

## DISCIPLINA E GARANZIE: ALLE ORIGINI DELL'ATTUALE CSM

*Antonella Meniconi*

1. *Il governo della magistratura prima delle riforme orlandiane.* «Garanzie assolute, disciplina di ferro» era l'impegno che campeggiava sulla prima pagina della relazione del disegno di legge presentato da Vittorio Emanuele Orlando alla Camera dei deputati il 28 novembre 1907, dal titolo quasi omonimo *Guarentigie e disciplina della magistratura*.

L'approccio dell'allora guardasigilli siciliano risiedeva nella convinzione che «alla magistratura [fosse] necessaria la più ampia e insospettabile indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni, affinché la giustizia [fosse] e [apparisse] estranea e superiore alla ragion politica e ai conflitti dei partiti», al tempo stesso a ciò doveva corrispondere una severa applicazione delle norme disciplinari<sup>1</sup>. Non era certo una novità, ma anzi l'approdo in qualche modo finale di quel lungo processo di riforme, forse soprattutto – si dovrebbe dire – di progetti di riforme, che contraddistinse l'ordinamento giudiziario italiano già subito dopo l'emanazione del testo fondamentale (e fondativo), il regio decreto n. 2626 del 1865.

Il discorso sulle garanzie della magistratura si era imperniato soprattutto sul tema dell'inaMOVibilità dei giudici solennemente sancita dallo Statuto albertino (art. 69)<sup>2</sup>, e definita così, icasticamente, dalle chiare parole di Giuseppe Mirabelli, alto magistrato e senatore del Regno nell'età postunitaria: «muovere è togliere qualcuno da un luogo e porlo in un altro, e perciò è inamovibile chi non può essere trasferito da un luogo ad un altro, sia con lo stesso ufficio che con un altro superiore»<sup>3</sup>. Lo Statuto, però, aveva limitato l'inaMOVibilità ai giudici che avessero esercitato le loro funzioni per almeno tre anni, escludendo dalla garanzia i pubblici ministeri e i magistrati di mandamento (cioè i giudici di base, poi sostituiti dai pretori).

<sup>1</sup> *Atti parlamentari della Camera dei deputati (ACD)*, Leg. XXII, sess. 1904-1907, *Documenti*, C. n. 855.

<sup>2</sup> «I Giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio» (art. 69 dello Statuto).

<sup>3</sup> G. Mirabelli, *L'inaMOVibilità della magistratura nel Regno d'Italia*, Napoli, Stab. tip. Casazione, 1880, pp. 56-58.

Ma proprio negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore dello Statuto, sul tema dell'attuazione dell'inaMOVIBILITÀ – quale forma «attenuata» di indipendenza dei giudici dal governo – si era sviluppato un acceso confronto, non tanto tra politica e magistratura dell'epoca, quanto all'interno di quella che, senza distinzioni, poteva considerarsi e di fatto era la stessa classe dirigente del futuro Stato italiano. Né erano mancate, nel dibattito, connotazioni anche sociali. Da un lato della barricata – secondo il parere concorde di due storici come Mario d'Addio e Pietro Saraceno – si collocava un'aristocrazia «schierata a difesa di un corpo giudiziario che poteva vantare plurisecolari, gloriose, tradizioni»<sup>4</sup>, sostanzialmente conservatrice, «devota» ai valori della religione e dell'ordine costituito, soprattutto monarchica; dall'altro la borghesia, «che soprattutto nell'esercizio dell'avvocatura aveva affinato la sua preparazione culturale e più specificamente politica»<sup>5</sup>: avvocati e giudici come alfieri gli uni del nuovo e gli altri del vecchio regime.

Il tema dell'epurazione postunitaria degli alti magistrati sabaudi, provenienti all'epoca dalle fila dell'aristocrazia più conservatrice e spesso apertamente reazionaria, era emerso, ad esempio, già nel 1848, dalle discussioni della Camera, specie in occasione della convalida dell'elezione a deputato di un eminente magistrato. Va ricordato come la legge elettorale vigente riservasse l'eleggibilità solo ai magistrati inamovibili, e come si trattasse quindi di stabilire quali fossero i beneficiari della disposizione prevista dall'articolo 69 dello Statuto<sup>6</sup>. Nell'occasione, dunque, la sinistra, capitanata da Urbano Rattazzi, aveva richiesto di porre un limite all'applicazione della misura di garanzia a partire dall'entrata in vigore dello Statuto, non considerando quindi il periodo precedente di esercizio delle funzioni giudiziarie; e nel contempo aveva enunciato la necessità (in un discorso che il *leader* pronunciò nel maggio del 1848) che tutto il personale della magistratura fosse sottoposto a «scrutinio», in quanto – aveva argomentato Rattazzi – «la sola presunzione di capacità ed onestà non [era] sufficiente per attribuire quel prezioso diritto all'inaMOVIBILITÀ al magistrato: non basta[va] anche quando la nomina [partiva] dal re costituzionale»<sup>7</sup>. Mentre la maggioranza conservatrice, al contrario, e per essa il guardasigilli e magistrato piemontese Federico Sclopis, si era schierata a difesa della magistratura sabauda, vincendo nel confronto parlamentare la prima battaglia.

<sup>4</sup> P. Saraceno, *Storia della magistratura italiana. Le origini. La magistratura del Regno di Sardegna*, Roma, s.e., 1993, p. 73.

<sup>5</sup> M. D'Addio, *Politica e magistratura (1848-1876)*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 13-14.

