

GIUSEPPE ZANARDELLI E LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO (1890).
LINEE PER UN'INDAGINE D'ARCHIVIO.
LA "SCABROSA MATERIA" DELLA SOPPRESSIONE DELLE SEDI GIUDIZIARIE

Aldo Andrea Cassi
Università degli Studi di Brescia
aldo.cassi@unibs.it

Abstract: Il saggio intende ricostruire le dinamiche, e le principali tematiche sottostanti, di una fase, tecnicamente complessa e politicamente molto delicata, della riforma giudiziaria del 1890 intrapresa dallo statista e giurista Giuseppe Zanardelli: la parte dedicata alla "Modificazione della circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura" (legge 30 marzo 1890 n. 6702).

La ricostruzione si basa su documentazione d'archivio in gran parte inedita: non solo documenti ufficiali, ma anche appunti personali, memorie, corrispondenze, annotazioni di studio, che registrarono aspirazioni, umori, utopie, compromessi nutriti dai soggetti storici che parteciparono al movimento di riforma.

La loro analisi, oltre a permettere una adeguata comprensione tecnica della genesi dell'ordinamento giudiziario dell'Italia unificata e del ruolo, abile e pragmatico, ivi giuocato da Zanardelli, offre anche l'opportunità per uno sguardo inedito all'edificio che si andava erigendo di quello Stato unitario, del quale la magistratura rappresentava non solo uno dei Poteri, ma costituiva anche la "prima linea" di contatto tra cittadini e Stato.

Parole chiave: Giuseppe Zanardelli; Ordinamento giudiziario (1890); legge 30 marzo 1890 n. 6702; Magistratura – soppressione circoscrizioni – stipendi dei giudici; Italia post-unitaria – riforme giudiziarie

La soppressione di sedi giudiziarie per esigenze di bilancio, la distinzione nella carriera dei magistrati, il loro ordinamento disciplinare e il trattamento economico attribuito non costituiscono certo un nodo di recente formazione nella storia (politica e legislativa) italiana, ma rappresentano una questione di lungo corso, nata assieme (se non preesistente) allo stesso Stato unitario, il quale si affaticò ad affrontarla con un sofferto e tortuoso iter normativo (forse tuttora non concluso, e perciò *a fortiori* bisognevole di ricostruzione storica e di discussione storiografica).

E se è vero che all'indomani dell'unificazione politica "avvocati quali ... il bresciano Giuseppe Zanardelli ... rivestirono ruoli di spicco anche e proprio nell'attività legislativa" italiana¹, nell'opera di riforma dell'ordinamento giudiziario costui fu non soltanto una figura di primo piano, ma l'artefice fattivo e instancabile di una fase cruciale, per quanto il suo ruolo *in parte qua* non sia stato adeguatamente rilevato.

In effetti, se l'attività di statista e di politico svolta da Giuseppe Zanardelli ne fa uno dei protagonisti dell'Italia postunitaria, il suo operato in veste di giurista resta decisamente meno noto e studiato per lo più limitatamente al codice penale del 1889 che ne porta il nome (sul suo effettivo contributo al quale, peraltro, resta aperta la discussione). Variegati, invece, sono i profili dell'attività giuridica di Zanardelli: non solo riformatore, ma anche docente e avvocato, su ciascuno dei quali non da molto si è potuto iniziare un percorso di studio, tuttora in corso, condotto sulla copiosa documentazione inèdita conservata presso gli archivi bresciani².

Abbreviazioni

ASB = Archivio di Stato di Brescia

FCAB = Archivio Fondazione Credito Agrario Bresciano

¹ A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna 2007, p. 557-558.

² Per una messa a fuoco biografica (resa opportuna da taluni persistenti errori recepiti da pur autorevole storiografia) mi permetterei di rinviare a *Zanardelli*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, a cura di E. Cortese - I. Bircocchi - M.N. Mattone - M. Miletti, 2013, vol. II, *ad vocem*, con indicazioni bibliografiche. Ho altresì avuto occasione di proporre alcune puntualizzazioni storiografiche in *Il 'cantiere storiografico' dedicato a G. Zanardelli. Rilievi di metodo e linee di ricerca*, in *Lavorando al cantiere del 'Dizionario Biografico dei giuristi italiani'* a cura di M. G. di Renzo Villata, Milano 2013 pp. 351-371. Sull'attività di docente e di avvocato mi si consenta ancora di rinviare, rispettivamente, a *"Spiegare alle giovani intelligenze". Giuseppe Zanardelli e l'insegnamento giuridico*, Brescia

Qui, nella vera e propria "miniera" rappresentata dai fondi archivistici³, si snoda un filone particolarmente ricco e foriero di possibili acquisizioni scientifiche, la cui valenza si espande ben al di là della biografia intellettuale (pur di primario interesse storico) del singolo protagonista, giacché ne risulta interessato uno dei principali architrievi dello Stato postunitario, la magistratura italiana: si tratta della documentazione, tuttora inèdita, relativa alla riforma dell'ordinamento giudiziario approntata da Giuseppe Zanardelli nel 1890⁴.

In particolare, risulta possibile (ma, ovviamente, non *hic et nunc*, per i limiti entro cui deve contenersi il presente contributo⁵) ricostruire in dettaglio la genesi storica di due degli assi portanti della complessa normativa volta al riordino e al riassetto della magistratura, attuata dopo l'ascesa al

2008 e a "Quella carriera cui tendo da 13 anni". Note d'archivio per una ricerca su Zanardelli avvocato', in *Avvocati e avvocatura nell'Italia dell'Ottocento*, a cura di A. Padoa Schioppa, Bologna 2009, pp. 663-703; su Zanardelli avvocato si veda da ultimo il profilo tratteggiato da A. SANDONÀ, *Giuseppe Zanardelli (1826-1903)* in *Avvocati che fecero l'Italia*, a cura di S. Borsacchi e G.S. Pene Vidari, Bologna, 2011, pp. 258-271. Per la 'matrice zanardelliana' del codice penale postunitario cfr. A.A. Cassi, *Zanardelli e il 'suo' codice. Annotazioni d'archivio*, in 'Diritto Penale XXI secolo', IX, 2 (luglio-dicembre 2010), 2011, pp. 413 ss.

³ Miniera il cui scavo permette di recuperare testimonianze "di grande importanza per la storia non solo giuridica" dell'Italia: cfr. A. Padoa Schioppa, *Introduzione* in *Avvocati e avvocatura*, cit. (nota 2), p. 20.

⁴ Essa è conservata in gran parte presso l'Archivio della Fondazione Credito Agrario Bresciano (d'ora in poi FCAB), mentre alcune carte si trovano anche presso il Museo del Risorgimento di Milano, come segnalato in A.A. Cassi, "Spiegare alle giovani intelligenze", cit. (nota 2), pp. 19-22.

Nell'ultimo anno della sua vita Zanardelli, in qualità di presidente del Consiglio, presenterà, con il ministro Guardasigilli Francesco Cocco-Ortu, un nuovo progetto di riforma; la *Relazione al disegno di legge sull'ordinamento giudiziario presentato alla Camera dei Deputati nella seduta del 12 febbraio 1903* (in *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Documenti, leg. XXI, 2° sessione 1902-3, doc. 294*) è sinteticamente ripercorsa in C. Danusso, *L'opinione pubblica e il giudice unico di prima istanza: il dibattito sul progetto Zanardelli di Riordino della magistratura (1903)*, in *Processo penale e opinione pubblica in Italia tra Otto e Novecento*, F. Colao, L. Lacchè e C. Storti (ed.), Bologna 2008, pp. 195 ss.

