

Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte

<https://www.forhistiur.net>

Herausgegeben von:

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)

10. 12. 2021

© 2021 fhi

Erstveröffentlichung

Zitiervorschlag

<https://forhistiur.net/2021-12-lombardo/>

ISSN 1860-5605

Stefano Lombardo

Il conflitto tra la magistratura e l'esecutivo attraverso gli uffici del pubblico ministero

I resoconti giudiziari nell'Italia postunitaria

Abstract

This paper aims to analyze the judiciary's evolution in post-unification Italy focusing on the annual reports of the prosecutor. It was, at first, a substantial evolution, even before a formal one, which led to the socio-political and institutional affirmation of the judiciary, in opposition to the centralistic power of the executive. This evolutionary process caused on several occasions an institutional conflict between the Government and the judiciary, greatly covered by the media, which inevitably involved the offices of the prosecutor, faltering between direct control of the Ministry and loyalty to the judicial "guild". The article discusses emblematic examples of this conflict and the prosecutors' role in determining and, at the same time, suffering its consequences.

Abstract

Il presente articolo mira ad analizzare, attraverso alcuni casi specifici e per il tramite di preziosi strumenti di indagine quali i resoconti giudiziari, l'evoluzione della magistratura italiana postunitaria sino alla sua sostanziale, prima ancora che formale, affermazione socio-politica ed istituzionale, a discapito del potere centralistico dell'esecutivo. Si tratta di un processo evolutivo che ha condotto in più occasioni, e in taluni casi anche con grande risonanza mediatica, ad uno scontro istituzionale tra il Governo e la magistratura giudicante che ha finito per coinvolgere, inevitabilmente, gli uffici del pubblico ministero, contesi tra il diretto controllo ministeriale e la fedeltà alla corporazione giudiziaria. Nell'articolo che segue verranno esaminati alcuni esempi emblematici di questo conflitto e del ruolo del pubblico ministero nel determinarne e, al tempo stesso, subirne le conseguenze.

1. Premessa: l'evoluzione funzionale e strutturale della magistratura italiana nel post-Unità.

A lungo, le prerogative e i compiti degli organi giudicanti italiani dell'Età liberale sono stati descritti come meramente esecutivi¹. Un orientamento storiografico consolidato², infatti, definisce

1

¹ Secondo Carlo Guarnieri, ad esempio, «nel XIX secolo, la teoria dell'interpretazione meccanica dominava incontrastata nelle università del continente [europeo] e quindi anche nelle menti dei futuri giudici» e «l'adesione dei singoli giudici a questa versione del ruolo giudiziario era anche stimolata, almeno in Europa continentale, dai molteplici controlli cui la magistratura veniva sottoposta da parte dei poteri esecutivo e legislativo»: C. GUARNIERI (1981), *L'indipendenza della magistratura*, Padova, CEDAM, pp. 48-49. Questa distinzione è stata accolta anche da Giuseppe Maranini, come ha sottolineato A. PANEBIANCO nella *Prefazione* a G. MARANINI (1995), *Storia del Potere in Italia (1848-1967)* Milano, Corbaccio, p. VI: «due concezioni e, per esse, due diversi modi di organizzazione della democrazia», ossia la contrapposizione tra il modello anglosassone (britannico e statunitense) ed il modello europeo-continentale, che «è il metro di giudizio alla luce del quale Maranini ricostruisce e giudica la storia istituzionale italiana». La teoria dell'interpretazione giudiziale meccanica nacque dall'«esigenza positivista d'isolare il diritto dalla politica [...]»: esigenza che nacque dalla crisi settecentesca della visione pangiridica e sintetica, propria dei «dottori» del diritto comune, e dal rifugio post-rivoluzionario nella pura tecnica, contro ogni contaminazione politica»: R. AJELLO (1976), *Arcana juris. Diritto e politica nel Settecento italiano*, Napoli, Jovene Editore, p. 4.

² P. MAROVELLI (1967), *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffrè, p. 115, ha sostenuto che «in sostanza si deve concludere che la violazione della indipendenza della magistratura, soprattutto da parte del potere legislativo, fu un fatto pressoché costante durante l'epoca che abbiamo preso in considerazione anche se, ufficialmente, venne sempre negato; ci sarebbe da chiedersi come mai questo atteggiamento, che costituirà una costante di tutti i governi succedutisi al potere in Italia da allora fino a tempi recenti, non sia mai venuto meno e si sia puntualmente riprodotto sotto tutti i ministeri di ogni tendenza e colore». Analogamente M. TARUFFO (1991), nel saggio *Cassazione e revisione: un problema nella Storia delle istituzioni giudiziarie*, in *Il vertice ambiguo*, Bologna, Il Mulino, p. 42, ha scritto che l'istituto della cassazione fu

la politicità giudiziaria – ossia l'interventismo politico della magistratura attraverso l'attività giurisdizionale – negli ordinamenti di *civil law*, come un fenomeno solo in attuale affermazione ed espansione³.

Tuttavia, nella seconda metà dell'Ottocento italiano, le magistrature superiori – in antitesi con la suddetta ricostruzione storiografica – dimostrarono di influenzare direttamente a monte il procedimento legislativo e di codificazione partecipando con i propri membri ai lavori parlamentari⁴, fino ad intervenire politicamente in numerose occasioni attraverso l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Questo interventismo crebbe con l'avvio del processo di conquista formale, tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo, della autonomia burocratica e corporativa della magistratura italiana postunitaria che ne consolidò l'indipendenza dall'esecutivo⁵. Il processo evolutivo⁶ si realizzò

concepito nell'ordinamento giudiziario del 1865 con il fine di garantire un «controllo gerarchico che tende ad investire tutti gli aspetti del comportamento del magistrato, e non solo quello che si esprime nell'interpretazione e applicazione della legge: non è solo l'unificazione della giurisprudenza l'obiettivo che si vuole realmente conseguire, quanto l'omogeneità e il conformismo della magistratura su un piano più ampio e tendenzialmente onnicomprensivo, in modo da garantire la subordinazione del potere giudiziario al potere politico». Infine, per M. MECCARELLI lo strumento processuale della *cassation* francese fu introdotto «per l'attivazione di meccanismi di segno antigisprudenziale e con la finalità ultima di costituire il nuovo baricentro del sistema intorno alla legge e il nuovo assetto costituzionale intorno al potere legislativo»: *Le Corti di cassazione nell'Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Giuffrè, Milano 2005, p. 9.

³ Il fenomeno è stato notato dagli studiosi solo a partire dalle numerose inchieste sulla corruzione politica che dal 1990 interessarono numerosi Paesi dell'Europa continentale. S. RODOTÀ (1996), *Magistratura e politica in Italia*, in *Governo dei giudici. La magistratura tra diritto e politica*, a cura di E. BRUTI LIBERATI, A. CERETTI, A. GIASANTI, Milano, Feltrinelli, p. 18, che ha ritenuto «l'influenza politica della magistratura» negli ordinamenti di *civil law* europei di recente manifestazione. Un decennio prima, Carlo Guarnieri, ha evidenziato la politicità della magistratura italiana solo a partire dall'introduzione dell'ordinamento costituzionale repubblicano e in particolare non prima degli anni '60 del secolo scorso, quando divamparono «violente polemiche che hanno coinvolto non solo il mondo accademico e politico ma gli stessi giudici»: C. GUARNIERI, *L'indipendenza della magistratura*, cit., p. 41.

⁴ La partecipazione imprescindibile degli alti esponenti della magistratura a tutte le commissioni parlamentari che si susseguirono, è dimostrata ad esempio dal protagonismo delle toghe nei diversi progetti di codificazione penale. Sin dai progetti Pisanelli (1863) e Pironi (1868) la magistratura venne invitata a comunicare osservazioni e proposte. Emblematica è, in tal senso, la nomina da parte del ministro Michele Pironi di una commissione costituita di tre soli magistrati, predisposta proprio per raccogliere i pareri delle varie corti e, sulla base di essi, per comporre il testo definitivo del codice da sottoporre al Parlamento. Fu proprio tale nomina, infatti, a vanificare il tentativo di unificazione penale: la commissione di rappresentanza della magistratura apportò numerose variazioni al progetto originario, conservatrici al punto di vanificare la modernizzazione del nuovo codice. Tra le più reazionarie, spicca la reintroduzione della pena di morte; cfr. *Il Progetto di Codice Penale e di Polizia punitiva per il Regno d'Italia, coi lavori preparatori per la sua compilazione, raccolti ed ordinati sui documenti ufficiali*, (1870), Firenze, Stamperia Reale.

⁵ Come spiega P. MAROVELLI in *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923, Introduzione*, cit., pp. 1-2, nel porsi il problema della distinzione tra indipendenza ed autonomia della magistratura va detto che, analizzando la questione secondo una prospettiva storica e non ricorrendo all'attuale significato dei due termini, si può «constatare che inizialmente non vi fu una reale differenza concettuale fra i due termini perché entrambi venivano usati indifferentemente in un senso che possiamo avvicinare a quello che oggi diamo all'espressione *indipendenza esterna dei giudici*, la quale in sostanza vuol significare che, nell'atto di rendere giustizia, il giudice deve essere libero da ogni influenza degli altri due poteri dello Stato: il legislativo e l'esecutivo». Tuttavia, come spiega l'Autore, «in prosieguo di tempo, in un periodo che abbiamo approssimativamente localizzato intorno al 1880 - sebbene su questioni di tal genere le classificazioni siano difficili - si assiste a una differenziazione del concetto; infatti, mentre l'espressione *indipendenza* conserva il significato che abbiamo detto, si sviluppa sempre più il concetto di autonomia, assumendo quello di *autogoverno*».

⁶ Una «lenta evoluzione che si sviluppa nell'arco di diversi decenni» in riferimento ai fenomeni che caratterizzarono la magistratura nel post-Unità secondo P. SARACENO (1979), in *Alta magistratura e classe politica*

gradualmente, anche se già nell'immediato post-Unità vi furono dimostrazioni di indipendenza nei confronti dell'esecutivo da parte delle Corti di cassazione di Palermo e di Napoli⁷. *In primis*, fu la conquista dell'unità della giurisdizione suprema penale, affidata dalla legge n. 5825 del 1888 alla Corte di cassazione di Roma⁸, a determinare un rafforzamento istituzionale dell'intera magistratura italiana⁹. A distanza di un anno, nel 1889, giunse l'agognata conclusione del processo di unificazione legislativa con la promulgazione del codice penale unitario. Seguì, nel 1890, la riforma zanardelliana dell'ordinamento giudiziario¹⁰ e l'avvio verso l'autonomia burocratico-istituzionale della magistratura italiana: l'aumento degli stipendi dei bassi magistrati (per lo più i pretori) per aumentarne il prestigio sociale¹¹, l'introduzione del reclutamento ordinario dei magistrati tramite concorso (mentre la nomina diretta ministeriale divenne uno strumento eccezionale) e il contestuale rafforzamento della graduatoria nazionale per la regolazione delle promozioni e dei trasferimenti furono tra le principali introduzioni della riforma, nell'ottica del rafforzamento dello *status* e dell'indipendenza del magistrato. La riforma agì anche sul piano della coesione tra magistratura giudicante e requirente prevedendo la fusione della graduatoria dei pubblici ministeri con quella

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, p. 84.

⁷ Com'è stato notato, ad esempio, «nella magistratura siciliana si era affermato un atteggiamento di opposizione a tutti quei provvedimenti governativi che non fossero consentiti da una coerente applicazione dello Statuto»: M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)* (1966), Milano, Giuffrè, p. 202. Come precisa l'Autore, «in questo atteggiamento si esprimevano indubbiamente molte delle aspirazioni ad una reale autonomia della regione che erano condivise da diversi giudici delle magistrature superiori appartenenti a quelle classi sociali [...] e che riconoscevano in Pasquale Calvi, presidente della cassazione palermitana, la personalità più autorevole al fine di rappresentare nell'ordine giudiziario siciliano gli ideali di autonomia», *ibid.*

⁸ «L'istituzione di una Corte di cassazione unica per la materia penale è concepita come completamento indispensabile della allora imminente unificazione legislativa penale che Zanardelli stava realizzando. Del resto l'introduzione del codice penale rendeva necessario un adattamento complessivo della procedura. Significativo è osservare come le due riforme, della cassazione penale e del codice penale, si intreccino sul piano cronologico. Le due proposte vengono presentate entrambe nel 1887. [...] Non è una mera coincidenza; nelle argomentazioni impiegate durante la discussione del provvedimento - ciò ad esempio traspare dalle parole del Ministro - viene espressamente sottolineato come la proposta in esame sia anzitutto legata all'esigenza di supportare il progetto di unificazione del diritto penale sostanziale»: M. MECCARELLI (2005), *Le Corti di cassazione nell'Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Milano, Giuffrè, pp. 27.28. Si veda anche L. MATTIROLO (1892-96), *Trattato di diritto giudiziario civile italiano*, Torino, Bocca, Vol. I, n. 401, p. 358; G. VASSALLI (1960), *Codice penale*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, p. 267.

⁹ L'introduzione della Cassazione unica rientra, ad esempio, tra le proposte «per rialzare il prestigio del corpo giudiziario» formulate in un *pamphlet* del procuratore generale Carlo Lozzi pubblicato nel 1883, come spiega A. MENICONI (2012), *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, p. 90.

¹⁰ Consistente nella legge 30 marzo 1890, n. 6702 (*Modificazione della circo scrizione giudiz i aria e miglioramento degli stipendi della Magistratura*), nella legge 8 giugno 1890, n. 6878 (*Disposizioni circa l'ammissione e le promozioni nella Magistratura*) e nel regio decreto 10 novembre 1890, n. 7279 (*Regolamento General e Giudiz i ario*). Per un approfondimento si veda A. A. CASSI, *Giuseppe Zanardelli e la riforma dell' ordinamento giudiziario (1890). Linee per un'indagine d'archivio. La "scabrosa materia" della soppressione delle sedi giudiziarie*, Italian Review of Legal History, 2 (2017), n. 7, saggio disponibile in internet al link http://irlh.unimi.it/wp-content/uploads/2017/06/07_Cassi_it.pdf, e A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit. pp. 80-89.

¹¹ Decenni prima della riforma Zanardelli anche una parte della stampa dimostrò di maturare una sensibilità nei confronti dello *status* di magistrato e del suo prestigio professionale, inevitabilmente incidente sulla sua indipendenza concreta. In un articolo non firmato apparso sul numero del 10 agosto 1869 de *La Perseveranza*, intitolato *L'inamovibilità dei giudici*, si scrive: «Perché il giudice sia indipendente davvero è necessario che sia altissima la posizione sociale nella quale è posto dalla legge; cosicché qualunque sia la persona contro la quale egli deve giudicare [...] egli senta di pari con quella e con questa. Ora, sono i nostri giudici, poverissimamente pagati nei primi gradi e scarsamente pagati negli ultimi gradi della carriera, in questa condizione?», si veda M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., *Documenti*, Documento n. 161, p. 804.

dei magistrati giudicanti, il rafforzamento della Commissione centrale¹² e l'accrescimento delle sue competenze, estese anche alla carriera della magistratura requirente. Iniziava così una vera e propria *fusione corporativa*, anche da un punto di vista normativo, della magistratura italiana.

Tuttavia, un primo vero e proprio *formale* riconoscimento legislativo dell'autonomia burocratica e corporativa della magistratura giunse con l'istituzione, rispettivamente, del Consiglio Superiore della Magistratura nel 1907 e dell'Associazione Generale dei Magistrati Italiani nel 1909¹³. Già all'indomani della riforma zanardelliana dell'ordinamento giudiziario si assistette ad un concreto rafforzamento istituzionale¹⁴, come dimostrato da un più incisivo interventismo politico, anche sul piano dei rapporti di forza con l'esecutivo, attraverso l'esercizio della funzione giurisdizionale. Come si è detto, la riforma del 1890 è frutto di un più generale progetto riformatore di affrancamento e di accentramento istituzionale della magistratura italiana e segue alla legge n. 3761 del 31 marzo 1877 che affida alla Cassazione di Roma la giurisdizione sui conflitti di attribuzione tra autorità giudiziaria e amministrativa (sottraendola al Consiglio di Stato) e alla già citata legge n. 5825 del 6 dicembre del 1888, istitutiva della Corte suprema unica in materia penale.