<sup>6</sup> Sul tema dell'eleggibilità dei magistrati cfr. P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di un'analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'Unità al fascismo*, Roma, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, 1979, pp. 31 sgg.

<sup>7</sup> D'Addio, *Politica e magistratura*, cit., p. 12.

Vittoria effimera, però. Giacché solo tre anni più tardi, nel 1851, alla scadenza del periodo indicato dallo Statuto, sarebbe invece prevalsa la posizione della sinistra e la magistratura, ancora piemontese, sarebbe stata sottoposta a quella che Pietro Saraceno ha definito come la prima epurazione «costituzionale». Con un decreto, firmato dal guardasigilli *ad interim* Giuseppe Galvagno (il ministro della Giustizia e magistrato Giuseppe Siccardi sulla questione si era addirittura dimesso), furono infatti posti a riposo o comunque sostituiti nove alti magistrati (rei d'essersi schierati, nello specifico, contro la politica ecclesiastica del governo) sui circa 1.250 (la metà dei quali appena qualche giorno dopo avrebbe conseguito l'inaMOVibilità)<sup>8</sup>.

Successivamente, con la cosiddetta legge Siccardi, si sarebbe assistito però a un altro cambiamento di linea: la maggioranza sarebbe riuscita a far approvare dal parlamento un testo per riconoscere l'inaMOVibilità «assoluta» dei magistrati, vale a dire sia in relazione al grado sia alla sede, secondo il principio innovativo (e proprio del modello francese) per cui il consenso del giudice al «tramutamento» diveniva adesso il requisito indispensabile per ogni atto riguardante la sua carriera<sup>9</sup>. L'esercizio del potere del ministro veniva inoltre limitato, e al centro dell'ordinamento era posta di fatto la magistratura di cassazione, che si vedeva assegnare il compito di provocare l'azione disciplinare, su richiesta del pubblico ministero, nei casi comprendenti «con chiara, minuta e esatta enumerazione, tutte le violazioni maggiori e minori dei doveri della carica e la constatata, benché involontaria, insufficienza ai doveri stessi e fissati precisamente dalla legge»<sup>10</sup>.

Quando, nel 1859, era stato emanato però, questa volta in base al conferimento al governo dei pieni poteri, l'ordinamento giudiziario del Regno di Sardegna, il pendolo di nuovo si era spostato verso una limitazione anche formale dell'inaMOVibilità (secondo il modello napoletano del 1817), che Rattazzi aveva provveduto a relegare al grado, escludendola per la sede, per cui il magistrato poteva adesso essere liberamente trasferito da un luogo all'altro a discrezione del ministro. Il decreto racchiudeva, inoltre, in unico testo (ed era la prima volta che ciò succedeva), tutte le norme concernenti i magistrati<sup>11</sup>.

Nella delicata fase di costruzione dell'unità italiana il problema sarebbe tornato prepotentemente d'attualità, nei termini di garantire allo Stato nascente un corpo giudiziario fedele al nuovo ordine: per far parte della nuova magistratura italiana infatti tutti i giudici provenienti dalle magistrature degli Sta-

<sup>8</sup> R.d. 17 marzo 1851; cfr. P. Saraceno, *Le epurazioni della magistratura in Italia. Dal Regno di Sardegna alla repubblica: 1848-1951*, in «Clio», XXIX, 1993, pp. 505-523.

<sup>9</sup> Legge n. 1186 del 19 maggio 1851.

<sup>10</sup> E. Piola Caselli, *Magistratura*, in *Digesto italiano*, vol. XV, I, Torino, Utet, 1903-1907, pp. 121-271, p. 203.

<sup>11</sup> R.d. n. 3781 del 13 novembre 1859.

ti preunitari (a eccezione di quelli del Regno sabaudo) dovettero dopo il 1861 essere legittimati dalla nomina del re e quindi le loro posizioni furono esaminate e vagliate una per una. Secondo i calcoli di Pietro Saraceno, tra il 1859 e il 1863 non furono assorbiti o vennero «epurati» (a seconda delle situazioni) tra i cinquecento e i seicento magistrati, soprattutto quelli provenienti dal Regno delle Due Sicilie; e, dieci anni dopo, con la conquista di Roma, dallo Stato pontificio<sup>12</sup>.

Numerosi furono gli episodi di «epurazione» segnalati dai giornali e dalla memorialistica dell'epoca. Suscitarono, ad esempio, scalpore nel 1862 gli allontanamenti voluti dallo stesso Rattazzi dal distretto della Corte di cassazione di Palermo di magistrati ritenuti non fedeli alla monarchia: un ampio «movimento», tra trasferimenti, collocamenti a riposo e in aspettativa, che coinvolse circa 52 magistrati di cassazione e di appello, tra cui il presidente della Suprema corte di Palermo Pasquale Calvi (trasferito a Firenze). E il tutto con due semplici decreti, del 26 e 30 ottobre (a dimostrazione di quanto fosse efficace lo strumentario pratico a disposizione del governo). Anche se seguirono, oltre alle proteste dell'opposizione guidata dal siciliano Francesco Crispi, le dimissioni del guardasigilli e magistrato Raffaele Conforti (anch'egli meridionale), in dissenso con la decisione.

Al di là comunque di simili casi eclatanti e delle ovvie difficoltà contingenti, la magistratura trovò presto una sua dimensione unitaria. Molti giudici appartenenti ai vecchi ordini giudiziari passarono al nuovo regno connotando il nuovo corpo, spesso (ma non sempre), in continuità rispetto al passato.

