono in generale importanti modifiche all'ordinamento giudiziario ereditato da Orlando: il ministro Cesare Fani presentò al Senato il progetto "Modificazione alla leggi sull'ordinamento giudiziario"<sup>118</sup> che mirava a riorganizzare il sistema della giustizia rialzando le sorti dei giudici di mandamento, rinnovando il sistema delle promozioni e modificando la composizione del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>119</sup>. Il progetto non arrivò nemmeno alla discussione. Ricevette però il plauso dell'Associazione che ne apprezzò la semplificazione della carriera, il suo acceleramento, il miglioramento nel sistema delle ammissioni<sup>120</sup>.

Di maggiore interesse e portata il progetto di Finocchiaro-Aprile presentato al Senato<sup>121</sup> l'8 giugno 1911 dal titolo "Modificazioni all'ordinamento giudiziario". Il testo rappresentò un passo indietro rispetto alle leggi Orlando: le promozioni sarebbero state decise con il vecchio sistema dell'anzianità congiunta al merito, la carriera di giudice veniva separata da quello di pretore, il Consiglio Superiore della Magistratura, i cui pareri continuavano a non avere carattere imperativo, sarebbe stato diviso in tre sezioni, ridotte poi a due dalla Camera<sup>122</sup>, ciascuna composta di sei magistrati di grado non inferiore a quello di consigliere di cassazione; la prima sezione avrebbe avuto la competenza sui ritorni e sui passaggi ai posti equiparati di presidente di sezione di Corte d'appello nominati in eccedenza di ruolo, la seconda per lo scrutinio dei giudici e sostituti procuratori del Re, la terza per lo scrutinio dei pretori anche in riferimento alla concessione, dopo un triennio di esercizio dell'inamovibilità. Il progetto, dopo l'esame dell'ufficio centrale del Senato, fu presentato alla Camera<sup>123</sup> il 28 marzo 1912. Le discussioni si protrassero dal novembre al dicembre fino all'approvazione della legge n. 1311 avvenuta il 19 dicembre 1912.

---

<sup>117</sup> Cfr. Intervento del ministro Orlando alla Camera nella tornata del 29 novembre 1909 a proposito dell'Agmi in *Discorsi parlamentari Orlando* vol. III pp. 974, 5.

<sup>118</sup> Cfr. AP, Senato, sessione 1909- 1913, doc. 445.

<sup>119</sup> Cfr. P. Marovelli, *L'indipendenza l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit. pp. 249 – 252.

<sup>120</sup> Cfr. ACS, *Ministero giustizia, D.G., AA.GG , personale*, b. 2, fasc. 9: articolo del "Corriere della Sera", 2 dicembre 1910

<sup>121</sup> Cfr. AP, Senato, leg. XXXIII, sessione 1909 - 1913, docc. 583 e 583-A.

<sup>122</sup> La terza sezione corrispondeva al Consiglio giudiziario centrale.

<sup>123</sup> Cfr. AP, Camera leg. XXIII, sessione 1909 – 1912, docc. 1110 e 1110-A.

Nel febbraio dello stesso anno Finocchiaro –Aprile emanò un decreto col quale apportò modifiche ad alcuni articoli del decreto n. 689 che aveva istituito il Consiglio Superiore della Magistratura<sup>124</sup>.

Ultimo atto fu l’emanazione di un regio decreto<sup>125</sup> che stabilì le norme circa la costituzione, rinnovo e funzione del Consiglio Superiore della Magistratura e del Consiglio giudiziario centrale<sup>126</sup>. Il CSM rimase diviso in due sezioni con le medesime funzioni del passato, l’adunanza plenaria si sarebbe occupata oltre che delle funzioni ad essa attribuite dalla legge Orlando anche dei ricorsi eventuali contro le deliberazioni del consiglio giudiziario centrale<sup>127</sup>.

Nonostante il riordinamento della giustizia fosse stato, durante tutto il periodo liberale, un argomento «continuamente, appassionatamente dibattuto e discusso» l’attuazione delle riforme «in vario senso ma da tutti invocate, non riesce mai a venire in atto. In altri termini, all’aspirazione pressoché universale di riforme profonde fa riscontro una forma specifica di impotenza riformatrice»<sup>128</sup>. Non si trattò mai di riforme radicali quanto piuttosto di riforme parziali.

Per avere una buona magistratura, degna della sua funzione, non bastava correggere o rimuovere qualche sua imperfezione: bisognava non considerare più la magistratura alla stregua di tutte le altre carriere; bisognava affermare e non solo a parole che la magistratura era il fondamento dello Stato e «tutti debbono avere la certezza che l’imperio del diritto sarà incrollabile e non piegherà né al rumore della piazza, né a qualunque altra imposizione; occorre che il giudice sia sempre la espressione vivente della legge; né vile, né servo, umano dispensatore di giustizia, di quella giustizia che, come diceva l’on. Zanardelli, è il sentimento più potente che vibri negli animi umani, è il grido dei deboli e degli oppressi»<sup>129</sup>.

Sicuramente ciò che cambiò radicalmente durante i primi quindici anni del novecento furono i rapporti tra politica e magistratura nell’autonomia e nell’indipendenza tra i due

---

<sup>124</sup> Cfr. Rd 15 febbraio 1912, n. 145 in *Collezione celerifera*, vol. I 1912, pp. 270, 1.

<sup>125</sup> Cfr. *Ivi* vol. I 1913, pp. 178 – 184; Rd 9 febbraio 1913, n.91.

<sup>126</sup> Il Consiglio giudiziario centrale, istituito presso ogni tribunale e Corte d’appello, era composto dal presidente, che lo presiedeva, dal procuratore del Re e da un giudice nominato, o consigliere nel caso di Corte d’appello con decreto del presidente. Il Consiglio Superiore della Magistratura risultava costituito dal primo presidente della Corte di cassazione di Roma, che ne assumeva la presidenza, dal procuratore generale della cassazione e da otto membri tra i funzionari del pubblico ministero e di quattro membri supplenti di grado non inferiore a quello di consigliere.

<sup>127</sup> Cfr. Rd 9 febbraio 1913, n.91.

<sup>128</sup> Cfr. Dalla prefazione di V. E. Orlando, in G. Persico, *La nuova magistratura*, Roma, Oet, 1943, p. 9.

<sup>129</sup> Cfr. N. Stolfi, *Alcune note sulla riforma giudiziaria*, in *Scritti giuridici dedicati ed offerti a Giampietro Chironi nel XXXIII anno del suo insegnamento*, cit. pp. 232, 3.

poteri. Nel periodo precedente una certa indipendenza del potere giudiziario da quello politico era stata garantita, soprattutto, dall'alta magistratura forte non soltanto verso i gradi inferiori della carriera, organizzata in una rigida gerarchia piramidale, ma forte anche politicamente. La nuova magistratura era più debole ma godeva delle maggiori garanzie espresse dalle leggi Orlando, e anche la bassa magistratura con l'Associazione generale fra i magistrati riusciva a far sentire la propria voce nei confronti del potere politico ma anche nei confronti del potere esercitato dagli alti gradi<sup>130</sup>.

L'evolversi della situazione politica impedì che il Parlamento o il Governo tornassero ad occuparsi di riforme in tema di giustizia. Bisognerà aspettare la fine del primo conflitto mondiale e l'avvento del fascismo per arrivare all'ordinamento Oviglio del 1923 che non apportò cambiamenti sostanziali, se non l'unificazione della Cassazione civile<sup>131</sup>.

## **2. *Il Ministero di grazia e giustizia e dei culti***

Il Ministero della giustizia nei primi anni del novecento conobbe, come pure buona parte dell'amministrazione centrale, un aumento delle proprie competenze con una conseguente crescita dell'organico ed una maggiore organizzazione nella struttura e negli uffici.

Nel Regno d'Italia, infatti, si assistette nel periodo compreso tra gli anni 1888 – 1914 ad una crescita della burocrazia: fino ad allora la dimensione dell'amministrazione pubblica era stata decisamente più modesta rispetto agli altri paesi europei con una spesa contenuta ed un'offerta di servizi piuttosto limitata<sup>132</sup>. Nei primi quindici anni del ventesimo secolo si verificò, in coincidenza con lo sviluppo industriale ed economico, una crescita delle funzioni statali e dell'organico; anche il personale non fu più lo stesso e, non soltanto per la sua crescita, ma anche per una diversa provenienza geografica: contrariamente a quanto era avvenuto all'indomani dell'unità, quando l'impiegato tipo apparteneva alle regioni settentrionali, per lo più il Piemonte, vi era ora un numero

---

<sup>130</sup> Cfr. P. Saraceno, *L'autonomia della magistratura in età giolittiana*, cit. p. 50.

<sup>131</sup> Rd. 23 dicembre 1923, n. 2786. Cfr. C. Guarnieri, *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, cit. pp. 86, 87.

<sup>132</sup> Cfr. S. Montaldo, *Il Parlamento e la società di massa (1900 – 19)*, in *Storia d'Italia*, Annali 17. *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001 pp. 197 – 251 a p. 198.

sempre maggiore di impiegati provenienti da quelle regioni meridionali escluse dallo sviluppo industriale<sup>133</sup>.

I regolamenti e i decreti emanati durante questi anni ebbero principalmente lo scopo di normalizzare le procedure di ammissione all'impiego, la carriera e dare una migliore e più efficiente impostazione al personale, agli uffici e ai servizi.

L'esigenza di riformare gli organici ministeriali e dare loro una struttura più efficiente rispondeva, tra l'altro, anche, alle rivendicazioni delle prime organizzazioni degli impiegati sorte proprio in quegli anni<sup>134</sup>.

Dalle prime riforme fu interessata anche la direzione generale del Fondo per il culto che, pur essendo una delle direzioni del Ministero, era stata sempre caratterizzata da un'ampia autonomia ed indipendenza. Il ministro Cocco-Ortu adottò per il personale della direzione un nuovo regolamento per le nomine e le promozioni. Il personale diviso nelle stesse tre categorie delle altre direzioni del Ministero – funzionari della carriera amministrativa tra i quali venivano compresi anche gli ispettori, gli addetti alla ragioneria e i funzionari della carriera d'ordine – sarebbero stati assunti dopo aver superato una prova di concorso scritta ed orale. La commissione d'esame sarebbe stata presieduta da un consigliere di Stato o di Corte di cassazione. Il regolamento disciplinava anche il procedimento per gli avanzamenti di carriera<sup>135</sup>.

La questione che, tuttavia, rimaneva ancora irrisolta e che, animò i dibattiti parlamentari, fu quella relativa agli applicati, ovvero quei magistrati e quei cancellieri che pur non essendo parte dell'organico del Ministero svolgevano le loro funzioni proprio negli uffici ministeriali. Nonostante più volte in passato la situazione fosse stata denunciata, il ricorso a questi supplenti non subì alcuna battuta d'arresto. Anzi, nello svolgimento di particolari mansioni la loro presenza sembrava essere indispensabile: innanzitutto perché il loro impiego era spesso richiesto dalla specialità dei compiti a loro affidati e poi perché il loro impiego permetteva di non mutare o aumentare gli organici del Ministero. Un altro vantaggio era quello di non rendere l'amministrazione centrale un corpo chiuso: l'avvicinarsi al Ministero di personale proveniente

---

<sup>133</sup> Cfr. G. Melis, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 23 – 25.

<sup>134</sup> I dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche cominciarono ad organizzarsi in associazioni e camere federali. Tra le forme organizzative tipiche le federazioni nazionali che perseguivano tra gli obiettivi la riforma degli organici, i miglioramenti degli stipendi e una maggiore garanzia nello svolgimento delle funzioni degli impiegati. Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, (1861 – 1993), cit. pp. 217 ss.

<sup>135</sup> Cfr. Rd 5 ottobre 1902, n. 465 in *Collezione celerifera*, vol. I 1903, pp. 85 – 107.

dall'esterno e che conosceva bene lo svolgimento degli affari locali rendeva anche migliore e più efficace l'azione di vigilanza del Ministero sugli uffici del territorio<sup>136</sup>.

Un nuovo ordinamento<sup>137</sup> dell'organico e dei servizi amministrativi fu proposto da Ronchetti: presentato una prima volta nella tornata del 28 giugno 1904 e, mai discusso, fu approvato l'anno seguente. La sua attuazione risultò, tuttavia, piuttosto complessa perché appena tre giorni dopo la sua approvazione Ronchetti lasciò la guida del Ministero.

Lo scopo dichiarato era dare un assetto più razionale al personale, organizzare meglio alcuni uffici specifici e crearne di nuovi tra i quali il casellario centrale, l'ufficio per la pubblicazione degli atti del governo e quello per la raccolta di studi legislativi e di legislazione comparata.

Tra gli uffici esistenti fu interessato da un importante incremento degli addetti l'ufficio traduzioni<sup>138</sup> che fin dalla sua fondazione era composto da un solo funzionario<sup>139</sup> al quale se ne aggiunse un secondo nel 1897. Tuttavia, la modestia dello stipendio, rispetto alla gravosità del servizio, aveva imposto che a questo ufficio si fosse provveduto sempre con personale occasionale che vi dedicava il poco tempo che rimaneva dopo aver svolto le normali mansioni alle quali era addetto<sup>140</sup>. Era dunque un ufficio sul quale si poteva fare ancora poco affidamento.

L'esigenza di una sua nuova sistemazione era giustificata dal fatto che «se nei primi anni della nostra vita costituzionale poteva essere indifferente un simile ufficio, ora l'Italia ha saputo acquistarsi un considerevole posto tra gli Stati ed i suoi rapporti con essi sono andati ognor più moltiplicandosi: il commercio, l'emigrazione, i trattati hanno costituito e stretto con gli altri popoli una serie di legami economici e giuridici, cause di continui rapporti pei quali è necessario tener viva la comunicazione e quindi l'utilità di buoni uffici di traduzione»<sup>141</sup>. Si decise, dunque, di ampliarne il numero dei posti che sarebbero stati conferiti mediante uno speciale pubblico concorso.

