

*Edited by*

Prof. Dr. Stephan Dusil (Tübingen)

Prof. Dr. Elisabetta Fiocchi Malaspina (Zürich)

Prof. Dr. Franck Roumy (Paris)

Prof. Dr. Martin Schermaier (Bonn)

Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)

Prof. Dr. Andreas Thier M.A. (Zürich)

---

**Giuseppe Mecca** \*

## **‘Discorso’ costituzionale e progetti istituzionali: il caso di Giuseppe Vacca (1808-1876)**

*The essay considers the Italian national unification process through the point of view of Giuseppe Vacca, exponent of the Risorgimento ruling class, involved in the State Building project and in his role as mediator between central governmental power and local powers. Indeed, Vacca’s institutional project moves along three main lines, namely the theme of good administration, legislative unification, and the relationship of the judiciary with the other constitutional powers. Vacca’s ‘constitutional discourse’ is also interesting for its internal coherence and constitutes a privileged observation point for interpreting ideologies and programmes of a decisive phase of Italian institutional history.*

*Il saggio prende in considerazione il processo di unificazione nazionale italiano attraverso il punto di vista di Giuseppe Vacca, esponente della classe dirigente risorgimentale, impegnato nel progetto di State Building e nel ruolo di mediazione tra potere governativo centrale e poteri locali. A ben vedere, il progetto istituzionale di Vacca si muove lungo tre principali direttrici ovvero il tema della buona amministrazione, dell’unificazione legislativa e del rapporto del potere giudiziario con gli altri poteri costituzionali. Il ‘discorso costituzionale’ di Vacca è di rilevante interesse anche per la sua coerenza interna e costituisce un punto privilegiato di osservazione per interpretare ideologie e programmi di una fase decisiva della storia istituzionale italiana.*

Published on 12/10/2022

Recommended citation: Giuseppe Mecca, 'Discorso' costituzionale e progetti istituzionali: il caso di Giuseppe Vacca (1808-1876), in *forum historiae iuris*, 12/10/2022, <https://forhistiur.net/2022-10-mecca/>

## 1. Un protagonista dell'élite risorgimentale

1 Nato a Napoli da una famiglia medio borghese, Giuseppe Vacca, esponente della classe dirigente risorgimentale<sup>1</sup>, si guadagnò presso i contemporanei la fama di giurista dal grande ingegno<sup>2</sup>. In lui sono identificabili i tratti comuni dell'alta magistratura post-unitaria (estrazione sociale, cultura e c.d. osmosi politica/giustizia)<sup>3</sup>. Sotto il Regno di Ferdinando II ricoprì dapprima il ruolo di giudice ordinario presso numerose corti del Regno delle Due Sicilie e, poi, il ruolo di procuratore generale della Gran Corte Criminale di Napoli<sup>4</sup>. Dopo le annessioni delle province meridionali al Regno di Sardegna, assunse la funzione di procuratore generale della Corte di Cassazione in Napoli. Fu nominato senatore, con r.d. del 20 gennaio 1861, per la categoria ottava e tredicesima dell'art. 33 dello Statuto Albertino che assegnava un posto nella Camera vitalizia ai magistrati ordinari e amministrativi di grado più elevato (rispettivamente a coloro che ricoprivano il ruolo di primi presidenti e presidenti del magistrato di Cassazione e della Camera

---

1 Sulla classe dirigente italiana v. G. Melis, *Le élites amministrative in Italia: ascesa e declino di una classe dirigente*, in Id., *Fare lo Stato per fare gli italiani*, Bologna, 2014, p. 91 ss. Sul tema anche M. De Prospe (a cura di), *Classi dirigenti nell'Italia unita: tra gruppi e territori*, con introduzione di G. Melis, Napoli, 2022. Per studi su singoli contesti geografici: E.G. Faraci (a cura di), *La classe dirigente siciliana e lo Stato unitario. I progetti politico-istituzionali di alcuni protagonisti*, Palermo, 2017; *Per una storia delle classi dirigenti meridionali. Il caso lucano (1861-2016)*, a cura di D. Verrastro ed E. Vigilante, Rionero in Vulture, 2017; *L'élite irpina. Centocinquanta biografie 1861-2016*, a cura di G. Melis e A. Meniconi, Napoli, 2019. In Italia, per la prima formulazione della teoria dell'élite si deve fare essenzialmente riferimento alle opere di Gaetano Mosca (*Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare: studi storici e sociali*, Palermo, 1884 e *Elementi di scienza politica*, Roma, 1896) e di Vilfredo Pareto (*Trattato di sociologia generale*, 1916, 4 voll.). Per un inquadramento generale del tema, tra una vasta letteratura, si segnala L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo: Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano, 2000.

2 Il giudizio è tratto dalla commemorazione funebre del presidente del Senato del Regno, Sebastiano Tecchio, in Senato del Regno, *Atti parlamentari. Discussioni*, 27 dicembre 1876. Per altri giudizi dei contemporanei si veda anche *Alla memoria di Giuseppe Vacca. Album del giornale giuridico Il Filangieri*, Napoli 1876. Vacca era nato il 6 luglio 1808 da Emanuele e Raffaella Marzano. A vent'anni entrò in magistratura. Collaborò al governo costituzionale e, dopo la revoca della costituzione partenopea del 1848, fu prima sospeso dal suo ufficio, poi arrestato restando in carcere per 8 mesi prima di essere condannato all'esilio. Tra i suoi compagni di prigionia vi furono Liborio Romano e Antonio Scialoja. La vicenda è narrata in G. Vacca, *Le mie prigioni 1840-1850. Ricordi e impressioni*, Napoli, 1911, testo pubblicato da un autografo inedito del Vacca per cura del nipote Emmanuele Rocco. Si trasferì in Toscana. Rientrato in patria tra il 1859 e il 1860, si adoperò per favorire l'annessione del Regno di Napoli al Piemonte. Morì il 6 agosto 1876. La biografia più completa è quella di C. Ivaldi, *Vacca, Giuseppe*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, 2020, vol. 97, [https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-vacca\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-vacca_%28Dizionario-Biografico%29/). Si veda anche I. Rosoni, *Vacca, Giuseppe*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (secc. XII-XX)*, diretto da E. Cortese, A. Mattone, M. Miletta, Bologna, 2013, vol. II, *ad vocem*.

3 Come è noto, è stato Piero Saraceno ad individuare taluni tratti che caratterizzavano la magistratura post-unitaria. Anche attraverso studi prosopografici, Saraceno ha dimostrato che per il periodo dei governi della Destra e Sinistra Storica vi fu una netta dicotomia tra alta e bassa magistratura e, con riferimento all'alta magistratura, ha parlato di 'osmosi' tra politica e giustizia. Cfr. P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura dall'unità al fascismo*, Roma, 1979; Id., *Il rinnovamento del personale giudiziario negli anni dell'unificazione nazionale: i presidenti di tribunale e i procuratori del re*, in *Clio*, 1983, n. 3, pp. 387 ss.; *I magistrati italiani dall'Unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, a cura di P. Saraceno, Roma, 1988. Ora, per il quadro più aggiornato, A. Meniconi, *Caratteri originari della magistratura italiana*, in *Storia della magistratura*, Quaderno n. 6 della Scuola superiore della magistratura, Roma, 2022, p. 38 ss.; Id., *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2012, pp. 47-57.

4 Le notizie sul *cursus honorum* in magistratura sono riscontrabili presso l'Archivio Centrale di Stato (ACS), Ministero della Giustizia. Ufficio superiore personale e affari generali. *Magistrati, fascicoli personali, I Versamento, busta 1, fasc. Giuseppe Vacca* (19671). Il fascicolo di scarsa consistenza contiene esclusivamente le annotazioni dello stato di servizio.

dei Conti (nr. 8) e agli avvocati generali o fiscali generali presso i magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni (nr. 13))<sup>5</sup>. Ricoprì anche la carica di vicepresidente del Senato, con r.d. del 3 febbraio 1861, e fu a capo del Ministero di Grazia e Giustizia durante il primo Governo La Marmora, dal 1° ottobre 1864 al 10 agosto 1865<sup>6</sup>.