Si trattò di un percorso comune a una intera generazione di magistrati: come Carlo Adinolfi, nel 1848 inserito nell'alunnato di giurisprudenza (una sorta di uditore, previsto dal Regno borbonico per entrare nell'amministrazione giudiziaria), e – dopo essere stato nel '50 transitoriamente esonerato per «leggerezza e condotta disdicevole» – al momento dell'unificazione giudice della Corte civile delle Calabrie, promosso dopo l'unificazione a consigliere della Corte d'appello di Catanzaro<sup>13</sup>; o come Emanuele Martucci, nel 1861 presidente del Tribunale civile e criminale di Spoleto (Stato della Chiesa), nel 1865 in organico come consigliere di corte d'appello all'Aquila<sup>14</sup>.

Proprio nel 1865, peraltro, sempre con la consueta delega di pieni poteri al governo, l'applicazione del decreto del 1859 venne estesa al resto d'Italia; l'ordinamento Cortese (dal nome del guardasigilli) sarebbe diventato per decenni l'ossatura stessa dell'assetto della magistratura (almeno fino al 1941 con

<sup>12</sup> Saraceno, *Le epurazioni della magistratura in Italia*, cit., pp. 505-523, pp. 512-513.

<sup>13</sup> Archivio centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), *Ministero di Grazia e giustizia, Ufficio superiore del personale e affari generali, Ufficio II, Magistrati fascicoli personali* (d'ora in poi *Fascicoli personali magistrati*), I vers., b. 386, fasc. 39038.

<sup>14</sup> Ivi, b. 39, fasc. 29217.

l'ordinamento Grandi)<sup>15</sup>. In quel decreto un posto importante era poi riservato (come nel testo del 1859) al capo III, con le norme su «l'inaMOVibilità e la inabilitazione al servizio», e il «fatidico» (per la larga applicazione) articolo 199, secondo cui «per l'utilità del servizio» i magistrati potevano essere trasferiti di sede, anche senza il loro consenso, purché a parità di grado<sup>16</sup>. In questo modo il trasferimento in zona disagiata avrebbe spesso rappresentato la punizione per chi pronunciava sentenze sgradite al governo, tanto che invalse l'uso di indicare espressamente nel fascicolo personale del giudice quei casi nei quali il trasferimento non era da intendersi come misura punitiva<sup>17</sup>.

In quegli anni la magistratura fu racchiusa, al pari di tutta l'amministrazione pubblica<sup>18</sup>, in un reticolo gerarchico-piramidale, in cui, da un lato, si rafforzarono i poteri dei capi delle corti d'appello (primi presidenti e procuratori generali) e del vertice della Corte di cassazione (soprattutto il suo presidente) con il compito di sorvegliare, ammonire, sanzionare il corpo giudiziario e con vasti poteri di direzione, dall'altro si evidenziò enormemente il dominio gerarchico del ministro della Giustizia, cui di fatto spettava sempre la parola finale.

Nel governo del personale il guardasigilli guadagnava, infatti, un ruolo centrale, in base alla stretta attuazione della lettera dello Statuto in materia di responsabilità ministeriale (art. 67). Al solo ministro spettava infatti «l'alta sorveglianza su tutte le corti, i tribunali e i giudici dello Stato». Non solo, ma nell'ambito del potere conferitogli egli poteva scegliere tra due strade: poteva convocare a sé il giudice «che compromette[sse] in qualunque modo la sua dignità o la considerazione dell'ordine» di appartenenza, affinché rispondesse dei fatti imputati (*veniat*) e, se del caso, ammonirlo (del provvedimento sarebbe rimasta ovviamente traccia indelebile nel fascicolo personale); oppure, tramite il pubblico ministero, avviare un vero e proprio procedimento disciplinare che avrebbe portato eventualmente all'applicazione delle pene disciplinari («censura, riprensione e sospensione dall'ufficio o dallo stipendio»)<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> R.d. n. 2626 del 6 dicembre 1865.

<sup>16</sup> «I funzionari dell'ordine giudiziario che hanno, a termini dell'art. 69 dello Statuto, acquistato l'inaMOVibilità, non possono essere privati del loro grado, o sospesi, né posti, senza il loro consentimento, in disponibilità, in aspettativa o riposo, anche con pensione, salvo nei casi previsti dalla presente legge, e secondo le forme in essa prescritte. Possono bensì per l'utilità del servizio essere tramutati da una corte o da un tribunale ad altra corte o tribunale, con parità di grado o stipendio».

<sup>17</sup> P. Saraceno, *Vita e carriera del pretore Fischer*, in *I magistrati italiani dall'Unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, a cura di P. Saraceno, Roma, Carucci, 1988, pp. 95-120, p. 116.

<sup>18</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 27 sgg.

<sup>19</sup> Art. 216 del decreto del 1865.

Comunque il potere di *veniat* era attribuito unicamente al guardasigilli e non ne rimaneva alcuna traccia<sup>20</sup>.

Peraltro anche i capi delle corti potevano ammonire, «raccolte nel segreto dei loro gabinetti le notizie concernenti la condotta politica e privata dei magistrati»<sup>21</sup>, senza garanzie procedurali e alcuna forma di pubblicità. L'ammonizione costituiva il primo gradino della sanzione disciplinare. Sempre a scelta dei superiori gerarchici, invece, poteva essere avviato, per gli stessi fatti, un vero processo da parte dei corpi giudiziari di appartenenza del magistrato, con l'eventuale applicazione di una pena più grave (censura, riprensione o sospensione dall'ufficio o dallo stipendio).