---

<sup>136</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXI, 2<sup>a</sup> sessione, discussioni, 2<sup>a</sup> tornata del 22 maggio 1903, risposta del guardasigilli Cocco-Ortu alla richiesta dell'on. le Cimorelli di ridurre il numero degli applicati al Ministero con l'indizione di un concorso pubblico.

<sup>137</sup> Cfr. L. 25 marzo 1905, n.77 in *Collezione celerifera*, vol. I 1905, pp. 683 – 685.

<sup>138</sup> Cfr. Concetti ispiratori della legge sul personale, sui servizi amministrativi e per l'ordinamento del casellario centrale del Ministero di grazie e giustizia in *Collezione celerifera*, vol. I 1905, pp. 676 – 683.

<sup>139</sup> Cfr. Rd. 6 luglio 1890, n. 6931 aggiunse nel ruolo organico del Ministero un posto di traduttore ufficiale con lo stipendio annuale di 5.000 lire.

<sup>140</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>141</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, Sessione 1904, doc. n. 42 – A.

La legge, all'articolo 7, introdusse, poi, presso il Ministero, sulla base di quanto disposto dalla legge 30 gennaio 1902, n. 87<sup>142</sup>, l'ufficio del Casellario centrale giudiziario<sup>143</sup>.

Nella relazione per l'approvazione del disegno di legge il guardasigilli sottolineò come fosse nell'interesse dello Stato, dei cittadini e della società che l'istituto del Casellario «depositario e termometro della moralità legale delle persone» funzionasse regolarmente.

Sull'esempio del Belgio si volle istituire a Roma un casellario generale formato dal duplicato di tutti i cartellini esistenti nei casellari locali che sarebbero stati così soggetti ad un maggiore controllo da parte delle autorità centrali<sup>144</sup>.

Tra i nuovi uffici costituiti con la legge 1905, anche quello per la raccolta degli studi di legislazione e di legislazione comparata che aveva il compito di seguire il movimento legislativo straniero, di raccogliere tutti gli elementi utili all'opera legislativa e di cooperare col ministro nella predisposizione dei disegni di legge<sup>145</sup>. Questo nuovo ufficio, che, si immaginava costituito da due o tre giovani e brillanti giuristi con piena conoscenza del pensiero giuridico sia italiano sia straniero, si sarebbe occupato essenzialmente della preparazione delle leggi con una pura funzione di studio, mentre nella formazione della legge il vero autore sarebbe comunque rimasto il ministro<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> La legge n. 87 per la riforma del casellario giudiziario stabiliva che tutte le decisioni definitive in materia penale fossero iscritte nel casellario a scopo statistico e di vigilanza amministrativa.

<sup>143</sup> Cfr. A. Spallanzani, *Il Casellario giudiziale*, in *Il nuovo digesto italiano*, Torino, Utet, 1937, vol. II, pp. 943 – 47: il Casellario giudiziale è il luogo dove si conservano le notizie relative ai precedenti giudiziari e particolarmente alle condanne riportate dalle persone nate o residenti in un dato Stato; è un'istituzione complementare dell'ordinamento giudiziario. Nel Regno d'Italia venne introdotto col Rd 6 aprile 1865, n. 2644 in base al quale venne istituito un casellario giudiziale presso ogni tribunale del Regno con l'obbligo impartito ai cancellieri di compilare un cartellino per ogni condannato da inviare successivamente al casellario del tribunale dove il condannato era nato. I cartellini di stranieri o persone sconosciute erano invece inviati al Ministero. Le varie istruzioni vennero raccolte nella circolare 12 aprile, 1886, n.1163. Su proposta di Lucchini venne approvata la L. 30 gennaio 1902, n. 87 che disciplinava il rilascio dei certificati, introducendo delle limitazioni al portato del loro contenuto a seconda che fossero richiesti dall'autorità giudiziaria, dall'amministrazione o da privati cittadini. Le basi di questa riforma furono poste col Rd 13 aprile 1902, n. 107 per il quale i cartellini del casellario dovevano essere compilati in doppia copia, una da inviare al casellario locale, l'altra a un casellario centrale da costituirsi presso il Ministero della giustizia. Non essendosi però provveduto all'istituzione del Casellario, se non con la l 25 marzo 1905, n. 77 la parte tecnica della riforma non ebbe attuazione che col decreto 1° gennaio 1906, in applicazione del regolamento approvato col Rd 15 ottobre 1905, n. 548. L'ordinamento del 1902 non fu praticamente modificato nemmeno dalla nuova legislazione penale del 1931.

<sup>144</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, Sessione 1904, doc. n. 42 - A

<sup>145</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XXI, 2ª sessione, discussioni, tornata dell'11 maggio 1904, intervento del ministro Ronchetti e Camera, leg. XXII, sessione 1904, doc. 42.

<sup>146</sup> Cfr. *Ivi*, 1ª sessione, discussioni, 2ª tornata del 29 maggio 1905, intervento dell'on. le Fani.

L'ufficio, pur non assurgendo al ruolo di una consulta legislativa, avrebbe avuto la preziosa funzione di rappresentare un sussidio permanente per il Governo e per il Parlamento. Inoltre avrebbe raccolto tutto il materiale legislativo e parlamentare sia italiano che straniero e dato chiarimenti a richiesta del Governo e del Parlamento sullo stato di una certa questione legislativa in Italia e all'estero<sup>147</sup>.

Sarebbe stato, inoltre, un ottimo mezzo per ovviare alla lentezza della legislazione e dei lavori parlamentari. In Europa diversi erano i paesi che avevano riconosciuto l'utilità di quest'istituto nella realizzazione dell'opera legislativa<sup>148</sup>.

In realtà a un anno di distanza dall'approvazione della legge, e nonostante il nuovo guardasigilli Finocchiaro-Aprile avesse dichiarato come considerasse la formazione e l'organizzazione dell'ufficio legislativo un impegno tassativo, al quale avrebbe provveduto lui stesso scegliendo il personale fra i funzionari del Ministero<sup>149</sup>, non si aveva ancora il regolamento che avrebbe dovuto dare maggiori indicazioni sulla composizione e sulla funzione dell'ufficio.

Sulla base dei dati pubblicati nell'“Annuario del Ministero”, un ufficio di studi legislativi e pubblicazione delle leggi apparve per la prima volta nel 1905. Fu strutturato nella prima divisione, creata appositamente, che si aggiunse alle otto già esistenti. L'ufficio fu suddiviso in due sezioni: la prima con competenza sugli studi e sul movimento legislativo in Italia e all'estero, studi e raccolta di legislazione comparata, e studi per la preparazione dei progetti di legge e conservazione dei lavori legislativi eseguiti da speciali commissioni, e la seconda che provvedeva all'esame degli atti del Governo e alla pubblicazione delle leggi. Oltre alle due sezioni nel 1909 furono istituiti un ufficio leggi e un archivio generale.

---

<sup>147</sup> Cfr. *Ivi*, 1ª sessione, discussioni, tornata del 23 maggio 1905, intervento dell'on. le Shanzer che chiedeva al guardasigilli Finocchiaro-Aprile cosa voleva fare dell'ufficio di legislazione istituito un anno prima dal Ronchetti. Egli ricordò che l'ufficio di legislazione fu istituito per la prima volta nel 1876 dal Mancini; nel 1886 fu nominata da Tajani una Commissione di funzionari per studi legislativi; nel 1894 Tavani fondò un ufficio di legislazione che doveva dare parere sui trattati internazionali e fare studi di legislazione comparata; nel 1898 Finocchiaro-Aprile ridusse, secondo il giurista, le attribuzioni di questo ufficio limitando i suoi compiti nel fare spogli ed appunti relativi ai disegni di legge e a tenere raccolti in fascicoli gli studi legislativi. Sulla figura di C. Shanzer si veda *Il consiglio di Stato nella storia d'Italia*, a cura di G. Melis, Giuffrè, Milano, 2006, ad *vocem*.

<sup>148</sup> Cfr. AP, Camera, 2ª sessione, discussioni, tornata del 10 maggio 1904, intervento dell'on. le Chimienti.

<sup>149</sup> Cfr. *Ivi*, 1ª sessione, discussioni, 1ª tornata del 31 maggio 1905, intervento del ministro Finocchiaro-Aprile.

Durante il primo anno funzionò in concomitanza con la Commissione per gli studi legislativi<sup>150</sup>. La Commissione era composta da magistrati comandati direttamente al Ministero per svolgere studi e lavori legislativi. Ne fecero parte Camillo Cavagnari, presidente di tribunale in missione al Ministero, Eduardo Piola Caselli<sup>151</sup>, giudice del tribunale di Roma, Guglielmo Vacca<sup>152</sup>, per il solo primo anno, sostituto procuratore della Corte di cassazione in missione al Ministero, Giulio Venzi giudice del tribunale di Roma, ed il segretario del ministro Ronchetti Giuseppe Satta<sup>153</sup> che ebbe una lunghissima carriera al Ministero.

Riguardo, invece, al personale amministrativo il nodo centrale del problema era il ridotto numero dei dipendenti che fin dalla unificazione era, secondo il ministro, inspiegabilmente sceso nonostante l'aumento degli affari del Ministero<sup>154</sup>. La diminuzione degli impiegati era inevitabilmente legata al sempre maggior ricorso agli applicati<sup>155</sup>, che, non solo distoglieva i funzionari giudiziari dalle loro naturali mansioni

---

<sup>150</sup> Costituita con Dm 10 novembre 1903.

<sup>151</sup> Cfr. C. Melloni, *Eduardo Piola Caselli, magistrato e giurista*, in "Le carte e la Storia", cit.

<sup>152</sup> Cfr. ACS, *Magistrati, fascicoli personali, 2° versamento*, b. 505 fasc. 44593: nato ad Eboli nel 1849, nominato uditore con Dm 2 giugno 1874, aggiunto con Rd 23 marzo 1878 e sostituto procuratore del Re con Rd 3 maggio 1883 a Potenza, nel 1885 domandò al guardasigilli di passare alla carriera amministrativa forse non potendo ottenere un trasferimento in residenze migliori. Nel 1890 fu al gabinetto del guardasigilli all'ufficio di studi legislativi; nel 1902 sostituto procuratore alla cassazione di Roma e ancora applicato al ministero; membro della Commissione legislativa nel 1903, due anni più tardi, procuratore generale alla Corte di appello di Venezia fu trasferito a Roma perché inviato in missione al Ministero per gli studi relativi alla riforma del codice di procedura penale. Fece anche parte nel 1904 della sottocommissione del Senatore Pessina al lavoro di coordinamento del progetto del nuovo codice di procedura penale. Stesso ruolo ricoprì nel 1912 in una sottocommissione a Bologna sempre per i lavori preparatori del nuovo codice di procedura penale

<sup>153</sup> Cfr. Ivi, *1° versamento*, b. 811 fasc. 45520: nato a Nuoro nel 1866, laureatosi a Napoli nel 1889 in giurisprudenza, dal 1891 fu iscritto all'albo degli avvocati. Superato il concorso per uditore nel 1893 e vinto nello stesso anno anche quello da vice segretario di seconda classe al Ministero, scelse la carriera amministrativa arrivando a ricoprire i ruoli di caposezione, capodivisione fino all'incarico di direttore generale nel 1917. Destinato, con decreto del 14 novembre 1894 all'ufficio legislativo annesso al gabinetto del Tavani, nel 1896 fu nominato segretario della Commissione di Statistica, bibliotecario del ministero nel 1898, nominato poi vicesegretario della commissione per la riforma del codice di procedura penale, nel 1902 fu segretario particolare del ministro Ronchetti. Membro della commissione legislativa dal 1903, rimase all'ufficio di studi legislativi, istituito nel 1905 nella prima sezione della prima divisione, fino al 1916. Tra gli altri incarichi fece parte nel 1908 della Commissione per il coordinamento delle disposizioni sull'ordinamento e regolamento generale giudiziario, della Commissione per lo studio di un progetto di legge sulla proprietà letteraria in relazione alla convenzione internazionale di Berna, della Commissione reale per la riforma del Codice di procedura penale nel 1912. Dal 1915 al 1916 lavorò ad una speciale Commissione incaricata di raccogliere e coordinare in un TU le disposizioni dell'ordinamento giudiziario e di preparare un nuovo regolamento generale giudiziario. Rientrato in magistratura nel 1921 fu nominato consigliere di Corte di cassazione ma sempre fuori dal ruolo organico della magistratura perché incaricato di studi legislativi ai termini dell'articolo 158 del Rd 30 dicembre 1923, n. 2786 del guardasigilli Oviglio.

<sup>154</sup> Nella relazione di presentazione della legge Ronchetti spiega come nel 1865 gli impiegati fossero 187 e invece nel 1899 fossero scesi a 179.

<sup>155</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione 1904 – 1905, doc. 42-A: «La denominazione di *applicato* in massima ha acquistato un significato antipatico; nell'applicazione si vuol vedere l'irregolarità o il

e rallentava il normale sviluppo della carriera dei funzionari ministeriali, ma costituiva anche un notevole aggravio per le finanze dello Stato.