Infatti, «con l'acquisizione di tali competenze la Corte di cassazione di Roma si colloca nella dialettica tra i poteri qualificandosi come custode dei limiti di tutti i poteri tra loro, nella veste di giudice di prima ed unica istanza». Seppur formalmente si presentino quali riforme parziali e «non ancora riconducibili alla realizzazione di un progetto [...] di tipo organico», il risultato in termini sostanziali è comunque innegabilmente «di rilevanza strutturale»¹⁵ e giurisprudenziale. È proprio sotto quest'ultimo profilo che si ebbero le più tangibili dimostrazioni della rinnovata potenza istituzionale della magistratura italiana: innanzitutto, sul piano strutturale si accentravano le competenze apicali, anche se dapprima solo in materia penale, in un'unica Corte suprema, creando in tal modo «una convergenza degli indirizzi interpretativi» che implicava inevitabilmente la «uniformazione della giurisprudenza nella applicazione della legge». È così che «si attribuiva ad una delle cinque Corti supreme un potere sostanzialmente gerarchico sulle altre»¹⁶. Un'unità gerarchico-

¹² Istituita nel 1880, la Commissione consultiva centrale per le promozioni e i tramutamenti era costituita da quattro consiglieri di Cassazione e da un pubblico ministero eletti dalla Corte di cassazione di Roma nacque con poteri consultivi e per coadiuvare il ministro per la valutazione delle carriere dei magistrati, tuttavia «i pareri della Commissione iniziarono a essere vincolanti, anche perché il ministro era privo di validi strumenti per un'analisi oggettiva delle capacità degli aspiranti valutati secondo il criterio dell'anzianità insieme al merito», A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., p. 80. Si veda anche A. GUSTAPANE (1999), *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, p. 18.

¹³ Cfr. P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, cit., pp. 83-88.

¹⁴ La relazione inaugurale del sostituto procuratore generale letta dinanzi alla Corte di cassazione di Roma durante l'assemblea generale del 4 gennaio 1904 è dedicata in buona parte proprio alla «commemorazione di Giuseppe Zanardelli, dinanzi al supremo magistrato di Roma, nella più solenne delle sue adunanze» quale «consacrazione delle onoranze che gli sono meritamente dovute», in quanto, come precisa il relatore, «né la sede né l'occasione saprebbero essere, per mio maggiore sconforto, più degne: imperocché, se non appartiene a noi [magistrati] la figura dell'uomo politico, a noi meglio che ad altri appartiene la figura dell'oratore, del giurista, del legislatore», E. TOFANO (1904), *Relazione sulla amministrazione della giustizia nell'anno 1903 letta nell'assemblea generale del 4 gennaio 1904*, Roma, Forzani e C. Tipografi del Senato, p. 8, disponibile al sito web https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_22_4_4_5.page.

¹⁵ M. MECCARELLI, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita*, cit. p. 26.

¹⁶ Ivi, p. 31.

strutturale che, per eterogenesi dei fini, portò ad un rafforzamento sul piano istituzionale dell'intero giudiziario, con le dovute conseguenze nei rapporti di forza con gli altri poteri dello Stato¹⁷.

Se sul piano formale sembrerebbe ancora lontana l'indipendenza istituzionale della magistratura italiana, tuttavia, sul piano sostanziale, la riforma del 1888, «pur essendo orientata su altri obiettivi, [...] produce effetti strutturali»¹⁸.

La più lampante dimostrazione di queste nuove attribuzioni e funzioni istituzionali è data dall'emblematica sentenza della Cassazione di Roma del 20 febbraio 1900, con la quale la Corte (ormai suprema in materia penale e di conflitti di attribuzione delle competenze tra amministrazione e giudiziario) si arrogò un vero e proprio controllo di costituzionalità¹⁹.

Persino nella letteratura coeva, in particolare nelle opere veriste, i magistrati venivano spesso descritti come liberi da vincoli e controlli, così intraprendenti al punto da scadere nell'arbitrio. Fulmineo, irreprensibile, temibile: così Giovanni Verga, ad esempio, descrisse il prototipo del «signor Giudice»²⁰, riferendosi in realtà ad un magistrato requirente. Un apparente *lapsus* che sottolinea la confusione nell'immaginario popolare delle funzioni e quindi la sostanziale unità del *corpus* dei magistrati.

2. Il ruolo del pubblico ministero nel conflitto politica-magistratura nell'Italia postunitaria attraverso i resoconti giudiziari.

Emerge quindi un rapporto complesso tra la magistratura italiana postunitaria e l'esecutivo, tutt'altro che di mera subordinazione della prima al secondo²¹. In particolare, la funzione del pubblico ministero rappresentò il terreno di scontro tra il Governo e l'alta magistratura giudicante. Alcuni significativi episodi mostrano come gli alti magistrati—in particolare, come già anticipato, quelli delle Corti di cassazione—svolsero una pragmatica e costante funzione di indirizzo politico-legislativo, soprattutto in materia penale²². Si notano chiaramente su più livelli alcune dimostrazioni di sostanziale unità corporativa della magistratura, in opposizione all'assetto formalmente vigente.

¹⁷ Riferendosi al governo Pelloux, ad esempio, G. MANACORDA (1975), *Rivoluzione borghese e socialismo. Studi e saggi*, Roma, Editori Riuniti, p. 297, scrive di «resistenza non prevista che lo mise in una situazione insostenibile» oppostagli, nel 1900, dall'ormai suprema (in materia penale) Corte di cassazione di Roma, una resistenza così tenace ed inaspettata da far assurgere, di fatto, la magistratura ad «organo di controllo dello Stato».

¹⁸ M. MECCARELLI, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita*, cit. p. 31.

¹⁹ Cfr. C. GHISALBERTI (1977), *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Bari, pp. 257-258; M. MECCARELLI (2005), *La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di cassazione di Roma del 20 febbraio riguardo al r.d. 22 giugno 1899 n. 227*, in *Historia Constitucional (revista electrónica)*, n. 6, 2005, <http://hc.rediris.es/06/index.html>.

²⁰ G. VERGA, *La chiave d'oro*, apparsa nel «Momento letterario, artistico, sociale», 10 agosto 1883.

²¹ A differenza dell'orientamento storiografico secondo il quale «l'Europa continentale ha seguito per lo più la via francese» e «qui la concezione dominante viene dall'esperienza della Convenzione» fondata su «un sistema basato sul dominio incontrastato dell'assemblea, la centralizzazione burocratica (l'assenza di autentici poteri locali) e la subordinazione della magistratura al potere politico», A. PANEBIANCO, *Prefazione*, in G. MARANINI, *Storia del Potere in Italia (1848-1967)*, cit. p. VI.

²² C. STORTI (2008), *Incredulità e «malsana curiosità» dell'opinione pubblica: la logica dell'istruttoria tra politica legislativa e giurisprudenza di Cassazione*, in *Processo penale e opinione pubblica in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di F. COLAO, L. LACCHE, C. STORTI, Bologna, Il Mulino, p. 121, sottolinea: «Gli orientamenti della Corte di cassazione, ben studiata nelle vicende relative alla formazione e al ruolo tra XIX e XX secolo, meritano ulteriori

- Sin dall'immediato post-Unità, si può assistere ad un aperto orientamento politico, autonomistico e contrario al Governo di una consistente parte dell'alta magistratura italiana²³, in particolare delle Corti di cassazione di Palermo e di Napoli²⁴. Una lampante dimostrazione è data dalla sentenza della Corte di cassazione di Palermo del 22 giugno 1862, con la quale venne dichiarato colpevole di «denegata giustizia» il procuratore generale della Gran corte criminale di Palermo, Gaetano Meli, per non aver dato corso alle querele presentategli dal dottor Giovanni Raffaele, per la punizione degli autori, fautori e complici dell'arresto arbitrario e della arbitraria deportazione che egli avea sofferto nei primi giorni del gennaio 1860.²⁵
- Giovanni Raffaele, membro del Partito repubblicano di Palermo, in seguito ai moti del 1860, venne prelevato per ragioni prettamente politiche senza mandato e nel cuore della notte – prescindendo da tutte le forme richieste dal codice penale e dalle garanzie statutarie – per poi essere trasferito nelle carceri di Genova. L'inerzia del pubblico ministero in seguito alla querela sporta dal Raffaele fu tutt'altro che fondata su ragioni o valutazioni tecniche; rappresentò invece un concreto esempio delle conseguenze fattuali dell'interpretazione letterale e pedissequa dell'art. 146 dell'ordinamento giudiziario allora in vigore «per cui il pubblico ministero è il rappresentante del potere esecutivo ed è posto sotto la direzione del ministro di Grazia e Giustizia», agendo quale braccio operativo dell'esecutivo e, in virtù della propria discrezionalità riguardo all'esercizio dell'azione penale, quale censore, in termini politici, delle condotte potenzialmente rilevanti in sede penale.
- La condanna del procuratore generale Gaetano Meli da parte della Cassazione palermitana è di notevole importanza poiché impose nel dispositivo un'interpretazione innovativa delle funzioni del pubblico ministero, considerato «il rappresentante della legge» prima ancora che il rappresentante dell'esecutivo, riconoscendo, dunque, alla magistratura «il potere di garantire l'osservanza della legge, tanto più che in questo caso si tratta della legge fondamentale dello Stato, lo Statuto». Ma non basta: la sentenza arrivò a sancire, in virtù di una pura creazione giurisprudenziale senza alcun fondamento legislativo, la responsabilità giuridica, oltre che esclusivamente politica, del ministro, per la quale egli poteva «benissimo essere chiamato a rendere degli atti e provvedimenti dinanzi al magistrato e come tutti gli altri cittadini sottostare alla sentenza»²⁶.
- Non è irrilevante che una corposa parte dell'opinione pubblica si fosse schierata apertamente a sostegno dell'operato (politico) della magistratura, elevandola a sua protettrice. La partecipazione popolare al processo fu tale che

approfondimenti per il peso che notoriamente esercitarono sulle scelte legislative dell'Italia unificata». In merito alla partecipazione degli alti esponenti della magistratura alle commissioni e in genere ai lavori parlamentari in funzione propositiva e di controllo si veda *supra*, p. 3, nota n. 4.

²³ Sulla distinzione tra bassa ed alta magistratura nel post-Unità, da cui emerge la diffusa identità tra vertici politici ed alta magistratura, si veda P. SARACENO (1979), *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 e Bizzarri, p. 45.

²⁴ Si veda M. D'ADDIO (1966), *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, Milano, Giuffrè, pp. 202 e ss.

²⁵ *Corte di cassazione di Palermo*, articolo non firmato apparso sul numero del 27 luglio 1862 de *Il Precursore*, cit. in *ivi*, p. 758.

²⁶ *Ivi*, pp. 203-204.

- fragorosi applausi accolsero la decisione della Corte di cassazione; poiché ciascun cittadino sentì nell'animo suo che ormai egli è sicuro che sarà rispettata la sua libertà personale, e che ove per avventura altri attentasse a questo prezioso diritto, non tarderà la giustizia a reprimere l'iniquo sopruso. Sia lode, sia gloria al nostro supremo magistrato che si nobilmente adempì l'altissimo suo ufficio. Apprendano i popoli e i governanti.²⁷ 15
- È indubbia, dunque, la rilevanza politica della decisione, in quanto vera e propria presa di posizione pubblica ed istituzionale contro la linea governativa autoritaria e repressiva verso gli opposti schieramenti politici²⁸. L'esempio rivela quindi un conflitto politico tra l'alta magistratura meridionale e l'esecutivo già durante la formazione del nuovo Stato unitario. 16
- L'intraprendenza della Corte di cassazione di Napoli nel post-Unità emerge anche, ad esempio, nel 1862. La spedizione clandestina per l'annessione dei territori dello Stato pontificio da parte dei volontari garibaldini, fermata in Aspromonte dalle truppe regolari italiane, costituì un fatto giuridicamente rilevante, tuttavia, il procuratore del re presso la Corte di assise di Catanzaro (facente capo alla Corte di cassazione di Napoli) decise, in accordo con la procura generale della Cassazione napoletana, di non esercitare l'azione penale contro Giuseppe Garibaldi e i volontari.²⁹ 17
- In entrambi gli esempi citati lo scontro politico-istituzionale si svolse, non a caso, dentro ed attraverso gli uffici del pubblico ministero. 18
- L'ordinamento giudiziario del 1859³⁰ esteso al neoistituito Regno d'Italia³¹ prevedeva che all'inaugurazione dell'anno giudiziario i procuratori generali e i procuratori del re dovessero esporre i «rendimenti di conto». Si attuava così formalmente una funzione di controllo e di rendicontazione dell'attività giudiziaria al Ministero³². 19
- La funzione di controllo, articolata in più adempimenti, era affidata al pubblico ministero in quanto, come già precisato, diretto rappresentante dell'esecutivo³³. Tramite il pubblico ministero 20
-
- ²⁷ Ivi, p. 758.
- ²⁸ Cfr. M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., p. 204, secondo il quale è palese «il valore della sentenza, il suo significato politico, che è una decisa presa di posizione contro certi comportamenti anticostituzionali del governo, [...] l'inizio di una giurisprudenza assai poco rassicurante nei confronti del governo».
- ²⁹ Cfr. ivi, p. 205.
- ³⁰ Il regio decreto n. 3781 del 13 novembre 1859.
- ³¹ Per un approfondimento si veda A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., p. 37.
- ³² «All'apertura d'ogni anno giuridico il Procuratore Generale ed il Procuratore del Re rendono conto all'assemblea generale della Corte e del Tribunale, a cui sono rispettivamente addetti, del modo con cui la giustizia fu amministrata in tutto il Distretto della Corte e del Tribunale; notano gli abusi che fossero invalsi; fanno le requisitorie che giudicano convenienti pel bene del servizio. Una copia di tal rendimento di conto, delle requisitorie e delle deliberazioni prese viene trasmessa dal Procuratore Generale al Ministro della Giustizia, e dai Procuratori del Re al Procuratore Generale da cui dipendono, il quale la rassegna al Ministro della Giustizia colle sue osservazioni»: Regio decreto n. 3781 del 13 novembre 1859, art. 166.
- ³³ Questa funzione di rendicontazione veniva esercitata attraverso le prerogative burocratiche affidate al pubblico ministero, oltre che dall'art. 166, anche dai successivi articoli 167, 168 e 169 dell'ordinamento giudiziario del 1859. L'art. 167 prevedeva: «Il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione trasmette nel gennaio di ciascun anno al Ministro della Giustizia uno stato degli affari spediti dalla Corte nell'anno precedente, e di quelli che rimasero a spedirsi: indica i punti sovra i quali l'esperienza avesse fatto conoscere i vizi o l'insufficienza delle leggi, e nota gli'inconvenienti od abusi ai quali occorresse di riparare nell'amministrazione della giustizia in tutto lo Stato». Ancora, l'art. 168 stabiliva: «I Procuratori Generali presso le Corti d'Appello trasmettono nei mesi di gennaio e luglio d'ogni anno al Ministro della Giustizia uno stato generale del movimento degli affari si

infatti il ministro di Grazia e Giustizia avviava il procedimento disciplinare per l'irrogazione delle specifiche pene di cui agli articoli 221-253 dell'ordinamento Rattazzi del 1859³⁴. Anche per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari più gravi ed invasive nei confronti dei magistrati (la destituzione e la rimozione dall'impiego) era cruciale il ruolo affidato al pubblico ministero: seppur decise dal guardasigilli - fatta salva comunque, in questo solo caso, la previa approvazione da parte della Corte di cassazione a sezioni unite - il formale procedimento doveva essere promosso sempre dal pubblico ministero, che «in pratica decideva, in nome del governo, della carriera dei giudici»³⁵. Sino all'istituzione della Commissione consultiva centrale per le promozioni e i tramutamenti, furono i procuratori generali delle Corti d'appello ad essere incaricati di «formulare le proposte riguardanti sede e carriera del singolo magistrato»³⁶.

Ciononostante, gli alti ranghi riuscirono comunque a garantire «una relativa protezione alla bassa magistratura contro le ingerenze della politica» anche per «tutelare il proprio monopolio sul corpo giudiziario, non garantendo ai giudici minori l'indipendenza interna (nella struttura gerarchica)»³⁷.