Per quanto riguardava la destituzione o la rimozione dall'impiego (le sanzioni più gravi che potessero essere applicate a carico di un magistrato), sempre decise dal guardasigilli, era necessaria la conforme declaratoria della Corte di cassazione a sezioni unite. Ma l'atto (estremo) doveva essere promosso dal pubblico ministero, che dipendeva, ancora, direttamente dal ministro della Giustizia. Anzi, il pubblico ministero nel nuovo ordinamento del 1865 diventava espressamente il «rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria», non godendo personalmente dell'inamovibilità (il che lo manteneva nella discrezionalità del ministro) e, in pratica, decidendo, in nome del governo, della carriera dei giudici<sup>22</sup>.

Le due carriere di pubblico ministero e di giudice erano definite «parallele e distinte», ma era prevista la possibilità, detta «eccezionale», ma di fatto frequente (per agevolare le promozioni), del passaggio dall'una all'altra.

Nella prassi dell'applicazione di queste misure – vale la pena di osservare – si fece ricorso però più di frequente all'ammonizione, in definitiva più sicura e rapida rispetto all'instaurazione di veri procedimenti disciplinari<sup>23</sup>.

Il fascicolo personale del magistrato (come peraltro quelli degli impiegati dello Stato in genere) era costellato dalle note dei capi delle corti e dei tribunali, che vi riportavano, seguendo scrupolosamente le «domande» dei moduli prestampati, il grado di cultura, dottrina, affidabilità personale e (talvolta) politica, di «abnegazione nel servizio» anno per anno. «È scarso per la capacità e per la dottrina civile»<sup>24</sup> si legge nel fascicolo di un giudice; o, al contrario «ha dato prova di diligenza, zelo e prontezza»<sup>25</sup>. Allo stesso modo i capi erano interpellati o interagivano in modo decisivo con il ministero (la Direzione

<sup>20</sup> A. Giuliani, N. Picardi, *La responsabilità del giudice*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 107.

<sup>21</sup> Piola Caselli, *Magistratura*, cit., p. 244.

<sup>22</sup> Sul pubblico ministero cfr. G. Bartellini Moech, *Il pubblico ministero dallo stato liberale allo stato fascista*, Roma, Arti grafiche Jasillo, 1966.

<sup>23</sup> Piola Caselli, *Magistratura*, cit., p. 244.

<sup>24</sup> ACS, *Fascicoli personali magistrati*, II vers., b. 919, fasc. 45913.

<sup>25</sup> Ivi, b. 985, fasc. 46155.

del personale) o con gli altri capi in materia di promozione o trasferimento di magistrati. Ecco, ad esempio, come scriveva, in una lettera del 6 febbraio 1886, il procuratore generale di Bologna al primo presidente della stessa Corte, intrattenendosi sul caso di Arturo Moschini, «funzionario dotato di molta intelligenza e di retto senso legale» che sarebbe stato preferibile «traslocare alle funzioni requirenti» avendo avuto «l'opportunità di farsi apprezzare specialmente ai pubblici dibattimenti, per la facilità della parola, per la lucidità delle idee, per la prontezza dell'intuito e la sodezza dell'argomentare». Come puntualmente avvenne (il magistrato poi avrebbe svolto una brillante carriera di pubblico ministero, fino a raggiungere il grado di procuratore generale di corte d'appello)<sup>26</sup>.

2. *Le commissioni consultive nel sistema giudiziario.* Fin dal 1864 una serie di corpi intermedi, interposti tra il guardasigilli e la magistratura, formati dai giudici più alti in grado, ebbero il compito di temperare il potere «assoluto» dell'esecutivo, o forse di dividerlo rendendolo meglio accetto ai magistrati. Dapprima furono le «commissioni circondariali di sindacato», composte dai responsabili dei singoli uffici, che dovevano informare il guardasigilli sull'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma che ebbero vita breve, perché già nel 1865 (con il nuovo ordinamento giudiziario) furono soppresse e sostituite dal primo presidente e dal procuratore generale di ciascuna corte d'appello, incaricati di formulare le proposte riguardanti sede e carriera del singolo magistrato<sup>27</sup>.

Ancora, nel 1873, il ministro Paolo Onorato Vigliani, magistrato egli stesso, e piemontese, introdusse un ulteriore temperamento al potere dell'esecutivo, prevedendo commissioni locali (composte dai tre magistrati più alti in grado) presso le corti d'appello, con il compito di proporre le nomine, le promozioni e i trasferimenti dei consiglieri di corte d'appello e di tribunale. Per i giudici inamovibili fu stabilito il divieto di trasferimento senza consenso, nonché l'obbligo di informarli sui motivi del trasferimento stesso; diversi organi, competenti sul trasferimento, sarebbero stati via via attivati, allo scopo di delimitare la discrezionalità del governo. Pareri peraltro solo consultivi, sebbene questa prima norma formalizzasse quello che dovette essere forse già lo stato di fatto di quegli anni, cioè la condivisione della gestione tra politica e alta magistratura<sup>28</sup>.

L'ascesa al governo della Sinistra bloccò, almeno in parte, questo cauto processo. Con il nuovo ministro di Depretis, Pasquale Stanislao Mancini (nel 1876), si verificò un forte «movimento» del personale (circa una ventina di

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Rispettivamente r.d. n. 1975 del 23 ottobre 1864, e r.d. n. 2641 del 14 dicembre 1865.