Lavorare al Ministero come applicato costituiva di sicuro un privilegio: il lavoro da applicato faceva di certo gola a quei magistrati che desideravano vivere nella capitale piuttosto che esercitare le loro funzioni in tribunali e preture di piccoli e isolati centri. Tra l'altro il lavoro presso l'amministrazione permetteva una certa progressione in carriera. La cancellazione di tale stortura non solo avrebbe reintegrato diversi funzionari al loro ufficio ma avrebbe anche sottratto l'amministrazione dal sospetto che nel Ministero della giustizia vi fossero dei favoritismi a vantaggio dell'uno o dell'altro magistrato<sup>156</sup>.

Questi funzionari straordinari, provenienti anche fuori dalla magistratura, pur non svolgendo lavori legislativi di particolare natura, continuarono a godere di «questo papato» a danno del personale di ruolo del Ministero «il quale, vedendosi messo innanzi, o a ridosso quest'altro personale, che gode speciali vantaggi pecuniari e morali, viene, in certa maniera, a subire una qualche diminuzione di prestigio, quasi che si credesse che non si possa dal personale organico, di ruolo, accudire degnamente a quelle mansioni per le quali vengono assunti questi signori magistrati e funzionari, che sono tolti dai collegi nei quali si lamenta continuamente la deficienza del personale giudiziario per mandare avanti gli affari»<sup>157</sup>.

Anche la Commissione del bilancio sollecitò il ministro affinché i funzionari giudiziari collocati fuori ruolo presso il dicastero fossero reintegrati nelle loro sedi giudiziarie. Vi era anche chi invocava l'indizione di un nuovo concorso pubblico<sup>158</sup>.

L'origine di quell'anomalia, che tuttavia era una costante di tutte le amministrazioni centrali, era dovuta al continuo crescere degli affari in concomitanza con l'ampliamento del Regno. Ronchetti spiegò come il licenziamento improvviso degli applicati avrebbe provocato una grave disorganizzazione nei servizi se non si fosse provveduto al contempo ad un rimedio alternativo. L'eliminazione degli applicati, secondo il guardasigilli, doveva essere accompagnata anche da un generale riordinamento di tutto l'organico<sup>159</sup>.

---

favoritismo, non l'espedito amministrativo eccezionale, temporaneo, dettato dagli urgenti bisogni del servizio».

<sup>156</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XXI, 1ª sessione, discussioni 1ª tornata del 17 giugno 1901, intervento dell'on. le Vischi.

<sup>157</sup> Cfr. *Ivi*, 2ª sessione, discussioni, tornata del 7 maggio 1904, intervento dell'on. le Mele.

<sup>158</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>159</sup> Cfr. *Ivi*, tornata dell'11 maggio 1904, intervento del ministro Ronchetti.

Deciso, quindi, ad assicurare il regolare andamento dei servizi mediante impiegati di ruolo chiese alla Giunta del bilancio un considerevole aumento di personale: nella carriera amministrativa era stato deciso l'ingresso di tredici funzionari, la creazione di un nuovo posto di direttore capodivisione e quattro posti di ispettore; due funzionari in più per la ragioneria, sei impiegati per il nuovo ufficio di traduzione e settantuno impiegati in più per la carriera d'ordine<sup>160</sup>.

E stabili al secondo articolo della legge 77 che, da quel momento, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, non si sarebbe fatto più ricorso all'impiego di funzionari delle amministrazioni dipendenti dal Ministero se non per servizi concernenti le commissioni giudiziarie ed i gabinetti del ministro e del sottosegretario di Stato per specifici lavori legislativi.

Nonostante quanto promesso dalla Giunta del bilancio, l'immediata esigenza di nuovo personale, voluta dalla riforma Ronchetti per la creazione di nuovi servizi e per la contemporanea eliminazione degli applicati, non fu soddisfatta. Nell'impossibilità di provvedervi, supponiamo per ragioni sempre di ordine economico, i successivi ministri furono costretti a disattendere le disposizioni del 1905 di non assumere più personale straordinario se non per speciali uffici<sup>161</sup>.

La legge aveva, infatti, da subito dimostrato l'inconciliabilità dei due principi in essa contenuta: da un lato l'eliminazione degli applicati, dall'altro la creazione di nuovi uffici. L'incompatibilità delle due disposizioni si era dimostrata ancora più accentuata per il Casellario, per il cui funzionamento «mancavano i tre fattori essenziali di qualsiasi pubblico servizio, i locali, il personale, ed i fondi delle spese di ufficio». Mentre per i locali e per i fondi si era provveduto con misure di natura amministrativa<sup>162</sup>, per il personale, invece, aggirando il divieto di far ricorso agli applicati, si era provveduto con l'impiego degli alunni di cancelleria, nonostante, l'entrata in vigore di una legge sulle cancellerie e segreterie giudiziarie che, attribuendo agli alunni la qualifica di funzionari dell'ordine giudiziario impediva di fatto al Ministero di farvi ricorso nello svolgimento degli affari ministeriali, tra i quali anche quelli del Casellario<sup>163</sup>. Per consentire dunque al nuovo servizio di poter funzionare si decise che, in deroga a quanto disposto dall'articolo 2 della legge 25 marzo 1905, n. 77,

---

<sup>160</sup> Cfr. *Ivi*, doc. 612-A relazione Fani presidente della Giunta del bilancio del Ministero.

<sup>161</sup> Cfr. *Ivi*, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 2 maggio 1907, intervento dell'on. le Luciani.

<sup>162</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XXII, sessione 1904 – 1907, doc. 902 – A.

<sup>163</sup> L. 18 luglio 1907, n.512 sulle cancellerie e segreterie giudiziarie.

si sarebbe fatto ricorso all'applicazione di alunni giudiziari in numero non superiore a cinquanta sino a quando non si sarebbe provveduto definitivamente all'assetto del nuovo servizio<sup>164</sup>.

Il nuovo ufficio cominciò a funzionare regolarmente dal 1908; fu strutturato all'interno della sesta divisione, quella delle grazie, e suddiviso in tre reparti. Nello svolgimento delle sue funzioni fu affiancato da un ufficio di statistica giudiziaria e notarile, suddiviso anch'esso in tre reparti; l'ufficio provvedeva alla statistica civile, commerciale, notarile e penale, e si occupava del protocollo, della compilazione delle cartoline e del loro archivio<sup>165</sup>.

Dal 1911 il Casellario centrale e la Statistica avrebbero costituito due divisioni distinte, rispettivamente la nona e la decima, ciascuna divisa in due sezioni<sup>166</sup>.

Per il personale la legge 21 luglio 1910, n. 509, confermando quanto deciso qualche anno prima, stabilì di provvedervi con l'impiego di cinquanta funzionari delle segreterie e delle cancellerie di grado non superiore ad aggiunto<sup>167</sup>.

Prima ancora che la legge Ronchetti del 1905 fosse interamente attuata e a distanza di pochi mesi da essa, il presidente del Consiglio Alessandro Fortis<sup>168</sup>, volendo coordinare in un unico testo le diverse disposizioni emanate fino ad allora sul ruolo organico e l'ordinamento del personale, preparò un nuovo regolamento che prevedeva una struttura costituita da due direzioni generali, nove divisioni amministrative, un ufficio di ragioneria ed un ufficio di traduzione direttamente dipendente dal gabinetto del ministro. Le mansioni sarebbero state ripartite in amministrative e di concetto, in mansioni di contabilità e ragioneria ed infine all'ultimo gradino le mansioni della carriera d'ordine. Venne istituito un Consiglio del Ministero della giustizia composto dai direttori generali, dai direttori capi divisione dei servizi amministrativi, dagli ispettori superiori e dal direttore capo divisione della ragioneria, col compito di esprimere il proprio parere su qualsiasi argomento il guardasigilli ritenesse opportuno. Il ministro oltre al capo del suo gabinetto avrebbe potuto scegliere sia tra i funzionari del Ministero che della magistratura uno o più segretari particolari. La presenza dei

---

<sup>164</sup> L. 24 luglio 1907, n. 438.

<sup>165</sup> Cfr. "Annuario del Ministero della Giustizia", anno 1909.

<sup>166</sup> Fino al 1910 le divisioni del Ministero furono nove: ufficio di studi legislativi e pubblicazione delle leggi, personale del Ministero e della magistratura, personale e servizi di cancelleria, affari civili, affari penali, la divisione delle grazie che comprendeva il casellario centrale e la statistica, giurisdizione e polizia ecclesiastica, patrimonio ecclesiastico ed il notariato.

<sup>167</sup> Cfr. *Bollettino ufficiale del Ministero delle Giustizia*, 1910, anno XXXI, n. 32 p. 377.

<sup>168</sup> Presidente del Consiglio dal 28 marzo 1905 all'8 febbraio 1906.

funzionari giudiziari sarebbe stata consentita, in base a quanto stabilito dalla legge Ronchetti, per attendere esclusivamente a compiti legislativi<sup>169</sup>.

Le mansioni dei funzionari della carriera d'ordine furono ulteriormente regolamentate da un successivo Regio decreto che oltre a specificare i compiti tra cui la direzione degli archivi, la registrazione, conservazione, spedizione e copiatura degli atti, ne definiva le modalità ed i requisiti di accesso all'impiego<sup>170</sup>.

L'organizzazione dell'organico, tuttavia, in merito soprattutto al numero dei dipendenti, continuò ad essere oggetto di discussione.

I funzionari del dicastero avevano inviato al presidente della Giunta del bilancio un memoriale in cui chiedevano, in virtù dei nuovi servizi assunti, un aumento di impiegati: la legge voluta dal Ronchetti, si dichiarava, aveva causato una riduzione anziché un aumento dei dipendenti<sup>171</sup>, in netto contrasto con la creazione di nuove strutture. Inoltre, dal 1905 al 1908 erano state accresciute le mansioni delle singole divisioni: con l'assunzione, ad esempio, del compito di pensare all'arredamento e alla manutenzione dei locali giudiziari che fino ad allora erano stati servizi di spettanza dei municipi. Questi nuovi servizi in aggiunta al trasferimento della statistica al Ministero, aveva indotto ad un aumento del numero di applicati<sup>172</sup>.

In risposta ai funzionari nonché al guardasigilli si rispose sostenendo che il compito di dotare il Ministero di nuovo personale spettasse unicamente al Governo. «E mi pare che la Giunta dovesse rispondere proprio così perché, sia detto una volta per sempre, non può essere consentito a qualsiasi categoria, sia eminente sia modesta di funzionari, di rivolgersi direttamente alla Giunta di bilancio per fare ad essa una proposta di organico che riguarda l'adempimento del dicastero, di cui fa parte»<sup>173</sup>.

Nel caso di quei settori che non rappresentavano una semplice estensione di normali servizi, per i quali si auspicava che un Ministero, nella sua elasticità, dovesse già comprendere in sé le forze di potervi fronteggiare, si doveva necessariamente

---

<sup>169</sup> Cfr. Rd 22 giugno 1905, 278 in *Collezione celerifera*, vol. II 1905, pp. 1195 – 1212.

<sup>170</sup> Cfr. *Ivi*, vol. I, 1908, pp. 500 – 505: Rd 15 marzo 1908, n. 181.

<sup>171</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXIII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni tornata del 21 maggio 1909, intervento dell'on. le Fera che negava l'aumento degli addetti al Ministero determinato dalla legge Ronchetti. Secondo il deputato all'epoca del decreto del 31 agosto 1897 i funzionari erano 144 per un totale di 174 impiegati. Dal 1897 al 1905 gli applicati erano aumentati da 51 a 118, così che nel 1905 si aveva un organico di 174 tra inservienti e funzionari più 118 applicati. La legge 1905 anziché aumentare il personale da 136 del 1897 a 224, come si era dichiarato, lo aveva diminuito da 269, considerati gli applicati e i funzionari di ruolo, a 244.

<sup>172</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>173</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXIII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni tornata del 21 maggio 1909, intervento dell'on. le Fani e doc. 22 – A.

provvedere con nuovo personale. Un rimedio proposto era la costituzione in seno al Parlamento di una commissione che legge per legge ricordasse al legislatore che ad ogni nuovo servizio corrispondeva necessariamente nuovo personale<sup>174</sup>.

Orlando riteneva che tutto sommato l'amministrazione centrale funzionasse bene, ammirava «lo zelo, lo spirito di disciplina e di abnegazione della burocrazia di palazzo Firenze», malgrado lui stesso riconoscesse come il numero dei dipendenti fosse sceso: dai 269 della riforma Ronchetti del 1905 soltanto due anni più tardi si era passati a 244<sup>175</sup>.

Nel frattempo fu pubblicato il Testo unico delle leggi sullo stato degli impiegati civili<sup>176</sup>. In conformità alle nuove disposizioni il presidente del Consiglio dei ministri Giolitti insieme col guardasigilli Finocchiaro-Aprile preparò un regolamento speciale per il personale del Ministero della giustizia e della direzione generale del Fondo per il culto<sup>177</sup>. I servizi del Ministero sarebbero stati ripartiti tra il segretariato generale, al cui vertice era un vice-direttore generale con funzioni anche di capo del personale, dipendente dal ministro e dal sottosegretario di Stato; dalle direzioni generali suddivise in divisioni a loro volta ripartite in sezioni; dall'ispettorato, dalla ragioneria, dall'ufficio di traduzione e dall'economato. Il regolamento inoltre specificava le disposizioni circa il concorso d'ammissione agli impieghi, lo svolgimento degli esami, le promozioni. Il personale come anche nel passato continuava ad essere ripartito in personale addetto alla carriera amministrativa, a quella di ragioneria e a quella d'ordine<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Cfr. *Ivi*, intervento del ministro Orlando.

<sup>175</sup> Cfr. Discorso del ministro Orlando alla Camera nella discussione del bilancio del ministero per l'esercizio finanziario 1907 – 1908, tornata 3 maggio 1907, in *Discorsi parlamentari di Orlando*, cit. pp. 483 - 485.