Il discorso tenuto dal procuratore generale della Corte di cassazione di Napoli, Giuseppe Vacca³⁸, nel 1862 dimostra la propensione indipendentista delle Corti di cassazione meridionali e offre un primo esempio sostanziale dell'unità corporativa tra la magistratura giudicante e quella requirente nell'immediato post-Unità³⁹. Piuttosto che di una rendicontazione al Ministero in funzione di controllo politico dell'attività giurisdizionale, si tratta di un libero monologo elogiativo della Cassazione partenopea e, ancor prima, della tradizione giuridica di cui la Corte viene descritta, nel

21

22

penali che civili presso le Corti medesime e gli Uffici che ne dipendono». Infine, secondo l'art. 169: «nelle stesse epoche i Procuratori del Re sono tenuti d'inviare uno stato consimile a quello indicato nell'articolo precedente al Procuratore Generale sugli affari del Tribunale e degli uffici. Il Procuratore Generale lo rassegna al Ministro della Giustizia colle sue osservazioni».

³⁴ Ossia, «da censura», «da riprensione» e «da sospensione dall'ufficio o dallo stipendio», si vedano A. MENICONI, (2012), *Storia della magistratura italiana*, cit., p. 63 e A. GIULIANI, N. PICARDI (1987), *La responsabilità del giudice*, Milano, Giuffrè, p. 107.

³⁵ A. MENICONI, (2012), *Storia della magistratura italiana*, cit., pp. 63-64

³⁶ Ivi, p. 53.

³⁷ Inoltre, «una gran messe di lettere di raccomandazione» provenienti dagli alti magistrati «affollavano i tavoli degli uffici del Gabinetto del ministro [...] per lo più istanze per sollecitare promozioni e trasferimenti. Più volte il Ministero avrebbe tentato di scoraggiare o di proibire la pratica: in una circolare del 1866 si disponeva ad esempio che «i magistrati, pena la nota di censura non dovevano più far pervenire al ministro istanze accompagnate da lettere commendatizie. Ma il fenomeno (come del resto per tutta la pubblica amministrazione) era destinato a dilagare, se è vero che, ad esempio, nel 1878 furono circa 2.920 le lettere di risposta del Gabinetto alle sollecitazioni ricevute (e che se ne tenesse addirittura una statistica sarà, di per sé, un segnale della loro legittimazione di fatto)»: ivi, p. 54. Inoltre, non bisogna dimenticare che fino agli ultimi anni dell'Ottocento, prima delle riforme che innescarono normativamente il processo evolutivo della magistratura italiana di cui alle pagine precedenti, a fronte di una ancora assente autonomia burocratica che ne consentisse l'autogoverno, è stato comunque riscontrato un fenomeno di osmosi tra il personale politico ed il personale giudiziario, con particolare riferimento al numero di alti magistrati chiamati a ricoprire l'incarico di guardasigilli dall'Unità sino alla fine XIX secolo, che ne dimostra l'intraprendenza e la rappresentatività politica. In tal senso si veda P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, cit., pp. 25 e ss.

³⁸ In virtù del fenomeno di cui alla nota precedente, lo stesso Giuseppe Vacca fu un alto magistrato, sia requirente che giudicante, molto influente politicamente tanto da ricoprire l'incarico di ministro della Giustizia tra il 1864 ed il 1865.

³⁹ G. VACCA (1862), *Discorso pronunciato nella solenne inaugurazione della Corte di cassazione di Napoli il dì 1° Maggio 1862*, Napoli, Stabilimento Tipografico Cav. G. Nobile, disponibile al Sito Web https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Napoli_1862_Vacca_Alessandrina.pdf.

contempo, quale erede e custode. Sfocia nell'esercizio di un vero e proprio potere di proposizione legislativa, sino ad assumere i tratti di un sindacato nel merito dell'attività del legislatore unitario:

Ho esposto alla fuggevole, o signori, le considerazioni principalissime che mi paiono atte a chiarire quale e quanta sia l'importanza delle Riforme Legislative accomunate a questa estrema e nobilissima parte d'Italia⁴⁰. 23

Il procuratore si riferisce al *Codice penale per le Province Napoletane*⁴¹, ossia ad una versione del codice penale sardo del 1859 riletta, parzialmente modificata e adattata alla tradizione giuridica meridionale, da una commissione per gli studi legislativi istituita con decreto regio del 6 febbraio 1861. Il codice penale borbonico, da cui derivarono le modifiche apportate, viene descritto come «ottimo tra i codici europei», tanto da essere proposto a modello da adottare su scala nazionale, sulla base della necessità di una codificazione penale unitaria⁴² e della consapevolezza (ben fondata, come la storia ha dimostrato) che «sarebbe davvero il più vano dei sogni» riferendosi all'«attendere una codificazione da un'assemblea Legislativa in tempi sì concitati e procellosi». Prevedendo i decenni che dovettero effettivamente trascorrere prima della introduzione del codice penale unitario del 1889 da parte del legislatore italiano, viene proposta una più immediata soluzione: «Dimostrata pertanto l'alta convenienza di unificare, e senza dimore, la Legislazione Penale, non rimarrà altro compito che quello di emendare e perfezionare»⁴³ quella già esistente che sarà ritenuta la migliore. 24

Ed ecco, o Signori, quali si fossero i desiderati della nostra Legislazione Penale; ai quali desiderati ben potea soddisfare il Codice Penale delle antiche Province Italiane [quelle napoletane], siccome quello ch'era fattura dei nuovi tempi, e però nudrito dell'alito vivificante degl'Istituti di libertà⁴⁴. 25

A questo scopo il procuratore si rivolge direttamente agli uditori, i magistrati della Cassazione di Napoli, invitandoli ad interpretare in senso creativo sino a legittimarli a censurare e a disapplicare nel caso concreto a mo' di controllo di costituzionalità diffuso, tipico degli ordinamenti di *common law*, il decreto luogotenenziale del 17 febbraio 1861: 26

Non ci sono ignoti i vizii e le mende di quella pubblicazione alquanto affrettata del 17 febbraio del caduto anno. Agevol cosa è il censurare quell'opera, ove la si misuri con la stregua dell'ottimo, e della desiderabile perfezione; senonché [sic] ponete, o Signori, che i consigli cautelosi, e timidi l'avessero vinto a quei di sugli animosi propositi, e tenete 27

⁴⁰ Ivi, p. 17.

⁴¹ Ministero di Grazia e Giustizia, *Codice penale per le Province Napoletane*, Stabilimento tipografico di Giannini e C., Napoli 1861.

⁴² «E di vero, se in molte parti di Governo e di amministrazione le varietà, e le antitesi non si potrebbero cessar di subito, né ridurle ad unità simetrica [sic], senza ingenerare scompigli e perturbazioni da mandar fallita la prova; non sarà per fermo detto lo stesso del sistema punitivo, il quale raffigurando davvero il fulcro, e il fondamento massimo dell'ordine sociale, non patisce discrepanze ed antagonismi tra le varie parti dell'unico Reame cui si applica, e vuole essenzialmente unità di principii di mezzi e di fini. Chi vorrebbe domandiamo noi che nell'Italia nostra mirabilmente composta ad unità di nazione, si avesse ad avverare oggidì quell'assurdità che lamentava il Pascal, cioè che un grado di latitudine bastasse a definire lo stesso atto umano innocente o colpevole?»: G. VACCA (1862), *Discorso*, cit., pp. 9-10.

⁴³ Ivi, p. 10.

⁴⁴ Ivi, p. 9.

certo in tal caso che le riforme oggidi inaugurate sarebbero rimaste uno sterile voto, ed un bisogno inappagato, Dio sa per quanto volger di tempo.

Questa censura a cui la Corte è istigata è in linea con la predetta, impellente, finalità. Come spiega lo stesso procuratore, la necessità di un codice penale unitario non era avvertita solo come una necessità tecnica in riferimento all'unità della legislazione criminale del Regno, bensì anche, e anzi soprattutto, sociale e politica. Si riferisce alla codificazione penale come ad una «Costituzione politica»⁴⁵. Una Costituzione che il procuratore sembrerebbe affidare alla custodia dei magistrati della Cassazione - secondo il modello britannico che, anche se non è espressamente menzionato in questo senso, sembra implicitamente richiamato⁴⁶ - data la sua (in realtà più che fondata) diffidenza verso le capacità del legislatore penale italiano del 1862. Così la magistratura è chiamata a riempire i vuoti lasciati dalla legislazione formale:

Altissimo mandato è prescritto per vero oggidi al magistrato. Risollevar la maestà del diritto e della giustizia, procacciandole credito e onora ma: vendicare le offese alla legge e all'ordine sociale con animo imperturbato e sereno, nulla curando le ire di parte, gli assalti della calunnia e le minacce della prepotenza. Ridestare con l'esempio delle grandi virtù e dei nobili atti quel sentimento infelicemente smarrito di rispetto alla legge, e di confidenza nel potere, tolto il quale ogni Governo è impossibile, ogni migliore istituzione intisichisce e sfuma.

Più che un «rendimento di conto» al ministro, per contenuto e toni appare una relazione sull'operato del legislatore, non già delle Corti, contenente veri e propri giudizi, oltre che spunti propositivi, in merito alla politica legislativa dello Stato unitario.

Lo conferma l'approvazione da parte del procuratore Vacca della scelta del legislatore unitario di importare il modello della cassazione francese. Quell'*endorsement* non è quindi solo specifico in merito al prestigio della Suprema corte partenopea, ma si estende alla «istituzione», definita come «collocata in una regione pura e serena, dove non giungono né gli accidenti dei fatti contigibili, né la voce degl'interessi che tenzonano, né i rancori e le ire di parte», e per questo stesso motivo una «istituzione infine eminentemente acconcia a cementare l'unità nazionale». Il procuratore generale ostenta l'imparzialità e la terzietà che garantisce il modello della cassazione attraverso quella che però, di fatto, è una mera *fiction iuris*: il controllo di sola legittimità. Difatti il caso coevo della Cassazione napoletana sulla spedizione garibaldina è sufficiente a dimostrare la propensione della Corte ad eludere i limiti del controllo esclusivamente di legittimità, operando palesemente scelte giurisdizionali non solo estese al merito del giudizio, ma addirittura politicizzate ed antigovernative.

Il procuratore Vacca non solo difende ampiamente il modello della cassazione rispetto a un giudice di terza istanza, bensì arriva a proporre l'istituzione di un'unica Suprema Corte di cassazione, auspicandone tra l'altro la sua identificazione proprio in quella di Napoli.

⁴⁵ Ivi, p. 11.

⁴⁶ La comparazione del procuratore con l'ordinamento britannico non è una mera suggestione, Nel medesimo discorso il procuratore, infatti, il relatore chiama in causa espressamente «l'Inghilterra», definendola «maestra di libertà», elogiandone il «progressivo perfezionamento del giuri»: ivi, p. 13.

- E lasciatemi poi dichiarare con libera sentenza, o Signori, che dove per avventura si pensasse di affrontare anzi tempo codesta formidabile quistione dell'unica sede della Corte di cassazione, a niuno sarebbe lecito postergare o respingere gl'irrepugnabili titoli di preminenza che alteramente affaccerebbe la Curia Napolitana, ricca di tanti splendori di scienza e di tante illustri tradizioni. **33**
- Il discorso appena analizzato è dunque un'importante testimonianza della concreta ed autoindotta, si potrebbe dire quasi ontologica, propensione all'unità corporativa dei magistrati italiani sin dall'immediato post-Unità. Non è casuale che l'oratore – formalmente un rappresentante dell'esecutivo nella sua funzione di rendicontazione sull'attività giurisdizionale⁴⁷ - si rivolga ai giudici uditori con il titolo di «onorandi Colleghi»: **34**
- Udrete (rivolgo a voi la parola, onorandi Colleghi) intimarvisi, e dimostrarvi essere assurdo codesto assetto molteplice di una Corte regolatrice, cui se toglì l'unità, avrai tolto la condizione di vita e la ragion di essere⁴⁸. **35**
- È molto più che un «rendimento di conto»: è un vero e proprio strumento di rivendicazione della piena autonomia del «Magistrato»⁴⁹, che ne propugna anche la necessaria inamovibilità. **36**
- Il che essendo si avrà a concludere essere ottima quella tale organizzazione giudiziaria che meglio e più efficacemente provvegga alla vera e sincera indipendenza del magistrato, separandone gelosamente gli uffizii da ogni ingerimento, o influenza della potestà governativa. [...] **37**
- Protetto il Magistrato dallo scudo della inamovibilità, costituito in condizioni di vera e piena indipendenza, ed abusando egli per avventura la santità del suo Ministero, avrà a subire la inesorabile legge della uguaglianza che adegua tutti gli atti punibili di fronte alla giustizia sociale; sicché ogni concessione privilegiata e parziale al pubblico funzionario non riescerebbe che a pubblico scandalo⁵⁰. **38**
- La stessa conclusione del discorso è un inequivocabile elogio alla «magistratura napolitana» da cui emerge, almeno per quanto riguarda i territori delle *Province napolitane*, un forte senso di unità corporativa. Del resto, l'intera orazione sembra essere stata dettata dai giudici della Corte di cassazione e non già esposta da un membro del pubblico ministero che, almeno in teoria, avrebbe dovuto rappresentare il Governo sulla base dell'allora vigente ordinamento Rattazzi⁵¹. **39**

⁴⁷ Cfr. *supra*, p. 8.

⁴⁸ Ivi, p. 19.

⁴⁹ Da notare la scelta del termine «magistrato» al posto del più preclusivo «giudice».

⁵⁰ G. VACCA (1862), *Discorso*, cit., p. 11.

⁵¹ «La magistratura napolitana, lo affermo con sovrabbondanza di fede, compirà virilmente la sua missione, e si mostrerà pari alla grandezza dei tempi, e all'opera gloriosa che vuole l'armonico concorso del senno e della mano. Ella procederà sicura e tranquilla nelle vie del dovere, ci piglierà animo dal sentimento che meritando la pubblica estimazione ed il suffragio degli onesti, non avrà a temer d'ora innanzi il fiotto delle iraconde passioni, e dei rancori inestinguibili»: ivi, p. 23.

3. La dualità del pubblico ministero nello scandalo della regia cointeressata dei tabacchi

Dalle prime dimostrazioni di politicità giudiziaria, contestuali al completamento dello stesso processo di unificazione, si passò ad un'espansione dell'indipendenza e dell'interventismo politico della magistratura su scala nazionale. Lo scandalo della *Società Anonima per la Regia Cointeressata dei Tabacchi* è emblematico. Nel 1869, il relativo procedimento giudiziario⁵² divenne ben presto un vero e proprio processo politico nei confronti del Governo e del suo operato. Agli occhi della pubblica opinione apparve come un caso di «politica d'affari»⁵³, tanto da spingere la Camera dei Deputati, temendo che anche in appello i giudici potessero confermare la ricostruzione dei malaffari governativi data in primo grado, a nominare una commissione di inchiesta parlamentare nel tentativo di sottrarre alla magistratura la cognizione del caso⁵⁴. La vicenda, assai articolata per le molteplici implicazioni che ne derivarono, si concluse con il tentato omicidio⁵⁵ prima, e con due successivi processi, poi, a carico di Cristiano Lobbia, il deputato della Sinistra che mosse alla Camera le accuse di corruzione nei confronti del deputato Giuseppe Civinini, con la riserva di esibirne le prove soltanto dinanzi alla commissione parlamentare costituenda⁵⁶. Proprio da queste ultime vicende giudiziarie si ottiene la dimostrazione di un aperto scontro politico con antagoniste la giurisdizione e la magistratura requirente.