⁵ Quest'ultimo, dunque, si propone come segnalazione delle linee metodologiche direttrici di una ricerca ben più ampia che meriterà di essere condotta, con l'ausilio della documentazione inèdita qui pure segnalata, in tempi e sedi adeguati all'impegno che essa comporta.

potere della Sinistra storica, ovvero la legge 30 marzo 1890 n. 6702 per la "Modificazione della circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura" e le "Disposizioni circa l'ammissione e le promozioni nella magistratura", sancite con la legge 8 giugno 1890 n. 6878. Quest'ultima, inoltre, fu attuata assieme ad un altro fondamentale tassello dell'articolato mosaico rappresentato dalla riforma giudiziaria: il regolamento generale giudiziario emanato⁶ con il Regio Decreto del 10 novembre 1890 n. 7279, che fu approntato da Zanardelli sulla base di un progetto da questi personalmente studiato e delineato⁷.

Per i limiti intrinseci a questo contributo, si propone nelle pagine seguenti un inedito sguardo d'archivio dedicato al primo dei due pilastri della riforma, la legge 30 marzo 1890 n. 6702, rinviando ad una prossima occasione per completare il dittico architettato (e, come vedremo, puntigliosamente realizzato) da Zanardelli.

Se la politica postunitaria di riforma della magistratura, affondando le radici nel nostro Risorgimento, di certo costituisce uno dei tanti fili dell'aggrovigliato nodo storiografico aggrumatosi attorno a questo periodo, tuttora oggetto di inveterate polemiche⁸, un sondaggio nelle fonti d'archivio (documenti ufficiali, ma anche appunti personali, memorie, corrisponden-

⁶ In base alla delega conferita al governo dall'articolo 19 della legge n. 6878 del 1890; su quest'ultima cenni in C. Danusso, *Il reclutamento dei magistrati nel dibattito del tardo Ottocento*, in *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 84, 2011, (pp. 151 ss.) pp. 196-199.

⁷ Esso è conservato, in plico manoscritto rilegato non datato, che riporta la dizione "Disposizioni per l'attuazione della legge 8 giugno 1890 n. 6878, serie III" presso l'ASB, b. 86. Il suo vaglio permette di rilevare come il disegno delineato da Zanardelli sia rimasto sostanzialmente immutato nel definitivo R.D. del 10 novembre 1890 n. 7279.

⁸ "... dopo tanti dibattiti e tante polemiche sul Risorgimento, all'infinito pensato e ripensato, esaltato e dissacrato, non si può dire che l'odierna storiografia abbia ormai raggiunto tutte le condizioni per un giudizio oggettivamente equilibrato su questo evento storico"; A. Cavanna, *Ragioni del diritto e ragioni del potere nel codice penale austriaco del 1803*, in *Cunabula iuris. Studi storico giuridici per Gerardo Broggin*, Milano 2002, pp. 101-144 (pp. 101-102). In effetti, il Risorgimento resta "uno dei nodi principali -se non "il" nodo per antonomasia- della storia italiana contemporanea": O. SANGUINETTI, *Lectures del Risorgimento: una panoramica (1815-2000)*, in *La rivoluzione italiana. Storia critica del Risorgimento*, (a cura di M. Viglione), Roma 2001, pp. 397 ss., al quale si rinvia per un aggiornato bilancio storiografico.

ze, brogliacci di studio) che registrarono aspirazioni, umori, utopie, compromessi nutriti dai soggetti storici che parteciparono al movimento di riforma (non solo i due "antagonisti" di questa storia, la classe politica e la magistratura, ma anche l'opinione pubblica⁹) potrebbe rappresentare l'occasione per lanciare lo sguardo attraverso uno spaccato dell'edificio che si andava erigendo, di quello Stato unitario di cui la magistratura rappresentava giocoforza non solo uno dei Poteri, ma costituiva spesso anche la "prima linea" di contatto tra cittadini e Stato¹⁰.

Il processo di accentramento politico-amministrativo¹¹ avviato dal neonato Stato postunitario, definito dalla storiografia, con una fortunata dupli-

⁹ Il ruolo di quest'ultima nella dinamica della giustizia criminale è stato scandagliato dal già menzionato volume *Processo penale e opinione pubblica*, cit. (n. 4); si veda inoltre, in particolare, il bel saggio di L. Lacchè, *Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica. Il dibattito italiano (XIX)*, in *Giornale di storia costituzionale, Opinione pubblica. Storia politica costituzione (XVIII-XX s.)* n.6/II, 2003, pp. 273-290.

¹⁰ Zanardelli (cui non mancavano certo aggiornate letture anche giuspubblicistiche; cfr. Cassi, "Spiegare alle giovani intelligenze", cit. (nota 2), pp. 137 ss.) dimostra di essere consapevole della frizione che poteva verificarsi tra cittadino e magistratura nella fisiologica dinamica statale,

"dove l'intervento sempre più frequente di quel potere tutelare dei diritti e degli interessi di ciascuno che [era] l'Autorità giudiziaria¹⁰. D'altro canto, il progressivo svolgimento delle istituzioni democratiche negli Stati governati a reggimento popolare [contribuiva] pur esso ad inalzare [sic] l'importanza morale e politica delle funzioni della magistratura; poiché, maggiori [erano] le franchigie onde [godevano] i cittadini, più ampio il campo nel quale [potevano] a loro posta esercitare la propria autorità, e più sicuro ed inviolato [doveva] essere mantenuto l'impero della legge, affinché la libertà degli uni non [si trasformasse] in offesa di quella altri".

Relazione sul disegno di legge relativo alle modificazioni alla circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura, in: AP, Camera dei Deputati, Documenti, leg. XVI, 4° Sessione 1889-90, n. 4, p. 2.

¹¹ R. Romanelli, *Centro e periferia: L'Italia unita*, in *Il rapporto centro periferia negli stati preunitari e nell'Italia unificata*, Atti del LIX congresso di storia del Risorgimento italiano (L'Aquila-Teramo, 28-31 ottobre 1998), Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, 2000, pp. 215-248 (cfr. anche Id. *Centralismo e autonomie*, in Idem (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Roma 2002); P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978, pp. 55 ss.; C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964;.

ce formula, "piemontesizzazione" e "unificazione a vapore"¹², non poteva non comprendere anche la magistratura, della quale era prioritario, nelle intenzioni della classe politica sabauda, garantire, attraverso adeguati meccanismi di nomina e controllo, quantomeno la lealtà al governo¹³.

Siffatto obiettivo fu perseguito soprattutto affidando ampie prerogative al ministro della giustizia in materia di reclutamento e di carriera dei magistrati¹⁴, allocando di fatto la magistratura in una posizione di dipendenza nei confronti dell'esecutivo, rendendo sotto alcuni profili vane le garanzie di inamovibilità previste dallo Statuto Albertino¹⁵. Sotto quest'ultimo profilo, nel dibattito sul nuovo ordinamento giudiziario la lingua batteva dove il dente era particolarmente dolente, ovvero la copertura di numerose sedi vacanti. Tema questo, che andava di pari passi con quello del trattamento economico dei giudici. Esso era pressochè unanimamente considerato di livello eccessivamente basso, con conseguente danno alla reputazione della magistratura e della sua funzione.

In effetti, si lamentava da più parti (e il ministro Guardasigilli Zanardelli

¹² R. Bonini, *Disegno storico del diritto privato italiano (dal codice civile del 1865 al codice civile del 1942)*, Bologna 1982, p. 17; C. Ghisalberti, *La codificazione del diritto in Italia (1865-1942)*, Roma-Bari 1997, p. 14.

¹³ P. Saraceno, *I magistrati italiani dall'unità al fascismo*, Roma 1988 p. 58 ss. Per un quadro di riferimento più aggiornato cfr. ora A. Meniconi, *La magistratura italiana*, Bologna 2012.

¹⁴ M. Taruffo, *La giustizia civile in Italia dal '700 a oggi*, Bologna, 1980, p. 139.