<sup>28</sup> R.d. n. 1595 del 3 ottobre 1873.



magistrati), in particolare del pubblico ministero e specie tra le più importanti città del Regno. Nonostante la possibilità di trasferire i magistrati requirenti non costituisse strettamente una violazione dello Statuto, perché essi non erano protetti dall'inamovibilità spettante ai giudici, occorre però sottolineare come in quell'occasione giocassero vistosamente le necessità imposte dalla lotta politica in corso tra Destra e Sinistra<sup>29</sup>. Si apriva adesso una partita più generale, che verteva, dopo il passaggio di governo dalla Destra alla Sinistra, sull'imparzialità della magistratura.

Mancini, infatti, attaccò subito il decreto Vigliani, che, a suo dire, consentiva una troppo scarsa possibilità di manovra all'esecutivo, creando, al tempo stesso, quasi delle magistrature regionali, con troppo potere conferito ai capi delle corti, decisori di fatto di nomine e trasferimenti. Nel 1879 giunse l'abrogazione del decreto, a opera di un altro ministro della Sinistra, Diego Tajani, anch'egli magistrato, dapprima perseguitato dai Borboni, ma costretto poi a lasciare la toga in seguito a «uno scontro di una violenza inusitata» avvenuto all'indomani dell'unificazione nel 1866 con il prefetto di Palermo, generale Medici (per evidenti collusioni dell'amministrazione con la malavita locale)<sup>30</sup>. Il nuovo decreto Tajani prevede il trasferimento senza consenso dei giudici inamovibili quando fossero presenti nella stessa sede per almeno dieci anni<sup>31</sup>. Di conseguenza nel corso del 1879, in soli sei mesi, fu operato un grande movimento di personale: secondo una fonte non neutrale come Marco Minghetti, ultimo presidente del Consiglio della Destra, furono trasferiti d'ufficio ben 122 magistrati, e spostati (considerando anche le promozioni) in totale 211<sup>32</sup>. Alle critiche all'operato nei confronti della magistratura si rispose, l'anno successivo, con l'istituzione per la prima volta di una Commissione consultiva centrale per le promozioni e i tramutamenti, anche se con poteri ancora una volta solo consultivi e senza un'articolazione a livello locale, composta da magistrati di cassazione e da un funzionario del pubblico ministero della Corte di cassazione di Roma<sup>33</sup>. L'allora ministro, l'avvocato piemontese Tommaso Villa (massone, deputato dal 1865 al 1909 e poi senatore, presidente della Ca-

<sup>29</sup> D'Addio, *Politica e magistratura*, cit., pp. 221-224, e 230-232, e Saraceno, *Le epurazioni della magistratura in Italia*, cit., pp. 513-514.

<sup>30</sup> Si veda l'introduzione di Paolo Pezzino, in D. Tajani, *Mafia e potere: requisitoria*, Pisa, Ets, 1993, e il profilo *Tajani, Diego*, in Ministero della Giustizia, Biblioteca centrale giuridica, *I Ministri della Giustizia nel primo trentennio del Regno d'Italia. Da Cassinis a Zanardelli*, a cura di C. Ivaldi, Roma, Vecchiarelli, 2010, pp. 228-238.

<sup>31</sup> R.d. n. 4686 del 5 gennaio 1879.

<sup>32</sup> Lo stesso Saraceno riconosce che purtroppo non si tratta né di dati certi né verificabili in base alla documentazione disponibile; cfr. Saraceno, *Le epurazioni della magistratura in Italia*, cit., pp. 514-515.

<sup>33</sup> R.d. n. 5230 del 4 gennaio 1880.



mera, ministro dell'Interno e della Giustizia)<sup>34</sup>, ritenne così di «moderare parzialmente gli arbitri ministeriali» e di «disciplinare le promozioni con una certa relativa uniformità»<sup>35</sup>.

Fu proprio il sistema della Commissione centrale, che sarebbe durato fino alla costituzione dell'orlandiano Consiglio superiore della magistratura, a porre le prime (timide) basi – tramite la comparazione centralizzata dei diversi percorsi individuali – per il riconoscimento graduale di un diritto alla carriera.

Anche un altro dei poteri del ministro della Giustizia iniziò allora a vacillare, quello di nominare, nei diversi gradi, magistrati di grado inferiore, ma anche esterni, come avvocati e professori universitari.

I magistrati inoltre iniziarono ad acquisire il diritto a essere presi in considerazione per le promozioni secondo una graduatoria, che dal 1876 era diventata nazionale e con parametri che presto sarebbero divenuti uniformi. La classificazione della commissione li avrebbe suddivisi in: «buoni», «ottimi» e «di merito eccezionale», e quindi «promovibili» e «non promovibili», anche se il parere dei capi degli uffici sarebbe sempre rimasto determinante, così come il vaglio della nomina del Consiglio dei ministri per le cariche superiori.