All'indomani del tentato omicidio di Cristiano Lobbia, anziché proseguire con maggiore vigore, l'inchiesta parlamentare sulla vicenda della regia cointeressata dei tabacchi si arenò. Una vera e propria persecuzione giudiziaria arrivò a condannare quest'ultimo ad un anno di carcere militare per simulazione di reato⁵⁷. In breve tempo Lobbia da denunciante incorruttibile divenne giuridicamente un mitomane. Decisiva fu in questo senso l'opera del pubblico ministero sottoposto all'indirizzo politico governativo. Il guardasigilli Michele Pironi affidò l'inchiesta della procura di Firenze sull'agguato subito da Lobbia ad un uomo di propria fiducia trasferito appositamente da Bologna, il conte Adolfo De Foresta: le testimonianze che confermavano il tentato omicidio, numerose e pertinenti, furono sistematicamente distorte o ignorate. Stessa sorte toccò al parere formulato dai

40

41

⁵² Si fa riferimento allo scandalo della *Società Anonima per la Regia Cointeressata dei Tabacchi*, società a partecipazione privata a cui venne affidato il monopolio della lavorazione del tabacco tramite la stipulazione di una convenzione che, nonostante le forti critiche dell'opposizione parlamentare per la scelta di cedere in gestione ai privati un'attività tanto redditizia quale la lavorazione del tabacco, venne approvata con la legge n. 4544 del 24 agosto 1868. Cfr. A. CECI (2015), *Il monopolio del tabacco in Italia. Ascesa e declino di una industria di Stato*, in *Historia et ius*, agosto, pp. 22-23, disponibile in Internet al sito http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/ceci_8.pdf. Fu, però il *Gazzettino rosa*, nel gennaio del 1869 ad accusare pubblicamente di corruzione alcuni deputati.

⁵³ M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., p. 221.

⁵⁴ Cfr. *ibid.*

⁵⁵ La notte tra il 15 ed il 16 giugno 1869, prima che potesse essere ascoltato da una apposita commissione parlamentare costituenda, l'on. Cristiano Lobbia, venne aggredito in una strada semideserta di Firenze, via dell'Amorino, da uno sconosciuto che, prima di dileguarsi, gli inferse diverse coltellate.

⁵⁶ Per un'analisi dettagliata del caso Lobbia si veda A. ARISI ROTA (2015), *1869: il Risorgimento alla deriva. Affari e politica nel caso Lobbia*, Bologna, Il Mulino.

⁵⁷ A. CECI, *Il monopolio del tabacco in Italia. Ascesa e declino di una industria di Stato*, in *Historia et ius*, cit., p. 22.

periti nominati dal tribunale. In definitiva, venne ricondotto un attendibile e comprovato tentato omicidio⁵⁸, con un palese movente politico, ad una mera simulazione di reato.

Il caso Lobbia è una fulgida dimostrazione dell'importanza politica del pubblico ministero nell'Italia postunitaria, dal momento che offre un esempio concreto del coinvolgimento degli uffici della procura nello scontro politico-istituzionale. Ma non solo. Rappresenta altresì la prova dell'indipendenza di un titolare del pubblico ministero dalle direttive politiche ministeriali. Dapprima, il procuratore generale di Firenze originariamente competente, Lorenzo Nelli, esitò, infatti, ad esercitare l'azione penale contro Cristiano Lobbia, ignorando le disposizioni del ministro Pironti, il quale era, invece, ansioso di concludere celermente il procedimento giudiziario, «per non chiedere l'autorizzazione a procedere alla Camera (in quel momento chiusa)»⁵⁹. Successivamente, il procuratore Nelli mostrò apertamente al ministro il suo dissenso ad un processo meramente politico⁶⁰. La risposta del ministro Pironti fu il trasferimento di Nelli alla procura de L'Aquila e la sua sostituzione con il fidato procuratore De Foresta. Ne seguirono la richiesta di aspettativa da parte del procuratore Nelli e, poco dopo, le sue dimissioni⁶¹.

Anche in questo caso una relazione annuale, quella del 7 gennaio 1870 dinanzi alla Corte di cassazione di Firenze, divenne uno strumento comunicativo per diffondere le rivendicazioni del corpo giudiziario. Così esordì il procuratore generale Raffaele Conforti nella propria relazione pronunciata, non a caso, all'indomani del trasferimento politico del procuratore Nelli ed interamente finalizzata a ribadire l'indipendenza della magistratura, denunciando apertamente e con fermezza la violazione sostanziale del principio di inamovibilità dei magistrati:

Nel principio di quest'anno giuridico intendo ragionare brevemente intorno ad un soggetto, che fu trattato da prestanti oratori e da sapienti giureconsulti - la indipendenza [...] in cui dev'essere il magistrato di fronte al potere esecutivo. [...] Nelle odierne costituzioni de' popoli si trova scritto un capitolo speciale riguardante l'ordine giudiziario ed un'apposita disposizione, che fa consistere la indipendenza del magistrato nella sua nomina a vita, altrimenti detta inamovibilità. Ma cotesta inamovibilità non è da tutti intesa allo stesso modo, e non è guarentita egualmente dalle varie costituzioni⁶².

⁵⁸ Secondo la ricostruzione fatta da un testimone, durante il successivo processo contro l'on. Lobbia per simulazione di reato, sulla base di quanto gli venne raccontato dalla stessa vittima subito dopo l'aggressione, al deputato «giunto vicino l'angolo della via dell'Amorino, gli si avvicinò uno [...] che gli diede un colpo di pugnale pel quale egli cadde a terra; che tentando di rialzarsi, questo assassino gli si avventò addosso e gli diede due colpi sulla testa, e che poi si mise a fuggire»: Tribunale Correzionale di Firenze (1869), Udienza del 26 ottobre 1869, in *Dibattimenti nella causa contro Cristiano Lobbia, prof. Antonio Martinati, Cristiano Ginto Caregnato, Giuseppe Novelli e Carlo Benelli, imputati di simulazione di reato*, rendiconti raccolti dagli stenografi della Camera dei Deputati, Firenze, Tipografia della Camera dei Deputati, p. 115.

⁵⁹ F. ZAVALLONI, *Dizionario Biografico degli Italiani*, Volume 65 (2005), in *Dizionario Biografico Treccani*, disponibile in Internet al sito [http://www.treccani.it/enciclopedia/cristiano-lobbia_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cristiano-lobbia_(Dizionario-Biografico)/). Si veda la denuncia di questa strumentalizzazione politica di un processo penale esposta dall'avvocato difensore del Lobbia, Pasquale Stanislao Mancini, in udienza dinanzi al Tribunale Correzionale di Firenze, Udienza del 26 ottobre 1869, in *Dibattimenti nella causa contro Cristiano Lobbia*, cit., p. 13.

⁶⁰ Si veda M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., p. 222.

⁶¹ Cfr. *ibid.*

⁶² R. CONFORTI, *Discorso*, relazione del 7 gennaio 1870 pp. 3-4, disponibile al Sito Web https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_22_4_4_2.page.

E difatti, precisa il procuratore, «la stessa inamovibilità, intesa nel più ampio significato della parola, non basta ad assicurare la indipendenza del Magistrato», dal momento che alcune prerogative ministeriali possono facilmente eluderla⁶³. Allude ai poteri del guardasigilli di trasferimento⁶⁴ e di promozione⁶⁵ dei magistrati. In merito alla prima, più nel dettaglio, il relatore denuncia che

ciascun vede, che giusta il paragrafo secondo del riferito articolo 199 dell' ordinamento giudiziario, il Ministro di giustizia è arbitro assoluto del tramutamento de' giudici da una sede all'altra; la qual cosa a me sembra assai grave, tanto più che l'Italia per la sua pastura, estensione e configurazione offre varietà infinite⁶⁶.

L'attacco è esplicitamente rivolto ai trasferimenti dispotici ordinati dal Ministro Pironti e, inevitabilmente, al recentissimo caso Lobbia.

Contro l'istituzione del Pubblico Ministero si mosse ultimamente un'aspra guerra in Italia; perocchè l'art. 199 dell' ordinamento giudiziario dichiara, che il Pubblico Ministero rappresenta il potere esecutivo. Quindi si dice: esso non è libero, esso deve eseguire gli ordini del potere esecutivo e non gl' impulsi della sua coscienza. [...] Ma in uno Stato libero sarebbe tenuto il Pubblico Ministero ad ubbidire al potere esecutivo, il quale gli ordinasse di promuovere una persecuzione ingiusta, illegale, persuaso fin dal principio di non poterla sostenere al cospetto della magistratura giudicante? Dovrebbe farsi il Pubblico Ministero istrumento di una vendetta politica, perché così piacerebbe al potere? Io non saprei pensarlo⁶⁷.

Più che una rendicontazione al ministro di Giustizia sull'attività giudiziaria della Cassazione di Firenze (allora capitale del Regno) da parte di un suo fedele rappresentante e sottoposto, quella del procuratore generale Conforti è una pubblica accusa nei confronti dello stesso guardasigilli:

un savio Ministro userà rarissimamente della facoltà, che gli accorda il secondo paragrafo dell'articolo 199 dell' ordinamento giudiziario. [...] Non pertanto io riconosco che un

⁶³ Ivi, p. 9.

⁶⁴ Come spiega il procuratore generale «i funzionari dell'ordine giudiziario, che a termini dell'articolo 69 dello Statuto hanno acquistato la inamovibilità, non possono essere privati del loro grado o sospesi, né posti senza il loro consentimento in disponibilità, aspettativa o riposo, anche con pensione, salvo nei casi previsti alla presente legge e secondo le forme in essa prescritte. Possono bensì essere tramutati da una Corte o Tribunale per l'utilità del servizio con parità di grado e di stipendio», ivi, p. 6.

⁶⁵ «L'ordinamento giudiziario concede al Ministro di giustizia un'ampia facoltà di dare le promozioni; onde talvolta si veggono giovani Magistrati salire rapidamente all' apice della carriera giudiziaria, e quindi lasciarsi indietro antichi, laboriosi e dotti Magistrati, i quali acquistarono i loro gradi dopo lungo ed onorata carriera», ivi, p. 9. Di fatti, come denuncia il procuratore, «l'ampia facoltà di promuovere e di largire onorificenze alimenta l'ambizione e la cortigianeria, ch' è l'antitesi della indipendenza e la peste della giustizia», ivi, p. 10.

⁶⁶ Il trasferimento, a seconda della sede designata, infatti, può significare le quasi certe dimissioni del giudice colpito dal provvedimento ministeriale, tenuto conto che «l'Italia, procedendo dal nord al sud, grandemente si assottiglia e si prolunga siffattamente che, mentre trent' ore di strada ferrata bastano a chi vuole andare da Torino a Parigi e trentatre da Torino a Londra, non basterebbero quattro giorni in via ferrata a colui, il quale volesse andare da Trapani a Torino», ivi, p. 6. Né bisogna dimenticare che «un giudice, il quale ha vissuto per lunghi anni in una città, ave ha parenti, amici, relazioni e fama acquistata per opere lodevoli, sbalzato in altra città, ave non ha conoscenti, amici, relazioni, è come una pianta che sterilisce trasportata in altro terreno».

⁶⁷ Ivi, pp. 11-12.

savio Ministro di giustizia è un gran bene, ma non vi si può far fondamento; dappodichè i Ministri di giustizia in Italia appariscono e si dileguano come le ombre di Banco ⁶⁸.

Il procuratore generale, «fiero della sua indipendenza», prende nettamente le distanze dalla linea dell'esecutivo, invocando l'annullamento giurisprudenziale di tali provvedimenti dispotici: **51**

Dopo queste osservazioni permettetemi che io vi rimembri che il Pubblico Ministero presso questa suprema Corte di Firenze, fiero della sua indipendenza, concluse costantemente per la inefficacia di quei decreti e regolamenti del potere esecutivo, che non si conformavano alla legge, e Voi tenaci mantenitori del diritto accoglieste le sue conclusioni ⁶⁹. **52**

Il discorso si incentra, così, sulla rivendicazione dell'indipendenza dell'ufficio del pubblico ministero: **53**

Il Pubblico Ministero, secondo il mio modo di vedere, rappresenta il potere legale e non già il potere arbitrario. [...] Non comprendo un Pubblico Ministero non libero e libero, dipendente ed indipendente, un Pubblico Ministero che deve per comando superiore promuovere una persecuzione criminale, che crede ingiusta, per correggerla e rinnegarla poi di fronte alla magistratura giudicante ed alla pubblica opinione con grave scapito, non solo della sua riputazione personale, ma ancora della istituzione, alla quale appartiene. ⁷⁰ **54**

Prendendo in prestito le parole dell'«illustre Ortolan», Conforti ribadisce che «gli ufficiali del pubblico Ministero sono gli agenti della legge, e non già del potere». Viene espressamente rivendicata la fusione corporativa della magistratura in quanto i membri del pubblico ministero vengono definiti «come parte integrante dell'ordine giudiziario», rammentando che «la inamovibilità di questo ordine è un principio fondamentale» ⁷¹. In sostanza, in virtù dell'esplicito senso di appartenenza al medesimo *corpus* giudiziario, l'inamovibilità sostanziale garantita al giudice viene rivendicata anche per il pubblico ministero. **55**

In materia civile il Governo non può, non deve esercitare alcun influsso sulla magistratura giudicante, ora perché dovrebbe esercitarlo sul Pubblico Ministero che interviene ed agisce? Non è la legge, la legge sola che deve essere applicata dagli uni e difesa dagli altri? In materia criminale, se il giudice non dev'essere amovibile, per tema che non divenga istrumento del potere, perché il Ministero Pubblico sarebbe cotesto istrumento? Se delle guarentie sono necessarie contro le condanne arbitrarie, perché non lo sono egualmente contro le persecuzioni arbitrarie? **56**

⁶⁸ Ivi, p. 8.

⁶⁹ Ivi, 15.

⁷⁰ Si propone la stessa interpretazione creativa data dalla Cassazione di Palermo nel 1862 nella sentenza di condanna per denegata giustizia del Procuratore Gaetano Meli, un'interpretazione contraria alla lettera dell'art. 129 dell'ordinamento giudiziario del 1865 e che vuole il pubblico ministero come «rappresentante del potere legale» e non già come rappresentante e sottoposto dell'esecutivo.

⁷¹ Ivi, pp. 14-15.

La finalità antigovernativa della relazione di Conforti che seguì allo scandalo della regia cointeressata dei tabacchi è dunque esplicita e fa emergere un altro importante aspetto del duro scontro tra quella parte della magistratura che aveva mire indipendentiste e l'esecutivo. 57

Sebbene, a prima vista, sembrerebbe aver avuto la meglio il Governo tramite gli strumenti del trasferimento arbitrario e del processo politico conclusosi con la condanna di Cristiano Lobbia, una più accurata analisi non lascia dubbi in merito a chi vinse realmente lo scontro. Innanzitutto, sotto il profilo dell'opinione pubblica, oltre alle pesantissime accuse mosse dal procuratore generale della Cassazione, gli avvocati difensori di Lobbia (tra i quali figurano nomi di spicco della politica italiana quali Pasquale Stanislao Mancini e Francesco Crispi) trasformarono il processo pilotato dal guardasigilli in un «processo al costume politico della Destra»⁷² e smascherarono pubblicamente la strumentalizzazione politica dell'ufficio del pubblico ministero nel caso di specie. 58

Ad ogni modo, la vittoria dell'opposizione politica si ebbe anche sul piano giudiziario. La Corte di cassazione di Firenze⁷³, il 10 settembre 1872, annullò la sentenza di condanna e dispose la rinnovazione del processo d'appello dinanzi alla Corte d'appello di Lucca. Quest'ultima, il 14 gennaio 1875, «criticando a fondo il lavoro compiuto sei anni prima dai giudici fiorentini, emise un verdetto di assoluzione»⁷⁴. 59

Anche in occasione di un secondo processo contro Lobbia, con l'accusa questa volta di aver derubato un altro deputato dei documenti dei famosi plichi con cui aveva denunciato in Parlamento i fatti corruttivi sulla regia cointeressata dei tabacchi, l'ufficio del pubblico ministero dimostrò la propria indipendenza dall'esecutivo. Ancora una volta intervenne il ministro Michele Pironti, dapprima cercando di fare pressioni sul procuratore investito del caso, Giuseppe Borgnini, poi, incontrata la ferma ostinazione di quest'ultimo a non procedere, trasferendolo ad altra sede. La risposta anche del procuratore Borgnini furono le dimissioni⁷⁵: «fu la goccia che fece traboccare il vaso»⁷⁶. L'opposizione aveva, ormai, prove a sufficienza per dimostrare il tentativo del Governo di asservire in termini assoluti la magistratura e la volontà di insabbiare velocemente scandali come quello sulla regia cointeressata dei tabacchi. L'esecutivo rispose inasprendo la propria linea autoritaria⁷⁷: ritenne di poter pilotare l'opinione pubblica, diffondendo voci sul pericolo di un colpo di Stato da parte di organizzazioni rivoluzionarie e repubblicane, ma occorreva la legittimazione di tali voci attraverso le condanne giudiziarie. Il Governo, così, sollecitò processi contro i rappresentanti dell'opposizione, specialmente repubblicani. Vi furono numerosi arresti 60

⁷² M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., p. 222.