¹⁵ In effetti l'iniziale politica governativa consisteva nel trasferire un certo numero di magistrati piemontesi nelle nuove provincie, motivando tali scelte con la necessità di mandare ovunque personale giudiziario che già ben conosceva leggi e ordinamenti giudiziari subalpini; in realtà si trattava spesso di un *escamotage* per rimuovere elementi "indesiderati". Tuttavia la motivazione "ufficiale" era debole, giacchè l'organico delle provincie sabaude era troppo limitato per conseguire la "piemontesizzazione" della nuova Italia (ed infatti circa la metà del nuovo organico fu effettuata con la nomina, per scelta diretta del ministro di giustizia, di avvocati e notai; cfr. C. Guarnieri, *Magistratura e sistema politico nella Storia d'Italia* in R. Romanelli (a cura di) *Magistrati e potere nella Storia europea*, Bologna 1977 pp. 241-271 (1997); quella "ufficiosa" dovette scontrarsi con la forte resistenza opposta da giudici subalpini alla loro destinazione in tribunali dell'Italia centrale ed, ancor più, dell'Italia meridionale. Il principio statutario dell'inamovibilità dei giudici *nominati dal Re* (art. 69) fu pertanto spesso aggirato; ma esso venne di fatto compresso anche nei confronti delle magistrature superiori: cfr. A. Capone, *Destra e sinistra da Cavour a Crispi*, Torino 1981, p. 209.

ne prendeva buona nota) che i giovani più valenti, usciti dalle Facoltà giuridiche, preferivano dedicarsi all'esercizio delle professioni legali o alle carriere amministrative, piuttosto che intraprendere l'ufficio di giudice, foriero di stipendi modesti, residenze in luoghi spesso molto lontani da casa e l'incertezza del progredire nella carriera stessa¹⁶.

La necessità di copertura delle sedi giudiziarie nel territorio nazionale richiedeva l'ampliamento dell'organico, che tuttavia, a sua volta, non solo aumentava anche il livello di spesa e conseguentemente costringeva ad una "politica salariale" rigorosissima, ma induceva ad abbassare la soglia dei requisiti (e quindi della professionalità) dei magistrati:

per poter reclutare quanti pretori erano necessari a coprire i posti che si facevano annualmente vacanti... si dovettero abbassare i requisiti che prima si domandavano a coloro che intraprendevano questa carriera, perché il numero degli aspiranti era divenuto molto inferiore al bisogno. Ma l'amministrazione della giustizia non si [era] certo avvantaggiata di questo provvedimento¹⁷.

Con la legge del 23 dicembre 1875 n. 2839 si prevedeva, in effetti, la modificazione in termini meno restrittivi¹⁸ dei criteri per l'accesso alle fun-

¹⁶ "Le cause del livello modesto in cui trovasi in questi ultimi anni la magistratura sono due. La prima è il soverchio numero di magistrati che occorrono sopperire alla quantità affatto eccessiva delle varie sedi delle singole giudicature esistenti. La seconda causa è quella in forza della quale il licenziato... che senta o creda aver poderose le ali rifugge dall'applicarsi alla carriera giudiziaria e darsi alla carriera dei patrocinatori, dalla carriera giudiziaria, infatti al giovane null'altro apparisce che li stipendii modestissimi e quasi poveri, i disagi del vivere lungi dai luoghi nativi e l'incertezza del progredire della carriera. Nel foro invece, nella vivace fantasia dei loro vent'anni nullaltro veggono che i tanti profitti, la fame e gli onori mentre non soffermansi a considerar la turbe infinità di legali appartenenti al patrocinio e all'avvocatura i quali privi di ogni mezzo di lavoro e di decorosa sussistenza, caduti nella più umana delle disillusioni, e dopo d'aver inutilmente sprecato gli anni migliori della loro esistenza, bussano nell'età loro ben inoltrata, incredibilmente numerosi alle porte del ministero di grazia e giustizia per ottenere, come massimo di tutti i favori, la nomina a Pretore..".

Così si esprimono gli appunti di Zanardelli concernenti la relazione del Righi sulle condizioni della magistratura; cfr. in FBCAB, busta 5, fascicolo II.

¹⁷ Appunti di Zanardelli, in ASB, busta 852, foglio n. 164.

¹⁸ In particolare con l'abbassamento dei limiti di anzianità richiesti per la nomina diretta a pretore ed aumentando i casi di dispensa dall'esame pratico

zioni giudiziarie, permettendo così l'ingresso alla magistratura anche agli *scarti del foro*¹⁹. Lo stesso Crispi – annotava Zanardelli nei suoi appunti di lavoro²⁰ – riteneva fosse giunto il momento di restituire alla magistratura prestigio e indipendenza.

Dunque, nonostante la “mini riforma” del 1875 - ed anzi, in ragione di essa - l'ordinamento giudiziario veniva considerato del tutto inadeguato alle esigenze del tempo²¹. All'indomani della sua emanazione furono presentate numerose proposte di riforma "*sia per fatto dei varii ministri che si succedettero nella direzione delle cose della giustizia, sia per iniziativa parlamentare*"²².

I ministri Guardasigilli che si succedettero ebbero tutti costantemente, pur con modalità e tempistica differenti, l'obiettivo di riformare l'ordinamento giudiziario, ma nessuna delle loro proposte completò l'iter parlamentare²³, nonostante (o, viceversa, in quanto...) in Parlamento la

¹⁹ “...venne il colmo, venne la legge 23 dicembre 1875 ad aprire nuove porte nei sacrali della giustizia, cogli scarti del foro, e permettere che questi vi entrino, come vi sono entrati a centinaia dal 1876 in poi, anche senza esami e ciò all'indomani della loro sortita dai banchi scolastici: a 21 anni”. Sono le parole di Corbelli, trascritte da Zanardelli nei suoi appunti di lavoro, in riferimento alla situazione della giustizia in Italia nel 1886; in: FBCAB, busta 5, fascicolo II.

²⁰ “Il paese non può attendere perché sono già vent'anni che i bisogni della giustizia sono sempre crescenti e sono causa di continue declamazioni qui dentro quest'aula, senza che se ne veggia mai il frutto”; parole attribuite, de relato, a Crispi dagli appunti di Zanardelli sull'intervento dell'on. Castelli; FBCAB, busta 5, fascicolo II.

²¹ Il ministro Tajani, in una sua relazione riportata da Zanardelli sosteneva che “l'ordinamento del 1865 non ebbe neppur per un istante il suffragio della pubblica opinione”; in: FBCAB, b. 5, fascicolo II.

²² Sono parole pronunciate da Zanardelli nella relazione del disegno di legge n. 95 della III Sessione 1889, ripresentato alla Camera nella sessione successiva, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Documenti, leg. XVI, sess. IV, N. 4*.

²³ Il fallimento dei precedenti tentativi di riforma è riassunta nel discorso tenuto dall'on. Della Rocca alla Camera dei Deputati quando toccò il turno al ministro Guardasigilli Zanardelli:

“..fino dal 1865 era stato facoltato il Governo a fare una proposta di nuova circoscrizione giudiziaria, ma il governo non credette di avvalersi di questa facoltà. Nel 1866 la Commissione così detta dei quindici fece proposte in questo senso, le quali però non ebbero seguito. Nel 1867 la Commissione del bilancio prese iniziativa anche per invitare il governo a fare somigliante riduzione, ma questa iniziativa non ebbe compimento. Nel

presenza di giuristi, e specificatamente di magistrati, fosse rilevante²⁴.