2 In uno dei suoi primi interventi al Parlamento italiano Vacca pronunciava le seguenti parole:

3 *Che cosa è mai una dittatura? Io distinguo due dittature; un governo assoluto, un governo che si separi recisamente dagli interessi del paese; quel tal governo, o signori, se ricorre a modi eccezionali, extra-legali, se vuole brandire quest'arma terribile, perché lo fa? Lo fa per uccidere la libertà, lo fa per far prevalere il diritto della forza sulla forza del diritto; ed allora la dittatura è cosa detestabile davvero. Ma un governo il quale rappresenta i veri interessi del paese, un governo uscito dal voto popolare, domando io, ha o non ha il debito di salvare la società, ed in nome della difesa sociale, ricorrere a tutti i mezzi straordinari?*<sup>7</sup>.

4 La prospettiva era quella tipica dello statualismo liberale sempre in bilico nel trovare il punto di equilibrio tra il principio dell'unità nazionale e la garanzia delle libertà dell'individuo<sup>8</sup>. Nel caso specifico le parole di Vacca erano strettamente connesse con l'annessione delle province meridionali che aveva di fatto acuitizzato il problema di Roma Capitale, giacché si riconosceva che

---

5 Cfr. *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia liberale. Il Senato dell'Italia liberale, 1861-1922*, a cura di E. Campochiaro, F. Grassi Orsini, Roma, 2010, *ad vocem*. L'atto di nomina a Senatore del Regno è riprodotto in *Rendiconti del Parlamento italiano. Discussioni del Senato del Regno (VIII legislatura – Sessione 1861-62)*, Firenze, Cotta e Compagni. Volume Primo, Tornata del 21 febbraio 1861, p. 16. Per una più agevole consultazione cfr. *I senatori del Regno. Nomina, Convalida, Giuramento, Dimissioni, Decadenza*, Roma, Segretariato generale del Senato, 1934 rispettivamente al volume I p. 126 e al volume II p. 283 che riproduce la nomina a cura del relatore Regis. Per le carte di Giuseppe Vacca si consulti il fondo, acquistato nel 2007, e conservato presso l'Archivio storico del Senato. L'inventario è accessibile al seguente indirizzo web: <https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/fondi-acquisiti-dall-archivio-storico/giuseppe-vacca/introduzione> e da qui si può accedere ai documenti digitalizzati.

6 Oltre a quanto citato nella nota 2 si aggiungano: *I ministri della Giustizia nel primo trentennio del Regno d'Italia: da Cassinis a Zanardelli. Repertorio bio-bibliografico*, a cura di C. Ivaldi, Manziana 2010, pp. 61-70 con in appendice l'elenco dei principali scritti e il vecchio ma utile volume di A. Moscati, *I ministri del Regno d'Italia*, Vol. II. Da Aspromonte a Mentana, Napoli, 1957, pp. 118-125. Per allargare la prospettiva alla presenza dei magistrati in Parlamento v. F. Soddu, *La presenza e il ruolo dei magistrati nel Parlamento liberale*, in *Le Carte e la storia*, 2/2007, pp. 35-42, mentre sulla presenza di magistrati negli uffici di gabinetto v. G. Tosatti, *I magistrati nei Gabinetti governativi in età liberale*, in *Studi storici*, 4/2010, pp. 843-854.

7 *Senato del Regno, Atti parlamentari. Discussioni. Seduta del 9 aprile 1861. Venne ristampata con il seguente titolo: G. Vacca, Sulle cose di Roma. Interpellanza, Torino, 1861.*

8 M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995; Id., *Genesi e identità costituzionale dello Stato liberale*, in *Democrazia e diritto*, XLVIII, 1/2, 2011, pp. 15-24; L. Lacchè, *L'ordine costituzionale liberale nel XIX secolo. Fondamenti e caratteri*, in *History & Constitution. Developments in European Constitutionalism: the comparative experience of Italy, France, Switzerland and Belgium (19<sup>th</sup> -20<sup>th</sup> centuries)*, Frankfurt am Main, pp. 391-405.

era difficile continuare ad amministrare il nuovo regno da Torino, situata all'estremo settentrione della penisola<sup>9</sup>.

5 Già Cavour aveva manifestato, con il suo formidabile discorso alla Camera del 25 marzo, il chiaro intendimento che »Roma ha bisogno dell'Italia, perché l'aiuti a togliersi dal collo il giogo che l'opprime (...) L'Italia ha bisogno di Roma, perché Roma è la capitale naturale d'Italia«<sup>10</sup>. Lo statista piemontese si accingeva a dimostrare che il potere temporale dei pontefici era privo di fondamento e la Chiesa di Roma poteva essere libera ed indipendente anche perdendo il potere temporale. La camera rappresentativa aveva accordato il proprio sostegno con l'approvazione dell'ordine del giorno Boncompagni con il quale, riconoscendo dignità e indipendenza al Pontefice, si invocava il principio di non intervento della Francia e si acclamava Roma capitale. Seguendo un iter-procedimentale non diverso da quello che si era svolto alla camera elettiva, l'interpellanza di Vacca intendeva sostenere e avvalorare al Senato la tesi dello statista piemontese.

6 In queste pagine si metterà a fuoco il progetto istituzionale di Vacca e il suo *ruolo di mediazione* tra potere governativo centrale e poteri locali. I suoi discorsi dal forte carattere nazionale e costituzionale si possono leggere attraverso tre direttrici e cioè il tema della buona amministrazione, dell'unificazione legislativa e dell'organizzazione della giustizia (che deve essere indipendente, efficiente e non politica). La cattedra da cui Giuseppe Vacca professava la propria dottrina non era quella universitaria, ma, da *giurista pratico*, i luoghi in cui adempiva la propria attività educatrice e di fondazione dello Stato italiano erano l'aula parlamentare e le aule giudiziarie e, come è intuibile, gran parte delle sue idee ci sono giunte attraverso i discorsi parlamentari e i discorsi inaugurali degli anni giudiziari, pronunciati dal 1860 al 1876<sup>11</sup>. Egli apparteneva, al pari di Pasquale Stanislao Mancini, Giuseppe Pisanelli, Liborio Romano, Raffaele Conforti, Paolo Cortese, Giovanni De Falco, a quella generazione di meridionali, perlopiù esuli<sup>12</sup>, giuristi e molto spesso appartenenti alla magistratura, completamente dediti al progetto

---

9 Sulla formazione dell'Unità d'Italia e il nuovo Stato si vedano il classico volume di R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, Roma-Bari, 1984, vol. III, p. 692 ss. e R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita, 1855-1864*, Milano, 1999.

10 Camera dei deputati, *Atti parlamentari. Discussioni*. Seduta del 25 marzo 1861, p. 282. Sulla questione romana recentemente si è soffermato M. Riberi, *La creazione giuridica del Regno d'Italia*, Milano, 2020, p. 171 ss.

11 Su questo genere di discorsi si veda il lavoro pionieristico di M. Da Passano, *Linee di politica criminale nei discorsi inaugurali dei rappresentanti del pubblico ministero. 1877-1888*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXI/I, 1991, pp. 93-129. Ora anche A. Meniconi, *Inaugurazioni giudiziarie: tre discorsi ufficiali (ma non troppo)*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2014, p. 104 ss. e Id., *Il discorso giudiziario (1861-1969)*, in G. Meli e G. Tosatti, *Le parole del potere. Il lessico delle istituzioni in Italia*, Bologna, 2021, pp. 228 ss.

12 Sulla figura dell'esule politico, A. Bistarelli *Gli esuli del Risorgimento*, Bologna, 2011.

di *State building*, che ponevano, con la loro riflessione in chiave politico-costituzionale del Risorgimento italiano, le basi per le successive teorizzazioni dello Stato-persona<sup>13</sup>.