⁷³ La stessa Corte esortata dal procuratore generale Conforti a dichiarare l'«inefficacia di quei decreti e regolamenti del potere esecutivo, che non si conformavano alla legge», cfr. *supra*, p. 17, nota 68.

⁷⁴ F. ZAVALLONI, *Dizionario Biografico degli Italiani*, cit.

⁷⁵ Per un approfondimento si veda M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., p. 223.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ «Nel novembre 1867 il ministro dell'interno sognò cospirazioni politiche a Napoli, Genova, Torino, Milano, Palermo, Bologna, persino Firenze; nel parossismo politico si arrestò persino una donna straniera; si diedero istruzioni ai giudici, si trasportarono arrestati e processi da un punto all'altro dello Stato»: *La Riforma*, articolo dell'8 ottobre 1869 intitolato *La magistratura italiana*, articolo disponibile in M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., *Documenti*, n. 175, pp. 826-829.

dispotici nelle maggiori città del Regno⁷⁸, ma quando venne chiesto ai giudici competenti di convalidarli e di legittimare così la politica governativa, oramai apertamente autoritaria, furono questi ultimi a decidere le sorti dell'esecutivo e del Paese dichiarando costantemente il non luogo a procedere per l'insussistenza di prove. Il Governo veniva quindi completamente screditato e il 21 ottobre 1869 al ministro Pironti non restava che presentare le dimissioni, dopo appena otto mesi di incarico; al suo posto, non a caso, venne nominato il senatore Paolo Onorato Vigliani, il primo presidente della Corte di cassazione di Firenze, che tra i suoi primi provvedimenti richiamò ai loro posti i magistrati dispoticamente trasferiti⁷⁹.

Nel 1876, con l'avvento della Sinistra al potere, uno dei primi provvedimenti del nuovo guardasigilli, Pasquale Stanislao Mancini (difensore di Lobbia nel processo per simulazione di reato), fu la riammissione in servizio dei magistrati precedentemente dimissionari, tra cui i procuratori dissidenti dei processi contro il deputato Lobbia, Lorenzo Nelli e Giuseppe Borgnini, e contemporaneamente di trasferire a sedi secondarie il procuratore Adolfo De Foresta⁸⁰ e lo stesso ex ministro Michele Pironti⁸¹.

Sull'onda dell'opinione pubblica, schieratasi a sostegno della magistratura dissidente, la stessa vittoria elettorale della Sinistra, nel 1876, fu per buona parte dovuta alle denunce delle prevaricazioni della Destra nei confronti dei magistrati⁸².

4. *Il pubblico ministero e i resoconti giudiziari: una dimostrazione concreta del conflitto tra la magistratura e l'esecutivo.*

Lo scontro istituzionale tra la magistratura e l'esecutivo, a parere di chi scrive, trova evidenze anche nella campagna di delegittimazione contro l'istituto dei resoconti giudiziari annuali avviata da alcuni alti magistrati per abrogare tale rendicontazione in quanto strumento di controllo nelle mani del ministro. Questa campagna è sintomatica dell'indipendenza della magistratura dall'esecutivo anche prima delle riforme intervenute tra il 1888 e il 1909⁸³.

Anzi, non sembra affatto casuale la pubblicazione nel 1890, proprio in coincidenza con l'introduzione della riforma zanardelliana dell'ordinamento giudiziario, del *pamphlet* dell'alto

⁷⁸ Ivi, p. 224.

⁷⁹ Cfr. *ibid.*

⁸⁰ Adolfo De Foresta, il procuratore designato dal ministro per il processo Lobbia, fu retrocesso da procuratore generale della Corte di cassazione di Roma a procuratore generale della Corte d'appello di Bologna.

⁸¹ Non mancarono le critiche da parte della Destra ai trasferimenti dei procuratori De Foresta e Pironti, che furono denunciati in due interpellanze parlamentari. Mario D'Addio parla di errore da parte di un partito che si era sempre battuto per l'indipendenza della magistratura e precisa che «atto veramente rivoluzionario sarebbe stato quello di riammettere i magistrati che avevano presentato le dimissioni per questioni di servizio e di non trasferire alcun magistrato, e provvedere poi ad una organica revisione della legge del 1865 in modo da garantire alla magistratura una concreta indipendenza»: M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., pp. 230-232.

⁸² Preziosa è la testimonianza, tra le tante, de *La Riforma*, che elogiò costantemente l'indipendenza dei giudici e la loro avversione alla deriva autoritaria del Governo. Cfr. *La Riforma*, articolo dell'8 ottobre 1869 intitolato *La magistratura italiana*, cit.

⁸³ Cfr. *supra*, par. 1.

61

62

63

64

magistrato Giuseppe Miraglia⁸⁴ intitolato *Il pubblico Ministero e i resoconti giudiziari*⁸⁵. È un chiaro esempio di pressione mediatica sul legislatore da parte dei più alti ranghi della magistratura, spesso coincidenti, come nel caso di Miraglia, con figure di grande intraprendenza politica.

Più nel dettaglio, l'*incipit* del *pamphlet*, nel quale l'autore descrive queste rendicontazioni, testimonia direttamente il sostrato culturale e l'intraprendenza di un alto magistrato del post-Unità: **65**

I discorsi inaugurali, che gli agenti del pubblico ministero debbono pronunziare nella prima udienza del mese di gennaio, presso i rispettivi Collegi, in omaggio al disposto dell'art. 150 della legge di ordinamento giudiziario, formano ancora obbietto di discussione, alcuni volendoli sopprimere, altri mantenere, altri infine limitarli alle sole Corti di appello e di cassazione. Sfatati, com'essi sono, bisogna pur confessarlo, nella pubblica opinione, tutti sanno che cosa non debbano essere; ma, a giudicare della loro utilità, occorre esaminare che cosa invece propriamente essi siano⁸⁶. **66**

Miraglia non nasconde di certo la discussione di cui sono oggetto i resoconti, anzi, la alimenta volontariamente precisando sin dalle prime battute il biasimo da parte della pubblica opinione⁸⁷ riguardo alla loro strumentalizzazione, constatando che **67**

questo sindacato che il Pubblico Ministero si arrogava sul potere giudiziario, rendendosi, verso di lui, pubblico dispensiero di biasimo e di lode, non poteva non offendere la dignità del magistrato⁸⁸. **68**

Afferma apertamente che il resoconto del pubblico ministero è inaccettabile per la magistratura giudicante, in quanto ontologicamente consistente in un «sindacato sul potere giudiziario»⁸⁹. **69**

⁸⁴ Sulla biografia di Giuseppe Miraglia si veda A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit., p. 45, nota n. 100: «Giuseppe Miraglia, nato a Cosenza nel 1816, era giudice della Gran corte civile in Napoli, e, poco dopo, fu nominato consigliere della suprema Corte di giustizia in quella stessa città. Punito nel 1849 da re Ferdinando per essere «uomo liberale e di principi costituzionali» con la rimozione dal servizio per undici anni (1860), fu nominato nel nuovo Stato italiano già nel 1862 primo presidente della Corte d'appello di Aquila, con il periodo di anzianità di sedici anni considerato ininterrottamente (come previsto dal decr. dittatoriale del 16 settembre 1860). Dopo l'esperienza napoletana, andò alla Corte d'appello de L'Aquila, poi a Trani, e a Roma dal 1871 al 1876, anno in cui divenne primo presidente della nuova Corte di cassazione, ricoprendo quel ruolo fino al 1891 (anno del collocamento a riposo). Senatore dal 1865». Cfr. Archivio centrale dello Stato, *Min. giust., Fascicoli personali magistrati, I versamento*, b. 149, fasc. 33451. Giuseppe Miraglia ebbe anche un ruolo da protagonista nella conquista della Cassazione di Roma quale Corte suprema unica in materia penale nel 1888, cfr. Pietro Saraceno *Alta magistratura*, cit. p. 440.

⁸⁵ Estratto dal giornale *La Legge*, fasc. 22, Vol. II, anno 1888.

⁸⁶ G. MIRAGLIA (1888), *Il pubblico Ministero e i resoconti giudiziari*, estratto dal giornale *La Legge*, fasc. 22, Vol. II, Roma, p. 3.

⁸⁷ In realtà, visto il grado di tecnicità e di specificità dell'argomento, l'opinione a cui si fa riferimento è palesemente quella della magistratura giudicante. Ciò non toglie che, nel periodo storico e nel contesto sociale di riferimento, l'opinione pubblica, almeno nella maggior parte dei casi e comunque quella indipendente dal Governo, fosse a favore dei magistrati. Si veda, ad esempio, *La Riforma*, articolo non firmato del 10 luglio 1869, dal titolo *Le lezioni dell'autorità giudiziaria ai ministri del Re*, consultabile in M. D'ADDIO, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., *Documenti*, n. 150, pp. 783-785.

⁸⁸ G. MIRAGLIA, *Il pubblico Ministero e i resoconti giudiziari*, cit. p. 4.

⁸⁹ Il *sindacato sulla magistratura* ha origini ben radicate nel tempo in alcuni contesti ordinamentali. Un esempio lo si riscontra sin dall'Età dei Comuni, nei cui ordinamenti spiccava la disciplina sulla responsabilità dei magistrati e laddove un'apposita magistratura elettiva, i «Sindacatori», «aveva il compito di esaminare i reclami [contro i giudici per la responsabilità derivante dallo svolgimento della propria attività istituzionale] e di comminare le sanzioni in caso di condanna», A. PADOA SCHIOPPA (2016), *Storia del diritto in Europa. Dal Medioevo all'Età contemporanea*, Bologna, Il Mulino, p. 129.

Non si vede come dei giudici succubi del Governo potessero mai reagire con questi toni ad un istituto consolidato storicamente nell'ordinamento giudiziario italiano⁹⁰. Al contrario, il *pamphlet* analizza il fenomeno dei resoconti giudiziari per redarguire tutti i relatori che avessero inteso o effettivamente utilizzato questo adempimento burocratico al fine di condurre un'ingerenza nei confronti degli organi giudicanti. Nel Regno d'Italia della seconda metà del XIX secolo, accusare il pubblico ministero significava accusare l'esecutivo e scagliarsi apertamente contro la volontà ministeriale, alla luce dell'art. 129 dell'allora vigente regio decreto del 6 dicembre 1865, n. 2626⁹¹, che, così come il già incontrato ordinamento giudiziario del 1859, concepiva il pubblico ministero, almeno in teoria, quale «rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria» e, in quanto tale, «posto sotto la direzione del Ministro della giustizia».

Del resto lo stesso Miraglia fu un protagonista politico, oltre che un autorevole alto magistrato. Risulta, ad esempio, tra i nomi dei senatori membri dell'ufficio centrale incaricato di redigere la relazione sulla proposta di legge presentata nell'aprile 1891, inerente alla modifica proprio dell'istituto dei resoconti giudiziari. Non stupisce quindi che nel suo *pamphlet* denunci così apertamente le ingerenze condotte dai pubblici ministeri tramite lo strumento delle rendicontazioni annuali. Per avvalorare retoricamente le proprie rivendicazioni Miraglia nasconde le chiare mire autonomistiche del giudiziario - emerse invece apertamente, ad esempio, nelle fonti precedentemente analizzate - e, rivolgendosi direttamente all'esecutivo, tenta di manipolarlo sottolineando che i resoconti a cui sono tenuti i procuratori dovrebbero essere formalmente finalizzati al controllo da parte del Governo, non già dei singoli relatori, che invece dimostrano, almeno secondo l'autore, di essere troppo audaci ed indipendenti, tanto da non rendicontare nulla in realtà dell'effettivo operato degli organi giurisdizionali⁹². *Divide et impera*.

In realtà, confrontando le fonti coeve e considerando il contesto storico precedentemente descritto nonché l'ideologia e la biografia dell'autore, il *pamphlet* è chiaramente finalizzato a sabotare un potenziale strumento di controllo diretto della attività giurisdizionale⁹³. È così che l'affermazione

⁹⁰ «Anche nella legislazione piemontese elaborata dopo la restaurazione del regno dei Savoia, il pubblico ministero fu previsto come il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria», *Il ruolo del pubblico ministero secondo la Costituzione italiana*, contributo scritto di A. GUSTAPANE, Consiglio Superiore della Magistratura, incontro di studio cod. 5350 sul tema *Ruolo e funzioni del pubblico ministero nella giurisdizione penale*, Roma, 12-14 settembre 2011, p. 7.

⁹¹ «L'organizzazione del pubblico ministero instaurata con l'ordinamento cd. "Cortese" del 1865 venne, poi, sostanzialmente mantenuta ferma dalle successive leggi di ordinamento giudiziario», *ivi*, p. 8.

⁹² «Unificata la legge organica giudiziaria, nessuna vigilanza fu dal principio su codeste annuali inaugurazioni esercitata né dal Ministro guardasigilli sui Procuratori generali, né dai Procuratori generali sui Procuratori del Re. Ciascuno abbandonato, diciamo così, alla propria ispirazione, faceva per conto suo», G. MIRAGLIA, *Il pubblico Ministero e i resoconti giudiziari*, cit. p. 3.

⁹³ I resoconti giudiziari, se analizzati singolarmente, potrebbero non destare, almeno ad un primo impatto, un particolare interesse dal punto di vista del contenuto, fatti salvi alcuni esempi di eclatante interventismo politico (come il discorso del procuratore Vacca, di cui al par. 2). In realtà, a parere di chi scrive, l'importanza di questo istituto per la comprensione delle reali dinamiche che investirono la magistratura italiana nel corso del suo processo evolutivo è riscontrabile appieno solo a seguito della contestualizzazione generale del fenomeno, sia da un punto di vista temporale (in riferimento all'azione denigratoria condotta dalla magistratura giudicante nei confronti della rendicontazione del pubblico ministero proprio, e non a caso, negli anni immediatamente precedenti alle prime conquiste formali verso l'autonomia istituzionale e burocratica della magistratura italiana, alla fine del XIX secolo), sia da un punto di vista ordinamentale (in riferimento alla funzione di controllo, per

del giudiziario passa anche dall'utilizzo diretto dei canali mediatici e culturali. Il fine dell'opera è quello di delegittimare i pubblici ministeri, ossia gli incaricati ufficiali del Governo di rendicontare sull'attività giudiziaria. Per dimostrare questa finalità e comprendere appieno la rilevanza dei dati ivi contenuti è necessario prestare uno sguardo generale ai fenomeni che investirono la magistratura italiana negli ultimi tre decenni dell'Ottocento.

All'indomani della loro introduzione nell'ordinamento unitario è possibile constatare l'incremento esponenziale dell'atteggiamento di denigrazione verso queste rendicontazioni da parte dell'alta magistratura giudicante, con il chiaro fine di sabotarne la funzione, in quanto formalmente ancora concepiti come strumento di controllo politico da parte dell'esecutivo sull'attività giudiziaria. Numerose sono le testimonianze di questa azione di delegittimazione, non a caso spesso successive o comunque contemporanee alla caduta della Destra nel 1876, imputabile, tra le molteplici cause, anche ed in particolar modo all'*opposizione dell'alta magistratura*⁹⁴. In questo senso rappresentano un'ulteriore dimostrazione dell'azione di rivendicazione autonomistica da parte del giudiziario. Un'azione che si fece sempre più pressante a partire dagli anni '70 dell'Ottocento e che contribuì in modo determinante all'avvio del processo di conquista formale dell'autonomia burocratica e corporativa della magistratura italiana che, come si è detto, si ebbe tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo. Non a caso a metà degli anni '70 del XIX secolo, il conflitto che aveva visto schierata l'alta magistratura contro gli esecutivi postunitari della Destra iniziò a volgere, in modo definitivo, a favore della prima con l'avvento della Sinistra al governo e la conseguente riabilitazione dei magistrati vittime delle epurazioni politiche nel decennio precedente⁹⁵. Si tratta di quegli stessi magistrati che, come nelle vicende sopra analizzate, dimostrarono una propensione fortemente indipendentista ed antigovernativa. Si pensi, ad esempio al primo presidente della Cassazione di Palermo, Pasquale Calvi. A conferma di questo aperto schieramento politico della magistratura, il passaggio al governo dalla Destra alla Sinistra è scandito anche dall'epurazione, a loro volta, dei magistrati più fedeli al precedente esecutivo.