Quando Zanardelli, accettando di entrare nel governo Crispi (del quale, invero, non condivideva del tutto la linea politica²⁵), tornò alla guida del Ministero della giustizia, nel 1887, si impegnò, immediatamente e a fondo, su tale fronte (e da quanto emerge dalle fonti d'archivio si può anzi dire che non fosse il codice penale - che ne prenderà poi il nome - la sua principale preoccupazione²⁶). Lo fece, tuttavia, seguendo un *modus operandi* diverso dai suoi predecessori, meno ambizioso ma più concreto; mantenendo l'obiettivo strategico (riforma della magistratura), egli cambiò imposta-

1868 il guardasigilli De Filippo presentò un disegno di legge per modificazioni alla circoscrizione giudiziaria, ma esso non fu discusso. Nel 1871 il ministro De Falco fece analoga proposta, la quale fu perentoria del pari, nel 1874 il ministro Vigliani fece lo stesso. Nel 1875 ripropose la proposta. Nel 1870 – ho dimenticato – vi fu proposta anche in questo senso. Nel 1877 il ministro Mancini propose una riforma alla circoscrizione giudiziaria ma senza risultato. Nel 1879 il Tajani fece una proposta complessiva di una riforma intera dell'ordinamento giudiziario, ma quella sua proposta non ebbe alcuna discussione. Nel 1885 il Tajani stesso formulò un altro schema completo, che fu ampiamente studiato; ma non si venne ad alcuna deliberazione...”.

Cfr. *Atti Parlamentari (AP)*, Camera, Discussioni, legislatura XVI, sessione VI, tornata del 22 febbraio 1890:

²⁴ P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, Roma, 1979, p. 35

²⁵ A giudizio di un'attenta storiografia zanardelliana, la differenza di fondo tra i due statisti stava nel fatto che “il ministro settentrionale, nato e cresciuto in una provincia 'bianca' come poche, [privilegiava] la lotta al pericolo clericale, mentre il presidente del Consiglio si [stava] convincendo sempre più che [fossero] i 'rossi' i nuovi e più temibili nemici dello Stato”: cfr. R. Chiarini, *La collaborazione (a tempo) con Crispi*. In: *Figure del Risorgimento italiano. G. Zanardelli 1826-1903. Il coraggio della coerenza*, Ginevra-Milano, 2003, p. 68. Va detto che li distanziavano anche profonde differenze in tema di politica estera e finanziaria

²⁶ Se non altro perché il promulgando codice non avrebbe potuto dispiegare appieno i propri effetti senza il supporto di un ordinamento giudiziario adeguatamente rinnovato. Ma questo era soltanto uno dei molti e gravi elementi (“*speciali ed imprescindibili urgenze*”, cfr. *infra* nel testo) che rendevano indispensabile una riforma giudiziaria.

Diversamente, sulle priorità zanardelliane, G. Frigo, *L'eredità giuridica e forense di Giuseppe Zanardelli alle soglie del 21° secolo*, in: G. Zanardelli, *L'Avvocatura: discorsi (con alcuni inediti)*, Milano, 2003, p. XXVIII. Sull'attività codificatoria penale *personalmente* svolta dal bresciano (peraltro più incisiva *sub specie juris* di quanto la storiografia giuridica abbia finora riconosciuto), cfr. A.A. Cassi, *Zanardelli* e il ‘suo’ codice, cit. (nota 3).

zione tattica. A fronte dei precedenti fallimento, si attestò su una linea riformatrice assai più prudente ma (proprio per questo) foriera di risultati efficaci, tracciando le coordinate che avrebbe, con caparbia costanza, seguito lungo tutta la sua attività governativa: abbandonare il progetto (che si rivelava essere utopico) di una ricostruzione *ab imis fundamentis* dell'ordinamento giudiziario e perseguire invece, ma con perseveranza e ferrea determinazione, riforme parziali, soprattutto lungo due linee direttrici che Zanardelli manterrà in parallelo (e che infatti, come si è detto, sfoceranno in due leggi promulgate nel 1890 a distanza di pochi mesi): la modificazione delle circoscrizioni (cui si collegava il regime economico dei magistrati²⁷) e l'accesso alla magistratura.

L'opportunità di una tale linea operativa era esplicitamente evidenziata da Zanardelli nella Relazione al progetto di riforma, dove il ministro rilevava come "*vi erano speciali ed imprescindibili urgenze*"²⁸ incompatibili con i tempi lunghi di una riforma complessiva (e complessa), e venne ribadita quando intervenne alla Camera in sede di discussioni parlamentari, nella convinzione che "*non [fosse] cosa degna di uomini di Stato, degna di legislatori, il sovvertire completamente d'un tratto tutti gli interessi, tutte le tradizioni della vita giudiziaria di un paese*"²⁹.

Zanardelli pertanto considerò "*savio e meglio conducente allo scopo, affrontare le difficoltà in varie riprese*"³⁰, apportando modifiche graduali alle istituzioni giudiziarie vigenti per poter attuare una riforma "estrinseca" agli ordini dell'amministrazione:

Le economie sono di due sorte. Le une si ricavan da riforme che potremmo

²⁷ Cfr. *infra* nota 39 e testo corrispondente.

²⁸ Relazione ministeriale al progetto di legge intitolato "Modificazioni alla circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura": "Ogni ritardo frapposto al miglioramento delle sorti della magistratura è cagione di gravissimi danni alla cosa pubblica....".

AP, Documenti, Legislatura XVI – 4° sessione 1889-90, n. 4, p. 3; anche in: Discorsi, Camera dei Deputati, 25 marzo 1903, p. 619.

²⁹ Discorsi, Camera dei deputati, 21 febbraio 1890, p. 540. Anche in: AP, Documenti, Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, n.4, p. 6 : "...aggiungo che il turbare ad un tempo troppi interessi e troppe abitudini con un generale mutamento di giurisdizioni non sarebbe opera di saggezza politica, e d'altra parte renderebbe la soluzione del problema più complessa e malagevole".

³⁰ AP, Documenti, Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, n. 4, p. 2.

*dire intrinseche alle leggi ed agli ordini giudiziarii. Le altre di riforme, estrinseche, che consistono nel sopprimere corti, tribunali o preture*³¹

Si trattava dunque di procedere alla “*soppressione di corti, tribunali, o preture*”, non solo in nome di un drastico “taglio di spesa”³², ma di una efficiente riorganizzazione delle risorse anche umane e professionali secondo il principio di avere “*pochi ma buoni funzionari, e ben remunerati*”³³.

Del resto, la scelta strategica di seguire la via delle riforme parziali, innellando la riorganizzazione delle cancellerie e delle segreterie³⁴, l’abolizione dei tribunali di commercio e l’unificazione della Cassazione in materia penale³⁵, aveva fino a quel momento dato ottimi risultati³⁶.

³¹ “Le economie sono di due sorte. Le une si ricavan da riforme che potremmo dire intrinseche alle leggi ed agli ordini giudiziarii. Le altre di riforme, estrinseche, che consistono nel sopprimere corti, tribunali o preture”; così in Note e appunti vari in tema di ordinamento giudiziario, manoscritti da Zanardelli, FBCAB, b. 6, fascicolo III, cc. 126.

³² “Perfino nel caso che l’onorevole mio collega ministro del tesoro mi ponesse fin d’ora a disposizione qualche milione per migliorare le condizioni di quella magistratura, alla quale egli pure ha nobilmente appartenuto, perfino in questo caso ne profitterei per elevare gli stipendi in grado più alto...ma ravviserei necessaria la diminuzione del numero; sicchè questa soluzione del problema costituisce non soltanto una necessità finanziaria, razionalmente, intimamente inseparabile dal fine che dobbiamo proporci”.

Cfr. Discorsi, Camera dei deputati, 21 febbraio 1889, p. 549.

³³ “Mi parve quindi assai meglio adottare, anche rispetto alla magistratura, la savia divisa: impiegati pochi, buoni, e ben pagati, e raggiungere così lo scopo col diminuire il numero dei magistrati, sopprimendo le più inutili sedi giudiziarie”.