## 2. Dalle condizioni della 'nazione' napoletana alla ricerca di un'identità italiana

7 Con l'atto sovrano del 25 giugno 1860 Francesco II di Borbone affidò ad Antonio Spinelli il compito di redigere una costituzione<sup>14</sup>. Il popolo napoletano l'accolse con freddezza e diffidenza. È stato messo in luce come, in verità, la parola 'costituzione' continuasse ad essere incomprensibile ai molti sudditi del Regno delle Due Sicilie<sup>15</sup>. In quei giorni assunse un particolare significato il discorso dell'esule meridionale Pasquale Stanislao Mancini: »quando quel governo ha esaurito tutti i mezzi di resistenza, quando ha chiesto inutilmente il soccorso dei principali monarchi di Europa, quando intorno a sé finalmente ode rumoreggiare il tuono della sollevazione popolare, improvvisamente muta sensi e linguaggio, proclama la Costituzione già spergiurata ed abbattuta, e dichiara solennemente il suo ardente desiderio di allearsi con il Piemonte«<sup>16</sup>.

8 Il 'discorso costituzionale' di Vacca trae origine da questo contesto, fornendo una lettura della complessa situazione politico-istituzionale delle province napoletane nel biennio 1860-1861. Nell'agosto del 1860, quando Garibaldi non era ancora giunto a Napoli, la diplomazia piemontese era al lavoro per favorire un'insurrezione popolare e la situazione era incerta, Vacca scriveva a Cavour che sebbene l'idea annessionistica si stesse diffondendo nella coscienza popolare, la parte moderata chiedeva garanzie affinché fosse fatta salva la tradizione amministrativa napoletana secondo »la formula comprensiva della unità nella varietà«<sup>17</sup>. Precisava che »il potere costituzionale nicchia perché non ha coscienza di forza«, rischiando di dissolversi a causa della diffusione del mazzinianesimo o dietro le idee di conquista di Garibaldi.

---

13 Per un quadro ampio sulle discussioni politico-costituzionali del periodo risorgimentale si vedano i seguenti lavori: C. Ghisalberti, *L'immagine dello Stato liberale nei costituzionalisti del tempo*, in *Istituzioni e Risorgimento*, Firenze, 1991, pp. 179 ss.; Id., *Sulla formazione dell'Unità dello Stato nel Risorgimento*, in *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*, Roma, 2005 pp. 3-15; L. Mannori, *Il dibattito sulla forma politica nell'Ottocento preunitario*, Pisa, 2019; G. Mecca, *Il governo rappresentativo. Cultura politica, sfera pubblica e diritto costituzionale nell'Italia del XIX secolo*, Macerata, 2019, *passim*.

14 Sulla transizione dal Regno borbonico all'Unità d'Italia v. S. Sonetti, *La guerra per l'indipendenza*, Soveria Mannelli, 2020; S. Lupo, *L'Unificazione italiana. Mezzogiorno, rivoluzione, guerra civile*, Roma, 2011; P. Macry, *Unità e Mezzogiorno come l'Italia ha messo insieme i pezzi*, Bologna, 2012; *Pensiero politico e istituzioni nella transizione dal regno borbonico all'Unità d'Italia*, a cura di F. Biondi, Roma, 2011; A. Scirocco, *Il Mezzogiorno nella crisi dell'Unificazione (1860-1861)*, Napoli, 1981; Id., *Governo e Paese nel Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione (1860-1861)*, Milano, 1963.

15 Cfr. M. Meriggi, *La nazione populista. Il Mezzogiorno e i Borboni dal 1848 all'Unità*, Bologna, 2021, pp. 251-253.

16 Il discorso fu pronunciato alla Camera dei deputati, seduta del 29 giugno 1860, mentre si discuteva il progetto di legge per il prestito dei 150 milioni. Cfr. P.S. Mancini, *I discorsi parlamentari*, Roma, 1893, p. 14.

17 *Lettera di Vacca a Cavour* (17 agosto 1860), in *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia. Carteggio di Cavour con Villamarina, Scialoja, Cordova, Farini ecc.*, Bologna, 1949-1954, volume II, pp. 102-103. Sui problemi politici e costituzionali connessi alle annessioni cfr. F.G. Scoca, *Risorgimento e Costituzione*, Milano, 2021, pp. 420-470.

9 Dopo il plebiscito che sancì l'annessione di Napoli all'unione con il Regno di Vittorio Emanuele II, Vacca ritornava sulla questione spiegandosi meglio: »l'idea unificatrice, compresa e caldeggiata dalla parte eletta del paese, non è né potea entrare d'un balzo nella popolare coscienza, e perché questa ottengasi due cose: il procedersi riguardosi nel trapasso dall'antico al nuovo, evitando ogni cosa ed ogni atto che porga indizio di aperta e subitanea offesa alle tradizioni autonome nella sfera degli ordini amministrativi e giudiziari ed in genere agli abiti antichi della vita nazionale; ed in secondo luogo la dimostrazione sensibile degli utili e dei compensi materiali e morali«<sup>18</sup>. In questo modo Vacca fu interprete di un dato comune riscontrabile nel pensiero di altri meridionali moderati favorevoli all'annessione alla monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II, ma persuasi che la tradizione napoletana non andava spezzata bensì ricondotta alla purezza dei suoi principi<sup>19</sup>.

10 La proclamazione del Regno d'Italia non migliorò lo stato delle cose e Vacca ricordava, questa volta al Barone Ricasoli, che »lo stato dei partiti e della pubblica opinione si presenta sotto aspetti disformi«<sup>20</sup>. Era aumentata la forza degli agitatori di piazza, delle fazioni audaci e dei partiti estremi. Sull'impegno e la lealtà degli annessionisti scriveva: »il gran partito nazionale, ed amico sincero all'Italia e al Governo del Re ha la coscienza di aver fatto il suo dovere virilmente: lo ha fatto quando ha respinto la riconciliazione mendicata dalla dinastia espulsa: lo ha fatto quando ha le ire e i fulmini di quel Governo e con l'autorità della sua voce inoculò nelle moltitudini l'idea unitaria: lo ha fatto quando ha infranto la grande trama mazziniana ordita sotto l'ombra del prestigio di Garibaldi dittatore, e l'ha infranta respingendo la vagheggiata Costituente ed ottenendo il Plebiscito, ma col trionfo del principio italiano codesto partito nazionale, si è fatto maggioranza parlamentare«<sup>21</sup>. Vacca, come anche Liborio Romano, era, infatti, convinto che sotto la dinastia borbonica il problema non fosse di natura politico bensì di natura amministrativa (e giudiziaria)<sup>22</sup>. Ciò che, infatti, fece allontanare il popolo napoletano dal trono era stato il totale disinteresse per la cosa pubblica con il mercimonio degli uffici, l'inettitudine dei pubblici impiegati ed una pessima organizzazione burocratica, a cui si aggiungeva un uso politico della giustizia che fu utilizzata per reprimere le opposizioni e il dissenso. Si trattava, pertanto, di

---

18 Lettera di Vacca a Cavour (12 dicembre 1860), in *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia*, cit., volume IV, pp. 59-61

19 C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964, p. 84.

20 Lettera di Vacca a Bettino Ricasoli, *Presidente del Consiglio (20 agosto 1861)*, in *Carteggi di Bettino Ricasoli*, Roma, 1984, volume 17, pp. 505-510.

21 *Ibidem*.