<sup>176</sup> Cfr. Rd 22 novembre 1908, n. 693 in *Collezione celerifera*, vol. II 1908, p. 1863 – 1881. L'articolo 29 della legge 25 giugno 1908, n. 290 sullo stato giuridico degli impiegati civili aveva concesso al Governo la facoltà di coordinare in unico testo le disposizioni fino ad allora emanate in tema di impiego pubblico. Il Testo unico accorpava tutte le norme e le disposizioni emanate fino ad allora relative all'ingresso nell'amministrazione, alle promozioni, ai casi di incompatibilità, dimissioni e congedi. Il TU era stato preceduto, oltre che dalla legge sullo stato giuridico, anche dalla legge 30 giugno 1908, n. 304 sullo stato economico degli impiegati civili.

<sup>177</sup> Cfr. *Ivi*, vol. II 1912, pp. 793 – 814; Rd 23 maggio 1912, n. 532.

<sup>178</sup> Un decreto ministeriale del marzo 1912 aveva stabilito che le prime tre divisioni, comprendenti l'ufficio di studi legislativi e di pubblicazioni delle legge, quella del personale del Ministero e della Magistratura, e quella del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, insieme con l'ispettorato generale, avrebbero costituito il Segretariato generale direttamente alle dipendenze del Ministro; le seguenti tre divisioni degli affari civili, del notariato e dei servizi di cancelleria e spese di giustizia, avrebbero costituito la Direzione generale degli affari civili e del notariato dipendente da un Direttore generale, la settima, l'ottava, la nona e la decima, degli affari penali, delle grazie, del Casellario giudiziario centrale (nona divisione) della statistica (decima) avrebbero fatto parte della Direzione generale degli affari penali, del Casellario e della Statistica al cui vertice era un direttore e un vice direttore, ed infine le divisioni undici, giurisdizione e polizia ecclesiastica, la dodici, patrimonio

Poco prima Orlando, col decreto ministeriale dell'11 novembre 1908, determinò i compiti delegati al sottosegretario di Stato tra i quali la gestione del personale del Ministero compreso quello del Fondo per il culto, gli uffici della Statistica e del Casellario, la raccolta delle leggi e dei decreti, il trasferimento dei giudici e sostituti procuratori del Re, le nomine, le promozioni e i tramutamenti degli aggiunti e degli uditori<sup>179</sup>.

In questi anni fu modificato anche l'assetto e l'organizzazione della Statistica. Il servizio della statistica giudiziaria e notarile, che fin dal 1882 aveva fatto parte della direzione generale della statistica presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio, fu trasferito in seguito al Regio decreto 4 settembre 1908, n. 597 al Ministero della giustizia<sup>180</sup>.

Il trasferimento, rientrava nel più ampio progetto che qualche anno prima aveva istituito presso il Ministero il servizio del Casellario che, come si è visto, affiancato da un ufficio della Statistica, era in grado di occuparsi delle statistiche giudiziarie<sup>181</sup>.

Successivamente, ritenuta la necessità di coordinare il funzionamento della Commissione per la statistica giudiziaria si istituì, con il Regio decreto n. 743, presso il Ministero della giustizia una Commissione di statistica e legislazione che aveva la funzione di esprimere pareri sui criteri della raccolta dei dati statistici e legislativi, esaminare le relazioni annuali inviate dai membri del pubblico ministero, studiare la legislazione straniera relativa alla statistica. La commissione, convocata dal guardasigilli e presieduta da un presidente, nominato per decreto reale fra i membri elettivi, era costituita da sedici membri nominati con decreto reale e quattro di diritto. La direzione e la vigilanza sui lavori della commissione furono lasciate al controllo dei capi giudiziari<sup>182</sup>.

Col provvedimento venne dunque abolito il testo unico del 1900 che aveva istituito la Commissione giudiziaria e notarile ed il Comitato. In sostanza le funzioni e la

---

ecclesiastico e la divisione di ragioneria dei culti avrebbero formato la Direzione generale dei culti diretta da un Direttore e da un vice direttore. L'ispettorato sarebbe stato sotto il controllo del Ministro e del Sottosegretario diviso in due divisioni.

<sup>179</sup> Cfr. *Bollettino ufficiale del Ministero della Giustizia*, anno XIX, 1908 n. 46, p. 669.

<sup>180</sup> Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861 – 1993)*, cit. pp. 207 ss: la statistica in questi anni fu suddivisa fra le varie amministrazioni nell'intento di assicurare ai singoli ministeri un maggior controllo sui singoli rilevamenti piuttosto che lasciare la funzione ad un ufficio che fino ad allora aveva goduto di una certa autonomia rispetto al Governo. l'ufficio di statistica esistente.

<sup>181</sup> Cfr. P. Saraceno, *Le statistiche giudiziarie italiane*, in *I magistrati italiani dall'unità al fascismo*, cit. pp. 257 – 265, a p. 262.

<sup>182</sup> Cfr. Rd 23 settembre 1909, n. 743.

composizione della Commissione rimasero pressa a poco le stesse, l'unica novità rilevante era il nome.

Nel 1911 un altro decreto volle coordinare le disposizioni del decreto 743 con quelle della legge 21 luglio 1910 che aveva riordinato i servizi del Casellario centrale e della Statistica. Furono meglio specificati i suoi compiti tra i quali quello di suggerire, tramite l'esame delle relazioni e delle statistiche provenienti dai membri del Pubblico ministero, dalle giurisdizioni ordinarie e speciali, e tramite anche lo studio della legislazione straniera, le disfunzioni dell'amministrazione della giustizia ed eventuali correzioni<sup>183</sup>.

Successivamente alle modifiche introdotte dal ministro dell'Agricoltura, che ridusse i membri del Consiglio Superiore della Statistica ad undici e rese l'ufficio di presidente del consiglio non più permanente<sup>184</sup>, il guardasigilli, ritenendo opportuno che il Consiglio fosse rappresentato nella Commissione di statistica e legislazione, decise che il presidente sarebbe stato sostituito da un rappresentante del ministero dell'Agricoltura<sup>185</sup>.

È del 1915 un ulteriore decreto<sup>186</sup> relativo al personale del Ministero e alla direzione generale del fondo per il culto, che in sostanza riguardava lievi modifiche circa l'ammissione agli impieghi: l'ispettore generale ed il segretario generale erano posti alle immediate dipendenze del Ministro e del sottosegretario e vi sovrintendeva un direttore generale. Altre modifiche di poca importanza circa l'accesso e le promozioni si ebbero con il decreto luogotenenziale n. 1202 dell'8 agosto 1915.

La struttura del Ministero, fino al 1923, rimase sostanzialmente invariata e suddivisa sulla base del decreto ministeriale 16 marzo 1911 in: gabinetto del Ministro da cui dipendevano direttamente le divisioni del personale e l'ispettorato generale, gabinetto del sottosegretario, quattro direzioni generali<sup>187</sup> e la ragioneria<sup>188</sup>.

Ciò che colpisce è il gran numero di regolamenti e disposizioni relativi all'organico del Ministero così come per altro accadeva anche per le altre amministrazioni senza che tuttavia la struttura o i servizi subissero grandi modifiche. Molte le proposte e i disegni di legge che spesso tuttavia non avevano una completa attuazione e per la mancata copertura economica e per l'inerzia della classe dirigente. Nonostante i buoni propositi

---

<sup>183</sup> Cfr. Rd 2 luglio 1911, n. 719.

<sup>184</sup> Cfr. Rd 18 gennaio 1912, n. 31.

<sup>185</sup> Cfr. Rd 9 maggio 1912, n. 510.

<sup>186</sup> Cfr. Rd 7 marzo 1915, n. 326 in *Collezione celerifera*, vol. II 1915, pp. 1215 – 17.

<sup>187</sup> Affari civili e notariato, affari penali e casellario e statistica, Culti, Fondo per il culto.

<sup>188</sup> Cfr. N. Bertini, *Il Ministero della giustizia e degli affari di culto tra la crisi dello Stato liberale e la stabilizzazione dello regime fascista (1919 – 1932)*, cit. p. 172.

espressi dai ministri e dai parlamentari nel voler organizzare in maniera efficiente l'amministrazione della giustizia, una maggiore attenzione fu sempre posta nei confronti del personale giudiziario. Opinione comune e diffusa era che all'epoca i dicasteri costituissero una vera e propria incognita, «dappoiché pare che, ad ogni mutare di ministro, mutino, e mutino nel senso di aggravare le condizioni del bilancio»<sup>189</sup>.

### 3. *La Suprema Corte di cassazione di Roma*

All'inizio del novecento l'istituzione della Suprema Corte di cassazione non si era ancora definitivamente compiuta.

Persisteva ancora un sistema basato sulla contemporanea esistenza di cinque Corti di cassazione e l'unificazione nei procedimenti civili era ben lontana dall'essere attuata.

Non era nemmeno scomparsa l'antica diatriba tra chi sosteneva l'idea che la cassazione dovesse essere garante dell'univoca interpretazione della legge e chi, invece, auspicava che la cassazione assumesse le sembianze e le funzioni di un tribunale di terza istanza.

Era stata sollevata anche la questione dell'accesso al più alto consesso dell'ordinamento: si proponeva l'idea che l'ingresso all'istituto venisse sottratto alla carriera ordinaria poiché, divenuto l'ultimo gradino nella scala della carriera giudiziaria, si avvertiva il timore che vi potessero arrivare magistrati «fiacchi nel corpo e nell'intelletto»<sup>190</sup>. Si pensava, dunque, ad un sistema per il quale potessero far parte della cassazione solo le migliori individualità della magistratura, dell'università, del foro e della scienza, tanto era avvertito il bisogno che «in questo, più che negli ordini della magistratura inferiore, è necessaria una rigida scelta che porti al vertice della piramide i più eminenti giureconsulti dello Stato»<sup>191</sup>.

Nonostante le domande e i dubbi che aleggiavano attorno all'organo, sembrava piuttosto evidente che non si potesse più fare a meno di una Corte Suprema «custode dei confini del diritto, dei confini della giustizia e dell'azione del potere esecutivo»<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, tornata del 1<sup>o</sup> maggio 1907, intervento dell'on. le Cavagnari.

<sup>190</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XXI, 1<sup>a</sup> sessione discussioni 1<sup>a</sup> tornata del 14 giugno 1901 intervento dell'on. le Comandini.

<sup>191</sup> Cfr. *Discorso pronunciato dal Senatore E. Pascale Procuratore generale presso la Corte di Cassazione di Roma nella Assemblea generale del 3 gennaio 1901*, Roma, Forzani e C. Tipografi del Senato, p. 17.

<sup>192</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXI, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni 1<sup>a</sup> tornata del 19 giugno 1901 intervento dell'on. le Sacchi relatore del bilancio del Ministero.

Era, tuttavia, evidente che l'istituto, così come era stato concepito e come si era evoluto andava rinnovato e riformato; non a caso in tutti i progetti e disegni di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario presentati in questi anni dai guardasigilli, eccezion fatta per quelli del ministro Ronchetti, includono sempre anche la riforma della cassazione.

All'inizio del ventesimo secolo, in effetti, il tribunale supremo sembrava, in affanno: il numero delle cause, in particolare quelle penali, era molto aumentato rispetto agli anni precedenti così come pure i giudizi pendenti; il lento ricambio generazionale dei magistrati, inoltre, faceva sì che «mentre si raccoglieva in quel consesso, non altrimenti che in questo, la parte più eletta dell'ordine giudiziario, si costituiva una vera e propria magistratura di cassazione, che rinnovandosi lentamente, conservava le tradizioni, gradatamente innestandovi le innovazioni suggerite dalle condizioni del tempo e dai progressi della dottrina». Riguardo poi al suo funzionamento, avendo fatto negli anni sempre più spesso ricorso alla crescente serie di leggi speciali, soprattutto in materia penale, sembrava esser venuta meno la funzione principe per la quale la Corte era stata istituita, ovvero, quella di garantire l'uniformità della interpretazione del diritto, causando così la rinascita di quelle «difficoltà di una legislazione sparsa e frammentaria tanto deplorabile nei secoli scorsi»<sup>193</sup>.

Si avvertiva la necessità, dunque, di una riforma che ponesse la Corte di cassazione in grado di poter esercitare il suo ufficio anche nelle mutate condizioni economiche e sociali del momento, essendo universalmente riconosciuto, come anche «le istituzioni subiscono l'influenza del tempo. Sorte con l'uomo e per l'uomo, debbono necessariamente seguirne il suo cammino, e svolgersi e piegarsi secondo che cangiano e si pongono con le nuove condizioni, le nuove aspirazioni sociali. E pure la istituzione della giustizia, anzi quella della giustizia più che tutte le altre, poiché di tutte è la moderatrice, non si può, nel suo esplicarsi e divenire, sottrarre alla legge fatale dell'evoluzione»<sup>194</sup>.

Si auspicava una riforma dell'ordinamento giudiziario che potesse cominciare proprio dal vertice della magistratura più che dal basso: «la restaurazione, concepita ed effettuata con criteri razionali, dell'organo supremo della giustizia, accompagnata da lievi e prudenti ritocchi intorno agli organismi minori, potrebbe corrispondere, meglio

---

<sup>193</sup> Cfr. *Discorso pronunciato dal Senatore E. Pascale Procuratore generale presso la Corte di Cassazione di Roma nella Assemblea generale del 3 gennaio 1901*, cit. pp. 13, 4.