Cfr. Discorsi, Camera dei Deputati, 21 febbraio 1890, p 549.

³⁴ Legge 29 giugno 1882, n. 835 che riformò il servizio delle cancellerie giudiziarie modificando il metodo di riscossione delle tasse processuali.

³⁵ Parlando alla Camera, in relazione al metodo prescelto dal guardasigilli per modificare la circoscrizione giudiziaria, il Righi, relatore della Commissione per l’unificazione della Cassazione penale, nella tornata del 1° dicembre 1889 così si esprimeva: “ecco...il perché noi della Commissione ed io specialmente,...abbiamo potuto, con animo lieto, illimitatamente volenteroso, appoggiare pure questo disegno di legge, il quale non segna che un solo passo nel riordinamento giudiziario del Regno...a mio credere la scelta dei mezzi per raggiungere lo stesso fine, costituisce una questione puramente e strettamente di metodo, che deve essere risolta dal ministro guardasigilli, il quale, uomo tecnico e giureconsulto com’è, deve pure essere uomo politico, e posto quindi al contatto com’è col pensiero delle popolazioni per mezzo della rappresentanza del paese, è in grado di conoscere, secondo l’ordine dei tempi, quale sistema sia il migliore per raggiungere l’obiettivo finale”; in: A. P., *Discorsi, Camera*, p. 987.

Dunque, Zanardelli, rinunciando ad una parte delle facoltà delegategli dalla Camera, accantonò la soppressione di Tribunali, limitandosi a quella delle preture. Tale scelta non soltanto rispondeva all'esigenza di non stravolgere l'impianto giudiziario, ma coglieva anche, lucidamente e fors'anche con un pizzico di cinismo, una questione molto "empirica" che si era rivelata essere uno dei nodi più delicati della magistratura italiana: il problema della lentezza nella progressione della carriera. Orbene, non sfuggiva al bresciano che la soppressione di Tribunali, qualora si fosse voluto procedere nella direzione più drastica della riscrittura delle circoscrizioni, avrebbe tolto ulteriore "spazio in verticale" alle promozioni dei magistrati dei gradi inferiori. Sulla scorta di questa considerazione, venne espressa la convinzione che si potessero effettuare importanti economie anche tramite la revisione delle piante organiche dei medesimi tribunali, senza necessità di sopprimerli³⁷.

Se si considerava, inoltre, che il numero delle preture era di gran lunga maggiore di quello dei Tribunali, ne discendeva che maggiore era anche il numero di quelle che si sarebbero potute sopprimere senza nuocere alla giustizia:

la soppressione di parecchie preture offende[va] già troppe suscettività e urta[va] cotanti interessi locali e privati...che non avrebbe certamente giovato

³⁶ Riconosciuti anche da chi non sempre si trovava sulla medesima linea del Guardasigilli: "Non si può mettere in dubbio che il ministro Zanardelli, col condurre a compimento questa riforma già ideata fino dal 1879 dal suo predecessore Taiani, ha reso un grande servizio alla causa della riforma della magistratura suprema. Anzi, si può affermare che egli ha vinta questa causa in favore della unificazione; avvegnachè lo stato di cose attuale non rappresenti che l'agonia delle Corti di cassazione regionali, e non possa ad altro titolo essere accettato fuori che in qualità di temperamento precario. Altrimenti costituirebbe la più mostruosa delle assurdità che mente umana abbia mai saputo concepire in tema di ordinamento giudiziario. In verità, che cosa abbiamo noi, ora, se non due gradi di giudizio di cassazione, nelle materie che non sono di esclusiva competenza della Corte di Roma? E quale cosa più ripugnante di questa, all'indole, allo scopo, all'ufficio, all'autorità della Corte di Cassazione? Non potrebbe darsi una maggiore negazione del retto senso giuridico, che non sia questa di quattro Corti regolatrici del diritto". In: L. Mortara, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Firenze, 1896, p. 222.

³⁷ "quanto ai Tribunali, allo scopo delle economie, si [poteva] provvedere eziandio mediante la revisione delle piante organiche dei Tribunali medesimi" in: Discorsi, Camera dei deputati, 21 febbraio 1890, p. 539.

*di accrescere le difficoltà della questione, già abbastanza grave e delicata, col complicarla maggiormente mediante la diminuzione dei tribunali, promuovendo così una pericolosa coalizione di coloro che si sarebbero creduti lesi dall'uno o dall'altro dei due provvedimenti*³⁸

I tagli di spesa avrebbero d'altro canto permesso l'aumento degli emolumenti dei magistrati, rendendoli più decorosi e garantendo una maggiore indipendenza dei magistrati stessi³⁹. Pertanto, a fronte del voto del 24 maggio 1888 con il quale la Camera manifestava la volontà di vedere limitato il numero delle sedi sia di Pretura che di Tribunale, il Governo si concentrò sulla riduzione delle prime, attuando una revisione dei ruoli della magistratura collegiale e incrementando il livello degli stipendi dei magistrati inferiori alle 4000 lire, rimandando ad altro tempo la questione relativa alle sedi di Tribunale.

Zanardelli si compiaceva di presentarsi quale indeffesso lavoratore, che *"consacrava ai suoi studi lunghe ore diurne e notturne e dall'adempimento del suo dovere, più che da ogni altro premio, traeva dolce conforto"*⁴⁰. In effetti, se è documentata la sua attitudine allo studio⁴¹, il bresciano dedicò all'organizzazione del lavoro dei magistrati un'analisi attenta e financo minuziosa. Ne fa fede la quantità di materiale raccolta e studiata dal bresciano per preparare il suo progetto di riforma delle circoscrizioni giudiziarie: appunti personali, articoli tratti da giornali, corrispondenza, documenti ove erano raccolti i suggerimenti ricevuti da magistrati, avvocati e colleghi, dati statistici⁴². Un aspetto di rilievo, che si può in questa sede solo segnalare, è la comparazione effettuata da Zanardelli con la situazione degli altri Stati⁴³,

³⁸ Cfr. appunti manoscritti dallo statista, in: ASB, b. 852, n. 164, foglio 1°.

³⁹ AP, Documenti, Legislatura XVI – 4° sessione 1889-90, n. 4, p. 3-5: *"In mezzo a questa nostra società, dove tutti gli ordini della cittadinanza studiano col libero ed illuminato esercizio delle proprie forze di procacciarsi un benessere sempre maggiore, la più gran parte dei magistrati, e precisamente quella che trovasi in più immediato contatto con le popolazioni, vive miseramente, con grave scapito del proprio decoro non solo, ma anche con pregiudizio della comune confidenza nella giustizia sociale"*.

⁴⁰ Cfr. Discorsi Parlamentari di Giuseppe Zanardelli – pubblicati [postumi] per deliberazione della Camera dei Deputati, tornata del 28 gennaio 1904, v. III, Roma, 1905, p.640

⁴¹ A.A. Cassi, *Spiegare alle giovani intelligenze*, cit., *passim*.

⁴² Sull'importanza attribuita da Zanardelli alle scienze statistiche cfr. *ibidem*, pp. 91 ss.

⁴³ *Ibidem*, pp. 140 ss.

dalla quale emergeva quale differenza *enorme vi fosse fra gli stipendi nostri e quelli dei paesi esteri*⁴⁴.

I dati a disposizione del Guardasigilli dimostrava quante discrasie nel carico di lavoro vi fossero tra le diverse sedi giudiziarie e quanto fosse opportuno procedere ad una diminuzione delle meno attive. D'altra parte onde decidere quali, tra le 1819 preture presenti, fossero quelle da sopprimere

*il criterio del numero degli affari non poteva essere assunto come unico ed esclusivo criterio per conservare o sopprimere una pretura*⁴⁵.