22 Liborio Romano, avvocato e sostituto di diritto commerciale nella Università di Napoli, per le sue idee liberali era stato perseguitato dopo le rivoluzioni del 1820 e del 1848. Il 28 giugno 1860 fu nominato prefetto di Polizia. Scrisse un *memorandum* col quale invitò Francesco II ad allontanarsi per qualche tempo da Napoli. Fu lui ad accogliere Garibaldi alla stazione metropolitana a Napoli. Scriverà a Cavour una lunga lettera del 15 maggio 1860 dove esprimerà le sue idee. Cfr. *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia*, cit., volume 5, p. 423 ss. Un "*memorandum*" sulle presenti condizioni delle province meridionali a firma di Liborio Romano è riprodotto in R. Martucci, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale*, Bologna, 1980, p. 300 ss. Sui rapporti tra i due vedi G. Vallone, *Dalla setta al governo: Liborio Romano*, Napoli, 2005, *ad indicem*.

riportare l'amministrazione e la giustizia sotto l'impero della legge come sarebbe stato normale in un governo libero, non di sostituire le antiche istituzioni con delle nuove.

### 3. Sui difetti della luogotenenza e il riordino amministrativo dei poteri locali

11 Tra le carte del Ministero dell'Interno è possibile rinvenire otto fogli manoscritti, con la data 1861 e annotazione "confidenziale", con i quali Vacca rispondeva ad alcune domande sulla situazione nelle province meridionali<sup>23</sup>. Nelle brevi risposte non nascondeva lo stato di emergenza in cui versava il nascente regno d'Italia, evidenziando che »la pubblica sicurezza è pregiudicata« a causa del fenomeno del brigantaggio che stava dilagando<sup>24</sup>. Per ragioni di difesa nazionale consigliava, pertanto, un rafforzamento del potere militare. Al punto quattro si legge, invece, un giudizio severo sulla luogotenenza che era definita »un congegno assurdo e pieno di antitesi«. In un'altra occasione Vacca parlava di un »congegno ibrido dal quale non poteva scaturire che il male e il disordine« e »vizioso« nel suo disegno primitivo. I principali difetti della luogotenenza consistevano in un potere centrale che si eclissava dietro »un mandatario in figura di luogotenente o di Segretario di Stato responsabile, ma la cui responsabilità reale all'atto si chiariva poco o nulla« e »un Consiglio di luogotenenza rappresentato da uomini sciolti d'ogni responsabilità di diritto, ma nel fatto con piena balia di operare il bene e il male, sotto l'ombra dell'irresponsabilità; e posti inoltre in condizione di precarietà e di mobilità, per guisa da rendergli più accessibili a tutte le tentazioni dell'arbitrio«<sup>25</sup>.

12 Ragionando, poi, sulle principali criticità presenti nell'ordinamento costituzionale nella delicata fase di transizione, Vacca coglieva le storture rispetto ai principi proclamati dallo Statuto Albertino. Equiparava la luogotenenza ai Vicereame, figura che evocava una triste pagine di soprusi ed arbitrio nelle province sicule-napoletane.

13 L'istituto giuridico della luogotenenza era, di fatto, comparso nel diritto pubblico italiano già ai primordi della vita costituzionale, nel 1848, nel silenzio dello Statuto Albertino e con una disciplina legislativa lacunosa<sup>26</sup>. Alcuni avevano visto una somiglianza con la *Reggenza*. La situazione eccezionale derivante dalla conquista dei territori meridionali aveva spinto Cavour a nominare, con decreto del 6 novembre 1860 n. 4407, luogotenente Luigi Carlo Farini, il quale era stato incaricato di reggere e governare in nome del Re e per sua autorità le province continentali

---

23 *Quesiti e proposte sulla sicurezza pubblica nelle province meridionali*, in ACS, *Ministero dell'interno. Gabinetto. Archivio generale. Serie I, 1849-1878*, busta 22, fasc. 222.

24 Su questi temi si veda la ricostruzione di R. Martucci, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale. Regimi eccezionali e leggi per la repressione dei reati di brigantaggio*, cit.

25 *Memorandum sulle cose di Napoli rassegnato all'Illustre presidente dei Ministri, l'Ecc.mo Conte di Cavour, dal Vicepresidente del Senato, Comm. Giuseppe Vacca*, in *La liberazione del mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia*, cit., vol. 5, p. 420 (in forma manoscritta in ASSR, *Fondo Giuseppe Vacca, busta 2, Volume 4 – Orazioni funebri e scritti diversi*, documento n. 7).

26 Sul tema v. G. Masiello, *Considerazioni sull'istituto della Luogotenenza in Italia (1848-1944)*, in *Clio*, 3/2003, pp. 467 ss. e, soprattutto, E.G. Faraci, *L'unificazione amministrava nel mezzogiorno. Le luogotenenze da Cavour a Ricasoli*, Roma, 2015.

dell'Italia meridionale (in Sicilia fu nominato Montezemolo). Il decreto di nomina aveva il suo fondamento giuridico nella disposizione transitoria contenuta nell'art. 82 dello Statuto (la norma consentiva in sostanza di procedere con atti del Sovrano sino alla convocazione del Parlamento)<sup>27</sup>. A Napoli, Farini nominava un *Segretario generale* (carica ricoperta da Costantino Nigra) e istituiva un *Consiglio di luogotenenza* organizzato in dicasteri (all'interno, agricoltura, industria e commercio era nominato Liborio Romano, a grazia e giustizia D'Avosta, agli affari ecclesiastici Mancini, alla polizia Spaventa, ai lavori pubblici Oberty, all'istruzione P.E. Imbriani, alle finanze Laterza), che nel tempo subirono varie modificazioni. Farini era sostituito dal Principe Eugenio di Carignano con D.R. 7 gennaio 1861, n. 4572. Il nuovo luogotenente impiantava, con decreto n. 212 del 6 febbraio 1861, una *commissione di studi legislativi* incaricata di preparare e proporre alla luogotenenza le modifiche legislative »che sono richieste per non lasciare queste Provincie per lungo tempo prive di necessarie istituzioni di sicurezza e di libertà di cui godono altre Provincie italiane e per conciliare con opportuni temperamenti i legittimi interessi di queste parti d'Italia con la nazionale unità fino alla deliberazione in Parlamento di codici e leggi uniformi per tutta la Monarchia italiana«. Vacca entrava a far parte di questa commissione assieme a Pasquale S. Mancini, Raffaele Conforti, Giuseppe Pisanelli, Giovanni Vigliani, Michele Pironti, Giovanni de Horatiis, Federico Castriota, Giovanni De Falco, Errico Pessina, Giuseppe Talamo, Bernardo Giannuzzi Savelli, Gennaro de Filippo, Cesare Oliva, Carlo Capomazza<sup>28</sup>.

14 »Carattere precipuo della luogotenenza – scriverà, molti anni più tardi, Teodosio Marchi – è quello di essere per sua natura, oltre che eccezionale e provvisoria, anche limitata nei riguardi dell'esercizio di una o più regie funzioni. Più specificamente essa importa una delegazione di tale esercizio non prevista dalle nostre leggi ed operata, nel nostro diritto almeno, dall'organo regio a favore di una persona con atto che assume la forma di Regio decreto, soggetto a tutte le regole degli atti Regi e, quindi, soggetto alla responsabilità ministeriale. Ma tale delegazione mantiene ferma nel Re la regia autorità, in quanto secondo la natura stessa della delegazione in generale, non trasferisce nel delegato tutto l'Ufficio regio«<sup>29</sup>.

15 Un decreto del 5 maggio 1860 n. 355 aveva ripartito le competenze fra governo centrale e governo luogotenenziale, stabilendo all'art. 2 le materie esclusivamente riservate al potere centrale e riservando in via residuale al governo luogotenenziale di adottare i provvedimenti

---

27 Cfr. *Collezione delle leggi e de' decreti emanati nelle provincie continentali dell'Italia Meridionale durante il periodo della luogotenenza*, Napoli, 1861-1862, vol. 1 (7 novembre 1860 - 30 aprile) e vol. 2 (1 maggio - 31 ottobre 1861).

28 *Ibidem*, I, pp. 526-529.