<sup>194</sup> Cfr. *Discorso pronunciato da O. Quarta, Avvocato generale presso la Corte di Cassazione di Roma nella Assemblea generale del 3 gennaio 1903*, cit. pp. 26, 7.

di una vasta e rivoluzionaria riforma, al bisogno che tutti sentiamo di dare migliore assetto al funzionamento della giustizia civile e penale»<sup>195</sup>.

Nei progetti presentati durante il periodo considerato il problema dell'unità della cassazione, raggiunta soltanto a livello penale, pur ritenuta una necessità dell'istituto poiché se «moltiplicato, si deforma e si abbassa»<sup>196</sup>, venne in qualche modo sorvolato e mai affrontato direttamente con disegni di legge che proponessero l'eliminazione definitiva delle Corti regionali. Anzi, in tutti i disegni di legge dell'epoca le corti territoriali, definite ora Corti di revisione di terza istanza, oppure considerate sedi distaccate della Corte suprema, il termine soppressione o abolizione non appare mai.

L'aspirazione all'unificazione continuava ad incontrare le medesime ostilità del passato tra le quali al primo posto era: «la suggestiva, direi quasi la gelosa venerazione che suscita l'amore del natio loco verso istituti che bene meritano nell'amministrazione della giustizia degli antichi Stati»<sup>197</sup>.

Lo spirito fortemente conservatore della Camera riconosceva, infatti, le Corti di cassazione territoriali ancora come centri di studi e di tradizioni giuridiche; scuole di diritto la cui abolizione avrebbe comportato un grave danno alla cultura giuridica italiana. Non si comprendeva, inoltre, l'utilità di un'unica cassazione in ambito civile quando in sede penale, nonostante la sua unità, poteva accadere che gli stessi magistrati nello stesso giorno fossero capaci di sanzionare due massime in aperta contraddizione tra di loro<sup>198</sup>.

Sebbene l'uniformità non potesse essere assoluta, mutando negli anni gli uomini e le condizioni, era tuttavia auspicabile che fosse comunque garantita rispetto alle contraddizioni che sorgevano allora fra i diversi organi della stessa magistratura<sup>199</sup>.

---

<sup>195</sup> Cfr. L. Mortara, *Della necessità di restaurare la Corte di cassazione. Lettera a Carlo Fadda*, in *Lo Stato moderno e la giustizia: e altri saggi*, prefazione di A. Pizzorusso, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1992, pp. 159 – 173 a p.160.

<sup>196</sup> Cfr. *Discorso pronunciato dal Senatore E. Pascale Procuratore generale presso la Corte di Cassazione di Roma nella Assemblea generale del 3 gennaio 1901*, cit. p. 17.

<sup>197</sup> Cfr. *Regia Corte di cassazione di Roma. Inaugurazione dell'anno giudiziario 1913 – 1914. Discorso del Procuratore generale Lodovico Mortara Senatore del Regno, nell'Assemblea generale del 6 novembre 1913*, Roma, Stamperia Ripamonti, 1913, pp. 31, 2.

<sup>198</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXI, 2ª sessione, discussioni, tornata del 10 maggio 1904, intervento dell'on. le Di Stefano.

<sup>199</sup> Cfr. L. Mortara, *La Corte di cassazione. Come è e come dovrebbe essere*, in "Rivista d'Italia", ottobre 1904, anno VII, vol. II, fasc. X, pp. 534 – 546, a p. 539: partendo dal presupposto che si sarebbe potuto trarre dal risultato avutosi con l'unificazione della cassazione penale argomento per dire che neppure con l'unificazione della civile si sarebbe giunti all'uniformità della legge, il giurista spiegò che le contraddizioni tra le decisioni della Corte di cassazione penale erano dovute al fatto che l'istituto si trovò ad applicare un nuovo codice penale e che, quindi, nei primi anni della sua attività fosse naturale avere

Tra le proposte formulate per ovviare all'inconveniente delle incongruenze tra le sentenze, considerato il motivo principale per non giungere all'unificazione della Corte anche a livello civile, l'avvocato Enea avanzò l'idea che, ogni sei mesi, le massime stabilite nelle decisioni a sezioni unite della cassazione fossero consegnate al guardasigilli e successivamente presentate al Parlamento per essere convertite e quindi codificate in leggi interpretative. In questo modo si sarebbe assicurata la tanto sospirata uniformità dei giudicati<sup>200</sup>.

La Corte di cassazione doveva, infatti, innanzitutto rispondere al bisogno che da tutti fosse osservata la legge. L'uniformità della giurisprudenza avrebbe dovuto essere una conseguenza, un mezzo, piuttosto che un fine. Essendo del tutto normale che le decisioni della Corte non fossero invariabili, e risentissero della mutabilità delle condizioni del momento storico e della società, ciò che si voleva ottenere dalle decisioni della Corte era l'uniformità dei principi<sup>201</sup>.

Nei progetti e nei disegni di legge presentati durante anche gli ultimi anni del periodo liberale si riscontrano sempre gli stessi diversi orientamenti del passato: l'uno favorevole all'unità della Corte, presente in tutti i progetti presentati all'indomani della costituzione dell'organo; una tendenza alla conservazione della pluralità delle corti regionali espressa nel progetto del ministro Orlando del 1908; una tendenza intermedia favorevole alla pluralità delle corti legate alla cassazione centrale consentendo l'uniformità della interpretazione giurisprudenziale; ed infine una vocazione alla pluralità delle corti regionali in qualità di Corti di terza istanza come fu sostenuto dal primo dei progetti proposti al Parlamento nazionale nel 1903<sup>202</sup>.

Presentato dal presidente del Consiglio Zanardelli insieme col ministro della Giustizia Cocco-Ortu, il disegno di legge mirava ad attuare una reale «unificazione e riforma radicale della Corte di cassazione che la riconduca alla sua primitiva e razionale funzione di regolatrice della interpretazione della legge»<sup>203</sup>.

La novità fu nella premessa, nella quale, si affermava che il principio della terza istanza e quello della cassazione non fossero tra loro inconciliabili; vi si asseriva la necessità,

---

delle titubanze; inoltre non si avevano elementi per ritenere che la mutabilità della giurisprudenza avesse le medesime proporzioni nella materia penale come nella civile.

<sup>200</sup> Cfr. G.M. Enea, *Riforma razionale dell'ordinamento giudiziario in Italia e nelle altre nazioni*, cit. p. 26.

<sup>201</sup> Cfr. O. Quarta, *Relazione presentata dal Senatore O. Quarta, Procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma nell'Assemblea generale del 4 gennaio 1909*, Roma, Tipografia dell'unione editrice, 1910, p. 24.

<sup>202</sup> Cfr. P. Calamandrei, *La cassazione civile*, cit. vol. II, pp. 406 ss.

<sup>203</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXI, 2<sup>a</sup> sessione 1902 – 1903, doc. 294.

da un lato, di ricondurre la cassazione alla sua funzione originaria e dall'altro, di dare alle parti interessate nel procedimento un rimedio superiore all'appello: si lamentava il fatto che proprio la mancanza di un giudizio superiore all'appello avesse in qualche modo denaturato la cassazione dalla sua propria e originaria funzione. Si proponeva dunque l'istituzione nelle città sedi delle cassazioni regionali di cinque Corti di revisione competenti a conoscere in terza istanza le controversie civili, già discusse in appello, e l'istituzione a Roma di una Corte di cassazione unica divisa in tre sezioni, due penali ed una civile, limitata a conoscere dei soli ricorsi per violazione o falsa applicazione della legge<sup>204</sup>. Le Corti regionali divenivano quindi dei veri e propri tribunali di terza istanza in grado di conoscere sia il fatto che il diritto di una causa, mentre l'intervento della corte romana sarebbe intervenuto per i ricorsi contro sentenze inappellabili o di terza istanza, o di primo e secondo grado<sup>205</sup>.

Nella relazione venne spiegato come il sistema delle tre istanze di merito rispondesse meglio «al bisogno della matura istruzione della causa; con esso si hanno tre giudizi integrali sulla controversia senza scissione della questione di diritto dalla questione di fatto. [...] Al contrario il sistema della cassazione risponde al bisogno della retta ed uniforme interpretazione ed applicazione della legge: esso prescinde dalle singole contingenze dei fatti, e accettando questi quali furono ricostruiti e affermati dall'ultimo giudizio di merito, si limita a conoscere della questione di diritto a garanzia meno del diritto particolare de'litiganti, che delle ragioni superiori e dell'interesse generale della legge». Si trattava quindi di due questioni distinte: «Quello della terza istanza è problema del come abbia a procedere la giurisdizione ordinaria di merito; quello della cassazione comincia invece là ove la giurisdizione ordinaria ha esaurito il suo compito, ed è problema del come debba procedere l'esame straordinario di pura legittimità»<sup>206</sup>. Si trattava di due istituti differenti che non andavano posti in alternativa e che ammettevano, quindi, una separata soluzione.

Il progetto, nonostante il favore della Camera, non venne comunque approvato: la riforma della Cassazione proposta da Zanardelli fu molto criticata in particolare dai sostenitori della terza istanza. «Una sola visione esatta aveva avuto Zanardelli, ma gliela annebbiò la farragine delle idee e dei propositi tumultuariamente accozzati nel suo progetto; quello della urgenza e della grande utilità di migliorare in modo essenziale

---

<sup>204</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>205</sup> Cfr. M. Meccarelli, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita*, cit. p. 60.

<sup>206</sup> Cfr. *Ibidem*.

l'istituto della magistratura suprema nazionale» definita «maestra e donna di tutta la funzione giudiziaria»<sup>207</sup>.

La proposta ebbe, in ogni caso, il merito di aver affrontato la riforma da un altro punto di vista. Non si trattava più di scegliere tra cassazione e terza istanza: questi erano due istituti opposti l'uno all'altro; il primo assecondava l'aspirazione degli Stati moderni verso la semplificazione della giustizia diminuendo i gradi di giudizio ed il numero degli organi giudiziari a difesa di un interesse pubblico; il secondo, supponendo un doppio grado di giudizio, prevedeva un sistema giudiziario completamente diverso che poneva invece in primo piano l'interesse particolaristico dell'individuo<sup>208</sup>. Si trattava di amalgamare insieme i due istituti.

Due anni più tardi su proposta del Senatore Pagano fu proposto ed approvato un provvedimento che modificò l'articolo 8 della legge 6 dicembre 1888, n. 5825, che deferiva alla Corte di Roma la cognizione di tutti gli affari penali del Regno. Il provvedimento riesaminava la composizione ed il funzionamento delle sezioni unite civili della Corte nell'intento di rendere più agevole ed efficiente il compito della seconda sezione penale.

Nel 1888 era stato deciso che, per le questioni civili, nel caso in cui fossero sorte divergenze tra la sentenza di annullamento della cassazione e le decisioni del magistrato del tribunale territoriale, alla sezione civile della Corte di Roma avrebbero preso parte anche magistrati addetti alla sezione penale. Poiché negli anni il numero dei procedimenti esaminati dalla seconda sezione era andato sempre più crescendo «in guisa, che nonostante lo studio, l'amore e l'impegno dei componenti di essa, il residuo annuale è divenuto ognor più sensibile, specialmente negli ultimi anni», si decise che per le decisioni a sezioni unite, aventi ad oggetto cause civili, si abolisse il divieto di chiamare consiglieri che non facessero parte della seconda sezione penale<sup>209</sup>. Il progetto prendendo le mosse da una norma di dettaglio, colse l'occasione di sollecitare l'esecutivo perché fosse dato alla Suprema magistratura un assetto migliore, anche facendo ricorso al metodo dei parziali ritocchi, che secondo il Senatore potevano risultare pericolosi per le ripercussioni che potevano avere su quegli istituti minori

---

<sup>207</sup> Cfr. L. Mortara, *La Corte di cassazione. Come è e come dovrebbe essere*, cit. p. 536.

<sup>208</sup> Cfr. P. Calamandrei, *La cassazione civile*, cit. vol. I, p. 399.

<sup>209</sup> Cfr. l. 2 luglio 1905, n. 296; AP, Senato, leg. XXII, sessione 1904 – 1909, doc. 50-A relazione del Senatore Pagano. Alla Camera il relatore fu l'on. le Lucchini: cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione 1904 – 1909, doc. 156 - A.

collegati tra loro, ma non altrettanto per la cassazione che esplicava le proprie funzioni in modo autonomo<sup>210</sup>.

Appariva sempre più evidente che la contemporanea esistenza di ben cinque Corti di cassazione non solo rendeva gravoso il lavoro della cassazione della capitale, di cui si lamentavano lentezza e dispendi nel passaggio di un ricorso da una corte locale a quella romana, ma rendeva allo stesso tempo anche poco soddisfacenti le condizioni di lavoro delle Corti regionali che funzionavano poco e male: a Firenze, ad esempio, il lavoro era così modesto in quantità che talvolta ne rimaneva priva, mentre le sedi di Napoli e Palermo erano accusate di aver lasciato un arretrato di cause insolute molto alto. Era necessario dunque rinnovare l'istituto e riportarlo a quella che era la sua funzione originaria, eliminando le anomalie e le storture e riportando le cassazioni locali a quelle attribuzioni relative alle sole questioni di fatto, lasciando alla cassazione centrale le decisioni relative alle questioni di diritto<sup>211</sup>.

Anche stavolta la Camera espresse non poche perplessità circa l'attuazione della legge nel timore che la sua approvazione sancisse l'abolizione delle Corti locali e si decise di non farne nulla<sup>212</sup>.