Il criterio di giudizio utilizzato sarebbe stato quello misto dell'anzianità e del merito (come per le altre carriere amministrative), come sancito dalla legge del 1890 sulle ammissioni e promozioni in magistratura (riforma Zanardelli)<sup>36</sup>. Un'alternativa, introdotta sempre allora, fu costituita dall'esame «di merito distinto», un vero e proprio concorso per titoli ed esami per cui ai vincitori era riservato un terzo dei posti. Nella realtà questa possibilità non avrebbe prodotto grandi risultati, essendo preferita dai più la strada meno rischiosa dettata dalla Commissione: dopo il parere favorevole sulla promovibilità, «il transito nei posti liberi attraverso le file formate – a parità di merito – secondo il ruolo di anzianità nel grado»<sup>37</sup>. Proprio l'anzianità da maturare nel singolo grado non fu più lasciata al caso (o alle pressioni dei singoli), ma regolata in modo uniforme (ad esempio un periodo minimo di quattro anni nel primo grado di pretore per passare al grado successivo di giudice o sostituto procuratore di tribunale). Secondo una rilevazione del ministero della Giustizia del 1896, la maggior parte del personale nelle preture aveva un'età tra i 30 e i 40 anni, e nei gradi superiori (tribunale) tra i 40 e i 50, fino ad arrivare alle corti di appello tra i 56 e i 60 (ancora di più ovviamente nelle cinque corti di cassazione): si trattava, almeno per i gradi più elevati, degli esponenti di quella gene-

<sup>34</sup> S. Montaldo, *Patria e affari. Tommaso Villa e la costruzione del consenso tra unità e grande guerra*, Roma, Carocci, 1999.

<sup>35</sup> Piola Caselli, *Magistratura*, cit., p. 229.

<sup>36</sup> Legge n. 6868 dell'8 giugno 1890.

<sup>37</sup> G. Claps, F.A. Genovese, *Tommaso Claps, lo Scrittore, lo Storico, il Magistrato*, Avigliano, Cics, 1996, p. 181.

razione appena postrisorgimentale della quale ha scritto più volte Pietro Saraceno, entrata in magistratura molto giovane e ben presto arrivata ai vertici per rimanervi molti anni. Con la riforma si sarebbe avuta una maggior certezza nell'andamento della carriera, ma sicuramente – come non si mancò di osservare – l'età media degli appartenenti al corpo giudiziario avrebbe iniziato a salire, soprattutto per i gradi superiori ora più difficili da raggiungere<sup>38</sup>.

Con la stessa legge furono ancora ridotte le possibilità di nomina «esterna» da parte del ministro, riducendole in pratica solo ai gradi di presidente di tribunale, consigliere di corte d'appello e di cassazione, nonché ai corrispettivi gradi di pubblico ministero. In realtà, anche prima di allora gli accessi laterali non erano mai stati numerosi (dal 1866 al 1890 furono 15-20 elementi in tutto su un totale di 3.909 nuovi magistrati, pari a circa lo 0,5% delle nuove leve)<sup>39</sup>. Ma la decisione di restringere comunque la facoltà del ministro, unita a quella di consentire l'accesso alla magistratura quasi esclusivamente per concorso, contribuì ancor di più a definire un vero e proprio diritto alla carriera per il singolo magistrato.

Ulteriore punto qualificante della riforma fu la composizione della Commissione centrale, che all'inizio constava di quattro consiglieri di cassazione e un pubblico ministero eletti dalla Corte di cassazione di Roma<sup>40</sup>, e che fu ampliata a nove membri, accordandole inoltre una durata in carica maggiore (tre anni rispetto a un anno previsto in precedenza). Anche le competenze crebbero significativamente, con l'attribuzione della Commissione anche dei giudizi sulla carriera della magistratura requirente (vista l'unificazione, sotto questo profilo, con quella giudicante)<sup>41</sup>.

Tramite numerose modifiche che si susseguirono nel corso degli anni a opera dei diversi guardasigilli, alle soglie della soppressione avvenuta nel 1907, la Commissione sarebbe giunta a costituire un efficace contrappeso, da un lato rispetto ai poteri del ministro, dall'altro all'influenza dei capi delle corti. Strutturata in tre sezioni, ciascuna con competenza sulle carriere dei magistrati di diverso grado, vantava ora una composizione di sedici magistrati giudicanti, scelti tra consiglieri e presidenti di sezione di cassazione, e due rappresentanti del pubblico ministero, eletti a scrutinio segreto dalla Cassazione di Roma.

<sup>38</sup> Piola Caselli, *Magistratura*, cit., p. 227.

<sup>39</sup> Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, cit., pp. 68 sgg.

<sup>40</sup> La prima composizione di cui si rintraccia notizia è del 1887: Gaetano Chirico, Nicola Tondi, Tancredi Canonico e Paolo Volpi Manni (consiglieri di cassazione) e Stefano Luciani (sostituto procuratore della Corte di cassazione); cfr. «Bollettino ufficiale Ministero della giustizia», 1887, 5; si veda anche S. Rossetti, *L'origine del Consiglio Superiore della Magistratura. Il dibattito e i progetti in età liberale (1848-1907)*, tesi di laurea, rel. prof. Carlo Ghisalberti, Roma, 1998.

<sup>41</sup> R.d. n. 7279 del 10 novembre 1890.