29 T. Marchi, *Le luogotenenze generali (1848-1915) nel diritto costituzionale italiano*, Roma, 1918, p. 86. Tra gli scritti sul tema segnalano anche Id., *Le luogotenenze regionali nell'ordinamento costituzionale amministrativo italiano all'epoca delle annessioni della Toscana, delle province napoletane e siciliane, di Roma e province romane*, Roma, 1920; *La formazione storico-giuridica dello Stato italiano*, Parma, 1924. Teodosio Marchi (1875-1956) fu docente di diritto costituzionale a Urbino, Cagliari, Macerata e Parma ove fu anche rettore. Su questo autore cfr. F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuristi pubblici nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, 2004, ad *indicem* e P. Genovesi, *L'epurazione dei professori nell'Ateneo di Parma (1945-1951)*, in *Annali di Storia delle università italiane*, 2/2019, pp. 191-214.

temporanei e urgenti di competenza dell'esecutivo<sup>30</sup>. Vacca evidenziò, però, una negazione del principio della *responsabilità ministeriale* (sancito all'art. 67 Statuto Albertino) o la sua 'diluizione' tra più autorità pubbliche che finiva per tradursi in una negazione del principio stesso e, indubbiamente, la *delegazione delle funzioni regie ad un organo straordinario* poneva questioni non di facile soluzione. Sul punto sempre Marchi scriveva: »nei casi di delegazione il delegato è, in genere, responsabile verso il delegante e, viceversa, a questi risale la responsabilità degli atti del primo: nel caso speciale però occorre ricordare che, mentre la pretesa responsabilità per gli atti del Luogotenente non si può risalire al Re per il principio della regia irresponsabilità, essa risale necessariamente ai Ministri«<sup>31</sup>.

16 Vacca spingeva per l'abolizione della luogotenenza inviando un ulteriore *memorandum* a Ricasoli<sup>32</sup> e sintetizzava una proposta concreta sul riordino dei rapporti tra centro e periferia nel saggio *La situazione delle provincie napoletane e il riordinamento del governo locale. Alcune considerazioni*<sup>33</sup>. Qui, dopo aver sostenuto che i due motori della rivoluzione napoletana erano stati »l'idea nazionale come negazione del principio dinastico e la moralità nel Governo«, esponeva i principi direttivi di una buona riforma della giustizia e dell'amministrazione. Seguiva un'ampia proposta di riforma di vari settori pubblici dello Stato come ad esempio la marina, la sicurezza pubblica, la guardia nazionale, le finanze, le ferrovie, proposta che però, mancando di concretezza, rimaneva ancora a livello di principi<sup>34</sup>.

#### 4. L'unificazione legislativa è una »suprema e fatale necessità«

17 Una parte rilevante del progetto istituzionale di Vacca ruotò intorno all'unificazione legislativa che avrebbe assegnato al nuovo Stato uniformità di leggi e di procedure. Giuseppe Mirabelli lo ricorderà per l'impegno profuso nel campo della scienza legislativa: »i codici, ai quali è indissolubilmente legato il suo nome, sono un monumento durevole e sempre vivente del senno giuridico e politico italiano, e di un coraggio civile meraviglioso, col quale, distruggendosi le autonomie legislative – effetto di secolari prepotenze straniere – si è posto il più poderoso

30 *Collezione delle leggi e de' decreti emanati nelle provincie continentali dell'Italia Meridionale*, cit., II, pp. 8-11.

31 *Ibidem*, p. 92.

32 *Memorandum sulle cose di Napoli presentato all'onorevole Barone Ricasoli Presidente del Consiglio da Giuseppe Vacca, Vicepresidente del Senato del Regno*, in ASSR, *Fondo Giuseppe Vacca, volume 4 "Orazioni funebri e scritti diversi"*, saggio 8.

33 Torino, 1861.

34 La proposta di Vacca si può collocare tra le proposte avanzate dalla pubblicistica napoletana. In modo ampio sulla questione cfr. G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana, I, Dall'unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali amministrazione e costituzione*, Milano, 1998 che ha scritto »Dei libri 'nuovi', che i giuristi dedicarono alle questioni dell'unificazione amministrativa, un gran numero apparve fin dai primi anni Sessanta a Napoli. Li scrissero i rappresentanti dell'autonomismo neoguelfo napoletano. Erano tutti libri di politica militante; condividevano con quelli uscirono nel resto d'Italia il carattere pratico di impegno, di propaganda, di intervento diretto nello scontro politico che accompagnò l'unificazione. Le voci dei giobertiani napoletani si levarono, però, assai alte e vigorose, perché unirono alla testimonianza di "un cattolicesimo autenticamente militante" la difesa delle tradizioni e delle istituzioni del Meridione – la cui storia si immedesimava per tanta parte con quella del loro ceto, del ceto forense napoletano« (pp. 66-67).

cemento all'unità politica dello Stato»<sup>35</sup>. Nella seduta del 24 novembre del 1864 Vacca guardasigilli presentò, assieme al Ministro dell'interno Lanza, un disegno di legge che delegava al Governo i poteri per la revisione dei progetti di codice bloccati nelle varie commissioni, e accelerava di fatto il processo di unificazione legislativa<sup>36</sup>. Dinnanzi ai rappresentanti della nazione esplicitava le convinzioni alla base della richiesta con le seguenti parole: »non dobbiamo dimenticare una cosa notissima a chiunque mezzanamente sia versato nella scienza legislativa, non dobbiamo dimenticare che un Codice rappresenta un tutto organico ed armonico dominato da certi principii di cui le singole disposizioni non sono che l'esplicitamento e l'applicazione pratica, che se per avventura, per via d'emendamenti si andasse qua e là ritoccando, rimutando e correggendo tale o tale altro punto delle leggi senza tener d'occhio l'insieme, si correrebbe certamente il rischio di tutto guastare e di turbare l'economia del sistema»<sup>37</sup>.

18 Nella *Relazione ministeriale al Re* sul Codice civile Vacca si esprimeva nel seguente modo: »apparve indeclinabile la convenienza e la necessità politica di affrettare senza più il compimento della unificazione sia nell'ordine amministrativo, sia nell'ordine legislativo, per molti gravi intenti, e singolarmente per questo di *rinfrancare ed invigorire il principio dell'unità nazionale*»<sup>38</sup>. Esaltava il carattere nazionale dell'opera legislativa, evidenziando che durante la fase di redazione vi aveva concorso tutta la scienza giuridica italiana<sup>39</sup>. Aveva altresì premura di

---

35 *Discorso del Primo presidente di Cassazione, ecc.mo G. Mirabelli*, in *Inaugurazione del monumento a Giuseppe Vacca innalzato nel recinto destinato agli uomini illustri nel cimitero di Napoli*, Napoli, 1878, pp. 11-12. Il testo a stampa è conservato in ASSR, *Fondo Giuseppe Vacca*, volume 1 "Prolusioni" (1840-1878). Giuseppe Mirabelli era, dall'aprile del 1875, Presidente della Corte di Cassazione di Napoli. In magistratura dal 1862, Mirabelli era diventato dal 1863, con nomina di Giuseppe Pisanelli, procuratore generale della corte di Napoli. Cfr. L. Muselli, *Mirabelli, Giuseppe*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 2010, vol. 74, [https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-mirabelli\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-mirabelli_%28Dizionario-Biografico%29/).