Un progetto nuovo fu presentato dal ministro Gallo nel 1906 "Modificazioni all'ordinamento giudiziario" il cui quinto titolo fu interamente riservato alla riforma della suprema magistratura. Anche questa volta l'obiettivo era quello di richiamare la Cassazione alla funzione per la quale era stata costituita ovvero, l'esatta ed univoca interpretazione della legge escludendo dalle sue competenze qualsiasi altra competenza. Il testo faceva direttamente riferimento nell'articolo 42 all'unificazione della Corte disponendo: «la Corte di cassazione è unica anche in materia civile, con sede principale in Roma ed è divisa in sezioni che oltre quelle di Roma hanno sede in Firenze, Napoli, Palermo, Torino. La Corte ha un primo presidente ed un procuratore generale residente in Roma. I capi delle quattro sezioni distaccate sono presidenti di sezione e avvocati generali». La proposta che secondo Gallo mirava «a convertire in formula legislativa ciò che è già una verità di fatto» non creava un sistema costituito da più corti di pari

---

<sup>210</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>211</sup> Cfr. *Ivi*, Camera, leg. XXII, sessione 1904 – 1909, doc. 156 - A.

<sup>212</sup> Cfr. *Ivi*, 1<sup>a</sup> sessione, discussioni, 1<sup>a</sup> tornata del 30 giugno 1905. Intervento dell'on.le Simoni: «Quindi, che si aspiri alla riforma della cassazione, è giusto, ed è un'aspirazione comune; ma sia ben chiaro che questa aspirazione non debba portare al concetto che la Camera, sin d'ora, crede di affermare l'utilità di abolire le diverse cassazioni in materia civile. Anzi, ci aggiungo del mio (perché sono impenitente in questo concetto) che giorno verrà in cui, per ragioni di giustizia e di equità e pel retto funzionamento della giustizia, si dovrà tornare alle cassazioni penali regionali».

importanza e indipendenti tra loro, ma un'organizzazione formata da un'unica corte centrale, vero centro organico della giurisdizione di ultima istanza, con sede a Roma, con delle sezioni distaccate nelle ex capitali preunitarie per l'esercizio di una limitata competenza civile. Il progetto, in questo modo, affermava e negava al tempo stesso l'unicità della cassazione. Infatti pur essendo la Corte di cassazione unica, anche in materia civile, con sede principale a Roma, rimaneva comunque divisa in sezioni regionali<sup>213</sup>.

Nei confronti dell'unità della Corte il progetto, quindi, non rappresentava alcun progresso, anzi, tutt'altro. Invece di affrontare il problema dell'unificazione lo considerava già risolto. Non sopprimendo le Corti regionali ma collegandole direttamente alla sede di Roma come fossero sedi distaccate di essa sanciva legislativamente ciò che era entrato da tempo a far parte della prassi. Il ministro non comprese la divergenza tra le due opposte enunciazioni: da un lato il principio dell'unificazione affermato nella legge e dall'altro la mancata soppressione delle Corti regionali<sup>214</sup>.

Anzi, Gallo assicurò in maniera incontrovertibile che l'unificazione non avrebbe avuto come fine la soppressione delle Corti locali: «Questi corpi rimarranno, finché tale sarà la volontà del Parlamento».

Infine, nell'intento di attirare i migliori talenti del foro e della cattedra il progetto si proponeva di innalzare gli stipendi dei membri e dei capi delle corti<sup>215</sup>.

Il secondo progetto Gallo dal titolo "Riordinamento delle giurisdizioni", partendo dallo stesso proposito di voler ricondurre l'istituto della cassazione alle sue originarie funzioni, limitò i motivi di ricorso in cassazione. Escluse dalle attribuzioni della Corte, sulla cui unificazione o meno questa volta non fece menzione, tutti quei procedimenti che avrebbero comportato un'indagine di fatto e un giudizio di apprezzamento riservandoli alle competenze del giudice di merito<sup>216</sup>. Entrambi i progetti, almeno per la parte relativa alla riforma della suprema giustizia, dopo la scomparsa del guardasigilli non furono ripresi da Orlando che, invece, presentò alla Camera una prima volta il 16 marzo 1908 ed una seconda il 24 maggio 1909<sup>217</sup> un progetto dal titolo "Nuove

---

<sup>213</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XXII, sessione 1904 -1906, doc. 544.

<sup>214</sup> Cfr. P. Calamandrei, *La cassazione civile*, cit. vol. II pp. 753, 4; M. Meccarelli, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita*, cit. pp. 77 – 79.

<sup>215</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione 1904 -1906, doc. 544.

<sup>216</sup> Cfr. *Ivi*, doc. 545.

<sup>217</sup> Cfr. *Ivi*, leg. XXIII, 1ª sessione 1909, doc. 147.

disposizioni intorno all'ordine e alla forma dei giudizi". Il testo che ridisegnava la disciplina processuale civile andò a modificare anche il ricorso per cassazione e per conseguenza l'organizzazione dell'organo<sup>218</sup>.

Il riordinamento della suprema magistratura nasceva dall'urgenza di dare una corretta sistemazione ai rapporti giurisdizionali fra la Corte di Roma e le Corti locali, «sia per l'anomalia della coesistenza di cinque organi di giurisdizione suprema non aventi parità ed uniformità di attributi dei poteri, sia per l'abuso che nella pratica si è venuta formando di ricorrere troppo spesso alla eccezione di incompetenza come mezzo dilatorio per sottrarre almeno temporaneamente alla Corte territoriale la cognizione di una lite». La coesistenza delle cinque Corti poteva essere giustificata soltanto eliminando il giudizio a sezioni unite e concedendo una uguale autorità a ciascuna Corte<sup>219</sup>.

Nell'intento di voler accrescere il prestigio e la nobiltà della funzione giudiziaria della Corte si decise di diminuire i casi di ricorso. Venne modificata anche la distribuzione del potere e delle competenze fra le Corti in virtù del fatto che la Cassazione di Roma aveva assunto funzioni molto più importanti rispetto a quelli delle Corti territoriali.

La riforma era richiamata non solo da osservazioni giuridiche ma anche dal punto di vista dell'utilità sociale in quanto aveva lo scopo di eliminare le complicazioni, i dispendi e le dilazioni dei litigi dovuti all'impugnazione delle sentenze.

Negli anni il ricorso per cassazione, infatti, aveva perso il carattere di ricorso straordinario e ciò era testimoniato, oltre che dall'uso sempre più frequente che se ne faceva, anche dall'aver mantenuto in vita cinque Corti di cassazione; né bastava a legittimare il ricorso come eccezionale il fatto che l'oggetto del ricorso fosse più circoscritto perché limitato al solo diritto. Anzi, la rarità con la quale il Pubblico ministero adiva la cassazione per le sole ragioni inerenti il diritto faceva sorgere il dubbio se non fosse il caso di abolirlo.

L'inadeguatezza della Corte che si riscontrava nello svolgimento delle sue funzioni non era da attribuire agli uomini come da alcuni veniva lamentato, ma piuttosto all'ordinamento giudiziario<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> Sulla riforma Orlando cfr. N. Stolfi, *La riforma della Corte di cassazione*, in "Giurisprudenza italiana", anno 1912, vol. LXIV, pp. 200 – 260.

<sup>219</sup> Cfr. AP, Camera, leg. XXII, sessione 1904 – 1908, doc. 968.

<sup>220</sup> Cfr. *Ibidem*.

Con questo progetto Orlando abbandonò, dunque, definitivamente i precedenti tentativi di ridurre ad un unico strumento le cinque Corti di cassazione e affermò al contrario il sistema della pluralità<sup>221</sup>.

Il ministro non era contrario «a priori» all'unificazione della cassazione, non negava il fatto che l'unificazione dell'organo avrebbe certamente costituito un progresso ma si rendeva conto che le condizioni in cui versava il paese, data «la quantità dei litigi civili» che giungevano in cassazione, non era un progetto praticamente attuabile. Solo quando la cassazione fosse stata ricondotta alla sua funzione principe ovvero quella di dettare le massime di diritto nelle più importanti controversie e fosse stato ridotto il numero dei litigi, solo allora si sarebbe potuto realmente parlare di cassazione unica. Ma quando la cassazione di Napoli si trovava a dover decidere un numero di cause civili di gran lunga superiore alla Corte di Roma «val proprio la pena di moltiplicare le sezioni della cassazione di Roma, e accrescere questa di tante sezioni per quante sono ora le cassazione regionali, perché si ottengano in fondo gli stessi effetti della molteplicità e della contraddizione della giurisprudenza, recando danni gravi a regioni, che hanno ora tali magistrature»<sup>222?</sup>

Secondo Orlando i tempi per l'unificazione delle Corti supreme erano, soprattutto nella giustizia civile, prematuri. L'unità della giurisprudenza tanto decantata ed auspicata non assicurava grandi vantaggi. Avrebbe creato un'ulteriore immobilizzazione del diritto già da tempo cominciata con la codificazione. Inoltre, da un punto di vista puramente pratico, per smaltire quel gran numero di sentenze rimaste pendenti davanti alle Corti regionali sarebbe stato necessario suddividere la Cassazione di Roma in tante sezioni quante le Corti regionali<sup>223</sup>.

Il suo progetto dunque, decisamente propenso alla pluralità delle Corti, partendo dal presupposto della impossibilità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza, mirava a consolidare il sistema delle Corti regionali, abolendo il giudizio a sezioni unite<sup>224</sup>.

La proposta non mancò di suscitare anche qualche critica: l'uguaglianza di attribuzioni che il progetto intendeva realizzare tra la Corte romana e quelle locali non sembrava essere attuabile se prima non si fossero abolite le leggi fondamentali che regolamentavano gli istituti giudiziari.

---

<sup>221</sup> Cfr. P. Calamandrei, *La cassazione civile*, cit. vol. I, pp. 754.

<sup>222</sup> Discorso del ministro Orlando nella discussione di bilancio 1908 – 1909 in *Discorsi parlamentari di Orlando*, cit. vol. II, pp. 783, 4.

<sup>223</sup> Cfr. M Ganci, *Vittorio Emanuele Orlando*, cit. p. 133.

<sup>224</sup> Cfr. P. Calamandrei, *La cassazione civile*, cit. vol. II p. 406.

Le quattro Corti regionali erano molto diverse rispetto a quella romana. Sebbene esse avessero il titolo e la denominazione di Corti supreme nella realtà erano tutt'altro. Non si potevano considerare cassazioni aventi la piena ed assoluta giurisdizione del Supremo collegio se messe nella condizione di sezioni civili con giurisdizione limitata e nella medesima posizione di soggezione e dipendenza organica che le sezioni penali e civili della cassazione di Roma avevano verso le proprie sezioni unite<sup>225</sup>.

Il testo fu deferito alla Commissione speciale dei 18 che avrebbe dovuto giudicare anche la legge sulle guarentigie e la disciplina della magistratura, ma poi per la fine del ministero non fu mai discusso in Parlamento né ripreso dal successivo guardasigilli Vittorio Scialoja.

L'insuccesso del progetto Orlando, secondo il Mortara, derivava anche dalla «maggiore deferenza manifestata in quel caso per l'esercizio formalmente pieno della potestà legislativa»<sup>226</sup> che di fatto impedì al Parlamento la discussione dei settantasei articoli del testo di legge. L'unica via secondo l'autore sarebbe stata la concessione da parte del Parlamento al Governo di un ampio mandato di fiducia con l'indicazione dei principi generali entro i quali doveva rimanere l'opera legislativa dell'esecutivo.

Le difficoltà nel riformare il procedimento civile erano anche di ordine diverso: a differenza dell'ordinamento del processo penale, diretto alla tutela di pubblici interessi riconosciuti universalmente, l'ordinamento del processo civile, pur rispondendo ad interessi generali, aveva per oggetto la tutela di interessi privati e il regolamento del conflitto del singolo che si dibatte davanti il magistrato<sup>227</sup>.

Si tornò a parlare di unificazione della cassazione in occasione della discussione in Senato del disegno di legge presentato da Finocchiaro-Aprile relativo all'ordinamento giudiziario, in merito alla proposta che dava la facoltà al Governo di aumentare con decreto reale il numero delle sezioni delle Corti d'appello e di cassazione<sup>228</sup>. L'attenzione fu posta ancora una volta sugli interessi di carattere particolare che di fatto ostacolavano l'unificazione, facendo sì che soltanto in Italia si avesse un sistema definito dal Mortara «ibrido»: con la Corte di Roma che aveva una serie di attribuzioni,

---

<sup>225</sup> Cfr. *Relazione presentata dal Senatore O. Quarta, Procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma nell'Assemblea generale del 4 gennaio 1909*, Roma, Tipografia dell'unione cooperativa editrice, 1909 p. 21.

<sup>226</sup> Cfr. *Regia Corte di cassazione di Roma. Inaugurazione dell'anno giudiziario 1913 – 1914. Discorso del Procuratore generale Lodovico Mortara senatore del Regno, nell'Assemblea generale del 6 novembre 1913*, cit. p. 9.

<sup>227</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>228</sup> In realtà fu approvato il provvedimento in base al quale il ministro, in caso di bisogno, poteva aumentare il numero dei consiglieri della cassazione.

non ultima quella penale, che la rendeva nettamente superiore alle altre Corti territoriali, tribunali supremi di nome ma non di fatto. In tutti quei casi in cui in seguito all'annullamento di una sentenza e il ricorso in appello, le Corti provinciali avessero emesso una sentenza contraria alla prima, emessa dalla cassazione di Roma, esse non potevano più agire poiché, in quel caso un nuovo ricorso poteva essere risolto soltanto a sezioni unite di cui però esse non disponevano non avendo più la sezione penale che impediva loro di fatto di giudicare a sezioni riunite.

Le corti locali erano completamente subordinate alla Suprema Corte romana che poteva censurare o annullare qualsiasi loro sentenza<sup>229</sup>.