Dunque, l'affermazione socio-politica ed istituzionale del giudiziario nel Regno d'Italia derivò, tra gli altri aspetti, anche dalla campagna di delegittimazione e di ridimensionamento dell'istituto dei resoconti giudiziari condotta, sulla base delle fonti qui analizzate e con il prezioso esempio del *pamphlet* di Miraglia, non a caso proprio durante gli ultimi tre decenni del XIX secolo.

lo meno formale, che l'ordinamento giudiziario vigente affidava a tali rendicontazioni ai sensi dell'art.150 del decreto-legge 6 dicembre 1865, n. 2626).

⁹⁴ Tra le cause che determinarono la caduta della Destra nel 1876 di primaria importanza fu la diffusione mediatica dello scontro tra il Ministero della Giustizia e l'alta magistratura italiana, che si acuì (con il maggiore sostegno a quest'ultima da parte dell'opinione pubblica) in molti casi plateali: si pensi alle dimissioni a cui fu costretto il ministro Michele Pironti, cfr. *supra* p. 18.

⁹⁵ Si veda M. D'ADDIO, in *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, cit., p. 211: «Con decreti del 26 e 30 ottobre 1862 trasferì dalla cassazione di Palermo a quella di Firenze il Calvi, collocò in aspettativa e a riposo nove fra i consiglieri di cassazione e di appello, e trasferì altri 42 magistrati».

5. I resoconti giudiziari alla fine del XIX secolo tra ridimensionamento e campagna di delegittimazione.

Gli atti parlamentari e le discussioni su numerose proposte di legge⁹⁶ verso la fine del XIX secolo testimoniano e denunciano espressamente il ridimensionamento di fatto di questo strumento di controllo. Non mancano esempi concreti del suo decadimento, in particolar modo negli uffici del pubblico ministero presso le Corti di cassazione che da sempre dimostrarono un atteggiamento autonomistico e spesso apertamente antigovernativo, come quella partenopea: si pensi, ad esempio alla consuetudine dei procuratori capo di delegare tale attività di rendicontazione ai loro sostituti⁹⁷. Ciò che colpisce è proprio la discrasia tra l'importanza della funzione di rendicontazione all'esecutivo a cui i resoconti annuali erano ancora normativamente preposti—con la finalità (almeno da un punto di vista meramente formale) di indirizzo politico dell'azione giudiziaria—e la loro sostanziale incisività in tal senso.

Perseguendo chiari fini di controllo politico, l'ordinamento giudiziario introdotto nel 1865⁹⁸ mutuò il modello sabauda della rendicontazione da parte del pubblico ministero, ossia del rappresentante del Governo⁹⁹. Si predisposero, dunque, i membri del pubblico ministero per rendicontare, nella prima udienza pubblica di gennaio, sull'attività giudiziaria della corte o del tribunale rispettivi¹⁰⁰, imponendo loro

di notare in Camera di consiglio gli abusi che fossero invalsi, e di farvi le requisitorie che giudicano convenienti nell'interesse del servizio; sulle quali requisitorie poi la corte ed il tribunale debbono deliberare¹⁰¹.

Tuttavia, ben presto venne avviato un processo di revisione e di limitazione del sindacato, e più precisamente, come detto, a metà degli anni '70 dell'Ottocento. Con le circolari del ministro di

⁹⁶ Tra i tanti esempi, si veda la relazione *Sui discorsi dei Procuratori generali presso le Corti d'appello intorno all'amministrazione della giustizia (parte penale) durante l'anno 1895*, in *Atti di statistica. Atti della commissione per la statistica giudiziaria, sessione di giugno 1896* (1897), Roma, pp. XXIII e ss., nella quale si precisa che «nel riferire sui discorsi dei Procuratori generali per la parte penale, il professore Lucchini ha incominciato dall'osservare come in queste relazioni annuali non si sia ancora raggiunta quell'armonia e quell'unità d'intenti che si desidererebbe».

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Regio decreto del 6 dicembre 1865, n. 2626. Bisogna precisare che «del resto, la formulazione della legge era abbastanza vaga da favorire una certa discrezionalità da parte dei p.m. L'articolo 150 dell'ordinamento giudiziario del Regno, infatti, si limitava a prevedere che nei discorsi inaugurali [...] «il procuratore generale e il procuratore del Re» dovessero “rendere conto in pubblica udienza [...] del modo in cui la giustizia [fosse stata] amministrata in tutta la circoscrizione della corte e del tribunale”», A. MENICONI (2014), *Inaugurazioni giudiziarie: tre discorsi ufficiali (ma non troppo)*, in *Le Carte e la Storia* (ISSN 1123-5624), Fascicolo 2, dicembre 2014, p. 105.

⁹⁹ Art. 129. Nel progetto di legge presentato dal ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, Luigi Ferraris, nella tornata del 13 aprile 1891 si precisa che «alcune nostre leggi conservano disposizioni in omaggio ad antiche consuetudini, che avevano la loro ragione storica in precedenti ed istituzioni, che non trovano più necessario riscontro nelle attuali nostre istituzioni, le quali vi provvedono con ben altri e più appropriati procedimenti. A quelle antiche usanze risponde la prima parte dell'art. 150 del decreto-legge 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'Ordinamento giudiziario, quando prescrive che, nella prima udienza pubblica del gennaio di ciascun anno, il Procuratore generale ed il Procuratore del Re rendano conto, all'Assemblea generale della corte e del tribunale, del modo nel quale la giustizia fu amministrata in tutta la circoscrizione della corte e del tribunale», in *Atti interni*, Senato del Regno, sessione 1890-92, Legislatura XVII, Vol. I, Roma 1892, n. 31, p. 1.

¹⁰⁰ Cfr. A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero secondo la Costituzione italiana*, cit. p. 8.

¹⁰¹ Progetto di legge in *Atti interni*, Senato del Regno, sessione 1890-92, cit., p. 1.

Grazia e Giustizia del 17 dicembre 1873 e del 12 ottobre 1874¹⁰², ad esempio, si iniziò a vietare ai procuratori di uscire fuori dai «limiti di una analisi scientifica» e, dunque, si invitavano i medesimi ad una rendicontazione scevra da valutazioni personali. Questa fase si presenta come un periodo di transizione in cui rappresentanti del pubblico ministero, e l'esecutivo per il loro tramite, nonostante le prime imposizioni di limiti valutativi, riuscivano ancora ad esercitare una certa influenza sulla giurisdizione, fatta eccezione in diversi occasioni per le frange storicamente più independentiste ed antigovernative (come i vertici delle Cassazioni partenopea e palermitana).

A conferma di ciò, la circolare contenuta nel Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia dell'8 agosto 1883 richiedeva nuovamente «agli uffici del pubblico ministero di fare oggetto speciale degli studi e delle esposizioni statistiche annuali» (quasi a ribadire i limiti da rispettare). La circolare allo stesso tempo imponeva ai medesimi uffici di spaziare anche nella «ricerca delle cagioni speciali, fisiche, morali od economiche che avessero contribuito alla persistenza, all'accrescimento o alla diminuzione di alcune specie di reati nel territorio di loro giurisdizione»¹⁰³. Veniva sostanzialmente richiesta ai procuratori anche l'individuazione delle cause dei reati, perseguendo una finalità tipica del positivismo giuridico tardo-ottocentesco che, inevitabilmente, sfociava nell'ingerenza sulla valutazione e sulla relativa punizione delle fattispecie incriminatrici.

Tra la fine degli anni '80 ed i primi anni '90 del XIX secolo¹⁰⁴, si può assistere ad un processo di involuzione dei resoconti giudiziari.

La più lampante dimostrazione della conclusione di questo primo ridimensionamento – o, se si vuole, del *disarmo* – dei resoconti giudiziari è data dalle stesse relazioni ufficiali governative sui medesimi:

Molti capi d'ufficio persistono ad affidare l'incarico di pronunciare i discorsi ai loro sostituti e non tutti i Procuratori generali si sono ancora convinti dell'importanza di questi rendiconti che dovrebbero essere campi fecondi di ricerche e di studi, attestare dell'opera vigilante del Pubblico Ministero, far conoscere in qual modo la giustizia viene amministrata nelle varie giurisdizioni¹⁰⁵.

¹⁰² Cfr. G. MIRAGLIA, *Il pubblico Ministero e i resoconti giudiziari*, cit. p. 4.

¹⁰³ *Circolare riguardante i resoconti annuali del Pubblico Ministero presso le corti di appello ed i tribunali* contenuta in *Bollettino Ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti, del 8 agosto 1883* (1883), Vol. IV, Roma, p. 476.

¹⁰⁴ Proprio in concomitanza con la pubblicazione, nel 1888, del *pamphlet* di Giuseppe Miraglia sui resoconti giudiziari che fece seguito alla sua attività giurisdizionale palesemente politicizzata ed antigovernativa. Si veda, a titolo esemplificativo, il caso del processo all'ex-garibaldino Napoleone Barboni, insieme ad altri imputati riunitisi in pubblica assemblea nel Teatro Argentina per richiedere il suffragio universale, del 1873 conclusosi in fase istruttoria con la derubricazione dell'accusa iniziale assai grave di *cospirazione* con quella di *provocazione a commettere il reato di cospirazione* e con la loro scarcerazione. Il primo presidente della Corte, Giuseppe Miraglia appunto, riferì in merito al ministro Matteo Raeli (con parole, secondo Antonella Meniconi, «condite da spirito di indipendenza») che «giova sperare che queste semplici spiegazioni saranno vevoli a convincere vostra Eccellenza che la istruzione per questo affare sta procedendo con tutta regolarità ed imparzialità», *Archivio di Stato, Ministero della Giustizia, Miscellanea penale*, b. 27, cfr. A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 45, nota n. 100.

¹⁰⁵ *Sui discorsi dei Procuratori generali presso le Corti d'appello intorno all'amministrazione della giustizia (parte penale) durante l'anno 1895*, p. XXIII, in *Annali di statistica. Atti della commissione per la statistica giudiziaria, sessione di giugno 1896* (1897), Roma.

Utile in tal senso è l'analisi della relazione del procuratore generale della Corte di cassazione di Napoli del 1888¹⁰⁶. Qui, oltre alla denigrazione («questa croce degli annuali resoconti, che non si sa dove dar di capo per assolvere in una forma decente il debito nostro»¹⁰⁷) è dedicato soltanto un brevissimo spazio alla rendicontazione dei dati statistici inerenti all'operato della Corte, dove non si perde occasione di evincere, tra l'altro, la maggiore efficienza della Cassazione di Napoli rispetto alle altre supreme Corti. Il resto della relazione consiste interamente in un vero e proprio monologo a difesa della magistratura e, addirittura, contro il Governo, tanto da auspicare una «giurisprudenza progressiva»¹⁰⁸. Questo concetto consiste nella *preminenza delle decisioni giurisprudenziali sulla stessa legge scritta*, tramite cui i giudici, in quanto veri «custodi della legge», possano adempiere il loro «ufficio di antesignani del progresso»¹⁰⁹, scrutando la *ratio* del dispositivo e creando loro stessi la norma, anche oltre la miopia del legislatore rispetto agli istituti che più necessitano di una interpretazione progressista:

Pe' nuovi istituti in ispecie, deve il magistrato assumere quasi ufficio legislativo completando, dove per alcuna guisa monco apparisca nella espressione sua, il pensiero non incerto del legislatore¹¹⁰. 84

Nella relazione si aspira finanche ad avere il minor numero possibile di leggi e si elogia il ruolo dei giudici nel *common law*. 85

Più si consolida e si rassoda lo stato sociale, quanto più leggi e codici stanno fermi ed immutati; e più prospere, ricche, fiorenti vediamo le nazioni che meno cangian di leggi; esempio la potente Inghilterra, che del suo vecchio arsenale legislativo si tien paga, fidando tutta nei magistrati suoi, mentre è delle civili nazioni la più progredita. E però io ritengo, e credo avervi meco consenzienti, che davvero risponda all'esser suo quella Magistratura che meno lasci da fare al legislatore; che sia eminentemente fautrice di progresso nel modo d'intender le leggi¹¹¹. 86

La magistratura – paragonata ad una «antica Vestale»¹¹², custode del fuoco sacro della legge – viene definita una milizia disciplinatrice come l'esercito¹¹³ e i magistrati vengono qualificati come «Autorità che della Legge sono ad un tempo i sacerdoti e i servi»¹¹⁴. La dimostrazione di 87

¹⁰⁶ V. CALENDI DI TAVANI (1888), *Discorso del senatore Vincenzo Calenda di Tavani, procuratore generale del re, alla Corte di cassazione di Napoli nella Assemblea generale del 3 gennaio 1888*, Napoli.

¹⁰⁷ Ivi, p. 10.

¹⁰⁸ Ivi, p. 29. In merito al concetto di *giurisprudenza progressiva*, «chi ben guardi, convien meco consenta essere per cotale sua delicata funzione la Magistratura quasi legame tra il passato e l'avvenire; conservatrice del pensiero nazionale consegnato nelle leggi; avviatrice alle idee nuove, delle quali essa per la prima, tra il cozzo de' privati interessi, scorge il più o men vicino apparire, e ne assicura il vital nascimento», ivi p. 30.

¹⁰⁹ Ivi, p. 29.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Ivi, p. 30.

¹¹² Ivi, p. 34.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.* Sul concetto di magistrato quale *sacerdos juris* si veda F. DI DONATO (2010), *La rinascita dello Stato. Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione istituzionale europea*, Bologna, Il Mulino, p. 56. L'Autore descrive come «atteggiando, attraverso strumenti esegetici sempre più tecnici, sofisticati e impenetrabili, a una incontrollabile dimensione metafisica nella sua ordinaria attività di *dicatore* del diritto, il giurista finisce inevitabilmente, anche

questa ricercata affermazione dell'intermediazione sacrale dei magistrati e della imposizione degli *arcana juris*¹¹⁵ si ha nella volontà del procuratore di precisare il rispetto della suddivisione dei poteri e l'imparzialità istituzionale, quasi a voler sin da subito giustificare l'operato dei giudici della Cassazione:

E non è da dire che di questo spirito invasore abbia la Magistratura, né diversi ordini suoi, dato alcun segno, o se apparve, solleciti, furono ad accorrere i Collegi Supremi; e la Cassazione romana da ultimo, giudice irrevocabile dei conflitti far i Poteri giudiziario ed esecutivo¹¹⁶, si palesò rigida osservatrice dei limiti delle sue Potestà¹¹⁷.

88

Si è ben lontani, quindi, dal pubblico ministero quale *mero controllore* dell'esecutivo, come voleva l'ordinamento giudiziario del 1865. Anzi, ancora una volta è tangibile lo spirito di appartenenza al medesimo corpo della magistratura con la dimostrazione dell'avvio, questa volta anche formale, dell'autonomia dei pubblici ministeri e della formazione di un'entità burocratica autonoma.

89

Proprio all'indomani dell'avvio del processo di riforma dell'ordinamento giudiziario nel 1890, come dimostrato ad esempio dall'attività di ingerenza mediatica e legislativa di Giuseppe Miraglia, la magistratura dimostrò di voler delegittimare con maggiore incisività lo strumento di potenziale controllo della rendicontazione sulla propria attività giudiziaria. Del resto non era ancora completa la conquista dell'autonomia istituzionale dall'esecutivo che, come visto, si consoliderà, non a caso, solo nel primo decennio del XX secolo con l'istituzione del CSM e dell'AGMI. Infatti, seppur in buona parte dei discorsi inaugurali sembrerebbe emergere lo spirito corporativo del giudiziario, non sono assenti in questo arco temporale esempi di relazioni di segno opposto e di critica all'attività giurisdizionale delle Corti¹¹⁸. A parere di chi scrive, è la volontà di estirpare alla radice il pericolo

90

nel quadro di un ordinamento interamente positivizzato, con l'operare nelle vesti di un *sacerdos juris*». È così che, paradossalmente, il formalismo positivistico, concepito per ridurre l'operato del giudice ad una mera interpretazione meccanica, ha finito con il creare la figura del *giurista-sacerdote*, in grado di operare, consapevolmente, delle precise scelte politiche, occultate da tecnicismi giuridici assurti a veri e propri strumenti scientifici, ma, spesso, utilizzati con fini esegetici. Il tutto dietro la maschera di *servo della legge*. Il positivismo giuridico non ha spezzato, dunque, la millenaria sacralità della giurisdizione. Basti pensare a quanto sia attuale e ancora applicabile agli organi giudicanti contemporanei – di sicuro auspicabile per il procuratore generale Vincenzo Calenda di Tavani – la stessa definizione di *collegium* sacerdotale operante agli albori dell'esperienza giuridica romana quale collegio «degli esperti che formavano un ristretto ceto tecnocratico aperto soltanto ai [...] magistrati, per cui il complesso di conoscenze giuridiche rimaneva all'interno dell'esclusiva cerchia sacerdotale ed era considerato alla stregua di un segreto professionale»: R. GIURATO, *Giurisdizione, dottrina, legislazione: John Philip Dawson e la storia del case law in Europa*, in J. P. DAWSON (2014), *Gli oracoli del diritto*, traduzione e cura di R. GIURATO, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, pp. XXXV-XXXVI.