36 L'articolo 2 della ricordata legge delega stabiliva: »Il governo del re avrà facoltà di introdurre nei codici e nelle leggi indicate nell'articolo precedente le modificazioni necessarie per coordinarne in ciascuna materia le particolari disposizioni, sì nella sostanza che nella forma, col sistema e coi principii direttivi adottati, senza alterarli, nonché per coordinare tali codici e leggi fra loro, e con altre leggi dello stato. Avrà pure facoltà e di fare con decreto reale le disposizioni transitorie e quelle altre a che siano necessarie per la completa attuazione delle leggi medesime«. Sull'argomento v. C. Ghisalberti, *La codificazione del diritto in Italia (1865-1942)*, Roma-Bari, 2004, pp. 76-119. «La relazione del ministro Vacca al re mostrava come l'intera classe dirigente risorgimentale avesse coscienza della rispondenza delle soluzioni adottate alla tradizione e insieme consapevolezza di queste ai bisogni del paese» (pp. 105-106). Sul processo di unificazione anche A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, 1960; P. Ungari, *L'età del codice civile. Lotta per la codificazione e scuole di giurisprudenza nel Risorgimento*, Milano, 1980 e, soprattutto, S. Solimano, "Il letto di Procuste". *Diritto e politica nella formazione del codice civile unitario. I progetti Cassinis (1860-1861)*, Milano, 2003; Id., *L'edificazione del diritto privato italiano: dalla Restaurazione all'Unità* (19. Mai 2005), in *Forum Historiae iuris*, <https://forhisiur.net2005-05-solimano/>; G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Torino, 2002.

37 *Discorsi pronunciati alla Camera dei deputati nelle tornate del 9, 13 e 20 febbraio; 8 e 13 marzo 1865 da Giuseppe Vacca nelle discussioni delle proposte di legge sull'unificazione legislativa del Regno e sull'abolizione della pena di morte*, Torino, s.d., Tornata del 13 febbraio 1865, pp. 17-18.

38 Cfr. *Codice civile del Regno d'Italia corredato della relazione del Ministro guardasigilli fatta a S.M. in udienza del 25 giugno 1865*, Torino-Firenze, 1865, p. IV.

39 Su questo aspetto specificamente G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, cit. e Id. (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Bologna, 2013.

sottolineare i singoli miglioramenti e le innovazioni tecniche contenute nei nuovi codici che si erano conformati a »principii altamente progressivi e liberali«. Di tale importanza era l'attività svolta dal Parlamento durante l'VIII legislatura che egli considerava come »la vera Costituente dell'Unità d'Italia«<sup>40</sup>.

19 Quando fu impegnato nella revisione delle “leggi monumento” adottate nel 1865, Vacca ebbe modo di precisare meglio le scelte compiute:

20 *L'opera dell'unificazione legislativa in tutti gli ordini dello stato fu fatta, nessuno lo ignora, sotto la pressione di un grande interesse politico. Si trattava di cementare con vincoli più saldi l'opera dell'unità nazionale: quindi è che fu necessità inevitabile di far presto anche a rischio di far male, una colluvie di leggi, d'ordinamenti, in ogni ramo amministrativo e giudiziario (...) compiuta l'unità nazionale, è giunto il momento di avvisare seriamente ad una emendazione progressiva delle parti viziose della legislazione unificata*<sup>41</sup>.

21 Tuttavia, era dell'opinione che l'attività di riforma legislativa dovesse avvenire con ‘criteri sperimentali’ e cioè emendando e correggendo le sole parti viziose. Difendeva la tradizione italiana e avvertiva del pericolo derivante dell'imitazione servile di meccanismi ed istituti desunti da ordinamenti stranieri. Per lui »la bontà relativa ed il valor pratico delle sociali Istituzioni« sono da ricercare »nella esatta rispondenza di esse alle peculiari condizioni storiche, sociali, e morali del tal popolo, cui vanno appropriate«<sup>42</sup>. La bontà relativa di una nuova legge e la sua efficacia stava nella combinazione dell'elemento storico e dell'elemento razionale: la nuova legge per non ingenerare contrasti e ripugnanze non deve offendere gli interessi esistenti e deve avere una forza tale da superare quel sentimento di per sé normale di attaccamento alle tradizioni e ai costumi antichi.

22 Per queste ragioni Vacca riteneva non maturi i tempi per l'abolizione della pena di morte, opponendosi alla proposta di Pasquale Stanislao Mancini<sup>43</sup>. Egli parlava nei seguenti termini: »il principio dell'abolizione della pena di morte non è che una questione di tempo, di avvenire, di opportunità. Senonché il considerare le condizioni reali e non liete, a parer nostro, della sicurezza pubblica in Italia, non ci consentirono di aderire così di lancio ad una soppressione immediata

---

40 G. Vacca, *Della unificazione legislativa: prolusione recitata da Giuseppe Vacca, Vicepresidente del Senato del Regno, procuratore generale del Re presso la Corte di Cassazione di Napoli nella solenne inaugurazione del nuovo anno giuridico il dì 7 gennaio 1867*, Napoli, 1867, p. 9.

41 *Discorso del Senatore G. Vacca nella Discussione del progetto di legge per modificazioni all'ordinamento giudiziario, pronunciato nella tornata del 27 gennaio 1873*, Roma, s.d., p. 8.

42 G. Vacca, *I due fattori della buona giustizia. Discorso inaugurale pronunciato nella tornata del dì 8 gennaio 1872*, s.l., 1872, p. 7.

43 Per un quadro su questo dibattito v. ora A. Torini, *La battaglia abolizionista in Italia. Il giornale per l'abolizione della pena di morte*, Roma, 2020.

assoluta della pena di morte»<sup>44</sup>. Vacca era altresì favorevole ad una codificazione penale per l'intera nazione che non lasciasse spazio al particolarismo giuridico, ritenendo che il penale fosse il termometro per misurare la "costituzione politica" di una nazione e il suo grado di coesione. Il ministro informava gli altri rappresentanti della nazione che il governo del Re era, però, disponibile a ridurre i casi di pena di morte e ad aumentare le garanzie giudiziarie nel verdetto dei giurati.

23 Per Vacca, la *giuria popolare*, introdotta nell'ordinamento italiano preminentemente per ragioni politico-costituzionali<sup>45</sup>, era un istituto »caldeggiato da pochi, incompreso dai molti« che doveva essere meglio adattato alle forme della nazione<sup>46</sup>. Scriveva: »gli istituti Giudiziari, non altrimenti che gli Istituti Sociali, domandano il concorso d'un duplice criterio; l'uno puramente razionale e scientifico – l'altro essenzialmente sperimentale e pratico. Il che essendo, noi demmo opera a naturalizzare in Italia talune Istituzioni raccomandate dalla scienza, e dal sociale progresso, ma pur troppo repugnanti alle nostre condizioni di fatto«<sup>47</sup>. Vacca dimostrava la scarsa prova che aveva dato di sé la magistratura popolare attraverso la statistica giudiziaria. Egli, infatti, poteva affermare, con numeri alla mano, che il giudizio popolare fosse causa della »scarsa e scadente efficacia della giustizia repressiva«. Scriveva che era »manifesta la comunale tendenza dei Giurati ad asservire la Giustizia alla politica, piegando non di rado alle faziose pressioni che si sovraimpongono alla imperturbata e serena azione della giustizia punitiva. Se dunque, diciamolo schietto, la popolare giustizia porgerà ancora i non rari esempi della odiosa disuguaglianza tra i misfattori (...) la Giustizia sociale non apparirà alle moltitudini che una ipocrisia, ed una menzogna, perché avrà tradito il principio fondamentale della giustizia impersonale ed uguale per tutti«<sup>48</sup>.

24 Vacca provò a rimediare ad alcune storture dei procedimenti dinnanzi alla giuria per riabilitare l'istituto. Durante la discussione al Senato del progetto di legge per le modificazioni all'ordinamento dei giurati ed alla procedura nei giudizi davanti la corte d'assise, fu relatore della

---

44 *Discorsi pronunciati alla Camera dei deputati nelle tornate del 9, 13 e 20 febbraio; 8 e 13 marzo 1865 da Giuseppe Vacca nelle discussioni delle proposte di legge sull'unificazione legislativa del Regno e sull'abolizione della pena di morte*, cit., tornata del 13 marzo 1865.

45 Sulla giuria si veda L. Lacchè, *Un luogo "costituzionale" dell'identità giudiziaria nazionale: la Corte d'assise e l'opinione pubblica (1859-1913)*, in *Processo penale e opinione pubblica in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di F. Colao, L. Lacchè e C. Storti, Bologna, 2008.