Ciò faceva che sì che a queste Corti si facesse ricorso non come tribunali in grado di interpretare il diritto ma piuttosto il fatto e il merito, come fossero tribunali di terza istanza<sup>230</sup>.

Il lungo elenco di disegni di legge relativi alla unificazione della Corte di cassazione, presentati da quasi tutti i ministri che si succedettero alla guida del dicastero fin dall'unità, furono secondo il Calamandrei il risultato di un eterno dissidio, presente nel campo giudiziario così come nella vita politica tra due opposte tendenze: «Da un lato sta la parte più autorevole, più illuminata e più spassionata della dottrina, reclamante una riforma razionale dell'istituto che, qualunque sia il sistema che si reputi migliore, valga a togliere il nostro ordinamento giudiziario dallo stato di provvisorietà cronica in cui si trova; dall'altro c'è una coalizione potente di interessi regionali e professionali che oppone alle belle ragioni teoriche dei riformatori la resistenza passiva di chi preferisce, pur che i lucri non cessino, che le cose restino perpetuamente come sono, anche con disdoro della nostra Patria; e il Parlamento continua anche in questo campo a dare esempio tipico di impotenza, senza riuscire ad imporre ai riluttanti la riforma, e senza osare di confessar chiaramente che di questa riforma la maggioranza non vuole sentir parlare»<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> Cfr. AP, Senato, leg. XXIII, 1<sup>a</sup> sessione 1909 – 1912, tornata del 15 marzo 1912 intervento del Senatore Mortara.

<sup>230</sup> Cfr. *Ivi*, tornata dell'11 marzo 1912, intervento del Senatore De Blasio.

<sup>231</sup> Cfr. P. Calamandrei, *La cassazione civile*, cit. vol. I, pp. 755, 6.



## *Appendice*

Ministri della giustizia, Segretari generali e Sottosegretari di Stato dal 1873 al 1916

19 luglio 1873 – 25 marzo 1876

ministro: Paolo Onorato Vigliani

segretario generale: Giacomo Giuseppe Costa

25 marzo 1876 – 24 marzo 1878

ministro: Pasquale Stanislao Mancini

segretario generale: Francesco La Francesca

24 marzo - 19 dicembre 1878

ministro: Raffaele Conforti

segretario generale: Giovanni Della Rocca

19 dicembre 1878 – 14 luglio 1879

ministro: Diego Tajani

14 luglio – 25 novembre 1879

ministro: Giovanni Battista Varè

segretario generale: Tito Ronchetti

25 novembre 1879 – 29 maggio 1881

ministro: Tommaso Villa

segretario generale: Tito Ronchetti

29 maggio 1881 – 25 maggio 1883

ministro: Giuseppe Zanardelli

segretario generale: Tito Ronchetti e dal 12 luglio 1882 Francesco Cocco-Ortu

25 maggio 1883 – 30 marzo 1884

ministro: Bernardino Giannuzzi Savelli

segretario generale: Luigi Solidati Tiburzi

30 marzo - 24 novembre 1884

ministro: Nicolò Ferracciù

segretario generale: Luigi Solidati Tiburzi e dal 1° maggio 1884 Giuseppe Basteris

24 novembre 1884 – 29 giugno 1889

ministro: Enrico Pessina

segretario generale: Giuseppe Basteris

29 giugno 1889 – 4 aprile 1887

ministro: Diego Tajani

segretario generale Giuseppe Basteris fino al 16 luglio 1885

4 aprile 1887 – 9 febbraio 1891

ministro: Giuseppe Zanardelli

segretario generale: Francesco Cocco-Ortu (dal 1° marzo 1888 sottosegretario di Stato)

9 febbraio - 31 dicembre 1891

ministro: Luigi Ferraris

sottosegretario: Giovanni Della Rocca

31 dicembre 1891 – 15 maggio 1892  
ministro: Bruno Chimirri  
sottosegretario: Giovanni Della Rocca

15 maggio 1892 – 24 maggio 1893  
ministro: Teodorico Bonacci  
sottosegretario: Pietro Nocito

24 maggio – 5 luglio 1893  
ministro: Lorenzo Eula  
sottosegretario: Emanuele Gianturco

8 luglio – 27 settembre 1893  
ministro: Francesco Santamaria Nicolini  
sottosegretario: Emanuele Gianturco

27 settembre – 15 dicembre 1893  
ministro: Giacomo Armò  
sottosegretario: Emanuele Gianturco

15 dicembre 1893 – 10 marzo 1896  
ministro: Vincenzo Calenda di Tavani  
sottosegretario: Edoardo Daneo

10 marzo 1896 – 15 agosto 1897  
ministro: Giacomo Giuseppe Costa  
sottosegretario: Scipione Ronchetti

15 agosto – 18 settembre 1897  
ministro ad interim: Antonio di Rudini  
sottosegretario: Scipione Ronchetti

18 settembre – 14 dicembre 1897  
ministro: Emanuele Gianturco  
sottosegretario: Scipione Ronchetti e dal 2 ottobre 1897 Cesare Fani

14 dicembre 1897 – 1° giugno 1898  
ministro: Giuseppe Zanardelli  
sottosegretario: Cesare Fani

1° giugno - 29 giugno 1898  
ministro: Teodorico Bonacci  
sottosegretario: Cesare Fani

29 giugno 1898 – 14 maggio 1899  
ministro: Camillo Finocchiaro Aprile  
sottosegretario: Massimo Bonardi

14 maggio 1899 – 24 giugno 1900  
ministro: Adeodato Bonasi  
sottosegretario: Nicola Falconi

24 giugno 1900 – 15 febbraio 1901  
ministro: Emanuele Gianturco  
sottosegretario: Nicola Balenzano

15 febbraio 1901 – 3 novembre 1903

ministro: Francesco Cocco-Ortu

sottosegretario: Roberto Talamo

3 novembre 1903 - 28 marzo 1905

ministro: Scipione Ronchetti

sottosegretario: Luigi Facta

28 marzo 1905 – 8 febbraio 1906

ministro: Camillo Finocchiaro Aprile

sottosegretario: Luigi Facta e dal 31 dicembre 1905 Luigi Rossi

8 febbraio – 29 maggio 1906

ministro: Ettore Sacchi

sottosegretario: Pietro Chimienti

29 maggio 1906 - 7 marzo 1907

ministro: Nicolò Gallo

sottosegretario: Gaspare Colosimo

7 marzo 1907 – 11 dicembre 1909

ministro: Vittorio Emanuele Orlando

sottosegretario: Marco Pozzo

11 dicembre 1909 – 31 marzo 1910

ministro: Vittorio Scialoja

sottosegretario: Carlo Fabri

31 marzo 1910 – 30 marzo 1911

ministro: Cesare Fani

sottosegretario: Alessandro Guarracino

30 marzo 1911 – 21 marzo 1914

ministro: Camillo Finocchiaro Aprile

sottosegretario: Carlo Gallini

21 marzo – 5 novembre 1914

ministro: Luigi Dari

sottosegretario: Pietro Chimienti

5 novembre 1914 – 19 giugno 1916

ministro: Vittorio Emanuele Orlando

sottosegretario: Pietro Chimienti



## **Bibliografia**

- G. Abignente, *La riforma giudiziaria*, Roma, Società Editrice Dante Alighieri, 1900;
- A. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989;
- A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, Giuffrè, 1960;
- Id., *Introduzione alla Bibliografia dell'età del Risorgimento*, Firenze, Olschki, 1972, pp. 475 – 486;
- A. Assisi, *Il Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti. Nelle sue vicende*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1919;
- G. Barbagallo, *La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia*, in *Il Consiglio di Stato nella Storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861 – 1948)*, a cura di G. Melis, Milano, Giuffrè;
- G. Bartellini Moech, *Il Pubblico Ministero dallo Stato liberale allo Stato fascista. Significato di un ordinamento leggi e circolari 1865-1941: comunicazione al 3° Convegno nazionale dei Comitati di azione*, Roma, Arti grafiche Jasillo, 1966;
- S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, Cedam, 1964;
- M. Battaglini, *Aspetti della vita dei problemi della giustizia in Italia dal 1812 al 1910*, in *Studi in onore di Biagio Petrocelli*, Milano, Giuffrè, 1972, vol. I pp. 141 – 258;
- N. Bertini, *L'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia*, in “Le Carte e la Storia”, 2003, n.1, pp. 199 – 206;
- Id., *Il Ministero della Giustizia e degli Affari di culto tra la crisi dello Stato liberale e la stabilizzazione del regime fascista (1919-1932)* in “Le Carte e la Storia”, 2005 n. 2, pp. 171-191;
- A. Bonasi, *La magistratura in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1884;
- G. Bortolucci, *La nuova riforma giudiziaria in Italia*, Modena, P. Toschi, 1885;
- E. Bruti Liberati e L. Pipino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Milano, Feltrinelli, 1998;
- P. Calamandrei, *La cassazione civile, vol. I Storia e legislazioni*, Milano, Bocca Editori, 1920;
- Id., *La cassazione civile*, Milano, Bocca Editori, 1920, 2 volumi;
- P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978;
- F. Cammarano, *La costruzione dello Stato e la classe dirigente*, in *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, vol. 2, *Il nuovo stato e la società civile*, Roma-Bari, Laterza, 1995;
- G. Carocci, *Agostino Depretis e la politica interna italiana 1876 – 1887*, Torino, Einaudi, 1956;
- D. Cavalleri, *L'istituto della cassazione e della terza istanza*, Ulrico Hoepli, Milano 1902;

R. Chiarini, *Giuseppe Zanardelli, Atti del convegno Brescia 29 -30 settembre 1983*, a cura di R. Chiarini, Milano, Franco Angeli, 1985;

Id. *Ambizioni e difficoltà di un progetto riformatore*, in *Alle origini dell'età giolittiana, La «svolta liberale» del governo Zanardelli – Giolitti 1901 -1903*, Brescia, Marsilio, 2003, pp. 39 – 59.

G. Cianferotti, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980;

M. D'Addio, *Politica e Magistratura (1848 – 1876)*, Milano, Giuffrè, 1996;

L. Daga, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, Jovene, 1973;

*Dichiarazioni del Ministro di Grazia e Giustizia (Tajani) intorno alle riforme riguardanti gli organici del Ministero di Grazia e Giustizia e la Magistratura*, Senato della Regno, Roma, Tip. del Senato, 1879;

G. Di Federico, *La professione giudiziaria in Italia ed il suo contesto burocratico*, in “Rivista trimestrale di diritto e procedura civile”, anno XXXII, n. 1 marzo 1978, pp. 798 – 813;

*Discorso pronunciato dal Senatore E. Pascale Procuratore generale presso la Corte di Cassazione di Roma nella Assemblea generale del 3 gennaio 1901*, Roma, Forzani e C. Tipografi del Senato;

*Discorsi parlamentari di P. S. Mancini raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1905, 8 voll.;

*Discorsi Parlamentari di A. Depretis raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Roma, Tip. Della Camera dei Deputati, 1891, 8 voll.;

*Discorsi Parlamentari di G. Zanardelli raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1905, 3 voll.;

*Discorsi parlamentari di V.E. Orlando raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Roma, Tipografia Camera dei deputati, 1965, 4 voll.;

*Disegno di legge presentato dal ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti(Tajani) per la riforma dell'ordinamento giudiziario: seduta del 25 novembre 1885*, Roma, Regia Tip. Ripamonti, 1885;

G. M. Enea, *Riforma razionale dell'ordinamento giudiziario in Italia e nelle altre nazioni*, S. Lapi, Città di Castello, 1902;

Id., *Il miglioramento reale e non effimero della magistratura italiana ed i mezzi finanziari per conseguirlo insieme col benessere della carriera delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, senza aggravio dei contribuenti con sgravio del contribuente e con utile dell'erario*, Ancona, Tip. Tabossi, 1899;

Id., *Il guaio della terza istanza nella riforma giudiziaria*, estratto dal “Foro Umbro”, Perugia, Stab. Tip. G. Donnini, 1902;

R. Faucci, *L'osmosi tra politica e amministrazione nel primo trentennio unitario*, in *L'amministrazione pubblica in Italia*, a cura di S. Cassese, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 53 -65;

L. Fischetti, *La riforma giudiziaria in Italia*, in *Onoranze al professore V. Villa per suo 40° anno di insegnamento*, Messina, D'Angelo, 1904, pp. 165 – 186;

- L. Franceschini, *Cassazione e terza istanza*, Foligno, Reale Stab. F. Campitelli, 1903;
- M. Ganci, *V.E. Orlando*, Roma, La Navicella, 1991;
- F.A. Genovese, *La riforma giudiziaria*, in *L'esperienza giuridica di Emanuele Gianturco*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori Editore, 1987;
- C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1849 – 1948*, Roma-Bari, Laterza, 1991;
- C. Guarnieri, *Burocrazia e magistratura*, in *Scienza politica*, a cura di L. Morlino, Torino, Fondazione Angeli, 1989, pp. 223 – 240;
- Id., *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino, 1992;
- Id., *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 365 - 407;
- Id., *L'indipendenza della magistratura*, Bologna, Il Mulino, 1981;
- Id., *La Corte di cassazione in Storia d'Italia. Annali 14. Legge diritto giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, pp. 793 – 817;
- A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano, dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999;
- Id., *Giolitti Giovanni Federico, dottore in leggi*, in “Storia contemporanea”, XII, n. 1, pp. 137 – 173;
- C. Ivaldi, *Da Cassinis a Zanardelli: i Ministri della Giustizia nel primo trentennio del Regno d'Italia. Repertorio bio-bibliografico*, in corso di pubblicazione;
- G.C. Jocteau, *La magistratura e i conflitti di lavoro durante il fascismo, 1926 – 1934*, Milano, Feltrinelli, 1978;
- Id., *I magistrati*, in *Le élites nella storia nella storia dell'Italia unita*, a cura di G. Melis, Napoli, Cuen, 2003. pp. 95 – 107;
- C. Lozzi, *La magistratura dinanzi al Parlamento, osservazioni e proposte del comm. Carlo Lozzi*, Bologna, Società tipografica già compositori, 1883;
- E. Lupo, *La revisione delle circoscrizioni giudiziarie*, in “Giustizia civile”, 1980, vol. II, pp. 397 – 408;
- G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848 – 1967*, Milano, Corbaccio, 1995;
- E. Marchionni, *La riforma giudiziaria in Italia*, Firenze, Cellini, 1886;
- P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffrè, 1967;
- D. Marucco, *L'amministrazione della statistica italiana dall'Unità al fascismo*, Torino, Pluriverso, 1992;
- M. Meccarelli, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita, profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in un prospettiva comparata (1865 – 1923)*, Milano, Giuffrè;
- G. Melis *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996;
- Id., *Francesco Crispi e le riforme amministrative*, in “Le Carte e la storia”, 2003, n. 2 pp. 58 – 64;