¹¹⁵ È la formula coniata da R. AJELLO (1976), *Arcana juris. Diritto e politica nel Settecento italiano*, Napoli, Jovene Editore.

¹¹⁶ Si fa riferimento alla nuova prerogativa della Corte di cassazione di Roma di risoluzione dei conflitti di attribuzione tra autorità giudiziaria ed autorità amministrativa, introdotta con la legge n. 3761 del 1877, con la quale venne sottratta al Consiglio di Stato. Per un approfondimento si veda M. MECCARELLI, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita*, cit., pp. 25-26, dove si precisa che «con l'acquisizione di tali competenze la Corte di cassazione di Roma si colloca nella dialettica tra i poteri, qualificandosi come *custode dei limiti di tutti i poteri tra loro*, nella veste di giudice di prima ed unica istanza».

¹¹⁷ *Discorso del senatore Vincenzo Calenda di Tavani, procuratore generale del re*, cit., p. 34.

¹¹⁸ Sulla scorta degli studi condotti da M. DA PASSANO, si veda *Linee di politica criminale nei discorsi inaugurali dei rappresentanti del pubblico ministero, 1879-1888*, in *Materiali per la cultura giuridica*, XXI, 1991, n. 1, pp. 93-129, il pubblico ministero, in Età liberale, è stato definito un «Giano bifronte: da un lato, “rappresentante del potere esecutivo” e, dall'altro, componente essenziale del corpo giudiziario». Per tale ragione è quindi possibile riscontrare resoconti nei quali «si metteva in discussione l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, con

di simili attacchi, volti al controllo dell'attività giurisdizionale, a motivare la suddetta campagna di delegittimazione dei resoconti annuali condotta dai ranghi superiori del giudiziario, come dimostra in modo inequivocabile, tra le altre fonti, il *pamphlet* di Giuseppe Miraglia sopra analizzato.

Dalla *Relazione* dell'ufficio centrale del Senato sul progetto di legge del 1891 inerente alla modificazione dell'art. 150 dell'ordinamento giudiziario¹¹⁹, emerge chiaramente la finalità dell'alta magistratura giudicante di ridimensionare a mere «storie sommarie» i resoconti annuali dei procuratori generali. Innanzitutto salta subito agli occhi la presenza dello stesso Giuseppe Miraglia tra i membri dell'ufficio centrale del Senato a cui venne affidata la relazione alla proposta di legge presentata dal ministro di Grazia e Giustizia Luigi Ferraris. Ebbene, la proposta di modifica dell'art. 150 dell'ordinamento giudiziario in questione (che disciplinava proprio i resoconti annuali), così come presentata dal ministro, risulta molto più blanda e consiste principalmente nel dilazionare l'adempimento di tale rendicontazione al mese di marzo anziché a gennaio, per lo più per esigenze organizzative. L'ufficio centrale del Senato, tuttavia, nella sua *Relazione*, bocchia in gran parte tale proposta di modifica dell'articolo 150 e opera una vera e propria manipolazione del progetto di modifica, suggerendo (e motivando energicamente), in pratica, una nuova proposta di modifica del medesimo articolo. *In primis*, propone

che il pubblico ministero dica, non in pubblica udienza, ma in «camera di consiglio»¹²⁰, tutto quello che crede dover riferire, osservare e proporre, in adempimento del suo dovere di «vegliare all'osservanza delle leggi, e alla pronta e regolare amministrazione della giustizia»¹²¹.

È inequivocabile la volontà della commissione senatoria dietro la proposta di modifica del progetto ministeriale. Viene esplicita nella stessa *Relazione*, da cui emerge un'ulteriore, chiara dimostrazione dello scopo della magistratura italiana di affermare la propria «mediazione patriarcale»¹²², da attuare nell'oscurità della camera di consiglio, faccia a faccia con i soli procuratori a cui è affidato il rispettivo resoconto annuale. Questo è ciò che auspicano apertamente i senatori firmatari della proposta di modifica dell'art. 150:

ampi strali contro gli stessi organi giudiziari; o si tentava di orientare la giurisprudenza», A. MENICONI, *Inaugurazioni giudiziarie*, cit., p. 104.

¹¹⁹ *Relazione dell'ufficio centrale composto dai senatori Calenda Vincenzo, Auriti, Negri, Miraglia e Pascale sul progetto di legge presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti nella tornata del 13 aprile 1891 sulla modificazione dell'art. 150 dell'Ordinamento giudiziario*, in *Atti interni* (1892), Sessione 1890-92 – Legislatura XVII – Vol. I, Roma, Tipografia del Senato.

¹²⁰ Anziché continuare ad essere in pubblica udienza, come prevedeva l'originaria proposta ministeriale sulla scia dell'allora vigente art. 150 dell'ordinamento giudiziario. I relatori specificano, volendo giustificare tale richiesta profondamente innovativa, che «non è già che si voglia o si possa sottrarre gli atti dell'autorità giudiziaria al controllo della pubblica opinione, che, secondo un'espressione del Bentham, è *l'anima della giustizia*, ma perché si è temuto che questo pubblico sindacato, questa denuncia di *abusi*, ai quali, senza limitazione o distinzione alcuna, la legge accenna, potesse, per eccesso di zelo o per altre cause, trascendere i limiti, nei quali è compatibile con l'indipendenza delle funzioni giudiziarie e con la dignità della magistratura, assumere il carattere di un'ammonizione sconveniente ed ingiuriosa ed esser causa di gravi scandali», *Relazione dell'ufficio centrale*, cit. p. 2.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² F. DI DONATO, *La rinascita dello Stato*, cit., *passim*.

- Ora cosiffatti lavori sono il risultato dell'assidua vigilanza esercitata sul movimento degli affari giudiziari da magistrati¹²³ esperti, dotti e sagaci, meritano di essere letti e meditati attentamente; ma non vanno recitati, in pubbliche adunanze, perché sono ordinariamente tanto lunghi da stancare l'attenzione degli uditori meglio disposti; sono astrusi ed incomprensibili per una buona parte del pubblico, se toccano argomenti giuridici; sono sibillini ed inutili per tutti, se s'ingolfano in disquisizioni statistiche, perché veramente il linguaggio delle cifre richiede attenta e riposata meditazione, e quelle serie numeriche, quelle formole, quelle medie, pronunziate dall'alto di una tribuna¹²⁴, percuotono come vani rumori l'orecchio degli ascoltanti, senza lasciare alcuna traccia nella loro intelligenza¹²⁵.
- Non è casuale la repulsione per i dati statistici ed oggettivi: non essendo interpretabili né mutabili con l'uso di tecnicismi giuridici, o comunque essendo custoditi esclusivamente da altri tecnici, escludono la «mediazione sacerdotale» dell'organo giudicante e, ancor più grave, fanno luce sulla sua attività giurisdizionale. 95
- L'ufficio centrale del Senato appoggia la modifica proposta dal ministro solo in merito alla dilazione a marzo del resoconto, ma specifica che tale spostamento dovrebbe essere motivato esclusivamente dall'inserimento di un vero e proprio controllo preliminare da parte delle rispettive Corti¹²⁶. 96
- Infatti, a tale scopo non si nasconde che 97
- l'assemblea che deve ascoltarla [la rendicontazione annuale], è rimandata ad un giorno della seconda metà di marzo, che si stabilisce d'accordo tra i capi del collegio. Per tal modo avranno i procuratori generali il tempo necessario per attendere con calma al lungo ed arduo lavoro, e potranno anche giovare dei dati statistici di altre Corti o di tutte le Corti del Regno per utili confronti e ragionevoli induzioni¹²⁷. 98
- Solo in questa parte della *Relazione*, con totale incoerenza rispetto a quanto rilevato in precedenza nella medesima¹²⁸, vengono ammessi i dati statistici che, ad un tratto, non percuotono più «come 99

¹²³ Ci si riferisce ai procuratori. È da notare che pur essendo formalmente magistrati anch'essi, tuttavia, all'epoca venivano distinti di fatto dalla magistratura giudicante, in quanto, a differenza dei membri di quest'ultima, erano qualificati formalmente come i «rappresentanti del potere esecutivo» (art. 129 ord. giud.), non essendo beneficiari della inamovibilità prevista dall'art. 69 dello Statuto, dopo tre anni di servizio, per i magistrati giudicanti.

¹²⁴ I senatori relatori – eminenti magistrati come, oltre allo stesso Giuseppe Miraglia, Vincenzo Calenda di Tavani (il procuratore generale presso la Corte di Cassazione di Napoli e di Torino autore della sopra analizzata relazione annuale di cui alla nota n. 69) e Francesco Auriti (che scalò la carriera della magistratura giudicante e requirente sino a diventare consigliere della Corte di cassazione di Palermo, procuratore generale, prima, e primo presidente, poi, della Corte d'appello di Trani) - lasciano trapelare qui un fastidio all'idea che sull'«alto di una tribuna» possa esserci qualcuno, magari fedele all'esecutivo, a giudicare l'operato della magistratura.

¹²⁵ *Relazione dell'ufficio centrale*, cit. p. 2.

¹²⁶ L'auspicato controllo preventivo dei resoconti giudiziari è analogo, in quanto alle finalità perseguite, al potere di preventiva verifica degli atti regi arrogatosi dal Parlamento di Parigi: cfr. F. DI DONATO, *La rinascita dello Stato*, cit. pp. 93-94.

¹²⁷ *Relazione dell'ufficio centrale*, cit. p.3.

¹²⁸ Cfr. *supra*, nota n. 125.

vani rumori l'orecchio degli ascoltanti, senza lasciare alcuna traccia nella loro intelligenza»¹²⁹. La finalità sottesa permette di comprendere tanta incoerenza: i dati statistici sono qui ammessi dall'ufficio centrale solo per giustificare la dilazione del resoconto al mese di marzo, in modo da permettere, nel frattempo, che il resoconto possa essere sottoposto alla valutazione preliminare delle Corti a cui si riferisce. In sostanza, solo per introdurre una valutazione da parte degli organi giudicanti sullo stesso strumento predisposto, a questo punto solo in teoria, per la valutazione della loro attività giurisdizionale.

In sintesi, «questo riscontro periodico dell'amministrazione della giustizia, che la legge richiede per fini pratici e non per formalità», per l'ufficio centrale del Senato si riduce a non dover essere altro che «una storia sommaria, tracciata a grandi linee dell'opera della magistratura»¹³⁰, scevra da oggettivi dati statistici e, soprattutto, preliminarmente controllata ed approvata dagli stessi organi giudiziari a cui si riferisce. **100**

Il Governo tentò di opporre una forma di resistenza a questo tentativo di invalidare totalmente i resoconti e, nel 1896, cercò di dare una rinnovata rilevanza ai resoconti giudiziari, istituendo presso il Ministero della giustizia un'apposita *Commissione per la statistica giudiziaria e notarile*, con il precipuo fine di **101**

esaminare le relazioni statistiche annuali fatte dai rappresentanti del Pubblico Ministero ai termini dell'articolo 150 della legge sull'ordinamento giudiziario, e proporre i provvedimenti che stimasse utili per dare alle relazioni medesime armonia ed unità di intenti, e per coordinarle coll'indirizzo delle statistiche giudiziarie che si pubblicano dall'Amministrazione centrale¹³¹. **102**

«Armonia ed unità di intenti»: l'istituzione di questa Commissione permanente dimostra la volontà del Governo di perseguire una spinta accentratrice attraverso cui esercitare l'indirizzo politico sulla magistratura. Questo fine è più che comprensibile, tenuto conto che, come ha dimostrato Mario Da Passano, anche durante il XIX secolo non mancarono testimonianze per poter pacificamente affermare che «la tribuna del pubblico ministero era utilizzata [dai procuratori generali] per esprimere anche opinioni personali sulle politiche del governo», valutazioni che oltre ad essere semplicemente personali erano anche, innegabilmente, «provenienti dalla “corporazione” giudiziaria»¹³². Così, nonostante il tentativo dell'esecutivo di assumere il pieno controllo della relazione inaugurale tenuta da parte dei pubblici ministeri e di farne, anche nei fatti, uno strumento **103**

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Relazione dell'ufficio centrale*, cit. p. 2.

¹³¹ *Regio Decreto 17 dicembre 1896, n. 544, contenente disposizioni riguardanti il servizio della statistica giudiziaria e notarile*, Allegato I, in *Annali di statistica, Atti della Commissione per la statistica giudiziaria civile e penale, sessione del giugno 1896* (1897), Roma, Tipografia nazionale, p. 368.

¹³² Cfr. M. DA PASSANO, *Linee di politica criminale nei discorsi inaugurali dei rappresentanti del pubblico ministero, 1879-1888*, in *Materiali per la cultura giuridica*, XXI, 1991, n. 1. L'A. concepì per primo le relazioni inaugurali come fonte storica «analizzandone lo stile e la collocazione nella temperie culturale e politica dell'epoca, e, soprattutto, sottolineandone il carattere rivelatore del rapporto tra politica e magistratura negli anni immediatamente precedenti l'entrata in vigore del codice penale Zanardelli (1889)»: A. MENICONI, *Inaugurazioni giudiziarie*, cit., p. 104.

di indirizzo della attività giurisdizionale, non si riuscì a concretizzare questo obiettivo¹³³. Ormai la magistratura poteva vantare una sostanziale indipendenza dall'esecutivo e, anzi, era l'esecutivo a dipendere per molti aspetti dalla magistratura¹³⁴.

D'altro canto, le pressioni della magistratura per la completa delegittimazione di questo strumento di controllo (anche se solo potenziale) dell'attività giurisdizionale non furono certo un mistero. Anzi, non si fece attendere la risposta della magistratura all'istituzione da parte dell'esecutivo della Commissione per la statistica giudiziaria: nella tornata del 7 marzo 1899 venne depositata in Parlamento la proposta di legge sulla «abrogazione del resoconto annuale del Pubblico Ministero presso i Collegi giudiziari», mossa dal fine apertamente espresso dal proponente, il deputato Nicola Vischi, «di assicurare meglio l'indipendenza della magistratura giudicante»¹³⁵. Nonostante una sua prima proposta di abrogazione dei resoconti giudiziari fosse già stata respinta nel febbraio del 1894, Vischi la ripresentò, con «il plauso di non pochi che si occupano di simili materie»¹³⁶, alla luce dei recenti «fatti avvenuti e deplorati», ossia in risposta all'imposizione da parte dell'esecutivo della «tirannia dei dati statistici»¹³⁷.

Ora io domando se non è lecito il timore che il magistrato giudicante debba essere turbato da questo diritto che ha il rappresentante del potere politico di esaminare l'opera sua e di giudicarla in pubblico. [...] Non sarà mai citato tanto a proposito quanto per la magistratura il detto celebre che la moglie di Cesare non solo doveva essere ma altresì [e soprattutto] parere onesta.