46 Cfr. la Prefazione a C.G.A. Mittermaier, *Il giudizio popolare nella forma del giuri del Tribunale degli scabini secondo le moderne legislazioni, recato in italiano dall'Avvocato Carlo Dura e pubblicato per cura di Giuseppe Vacca*, Napoli, 1868, p. 4. L'opera fu fatta tradurre da Vacca con l'intento di »rischiare gli intelletti e la coscienza pubblica« sui compiti della magistratura popolare. Sin dal suo primo discorso giudiziario il N. si era soffermata sulla questione dei giurati e questo sarà un *leitmotiv* dei suoi interventi pubblici. Dirà: »perché questa feconda e salutare istituzione adempia i suoi fini, convien che si ponga ogni studio nell'ordinarla siffattamente, circondandola di cautele e di correttivi da premunirla dai pericoli dell'abuso e delle corruttele«. Cfr. G. Vacca, *Discorso pronunciato nella solenne inaugurazione della Corte di Cassazione di Napoli il dì 1 maggio 1862*, Napoli, 1862, pp. 12-13.

47 G. Vacca, *Del diritto e della forza: prolusione recitata nella tornata del 7 gennaio 1871*, Napoli, 1871, p. 26.

48 *Ibidem*, pp. 29-30.

proposta e difese le scelte tecniche che dovevano correggere e riparare alle maggiori imperfezioni del giudizio in Corte d'assise<sup>49</sup>.

## 5. Il potere 'politico' dei giudici e le guarentigie costituzionali

- 25 Nella opera di Vacca è possibile scorgere un ultimo pilastro su cui si reggeva il suo progetto politico-costituzionale ed è quello che concerne il potere giudiziario in rapporto con gli altri poteri costituzionali. Vacca enfatizzava la *natura politica* del giudiziario, descritto come »strumento alterno del bene e del male; rappresentazione vivente dello stato sociale e del politico ordinamento, ora complice di tutte le tirannidi, or mallevadrice del retto, e dell'equo, e rifugio supremo degli oppressi e dei tribolati. Questo spiega il perché il potere giudiziario fu visto sotto gli auspici dei governi liberi levato ad alto grado di dignità, posto in condizione di piena e inviolata indipendenza, ordinato a tutela dei grandi principii di pubblica moralità«<sup>50</sup>.
- 26 Esprimeva un severo giudizio sul fenomeno dell'epurazione che investì una parte della magistratura post-unitaria e si soffermava sugli inconvenienti derivanti dal nuovo riassetto degli organici<sup>51</sup>. Notava, infatti, che una parte, anche se meno compromessa, della magistratura borbonica trovò delle facili vie di salvezza, »quanto ai magistrati nuovi ch'erano saliti agli officii giudiziarii per le vie del favoritismo e della consorteria, difettando loro ogni solida guarentigia di merito, di perizia«<sup>52</sup>. Per migliorare lo stato delle cose suggeriva di modificare i criteri di reclutamento del personale giudiziario tramite concorsi pubblici severi, volti ad accertare le competenze dei candidati, e di investire sulla formazione del personale.
- 27 Era inevitabile il riferimento alla storia costituzionale inglese »perché sappiasi che in quella classica terra le Istituzioni politiche non furono già speculative creazioni della scienza sociale, ma

---

49 *Discussione del progetto di legge per modificazioni nei all'ordinamento dei giurati ed alla procedura nei giudizi davanti la Corte d'assise svolta in Senato nelle tornate del 28, 29, 30 maggio e 3 giugno 1874*, in ASSR, *Fondo Giuseppe Vacca*, volume 2 "Discorsi al senato", documento 12.

50 G. Vacca, *Discorso inaugurale del Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Giustizia letto all'udienza del giorno 11 novembre 1860*, Napoli, p. 10-11. Per una riflessione sul potere occulto della magistratura si vedano le riflessioni di F. Di Donato, *La rinascita dello Stato. Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione istituzionale europea*, Bologna, 2010.

51 Sui provvedimenti, adottati a Napoli, per l'epurazione della magistratura si veda M. D'Addio, *Politica e magistratura (1848-1876)*, Milano, 1966, pp. 155-164. D'Addio ricostruisce le posizioni di alcuni meridionali (Conforti, Mancini, Pisanelli e Vacca) e indica i principali decreti luogotenenziali sulla materia. Sul tema anche P. Saraceno, *Le »epurazioni« della magistratura in Italia dal Regno di Sardegna alla Repubblica (1848-1951)*, in *Clio*, 3/1993, pp. 509- 523 e 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, 1994, pp. 537 ss.

52 *Memorandum sulle cose di Napoli rassegnato all'Illustre presidente dei Ministri, l'Ecc.mo Conte di Cavour, dal Vicepresidente del Senato*, *Comm. Giuseppe Vacca*, cit., p. 418.

germinarono bensì dal pubblico costume, dalla coscienza pubblica<sup>53</sup>. Vacca era convinto che il prestigio del potere giudiziario passasse attraverso due questioni strettamente connesse tra loro: l'indipendenza e la responsabilità disciplinare dei magistrati, invocando «una responsabilità seria, ed un sindacato efficace, epperò sottratto all' arbitrio, alla cabala, e soprattutto al parteggiar politico»<sup>54</sup>. L'indipendenza era posta come condizione necessaria alla stessa esistenza della magistratura, senza la quale si andava ad inficiare l'intero sistema-giustizia. Il rispetto dei doveri d'ufficio costituiva, invece, il limite ed un vincolo per chi era chiamato ad esercitare un potere enorme<sup>55</sup>.

28 Oggetto di una specifica riflessione da parte del Nostro furono due norme specifiche dell'ordinamento giudiziario. La prima era la formula dell'art. 129 che definiva il pubblico ministero come «il rappresentante del potere esecutivo» e in quanto tale lo sottoponeva alla direzione del ministro della giustizia. Giovanni Carcano metteva in discussione la stessa necessità di una pubblica accusa e, con i suoi scritti, tentava di dimostrare l'estraneità del pubblico ministero rispetto alla tradizione italiana<sup>56</sup>. L'articolo in questione era stato criticato aspramente anche dal Senatore Giuseppe Musio che mostrava come la legge, asservendo il pubblico ministero al potere esecutivo, pareva che organizzasse non un potere fondamentale, ma un «servizio pubblico» e solo in questa ipotesi si poteva chiedere che l'impiegato pensi ed operi come il superiore gerarchico<sup>57</sup>. Dalla tribuna parlamentare, Vacca rispondeva al collega Musio e dichiarava che «pur riconoscendo i vizi della formola dell'organico giudiziario, che vorrei vedere corretta ed emendata, credo però che quella formola, e più lo spirito della legge, che la vivifica,

---

53 G. Vacca, *Dell'indipendenza del potere giudiziario ne' liberi reggimenti. Prolusione recitata nella tornata del 7 gennaio 1870*, Napoli, 1870, p. 4. Come spesso accadeva nella cultura eclettica del periodo risorgimentale, il rinvio agli autori stranieri non era puntuale e le opere straniere circolavano perlopiù tramite le traduzioni in lingua francese. Sul 'mito' della costituzione inglese e la sua forma di governo si vedano le mie osservazioni e la letteratura citata in G. Mecca, *Il governo rappresentativo. Cultura politica, sfera pubblica e diritto costituzionale nell'Italia del XIX secolo*, cit., pp. 68-73.

54 G. Vacca, *Del diritto e della forza. Prolusione recitata nella tornata del 7 gennaio 1871*, s.l., 1871, p. 25. Sulla questione della responsabilità disciplinare rinvio al mio contributo: G. Mecca, *La perdita della pubblica fiducia. La magistratura italiana tra "responsabilità pubblica" e responsabilità disciplinare (1848-1908)*, in *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento: modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto*, a cura di F. Colao, L. Lacchè e C. Storti, Milano, 2015, pp. 385 ss.