- Id., *Giolitti e l'amministrazione*, in *Dal mondo antico all'età contemporanea. Studi in onore di Manlio Brigaglia* offerti dal Dipartimento di Storia dell'Università di Sassari, Roma, Carocci, 2001, pp. 701 – 723;
- C. Melloni, *Eduardo Piola Caselli, magistrato e giurista*, in “Le carte e la Storia”, 2008, n. 2. pp. 128 – 148;
- A. Meniconi, *Note sul sistema delle circoscrizioni giudiziarie*, in *Territorialità e delocalizzazioni nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Torino, Il Mulino, 2007, pp. 183 – 200;
- F. S. Merlino, *Politica e magistratura dal 1860 ad oggi in Italia*, in *L'Italia qual è. Politica e magistratura in Italia dal 1860 ad oggi. Fascismo e democrazia*, a cura di N. Tranfaglia, Milano, Feltrinelli, 1974, pp. 245-311;
- G. Mirabelli, *L'inamovibilità della Magistratura nel Regno d'Italia*, Napoli, Stabilimento tipografico, 1880;
- S. Montaldo, *Il Parlamento e la società di massa (1900 – 19)*, in *Storia d'Italia, Annali 17*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001 pp. 197 – 251;
- L. Montevicchi, *Le riforme crispiane*, in *Amministrazione statale*, Milano, Giuffrè, 1990, vol. I, pp. 415 – 446;
- L. Mortara, *Intorno ai problemi dell'ordinamento della giustizia*, in *Lo stato e moderno e la giustizia e altri saggi*, prefazione di A. Pizzorusso, Napoli, Ed. Scientifiche italiane;
- Id., *Della necessità di restaurare la Corte di cassazione. Lettera a Carlo Fadda*, in *Lo Stato moderno e la giustizia: e altri saggi*, prefazione di A. Pizzorusso, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1992, pp. 159 – 173;
- Id., *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Firenze, Barbera, 1919;
- Id., *La Corte di cassazione. Come è e come dovrebbe essere*, in “Rivista d'Italia, ottobre 1904, anno VII, vol. II, fasc. X, pp. 534 – 546;
- G. Mosca, *Ciò che la storia potrebbe insegnare: scritti di scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1958;
- L. Musci, *I magistrati nel Parlamento italiani in età liberale*, in *Il parlamento italiano*, vol. 7, 1902 – 1908, pp. 223 – 225;
- G. Neppi Modona, *La magistratura e il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1972;
- F. S. Nitti, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896 – 97*, Napoli, Soc. anonima cooperativa tipografica, 1900, pp. 272 – 279;
- S. Notari, *Le istituzioni, introduzione in Bibliografia dell'età del Risorgimento*, Firenze, Olschki, 1970 – 2001, vol. 2 pp. 1215 – 1296;
- A. Nulli, *Governo e magistratura di fronte ai socialisti*, Bologna, Zanichelli, 1895;
- P. Nuvolone, *Giuseppe Zanardelli e il codice penale del 1889*, in *Giuseppe Zanardelli*, a cura di R. Chiarini, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 163 – 182;
- E. Ondeì, *Giuseppe Zanardelli e la magistratura*, in “Giustizia e costituzione”, n. 11, settembre 1972, pp. 13-19;

- Osservazioni sui progetti di legge presentati dal Ministro Guardasigilli (on. Gallo): riordinamento della giurisdizione, difesa gratuita dei poveri del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma*, Roma, Tipografia Gianandrea, 1907;
- R. Papa, *Magistratura e politica: origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana, 1861-1913*, Padova – Venezia, Marsilio, 1973;
- C. Pavone, *La continuità dello Stato: istituzioni e uomini*, Torino Giappichelli, 1961;
- G. Persico, *La nuova magistratura*, Roma, Oet, 1943;
- D. R. Peretti Griva, *Esperienze di un magistrato*, Torino, Einaudi, 1956;
- G. Pescosolido, *La successione dei governi di Agostino Depretis (1876 – 1887) e la pratica del trasformismo*, in *Il Parlamento italiano 1861 – 1988. Storia parlamentare e politica dell'Italia*, vol. V, Milano Nuova CEI, 1988;
- P. Piasenza, *L'irresponsabilità politica della magistratura nello Stato liberale. Il Piemonte e lo Statuto (1848 – 1851)*, in “Materiali per una storia della cultura giuridica”, 1975, vol. V, pp. 535-633;
- A. Pignatelli, *I controlli politici sul giudice dallo Stato liberale al regime fascista in “Politicadel diritto”*, 1975 n. 1 pp. 103 – 126;
- E. Piola Caselli, *La magistratura: studio sull'ordinamento giudiziario nella storia, nelle leggi straniere, nella legge italiana e nei progetti di riforma*, Torino, Utet, 1907;
- A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia: la magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, Einaudi, 1985;
- Id., *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 1974;
- R. Porrini, *I ministeri*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo* a cura di V.E. Orlando, Milano, Società editrice libraria, vol. I pp. 449 – 760;
- E. Ragionieri, *I problemi dell'unificazione* in *Storia d'Italia dall'unità ad oggi*, vol. IV, 3, Torino, Einaudi, 1976;
- Id., *L'età crispiana*, in *Storia d'Italia dall'unità ad oggi*, vol. 4,3, Torino, Einaudi, 1976, pp. 1758 – 1767;
- Regia Corte di cassazione di Roma. Inaugurazione dell'anno giudiziario 1913 – 1914. Discorso del Procuratore generale L. Mortara Senatore del Regno, nell'Assemblea generale del 6 novembre 1913*, Roma, Stamperia Ripamonti;
- Relazione presentata dal Senatore O. Quarta, Procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma nell'Assemblea generale del 4 gennaio 1909*, Roma, Tipografia dell'unione editrice, 1910;
- S. Rogari, *La Sinistra in Parlamento: da Depretis a Crispi*, in *Storia d'Italia. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001;
- R. Romanelli, *L'Italia liberale 1861 - 1900*, Bologna, Il Mulino, 1990;
- Id., *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, in “Quaderni storici”, 1971, vol. I, pp. 763 – 834;
- I. Rosiello Zanni, *Gli Apparati statali dall'unità al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1989;
- S. Rudatis, *I Segretari generali dei ministeri: amministrazione e politica (1848 – 1888)*, Milano, Giuffrè, 1986;

- M. Ruini, *Profili storici di Amendola, Sacchi, Bissolati, Bonomi, Giuffrida, Luzzatti, Orlando, Croce*, Bologna, Cappelli Editore, 1953;
- M. Saija, *Le circoscrizioni giudiziarie italiane dall'unità alla Repubblica*, Messina, La grafica, 1992;
- Luigi Sampolo, *Notizia intorno al circolo giuridico di Palermo*, Tipografia dello "Statuto", Palermo, 1884;
- P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione: linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, 1979;
- Id., *I magistrati italiani dall'unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Roma, Carucci Editore, 1988;
- Id., *Il rinnovamento del personale giudiziario negli anni dell'unificazione nazionale: i presidenti di tribunale e i procuratori del re*, in "Clio", lug-set. 1983, n. 3, pp. 387 - 438;
- Id., *Le statistiche giudiziarie italiane. Saggio bibliografico*, in "Clio", 1984, n. 1, pp. 133 - 141;
- Id., *Bibliografia di storia della magistratura in età contemporanea*, Roma, Istituto Luisa Giorgeri Saraceno, 1998;
- Id., *Giudici*, in *Dizionario storico dell'Italia unita*, a cura di B. Bongiovanni e N. Tranfaglia, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 389 - 398;
- Id., *Storia della magistratura italiana. I. Le Origini. La magistratura del Regno di Sardegna*, Roma, Università di Roma "La Sapienza", Scuola speciale per archivisti e bibliotecari, 1993;
- Id., *Le epurazioni della magistratura in Italia dal Regno di Sardegna alla Repubblica (1848-1951)* in "Clio", 1993, n.3, pp. 509 - 523;
- Id., *La Magistratura nelle riforme Zanardelli*, in *Parlamento italiano*, cit. vol. VI pp. 179 -180;
- Id., *Il reclutamento dei magistrati italiani dall'unità al 1890*, in *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale*, a cura di A. Mazzacane e C. Vano, Napoli, Novene, 1994, pp. 539 - 588;
- Id., *La Magistratura del Regno di Sardegna dal crollo dell'antico regime al 1859*, in "Clio", 1997, n. 4, pp.631 - 670;
- Id., *Indice delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia in materia di ordinamento giudiziario 1891 - 1922*, Roma, Università di Roma La Sapienza Scuola speciale per archivisti e bibliotecari, 1983;
- Id. e Venturini F., *Strumenti per la storia delle istituzioni: bibliografie e guide archivistiche (1848 - 1948)*, Siena, Nuova immagine, 1995;
- A. Spallanzani, *Il Casellario giudiziale*, in "Il nuovo digesto italiano", a cura di M D'Amelio, vol. II, 1937, pp. 943 - 47;
- A. Spera, *Della suprema magistratura in materia civile, Dissertazione letta nel circolo giuridico di Napoli nella seduta del 19 aprile 1891*, Potenza, Arcangelo Pomarici, 1891;

N. Stolfi, *Alcune note sulla riforma giudiziaria*, in *Scritti giuridici dedicati ed offerti a Giampietro Chironi nel XXXIII anno del suo insegnamento, Il Diritto pubblico*, Milano, Torino, Roma, Fratelli Bocca, 1915 vol. II. pp.229 – 270;

*Studio per un progetto di costituzione della suprema magistratura del Regno*, Palermo, Tipografia Virz, 1892;

M. Taruffo, *Cassazione e revisione: un problema nella storia delle istituzioni giudiziarie*, in *Quarto Congresso internazionale della Società italiana di storia del diritto: diritto e potere nella storia europea, atti in onore di Bruno Paradisi*, Firenze, Olschki, 1982, vol. 2;

G. Tosatti, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2009;

N. Tranfaglia, *Politica e magistratura nell'Italia unita*, in Id., *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Milano, Feltrinelli, 1973, pp. 155 - 184;

Id., *Politica e magistratura nell'Italia liberale*, in “Studi storici”, 3, lug.-set. 1970;

Id., *Storia della magistratura e storia della società*, in Id. *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Milano, Feltrinelli, 1973;

Id. *Magistratura*, in *Storia d'Italia*, Firenze, La nuova Italia, 1978, vol. II, pp. 614 – 628;

F. Venturini, *Un sindacato di giudici da Giolitti a Mussolini: l'Associazione generale fra i magistrati italiani, 1909-1926*, Bologna, Il Mulino, 1987;

G. Verde, *L'ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2003;

A. Vittoria, *Governo e sistema giudiziario nell'Italia unita (1869 – 1890)*, Napoli, Satura Editrice, 2007;

E. Zunini, *La magistratura italiana*, Genova, Tip. del regio istituto Sordo-Muti, 1890.

## **Repertori**

*Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2000;

*Dizionario bibliografico delle riviste giuridiche italiane su leggi vigenti (1865-1954)*, a cura di V. Napoletano, Milano, Giuffrè, 1956;

*Il Consiglio di Stato nella Storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861 – 1948)*, a cura di G. Melis, Milano, Giuffrè, 2006;

C. Ivaldi, *Da Cassinis a Zanardelli: i Ministri della Giustizia nel primo trentennio del Regno d'Italia. Repertorio bio-bibliografico*, in corso di pubblicazione;

M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato e alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1989;

*Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, a cura di E. Gentile e E. Campochiaro, Senato della Repubblica-Archivio Storico, Roma-Napoli, Bibliopolis, 2003.

## **Fonti documentarie**

Archivio centrale dello Stato, Ministero di Grazia e Giustizia D.G. Organizzazione giudiziaria AA.GG. Affari del personale;

ACS, Ministero di Grazie e Giustizia, Ufficio superiore personale affari generali, Ufficio secondo, Magistrati, fascicoli personali, 1° versamento e 2° versamento;

ACS, Archivio privato di V. E. Orlando;

ACS, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gabinetto, Atti amministrativi Depretis, 1885 – 1907;

ACS, Archivio Crispi, D.S.P.P.;

Archivio di Stato di Brescia, Archivio della famiglia Zanardelli;

Archivio Storico della Camera dei deputati;

Atti del Parlamento italiano: Camera dei deputati e Senato del Regno. Resoconti delle discussioni e documenti legislature XIII – XXXIII;

Collezione celerifera delle leggi, dei decreti e delle circolari, anni 1861 – 1915.