Il riferimento è al pubblico ministero, che è «per l'articolo 129 dell'ordinamento giudiziario [...] rappresentante del potere esecutivo e agisce sotto la direzione del ministro di grazia e giustizia». Ad ulteriore dimostrazione della strumentalizzazione politica a cui potevano essere esposti i resoconti giudiziari e che era fortemente temuta dalla magistratura giudicante, il deputato Vischi spiega inoltre che, non avendo i procuratori alcuna competenza tecnica in materia, tali rendicontazioni avevano ben poco di scientifico riducendosi a

¹³³ Non deve stupire il fallimento dell'obiettivo dell'esecutivo di avere esercitare il proprio controllo sull'attività giurisdizionale attraverso le rendicontazioni dei PG. Infatti, «in epoca liberale, nonostante le numerose circolari del Ministero della giustizia che richiamavano a “un'esposizione razionale e sintetica dell'indole e dei lavori compiuti dalla magistratura”, nonché a un riferimento alle statistiche giudiziarie (oggetto dal 1875 in poi di prescrizioni apposite, ma – a dire il vero – in genere non rispettate), e addirittura a onta della predisposizione di uno schema-tipo da parte del dicastero, i discorsi presentavano ancora un carattere assai libero e diversificato, nella forma e nella sostanza, fino a risentire quasi della cultura e dello stato d'animo del magistrato»: A. MENICONI, *Inaugurazioni giudiziarie*, cit., p. 105.

¹³⁴ Si veda, a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte di cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 che sancì la caduta del governo Pelloux, cfr. *supra*, p. 6.

¹³⁵ Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari, Legislatura XX, II sessione 1898-1899, Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 168, pp. 1-3.

¹³⁶ Ci si riferisce ai ranghi superiori della magistratura giudicante ed ai loro rappresentanti politici, tra i quali è citato, ad esempio, «l'onorevole Finocchiaro-Aprile, che al prestigio della magistratura ha dedicato il calore dei suoi giovani anni»: *ibid.*

¹³⁷ «Ma qual'è [sic] l'utilità pratica di codesti spettacoli? Forse la raccolta delle notizie statistiche? [...] Direte forse che è amministrata bene la giustizia da un collegio giudiziario solamente per il grosso numero di sentenze, senza badare al loro valore intrinseco? Certo che no, ed allora il numero statistico che vi avrà indicato la quantità materiale del lavoro compiuto nell'anno precedente da un collegio giudiziario potrà servir poco, anzi dirà niente»: *ibid.*

considerazioni che vengono fatte non solo con scarso elemento materiale, ma con assoluta mancanza di nozioni della scienza della statistica [...], refrattaria ai medesimi studi ed alle medesime abitudini di coloro che passano la loro vita tra i processi. 107

Per rafforzarne le ragioni, tra le motivazioni retoriche su cui poggia la proposta di abrogazione dei resoconti giudiziari viene anche evidenziato il decadimento di tale istituto che, in particolare nelle giurisdizioni meridionali (nelle quali non a caso si riscontra un maggiore spirito corporativo della magistratura giudicante e requirente, sin dall'immediato post-Unità, come sopra analizzato), si limita ad essere il frutto di una «indigesta erudizione, sovente di seconda mano». 108

La proposta è lapidaria e si snoda in un unico brevissimo articolo che sintetizza l'obiettivo perseguito dall'alta magistratura giudicante senza compromessi di alcun genere: «Sono abrogati gli articoli 150 e 189 n. 4, della vigente legge sull'ordinamento giudiziario»¹³⁸, gli unici articoli a prevedere normativamente il resoconto annuale del pubblico ministero sull'attività giudiziaria. 109

6. Conclusioni

Seppur formalmente si limitò ad essere una semplice proposta di legge, l'abrogazione dei resoconti giudiziari quali strumenti di controllo del giudiziario si concretizzò, di fatto, nella loro totale innocuità. Alle soglie del XX secolo lo strumento del resoconto venne sostanzialmente delegittimato nella sua funzione di controllo e di indirizzo politico da parte dell'esecutivo. Anzi, ben presto venne utilizzato dalla magistratura come vero e proprio mezzo di rivendicazione delle proprie pretese: numerose divennero le dimostrazioni di resoconti usati dalla magistratura, oramai di fatto unita tra giudicante e requirente nella medesima corporazione e sempre più indipendente dall'esecutivo, quali strumenti di affermazione istituzionale e di ingerenza politica nei confronti dell'esecutivo. 110

Parallelamente al processo evolutivo della magistratura unitaria si può assistere, dunque, ad un processo di trasformazione anche dell'istituto dei resoconti giudiziari. Dai primi del Novecento, i resoconti si tramutarono in discorsi inaugurali più propriamente detti: monologhi celebrativi ricchi di spirito corporativo in cui elogiare la magistratura, non solo dalla stessa ormai pienamente ammessi ma, semmai, strumentalizzati al fine di affermarne le pretese politiche, spesso anche a discapito del Governo. È così che singoli esempi – per lo più circoscritti alle Corti di cassazione da sempre particolarmente indipendentiste e attive politicamente come quella partenopea¹³⁹ – divennero il modello ordinario delle relazioni inaugurali. 111

Durante il Novecento, salvo la parentesi fascista¹⁴⁰, 112

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Come la relazione del procuratore generale della Corte di cassazione di Napoli, Giuseppe Vacca, del 1862, precedentemente analizzata, cfr. *supra*, pp. 9 e ss.

¹⁴⁰ Come spiega A. MENICONI in *Inaugurazioni giudiziarie*, cit., p. 107, «nel 1938 i discorsi inaugurali delle diverse Corti d'appello furono soppressi, a evitare forse quel minimo di dialettica interna e di libertà di espressione che la retorica inaugurale aveva lasciato purtuttavia trapelare nel periodo precedente. Unica sopravvissuta fu la relazione del procuratore generale della Corte di cassazione. In realtà al fascismo non era più congeniale il carattere in qualche modo politico (e sia pure di una politica strettamente giudiziaria e circoscritta al distretto) assunto dai discorsi inaugurali».

- la grande maggioranza dei PG non rispetta quelle disposizioni: anzi, talvolta polemizza con esse per rivendicare il diritto e quasi la necessità di esorbitare i limiti di una arida cronaca e di manifestare invece liberamente opinioni a largo spettro¹⁴¹. 113
- Il resoconto giudiziario prende le forme di un discorso inaugurale «dal colore di una scenografia autoritaria e classista [...] fra toghe, gradi, ed esoterici rituali»¹⁴² e i discorsi inaugurali dei procuratori generali divengono definitivamente testimonianze inequivocabili dell'unità corporativa della magistratura¹⁴³. 114
- La fusione corporativa era ormai tale, già nel 1912, da consentire al procuratore generale della Corte di cassazione di Roma di parlare di «questa nostra famiglia giudiziaria»¹⁴⁴, creata dalla stessa attività giurisdizionale. 115
- Nel 1906, ad esempio, la medesima Corte, suprema in materia penale definì espressamente il pubblico ministero il «rappresentante della società»¹⁴⁵ a discapito della concezione del pubblico ministero quale «rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria» ai sensi dell'art. 146 dell'ordinamento giudiziario del 1859 prima, e dell'art. 129 dell'ordinamento del 1865 poi. Questa accezione evolutiva sopraggiunse in modo per nulla casuale e sembrerebbe trarre origine dalla definizione del pubblico ministero quale «rappresentante della legge», creata giurisprudenzialmente dalla già analizzata sentenza della Corte di cassazione di Palermo del 1862 e poi avallata dagli stessi procuratori generali nei propri discorsi inaugurali, come quello della Cassazione di Firenze del 1870. Nel 1906, dunque, la Cassazione romana esaudiva le ferventi esortazioni di Antonio Buccellati, secondo il quale «spetta ai giudici [sic] indipendenti l'azione [penale], non ai mandatarj del potere esecutivo»¹⁴⁶. 116
- In conclusione, sulla base dei casi giudiziari e delle relative fonti analizzati e proposti in questo articolo, seppur quantitativamente limitati al titolo esemplificativo, si può ritenere dimostrato l'interventismo politico della magistratura italiana postunitaria—fatte salve le sue tappe evolutive funzionali ed istituzionali—che portò in molte occasioni ad un ricorrente conflitto con l'esecutivo. 117

¹⁴¹ A. S. RUGIU, M. MOSTARDINI, *I P.G. Linguaggio politica educazione nei discorsi dei Procuratori generali*, cit., Prefazione, p. X.

¹⁴² Ivi, p. XII.

¹⁴³ «Attraverso l'esame dei frequenti stereotipi lessicali [...] si giunge a identificare un linguaggio statico e monotono dal carattere esoterico» e, dunque, «risulta chiaro che i procuratori generali parlano tra di loro o quantomeno tra gli addetti ai lavori: a quelli che la pensano come loro»: ivi, *Introduzione*, p. 3. Tuttavia, è doveroso precisare che, come ogni fenomeno, non mancano le eccezioni. Anche nel XX secolo si possono riscontrare, infatti, esempi di veri e propri rendicontazioni che rispettano la loro formale funzione e disciplina, ma per la esiguità di tali dimostrazioni si deve parlare di eccezioni che confermano una regola storicamente consolidata.

¹⁴⁴ L. MORTARA (1912), *Discorso del Procuratore Generale della Regia Corte di cassazione di Roma nell'Assemblea Generale del 4 Gennaio 1912*, Roma, Tipografia dell'Unione Editrice, p. 3, disponibile al link https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/1912_MortaraLodovico_Procura_generale.pdf.

¹⁴⁵ F. COLAO, L. LACCHÈ, C. STORTI (2008), *Processo penale e opinione pubblica in Italia tra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, p. 126. «Solo al pubblico ministero, quale “rappresentante della società”, era affidato il compito di ricorrere in Cassazione contro tutte le sentenze della sezione d'accusa e, pertanto, anche contro quelle di proscioglimento, nell'interesse di una “sollecita, imparziale e serena azione penale”», *ibid.*

¹⁴⁶ A. BUCCELLATI (1884), *Istituzioni di Diritto e Procedura Penale secondo la ragione e il diritto romano*, Milano, Hoepli, p. 448. Si veda anche A. SANTANGELO CORDANI (2008), *Alla vigilia del Codice Zanardelli. Antonio Buccellati e la riforma penale nell'Italia postunitaria*, Milano, Giuffrè, p. 365.

Questo conflitto politico-istituzionale emerge ai nostri occhi di posteri in ogni occasione di confronto, quali appunto le relazioni inaugurali dell'anno giudiziario, che divennero un annuale terreno di scontro, una ricorrente damiera con le medesime pedine e dame per entrambi gli sfidanti, rappresentate dai procuratori e dai procuratori generali. Uno scontro che, come visto, traendo le sue origini dall'immediato post-Unità, si è sviluppato trascinando i propri effetti sino alla più vicina contemporaneità, quando è stata, anche formalmente, sancita l'incondizionata vittoria della toga con l'introduzione dell'art. 2, comma 29, lett. a) della legge del 25 luglio 2005 n. 150, che ha affidato ufficialmente tali relazioni annuali al primo presidente della Corte di cassazione e ai presidenti delle Corti d'appello¹⁴⁷.

Quelli che un tempo erano, almeno formalmente, gli organi deputati al controllo dell'attività giurisdizionale attraverso la loro storica funzione di rendicontazione annuale al Ministero (i procuratori ed procuratori generali), oggi, possono solo limitarsi a presenziare alla cerimonia. Si tratta del riconoscimento, finanche legislativo, della concreta trasmutazione del resoconto all'esecutivo in discorso inaugurale dell'anno giudiziario, autocelebrativo del *corpus* dei magistrati tanto da trasportare, oggi più che mai, la funzione giurisdizionale «su un piano di sacralità e di missione»¹⁴⁸.

Così, ancora oggi, è possibile assistere agli annuali riti di autocelebrazione dei giudici di alto rango, i quali, per l'occasione, continuano ad ornarsi con l'intramontabile toga rossa¹⁴⁹ e pelliccia

118

119

¹⁴⁷ Modificato radicalmente l'art. 86 del regio decreto del 30 gennaio 1941 n. 12 (avente ad oggetto proprio la *Relazione sull'amministrazione della giustizia*). Secondo il dispositivo attualmente vigente le assemblee generali della Corte di cassazione e delle Corti di appello «si riuniscono, in forma pubblica e solenne, con la partecipazione del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, dei procuratori generali presso le corti di appello e dei rappresentanti dell'avvocatura, per ascoltare la relazione sull'amministrazione della giustizia da parte del primo Presidente della Corte di cassazione e dei presidenti di corte di appello. Possono intervenire i rappresentanti degli organi istituzionali, il Procuratore generale e i rappresentanti dell'avvocatura». L'art. 86 del regio decreto in oggetto, infatti, è stato così sostituito dall'art. 2, comma 29, lett. a), L. 25.07.2005, n. 150, con decorrenza 30/07/2005, modificando il dispositivo originario che affidava, secondo la tradizione storica, la relazione annuale ai procuratori generali: «Il procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione comunica al Ministro, per ogni anno giudiziario, una relazione generale sull'amministrazione della giustizia. I procuratori generali presso le Corti di appello comunicano al Ministro analoga relazione per i singoli distretti».

¹⁴⁸ A. S. RUGIU, M. MOSTARDINI, *I P.G. Linguaggio politica educazione nei discorsi dei Procuratori generali*, cit., p. 19. Ora più che mai, attraverso il palcoscenico dei discorsi inaugurali, le massime sfere della magistratura ostentano di adempiere «a un sacerdozio civile, per le cui cerimonie sono necessari paramenti eccezionali, che simboleggiano il distacco tra laici e clerici», paramenti quali le toghe rosse ornate da pellicce di ermellino, «toghe diverse da quelle del nostro ordinario lavoro, non per inutile pompa, ma per l'eccezionalità del rito annuale e per l'omaggio doveroso alla sovranità del popolo, cui attinge legittimità la nostra funzione», ivi, pp. 19-20.

¹⁴⁹ Come spiega A. GARAPON (2001), *Del giudicare. Saggio sul rituale giudiziario*, edizione italiana a cura di D. BIFULCO, Milano, Raffaello Cortina Editore, p. 67, in merito alla sua intrinseca funzione, «la toga giudiziaria riveste, in realtà, due corpi: quello fisico proprio della persona che la indossa, e quello invisibile del sociale»; infatti, «l'attiva partecipazione al rituale reclama una previa purificazione: tale è innanzitutto la funzione della toga. Insieme al percorso iniziatico, essa opera una rottura su colui che la indossa, ricordandogli, in primo luogo, i doveri legati alla sua carica». Ma non basta, la toga, inoltre, «pone un termine provvisorio alle imperfezioni del ministro, sottraendolo alle imperfezioni del comune mortale», fungendo, al tempo stesso da «schermo protettore» in quanto «il contatto con l'impuro può rivelarsi pericoloso». D'altronde è questo «il ruolo del rituale giudiziario», ossia «sottolineare il discrimine tra la violenza "buona", pura e quella nefasta». Ma, l'Autore precisa che «uno schermo protettivo siffatto può ingenerare un senso di superiorità», come ci ricorda Alexis de Tocqueville, «quando vedo, tra noi, certi magistrati trattare duramente le parti o rivolgere loro motti di spirito, alzare le spalle ai mezzi della difesa sorridere con compiacimento alle enumerazioni degli indizi, vorrei che si provasse a spogliarli del loro abito, al fine di scoprire se, trovandosi vestiti come i semplici cittadini, ciò non li richiami alla dignità naturale della specie umana»: A. DE TOCQUEVILLE (1835), *La democrazia in America*, UTET, Torino, 1981, vol. I, pp. 243-244.

di ermellino, prerogative dei *robins* del Parlamento di Parigi¹⁵⁰. «A quanto pare, proprio a questo riguardo gli effetti della storia sono stati più duraturi» tanto che all'inaugurazione di ogni anno giudiziario «si può ancora scorgere la presenza spettrale dei magistrati dei Parlamenti, maestosi nelle loro toghe rosse ammuffite»¹⁵¹.

¹⁵⁰ Sull'importanza simbolica della *toga rossa* indossata dai magistrati del Parlamento di Parigi nelle occasioni che richiedevano maggiore sontuosità si veda J. P. DAWSON, *Gli oracoli del diritto*, cit., p. 373. L'A. spiega che la *robe rouge* rappresentava una vera e propria «via di comunicazione tra la magistratura e l'avvocatura» e che veniva indossata in occasione delle sentenze emesse alla vigilia delle festività solenni: «Queste decisioni giurisprudenziali non erano sentenze regolamentari in senso stretto», bensì venivano pronunciate a seguito di un cerimoniale sontuoso (a cui partecipavano i grandi aristocratici e l'ordine forense al completo) «con il deliberato intento che servissero da insegnamento agli avvocati per i futuri casi analoghi».

¹⁵¹ Ivi, p. 513.