Si profilava ancora una volta una scelta di compromesso, improntata ad una prudente calibratura degli interessi contrapposti.

Il Guardasigilli era ben consapevole che numerose preture, pur avendo pochissimo lavoro, non avrebbero potuto essere soppresse senza arrecare notevoli disagi per i cittadini, e che non si poteva certo "*privarli intieramente dei benefici dell'amministrazione della giustizia*"⁴⁶.

Zanardelli, convinto della necessità di dover procedere con grande cautela in quella che definiva la *scabrosa materia*⁴⁷ della soppressione delle sedi giudiziarie, optò per una scelta che potesse conciliare interessi locali (fruizione della giustizia da parte dei cittadini di località periferiche) e bene comune (razionalizzazione dell'ordinamento giudiziario): tenne la barra del timone nella direzione di *sopprimere in questi piccoli ed isolati mandamenti l'Ufficio di pretura, mantenendovi la sede giudiziaria*⁴⁸: il pretore del mandamento risultante dall'aggregazione di due o più mandamenti, conservando la propria sede ordinaria nel centro urbano principale della (nuova e ampliata) circoscrizione, si sarebbe trasferito in un giorno prestabilito – di ogni settimana o di ogni quindicina, "*a seconda delle stagioni e del numero degli affari*"⁴⁹ – nel capoluogo o nei capoluoghi dei mandamenti soppressi "a rendervi giustizia".

⁴⁴ Discorsi parlamentari, Camera dei deputati, 21 febbraio 1890, p. 542.

⁴⁵ AP, Documenti, Camera, Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, n. 4, p. 7

⁴⁶ ASB, b. 852, n. 164, foglio 7.

⁴⁷ A. P., Camera, Documenti, Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, n. 4, p. 8.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ A. P., Camera, Documenti, Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, p. 8.

Non si trattava certo di un orientamento unanimemente condiviso⁵⁰ ma Zanardelli, convinto dei vantaggi pratici che ne sarebbero derivati, lo difese con lucida ostinazione, non senza ricorrere all'ironia, osservando che "*a queste popolazioni non importava avere un pretore che vi abitasse la notte, importava invece che egli vi tenesse udienza*"⁵¹.

La pressione degli interessi locali a difesa anche dei più piccoli uffici era assai forte e Zanardelli sapeva che "l'ingrato ufficio di riduzione"⁵² avrebbe certamente causato accesi "dissensi" dove si sarebbero soppressi le preture. Segnalazioni, raccomandazioni, pressioni arrivavano non solo dai Parlamentari che non intendevano perdere importanti quote elettorali nei loro collegi, interessati dalla riduzione delle Preture, ma anche dalle amministrazioni comunali, dai Consigli provinciali e da membri dello stesso ordine giudiziario. Il Ministro era orientato nella direzione di non indulgere oltre misura in favoritismi locali anche in aree di propria "competenza politica", come dimostra la preoccupazione della Giunta municipale di Gargnano, temendo⁵³ la soppressione della locale Pretura, in un telegramma del 20 gennaio 1889, chiedeva al Guardasigilli di prendere in considerazione la necessità del mantenimento della sede giudiziaria, istituita nel 1853, in quanto da quel tempo erano rimaste invariate le condizioni di viabilità⁵⁴.

⁵⁰ V'era l'opinione, annotata dal bresciano, di chi, come il Cesarini, riteneva che non si trattasse di una scelta conveniente, considerando le maggiori spese di trasferta: "Poiché ove si trattasse soltanto di cancellare dal bilancio, alla categoria personale, una spesa che si dovrebbe poi necessariamente iscrivere in proporzione uguale se non superiore nella categoria spese di giustizia per indennità; trasferte giudiziarie...; ognuno vede non essere che un circolo vizioso, una fantasmagoria; e non consiglieremmo giammai di mettere in disagio le popolazioni, sparger fra di esse il malcontento, che già è troppo, e spingerle all'estremo rimedio di farsi giustizia di propria mano per la difficoltà di ottenerla dai giudici legali, senza che l'economia sia adeguata al sacrificio che loro si chiede"; cfr. FBCAB, b. 6, fascicolo III.

⁵¹ Discorsi, Camera, 27 febbraio 1890, p. 575.

⁵² Così si esprime il Guardasigilli nella lettera all'amica Teresa Curi, in: ASB, CZ, b. 86.

⁵³ Che la Pretura di Gargnano rientrasse tra quelle da sopprimere è dimostrato da una serie di appunti personali di Zanardelli, inseriti fra gli studi per la modificazione delle circoscrizioni giudiziarie, ove considerava la situazione nella sua provincia e secondo il quale erano da sopprimere le sedi di: Rovato, Ospitaletto, Leno, Adro, Rezzato, Bagnolo, Bovegno, Gargnano, Preseglie, Bagolino, Pisogne e Montichiari; in: ASB, b. 852.

⁵⁴ Cfr. ASB, CZ, b. 852.

Zanardelli si limitava a rispondere in termini prudenzialmente generici, rinviando ai criteri di massima ed evocando tempi lunghi e probabili slittamenti⁵⁵.

Le pressioni che il Guardasigilli riceveva a getto continuo gli fecero ben comprendere che definire le nuove circoscrizioni mandamentali sottoponendo un disegno di legge al Parlamento avrebbe significato consegnare la riforma in ostaggio agli interessi locali che ogni Deputato era interessato a far valere, onde conservare gli uffici giudiziari che erano nella circoscrizione del proprio collegio elettorale.

Zanardelli, in altre parole, si convinse che avrebbe dovuto presentare un disegno di legge ove si prevedesse la riduzione delle sedi giudiziarie entro determinati limiti, fissati dalla legge, senza scendere troppo pericolosamente nel dettaglio, e riservando al potere esecutivo la decisione, tramite decreto, sul numero e sulle sedi. Si sarebbero così evitate eccessive resistenze in sede parlamentare con conseguente notevole diminuzione dei tempi di realizzazione della riforma⁵⁶, la quale si presentava, invece, urgente e indefettibile, giacchè *il male era tanto grave che, senza un pronto rimedio sarebbe divenuto irreparabile*⁵⁷.

⁵⁵ Tra gli altri, anche nel su citato caso "domestico":

“Roma 22 gennaio 89/ Giunta municipale di Gargnano/La riduzione del numero delle preture per la quale sto preparando un disegno di legge non potrà effettuarsi che sia qualche anno. Per ora non si tratta che i criteri di massima coi quali procedere a tale riduzione. Codesta onorevole rappresentanza può star certa che delle circostanze indica ... nel gradito telegramma del 20 sarà tenuto il miglior conto e che io farò personalmente lieto di fare quanto mi sarà possibile per corrispondere ai desiderii manifestatimi...”; in: ASB, b. 852.

Nella lettera a Teresa Curi del 29 giugno 1890, tuttavia, egli aggiungeva che “così ad occhio e croce” la Pretura in questione – quella di Martinengo – pareva difficile da mantenersi, dato che si trattava di una Pretura che lavorava pochissimo; in: ASB, CZ, b. 86

⁵⁶ “... chi non intravede quali lotte e rivalità d’interessi locali e quali contrarietà d’opinioni disparate attraverserebbero il cammino di una discussione cosiffatta? Si aggiunga poi che, nella più favorevole delle ipotesi, il tracciare la nuova circoscrizione richiederebbe un tempo assai lungo, il quale verrebbe sottratto allo studio e alla discussione degli altri importantissimi argomenti che stanno innanzi alle Camere”; appunti di Zanardelli in. ASB, b. 852, n. 164, fogli 10 e 11.

⁵⁷ Sono le parole usate dal Ministro Salvelli nella seduta del 14 dicembre 1883 e riportate, durante un intervento alla Camera dall’on. Calvi; in: Discorsi, Camera, 19 febbraio 1890, p. 1026.