55 G. Vacca, *Dei doveri dei magistrati nei liberi Stati. Prolusione recitata nella tornata del 7 gennaio 1868*, Napoli, 1868.

56 Cfr. G. Carcano, *Il pubblico ministero*, Milano, 1868. Su questo autore, D. Luongo, *Per l'edificazione di una giurisprudenza nazionale: Giovanni Carcano e la magistratura italiana all'indomani dell'unità*, in *Iurisdiction. Storia e prospettive della giustizia*, 2019, n. 0, saggio 2, <https://www.iurisdiction.it/wp-content/uploads/2019/12/N.-1-2020-S02.-Luongo.pdf>. Sui dibattiti con oggetto la figura del pubblico ministero v. L. Lampa, *La magistratura e la giustizia. Il dibattito sul pubblico ministero (XIX-XX sec.)*, in *Diritto in trasformazione. Giuristi giudici e legislatori (Università di Macerata. Annali della facoltà di Giurisprudenza)*, Milano, Giuffrè, 2000; M.G. Di Renzo Villata, *Un pubblico ministero 'figlio della politica? Azione penale e pubblico ministero tra dipendenza e libertà nell'Italia postunitaria*, in *Staatsanwaltschaft. Europäische und amerikanische Geschichten*, a cura di B. Durand, L. Mayali, A. Padoa Schioppa, D. Simon, Frankfurt am Main 2005, pp. 203-310.

57 Cfr. G. Musio, *Sul riordinamento giudiziario. Studi*, Ancona, 1862. Su questo autore I. Birocchi, *Musio, Giuseppe*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, 2012, vol. 77 [https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-musio\\_\(Dizionario-Biografico\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-musio_(Dizionario-Biografico)).

ripugni assolutamente a questa strana interpretazione che farebbe dell'agente del pubblico Ministero un istrumento meccanico dell'arbitrio ministeriale. Io non accetto, anzi respingo la teoria incomponevole della piena autocrazia del Ministro Guardasigilli, e dell'obbedienza passiva dell'agente del Ministero Pubblico»<sup>58</sup>.

29 L'altra disposizione di legge su cui ragionava Vacca era l'art. 199, che attribuiva al potere esecutivo la facoltà di trasferire i magistrati in altra sede per necessità di servizio. Tale disposizione fu oggetto di interpretazioni critiche da una parte della stampa e si giunse a sostenere che fosse usata dal potere esecutivo come modo di coazione morale e di interferenza sul libero voto del magistrato. Ciò renderebbe lettera morta la garanzia costituzionale contenuta nello Statuto albertino che aveva riconosciuto ai magistrati la garanzia dell'inamovibilità dopo tre anni di servizio (art. 69). Vacca però stimava pericoloso il concetto di *inamovibilità assoluta* perché rischiava di trasformarsi in una sorta di irresponsabilità ed impunità per il magistrato. Promotore di uno specifico disegno di legge che, fu preso in considerazione dal Senato in comitato segreto nella tornata del 3 maggio 1870, ma mai discusso<sup>59</sup>, in sede di presentazione sostenne che »l'indipendenza può venir meno, non solo di fronte alle pressioni governative, ma eziandio per la influenza soverchia sull'animo del magistrato e delle aderenze locali acquistate e della troppa cupidità del favor popolare?<sup>60</sup>. Affinché fosse davvero garantito il principio costituzionale della inamovibilità Vacca proponeva, qualora non ci fosse il consenso del magistrato, che la Corte di Cassazione si pronunciasse sul traslocamento a cui il Ministro doveva conformarsi. Dinanzi a questo organo di garanzia era previsto un vero giudizio nel quale il magistrato poteva far valere le sue ragioni. Il Governo aveva comunque un'ulteriore possibilità che consisteva in un decreto motivato da adottarsi nel Consiglio dei ministri.

## 6. Un bilancio conclusivo

30 Vacca unirà forza di idee e impegno istituzionale, tracciando quella che per lui era l'unica via percorribile e cioè la costruzione dell'unità dello Stato. Si adoperava a *livello centrale* attraverso l'impegno parlamentare e a *livello locale* intrattenendo una fitta rete di rapporti con amici e *élites* locali con cui condividerà interessi ed intenti.

31 Non è facile ricostruire nei dettagli la fitta rete di relazioni che intercorsero tra i vari esponenti delle *élites* meridionali. Mi pare che sia possibile intravedere una linea condivisa nelle scelte dei cinque Guardasigilli meridionali che si susseguirono dall'aprile del 1862 al giugno del 1866 (Raffaele Conforti, Giovanni De Falco, Paolo Cortese, Giuseppe Pisanelli e Giuseppe Vacca) tra loro legati da vincoli corporativi. Molto più difficile è, invece, dare un'immagine tridimensionale dei rapporti dell'intera classe dirigente napoletana e della sua capacità di far valere a livello

---

58 Discorso del Senatore G. Vacca nella discussione del progetto di legge per modificazione all'ordinamento giudiziario pronunciato nella tornata del 27 gennaio 1873, Roma, 1873, p. 14.

59 P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 2848 al 1923*, Milano, 1967.

60 La citazione è contenuta in G. Mirabelli, *L'inamovibilità della magistratura nel Regno d'Italia*, Napoli, 1876, p.

centrale interessi locali. I singoli esponenti agivano in modo non organizzato e cioè senza riuscire a far squadra a causa del protagonismo individuale<sup>61</sup>.

32 Il *discorso costituzionale* di Vacca è anche interessante per la sua coerenza interna e costituisce un punto privilegiato di osservazione per interpretare ideologie e programmi di una fase decisiva della storia istituzionale italiana<sup>62</sup>. Il merito di Vacca è, inoltre, quello di aver criticato, ancorché partendo da posizioni moderate ed annessioniste, un'eccessiva uniformità del processo di unificazione che, nei primi anni di unità nazionale, non volle riconoscere differenze territoriali, anzi le ignorò deliberatamente e negò l'opportunità di differenziare gli strumenti amministrativi. Vale la pena notare che nella classe dirigente moderata non ci fu al momento dell'unificazione un'opinione unanime, piuttosto ci fu una commistione di punti di vista sintetizzabili in due tendenze: una che tendeva a dar forma unitaria allo stato e l'altra che chiedeva procedure speciali per il mezzogiorno e gli altri territori annessi<sup>63</sup>. Molto spesso entrambe le tendenze sono riscontrabili nell'animo di uno stesso protagonista senza giungere alla negazione di una o dell'altra. A tenerle assieme era il principio dell'unità nazionale che era perseguito con impegno e forza d'animo attraverso l'opera di *State building*<sup>64</sup>. La vicenda intellettuale e politico-istituzionale di Vacca dimostra che una gran parte della classe dirigente risorgimentale provò a far sintesi, adottò soluzioni non facili in partenza e che necessitarono di adeguamento nelle fasi successive. Inoltre, i vari protagonisti, imbevuti di culture politiche diverse, inevitabilmente si dovettero confrontare con le varie esperienze europee più avanzate.

---

61 Questo era ciò che riportava, ad esempio, certa stampa: *La permanente meridionale*, in *Il Diritto. Giornale della democrazia italiana*, A. XVII, n. 31, 31 gennaio 1870.

62 Per un raffronto con il discorso costituzionale di un altro protagonista della storia risorgimentale si vedano le osservazioni di L. Lacchè, *Il "discorso" costituzionale nell'opera di Pisanelli*, in Id., *History & Constitution*, cit., pp. 407-425.

63 S. Cassese, *Aspetti della storia delle istituzioni*, in *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, testi a cura di Isabella Zanni Rosiello, Bologna, 1976, p. 199.

64 Sul "valore dell'unificazione" cfr. U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana*, Bologna, 2014, pp. 25-31.