Nella prassi, il giudizio della Commissione divenne, pur con i limiti ricordati, la base per la carriera del singolo. La classificazione ora articolata in cinque classi («buoni», «buoni a pieni voti», «ottimi», «ottimi a pieni voti» e «di merito eccezionale») era essenzialmente basata sulla sottoposizione dei lavori (sentenze, requisitorie, pubblicazioni varie) da parte del giudice, che poteva avvenire in qualunque momento, e sul giudizio dei superiori gerarchici. «Consta la sua capacità distinta, di molta dottrina in materia civile e penale, di grande operosità e ottima condotta, contegno morale e politico» era, ad esempio, nel 1894 la valutazione dei capi della Corte d'appello di Genova su Carlo Avenati Bassi. Grazie all'apprezzamento dei superiori, Avenati avrebbe ottenuto la nomina di «promovibile a scelta» (contenuta nella relazione della Commissione consultiva sempre del 1894), con una lusinghiera opinione: «è uno tra gli ottimi magistrati, effettua un lodevole tirocinio come vicepretore» e sarebbe avanzato nella carriera fino a ottenere (nel 1917) l'alto grado di primo presidente di corte d'appello<sup>42</sup>. Dopo lo scrutinio di «30 copie di sentenze con elenco apposito, 6 allegati contenenti titoli ed altra documentazione, e tre suoi lavori giuridici», nel 1902 la Commissione avrebbe, tra gli altri, dichiarato un altro magistrato, Edoardo Marconi di Venezia, «promuovibile con ottimo al grado di Consigliere di Cassazione o di Presidente di Sezione», non prima di aver ottenuto, anche in questo caso, la valutazione dei dirigenti degli uffici che lo definivano «di distinta capacità, operosità e cultura giuridica, dotato di ottimi studi e pronto nel comprendere; di carattere fermo e dignitoso e integrità esemplare». Il giudice veneziano, entrato in magistratura nel 1872 come aggiunto giudiziario nel Tribunale di Venezia, avrebbe avuto nel 1909 l'onore di giurare davanti all'allora ministro Vittorio Emanuele Orlando, prima di prendere possesso dell'ambita carica di primo presidente della Corte d'appello di Bologna<sup>43</sup>.

3. *Le riforme orlandiane: il Consiglio superiore della magistratura.* Dal 1890 al 1907 si sviluppò – è stato notato – un processo parallelo<sup>44</sup>. Da un lato, si assistette al susseguirsi (e al fallimento) di diversi progetti di riforma dell'ordinamento giudiziario, in genere arenatisi in parlamento, come il tentativo del ministro del governo Pelloux, Adeoato Bonasi, di istituire nel 1900 un Consiglio superiore della magistratura<sup>45</sup>; dall'altro una serie di decreti ministeriali provvidero, in modo preciso e delimitato, a cambiare (come si è accennato) il regime delle carriere e delle promozioni della magistratura italiana.

<sup>42</sup> ACS, *Fascicoli personali magistrati*, II vers., b. 973, fasc. 46119.

<sup>43</sup> Ivi, b. 407, fasc. 44311.

<sup>44</sup> Rossetti, *L'origine del Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., p. 125.

<sup>45</sup> *Atti parlamentari del Senato del Regno (ASR)*, Leg. XX, sess. 1899-1900, *Documenti*, S. n. 65. In generale sui diversi progetti cfr. P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffrè, 1967.

Quasi contemporaneamente, nel 1901, Vittorio Emanuele Orlando, allora nelle vesti di autorevole giurista, formulava alcune realistiche considerazioni sul corpo giudiziario italiano: «la verità – scriveva – è che l'autoritarismo è, direi quasi, germogliato naturalmente dai sentimenti dominanti nel corpo della magistratura italiana»; le cause erano molto complesse – continuava – ma si potevano rinvenire nella mancanza «di quello spirito di corpo che la lunga tradizione storica ha reso così energico nella magistratura francese».

Insomma, a detta di Orlando, in Italia il magistrato appariva (e si sentiva) più un «funzionario», più un collega che un «antagonista» dei funzionari dell'ordine amministrativo che avrebbe avuto il compito di controllare. Inoltre Orlando puntava il dito contro lo squilibrio esistente «fra il carattere formalmente liberale delle istituzioni» e l'effettiva «rispondenza di esse al grado di civiltà del popolo»: le leggi – diceva – erano opera di «una classe dirigente imbevuta di un liberalismo dottrinario» che parimenti dimostrava disinteresse per l'attuazione «reale ed effettiva» di formule che restavano perciò astratte<sup>46</sup>.

Da ministro della Giustizia Orlando avrebbe poi provato a introdurre forme reali di garanzia istituzionale per l'indipendenza dell'ordine giudiziario e, com'è stato osservato, «pur con tutti i limiti che, con il senno di poi, si possono rilevare in queste riforme, bisogna riconoscere che cominciava a farsi strada l'idea che l'indipendenza del giudice rimane pura astrazione – penosamente contraddetta dalla realtà – se non esiste un complesso di regole e di organi destinato a rendere effettiva la sottrazione del giudice ai vincoli gerarchici inevitabilmente limitativi della sua libera coscienza di interprete parziale della legge»<sup>47</sup>.

La riforma Orlando consistette, in effetti, in due leggi approvate rispettivamente nel 1907 e nel 1908, relative, la prima, a modifiche dell'ordinamento giudiziario del 1865, con l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura e, la seconda, alle garanzie e alla disciplina dei magistrati<sup>48</sup>. I progetti originari presentati dal predecessore di Orlando, il ministro Niccolò Gallo (morto improvvisamente), furono – secondo le indicazioni del nuovo guardasigilli – sfrondata e ricondotti agli aspetti essenziali<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> V.E. Orlando, *La giustizia amministrativa*, in *Primo trattato di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, Milano, Società ed. libraria 1901, vol. 3, pp. 635-638, cit. in F. Venturini, *L'Associazione Generale fra i Magistrati d'Italia* 1909-1926, in «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte», 1991, n. 3, pp. 183-199, p. 187. Cfr. inoltre F. Grassi Orsini, *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista*, in Senato della Repubblica, Archivio storico, *Vittorio Emanuele Orlando. Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 13-117.