Il ministro, pertanto, consolidò una prassi inaugurata all'indomani dell'unificazione legislativa⁵⁸, chiedendo al Parlamento la facoltà di approntare la riforma delle circoscrizioni con decreto reale, non senza ritenere che, onde evitare qualsiasi "*trascuranza dei reali bisogni delle popolazioni, di non esatto apprezzamento degli svariati elementi naturali, economici e giuridici*"⁵⁹, il Governo si avvallesse di una Commissione di uomini competenti ed imparziali, scelti in parte dalla Camera e dal Senato (una sorta di delegazione del Parlamento) ed in parte fra gli alti funzionari dello Stato e non senza ritenere opportuno udire il parere dei Consigli provinciali.

Il progetto di legge ministeriale prevedeva, accanto ai predetti criteri topografici⁶⁰ (art. 2), una norma di salvaguardia (art. 3) che permettesse, per *ispeciali circostanze topografiche o climatologiche*⁶¹, di conservare la sede giudiziaria nel capoluogo di un mandamento destinato, in forza di quei criteri, a venire soppresso, stabilendo l'obbligo per il pretore, in giorni prestabiliti, a tenere udienza.

Veniva poi disciplinata la posizione dei funzionari che sarebbero rimasti privi d'impiego: collocati in disponibilità per tre anni (art. 6), il Governo poteva valersene per un *utile servizio*; al termine dei tre anni, salvo diritti alla pensione o ad indennità, sarebbero stati invece dispensati dal servizio (art. 7). In ogni caso, sino a quando il numero dei funzionari in servizio non si fosse ridotto a quello fissato nei nuovi ruoli, non si sarebbe potuto procedere a nuove nomine.

L'articolo 8 del progetto ministeriale formulava uno dei punti focali dell'intera operazione riformatrice: "con le somme disponibili in seguito al-

⁵⁸ Con la legge del 2 aprile 1865 n. 2215, le Camere avevano autorizzato il Governo a pubblicare per regio decreto una nuova circoscrizione giudiziaria; la legge sull'unificazione legislativa delle province venete e di Mantova (26 marzo 1871, n. 129) autorizzò il Governo a costituire una nuova circoscrizione giudiziaria, col solo obbligo di sentire le rappresentanze provinciali.

⁵⁹ A. P., Documenti, Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, n. 4, p. 8.

⁶⁰ "la quantità degli affari di loro cognizione, della popolazione, dell'estensione territoriale, della posizione topografica, delle condizioni climatologiche, delle distanze e dello stato delle comunicazioni stradali, degli ordinari rapporti d'interesse, della comparativa importanza de' varii centri di popolazione e delle tradizioni locali". Cfr. A. P., Documenti, Camera, Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, n. 4, p. 15.

⁶¹ A. P., Documenti, Camera, Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, n. 4, p. 9.

la riduzione dei ruoli organici del Personale assegnato alle preture, ai tribunali ed alle Corti d'appello", il Governo veniva autorizzato "ad aumentare lo stipendio" dei magistrati in servizio.

Il 6 maggio 1889 fu dunque presentato innanzi alla Camera il progetto ministeriale intitolato "Modificazioni alla circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura", nel quale erano confluite le linee direttrici e l'accurato lavoro istruttorio del Guardasigilli. Su tale testo doveva esprimersi la Commissione presieduta dall'on. Serra e che aveva come relatore il Cuccia⁶², proponendo eventuali modificazioni. La disamina della fitta corrispondenza tra quest'ultimo e Zanardelli testimonia quanto stretti siano stati i rapporti tra Governo e Commissione e rivela l'incidenza del Guardasigilli nell'attività svolta dalla Commissione stessa.

In effetti, Zanardelli profuse notevole energie affinché il progetto arrivasse in porto, come attestano le numerose lettere con cui egli invitava i deputati 'amici' a prendere parte ai lavori parlamentari, avvertendoli che avrebbe presentato *un disegno di legge di vitalissima importanza per la [nostra] magistratura*⁶³. Siffatta 'mobilitazione'⁶⁴ offriva la misura delle resistenze che Zanardelli sapeva di dover superare.⁶⁵

Il 17 giugno 1889 il Cuccia, in qualità di relatore, presentò la relazione ed

⁶² Della Commissione facevano parte anche i Deputati: Campi, che svolgeva le funzioni di Segretario, Barazzuoli, Bonacci, Demaria, Florenzano, Grimaldi e Righi.

⁶³ "Roma, 4 maggio 1889. Carissimo, Ti prego...di trovarti a Roma per intervenire negli uffici, giovedì 9 corrente, poiché in tale mattino, vi sarà all'ordine del giorno un disegno di legge che presenterò lunedì ed è di vitalissima importanza per la nostra magistratura. Mille cordiali saluti"; cfr ASB, b. 852; si tratta di una bozza di lettera, seguita da una lista di nominativi ai quali forse doveva essere spedita, con appuntato a chi "dare del tu e a chi del lei".

⁶⁴ Pochi giorni prima scrivendo all'amico Basteris, Zanardelli ricordava l'importanza della riforma e lo 'mobilitava' all'uopo: "Mio caro Basteris Ti ringrazio del tuo biglietto affettuoso, e in nome di questo affetto ti prego di venir qui tosto dopo la riapertura...vieni a sostenere la legge sulla diminuzione delle preture, visto che è tutta destinata a migliorare le destinazioni di quella magistratura le cui sorti a nessuno più che a tè possono stare naturalmente a cuore. Ti attendo dunque pei primi del mese, e frattanto...con amicizia cordialissima, Tutto suo, G. Zanardelli"; lettera autografa del 28 aprile 1889 in ASB, b. 852.

⁶⁵ La risposta di Basteris all' "amico carissimo" non nascondeva la circostanza che il progetto incontrava difficoltà "non facile a vincersi nel sistema parlamentare"; lettera datata Torino, 1° maggio 1889 in ASB, b. 852.

il progetto di legge della Commissione alla Camera.

Non è qui possibile nemmeno accennare ai lavori della Commissione⁶⁶ e all'energica acribia con cui il Guardasigilli, prima, accolse l'invito (espresso in via confidenziale⁶⁷) a fornire documentazione di supporto⁶⁸ e, poi, replicò punto su punto alle non poche proposte di modifica avanzate dai commissari che egli riteneva inaccoglibili⁶⁹.

Va tuttavia evidenziato che l'influenza del Guardasigilli sull'esito del lavoro svolto in Commissione fu indubbia: le proposte di modifica 'sopravvisute' all'attività persuasiva del Ministro furono di carattere eminentemente formale.

Giunto alla discussione avanti la Camera elettiva il 17 febbraio 1890⁷⁰, il

⁶⁶ A.P., Camera, Legislatura XVI, 3^o sessione 1889, Documenti, pp. 3 ss. Si deve pertanto rinviare in puncto quo ad altra opportuna sede.

⁶⁷ *"Caro Zanardelli, ti comunico confidenzialmente il testo della legge quale è venuto fuori dagli studi della Commissione e del Relatore. Ti prego di leggerla e di farmi arrivare i suggerimenti opportuni, tenendo presente che dopo domani io dovrò leggerlo alla Commissione insieme alla relazione – e che io desidero quanto te che questo disegno di legge fosse approvato. A presto, Cuccia"*; lettera, scritta su carta intestata della Camera dei deputati – giunta regionale del bilancio, datata 14 giugno 1889, in ASB, b. 852.

⁶⁸ La lettera, datata Roma, 28 maggio 1889, scritta su carta intestata del gabinetto del ministro – Ministero di grazia e giustizia e de' culti è scritta e firmata da Zanardelli: "Mio caro Cuccia, ti spedisco... degli interi documenti, e cioè:

- la tabella delle medie per superficie, popolazione e lavoro delle preture nelle diverse regioni;
- quella delle città divise in più preture;
- la mia circolare di cui parlammo, circa alla quale è superfluo che ti rinnovassi anche per iscritto la raccomandazione sia per tuo personale ed esclusivo uso riservatissimo;
- i dati concernenti i giudici di pace in Francia e nel Belgio;
- lo stampato in legge della Commissione Senatoria circa il precedente disegno di modificazioni all'Ordinamento giudiziario.

Da un dì all'altro ti manderò il poco che resta. Con vivissimo affetto mi è caro ripetermi. Tutto Suo, G. Zanardelli".

Cfr. ASB, b. 852.

⁶⁹ ASB, b. 852, n. 183, pp. 1 ss. Zanardelli, ad esempio, non riteneva opportuno "lo eliminare, nella designazione della sede delle nuove preture, il criterio dell'importanza comparativa dei varii centri di popolazione, aggiungendo che, il più delle volte, esso [era] l'unico che a giusta ragione [poteva] decidere della scelta tra più centri rivali".

⁷⁰ Il progetto non vi giunse *de plano*: i lavori parlamentari della III Sessione 1889 furono

progetto di legge dovette essere strenuamente difeso dal Guardasigilli, che volle dichiararsi stupito per le numerose ed agguerrite opposizioni⁷¹ che esso andava incontrando in sede di discussione parlamentare⁷².

Alternando, con mestiere politico e abilità retorica, replica delle obiezioni punto su punto e sdegnato disinteresse delle critiche⁷³, Zanardelli riuscì a portare il progetto di legge sulla "Modificazione della circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura" all'approvazione della Camera, con la votazione a scrutinio segreto del 1° marzo 1890. Dieci giorni più tardi il testo arrivò al Senato del Regno, che, all'esito di una discussione ben più breve, licenziava la legge n. 6702 del 30 marzo 1890.

Due brevi ma significative osservazioni si possono evidenziare al termine di questo (primo e sintetico) 'ritracciamento' di una delle direttrici fondamentali della riforma giudiziaria postunitaria.

interrotti da una crisi del Governo; con la nuova Sessione Zanardelli lo ripresentò alla Camera nella tornata del 28 novembre 1889 chiedendo che, in base ad una consuetudine costante alla Camera, venisse ripreso nello stadio cui era giunto nella precedente Sessione, ovvero allo stato di relazione:

“Mi onoro di ripresentare alla Camera due disegni di legge che erano già stati presentati nella precedente Sessione: l'uno per modificare la circoscrizione giudiziaria e per migliorare gli stipendi della magistratura,...e domando che vengano ripresi allo stato in cui si trovavano nella precedente Sessione” (in: A. P., *Discorsi*, 28 novembre 1889, p. 972). Il progetto di legge n. 95 della III Sessione 1889 giunse così alla discussione innanzi alla Camera elettiva il 17 febbraio 1890.

⁷¹ Per limitarci all'area bresciana, quella dalla quale forse provenivano le maggiori 'pressioni' al bresciano Ministro della Giustizia, si può segnalare l'accesa censura (in ragione della inopportunità politica e finanziaria e dell'antidemocraticità del progetto) formulata dall'onorevole Di Sant'Onofrio: cfr. *La Sentinella bresciana*, giornale quotidiano, anno XXXII, n. 50, giovedì 20 febbraio 1890; A.P., *Discorsi*, Camera, 18 febbraio 1890, p. 985.

⁷² “Mi trovo molto sorpreso, vedendo essersi sollevata contro il presente disegno di legge così viva opposizione. Quando io lo presentai, non lo avrei creduto, né supposto; poiché io non fui che l'esecutore della volontà della Camera, non feci che accogliere l'invito rivoltomi, su proposta unanime della Commissione del bilancio, dalla Camera stessa nella tornata del 24 maggio 1888; sicché non potevo immaginare mi si facesse opposizione per aver obbedito agli ordini che la Camera mi aveva dato”; in: *Discorsi*, Camera, 21 febbraio 1890, pp. 538-539.

⁷³ Egli dichiarò di non voler rispondere né al Toscanelli né al Ferri, in quanto il Parlamento non doveva “*di campo a violenze personali o di accademie*”; il che naturalmente innesco le vivaci repliche dei due deputati; cfr. *La Sentinella bresciana*, 26 febbraio 1890

Il numero e la veemenza delle resistenze incontrate dalla (prima *tranche* della) riforma zanardelliana solo apparentemente sembrano spropositate rispetto alla "scarsa complessità tecnica del progetto"⁷⁴ e non devono stupire. Al contrario, siffatta discrasia offre la misura di quanto l'elemento "tecnico-giuridico" della riforma andasse a toccare i nervi scoperti dell'ordinamento giudiziario postunitario e dell'elemento politico-costituzionale ad esso sotteso.

Inoltre, la legge 30 marzo 1890 n. 6702, come si è detto, delegava il Governo a modificare le circoscrizioni - secondo i parametri demo-topografici voluti e difesi dal Guardasigilli - con decreto. Tale circostanza costituiva un'arma a doppio taglio: da un lato, infatti, il Governo si riservava uno strumento attuativo assai più agile e idoneo a focalizzare e a raggiungere le singole concrete realtà delle circoscrizioni; dall'altro, proprio per tale natura, esso diventava la camera di compensazione di una nuova, e ancor più tempestosa (rispetto a quanto avvenne in sede di commissione parlamentare e alla Camera) ondata di pressioni, contropinte, proteste e controproposte. L'esito dell'attuazione della legge ne offre una significativa conferma: delle 600 preture che in base ai parametri approvati dalla normativa dovevano venire soppresse, ne furono eliminate la metà.

Ciò, per la prospettiva che qui rileva, non fa che mettere in risalto, a fronte delle resistenze incontrate, l'abilità politica e la competenza giuridica dimostrate da Zanardelli nel volere e nel difendere questo progetto, forse la parte più "scabrosa" - come lo stesso Guardasigilli aveva ben compreso⁷⁵ - della riforma dell'ordinamento giudiziario, perché andava a toccare, per cancellarle, sedi giudiziarie certamente 'minori', ma storicamente consolidate e baricentro di indotti politici ed economici di rilievo.

Come si è detto all'inizio, poco più di due mesi dopo l'approvazione definitiva della legge sulla "Modificazione della circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura" saranno promulgate le "Disposizioni circa l'ammissione e le promozioni nella magistratura", l'altra delle due colonne portanti la riforma della magistratura attuata da Giuseppe Zanardelli.

⁷⁴ P. Saraceno, , *La magistratura nelle riforme Zanardelli*, in: *Il Parlamento italiano*, Milano-Cremona, 1989, vol. IV, p. 178.

⁷⁵ *Supra* nota 47.

Ne seguiremo attraverso la disamina di inedita documentazione d'archivio alcune fasi peculiari nella più prossima occasione⁷⁶.

⁷⁶ Parimenti senza discostarci dai limiti che si sono assunti in questa medesima sede editoriale, la vocazione della quale consiste nell'offrire un contributo storiografico snello e incisivo, limitato in estensione e corredato da un apparato di note stringato. Va da sé che una ricostruzione sistematica delle riforme giudiziarie zanardelliane (quella qui esaminata e quella del 1903, cfr. *supra* nota 4), in raffronto al coevo dibattito dottrinale e alle più complessive problematiche dello Stato liberale e della sua storia costituzionale resta operazione storiografica che esula del tutto dall'intento di questi contributi e dovrà trovare tutt'altra allocazione editoriale. Della quale tuttavia il presente saggio, assieme agli altri che dovessero seguirlo, aspira a costituire il primo tracciato per una pista che attraverso territori rimasti finora pressochè inesplorati.