<sup>47</sup> G. Silvestri, *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, in «Diritto pubblico», 2003, n. 2, pp. 327-352, p. 329.

<sup>48</sup> Legge n. 511 del 14 luglio 1907, e legge n. 438 del 24 luglio 1908.

<sup>49</sup> ACS, *Carte Orlando*, b. 37.

La prima delle due leggi fu connotata da alcune, importanti, novità. Innanzitutto la creazione di un complesso organizzativo al cui centro vi era adesso il Consiglio superiore della magistratura (Csm), istituito presso il ministero; e, a livello locale, i Consigli giudiziari, creati presso ogni tribunale e ogni corte d'appello. Il nuovo organo centrale, che rifletteva nella composizione la vecchia Commissione centrale, in parte rappresentativa delle corti di cassazione e in parte di nomina ministeriale, venne suddiviso in due sezioni: la prima con competenza su concorsi e promozioni dei magistrati di grado superiore a quello di consigliere di cassazione e la seconda sugli altri giudici<sup>50</sup>. Anche i Consigli giudiziari (lontani eredi delle commissioni locali del 1873) ebbero un assetto almeno parzialmente rappresentativo: accanto ai capi degli uffici (giudicante e requirente) e al più anziano dei presidenti di sezione, vi sedettero infatti due rappresentanti eletti annualmente dall'assemblea generale del circondario (tribunale) o del distretto (corte d'appello), col compito di provvedere annualmente a classificare i giudici «secondo il grado di merito per capacità, dottrina, operosità e condotta»<sup>51</sup>.

L'idea alla base della legge era che dalla creazione di questi organi sarebbe derivata una regolamentazione più precisa e severa della gestione della carriera (con verifiche periodiche, esami per la promovibilità ai gradi superiori), in cui, almeno per i gradi meno elevati, il Csm sarebbe divenuto l'organo di riferimento per la selezione alle diverse funzioni giudiziarie.

Si confermò, inoltre, il principio della carriera unica, stabilendo che i giudici aggiunti (nuovo nome del primo grado in magistratura dopo l'uditorato), dopo un breve periodo di servizio presso i tribunali fossero trasferiti alle preture come giudici aggiunti di prima categoria, grado corrispondente a quello di pretore.

Allo stesso tempo anche la carriera nella magistratura giudicante e quella requirente furono uniformate nella graduatoria in modo da rendere più agevole il «tramutamento» di funzioni sempre all'interno dello stesso grado<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Il Csm, presieduto dal primo presidente della Corte di cassazione di Roma, era composto dal procuratore generale della stessa Corte, da sei consiglieri e tre sostituti procuratori generali di cassazione, designati dalle cinque corti di cassazione del Regno e nominati dal ministro della Giustizia, e da nove componenti, nominati con regio decreto su deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta del guardasigilli, scelti tra magistrati di grado non inferiore a quello di primo presidente di corte d'appello.

<sup>51</sup> Si veda A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 22 sgg.

<sup>52</sup> Questi erano i gradi: I) primi presidenti e procuratori generali di corte di cassazione; II) primi presidenti e procuratori generali di corte d'appello, presidenti di sezione e avvocato generale di corte di cassazione; III) presidenti di sezione di corte d'appello, consiglieri e sostituti procuratori generali di corte di cassazione; IV) consiglieri e sostituti procuratori ge-

Al ministro restarono ovviamente molti poteri, non ultimo quello di disporre delle nomine ai posti più elevati e di poter contrastare le valutazioni «tecniche» di promovibilità del Csm (per entrambe le cose era necessaria una deliberazione del Consiglio dei ministri). Il guardasigilli poteva, inoltre, continuare a nominare avvocati e professori universitari alle cariche giudiziarie, ma fu significativamente introdotto il parere consultivo del Csm.

A chi, come il suo collega universitario Giorgio Arcoleo, rimproverava il permanere del forte peso dell'esecutivo, lo stesso Orlando rispose, in sede parlamentare, rifacendosi al concetto di responsabilità ministeriale, che imponeva – secondo le sue parole – «la direzione e l'alta sorveglianza che il ministro continuava a esercitare sulla magistratura». Del resto – seguì – occorreva contemperare le novità con il fatto che, secondo lo Statuto, la nomina del giudice costituiva pur sempre una prerogativa regia. Ora – sostenne Orlando – «la facoltà di nomina [era divenuta] facoltà interna, sovrana della magistratura stessa, che con un sistema, ottimo, eccellente, si [sarebbe costituita] da sé», ma non fino al punto di divenire «autonoma come le ferrovie». Infine, al termine di una discussione al Senato che aveva visto – nella miglior tradizione della Camera alta<sup>53</sup> – impegnati i massimi esponenti della scienza giuridica (oltre Arcoleo, Vittorio Scialoja) e della magistratura (i vertici della Cassazione romana e futuri componenti del Csm, Giovanni Battista Pagano Guarnaschelli e Oronzo Quarta, tra gli altri), il guardasigilli avrebbe assicurato l'uditorio (in verità un po' genericamente) che nessun ministro si sarebbe mai servito di una deliberazione del Consiglio dei ministri per contrastare le decisioni del Csm<sup>54</sup>.

In effetti, il Csm presentava molti elementi di continuità con la Commissione centrale che l'aveva preceduto: era formato solo da magistrati di cassazione, esercitava un potere consultivo, limitato ai concorsi e alla carriera. Ma l'istituzione per legge dell'organo lo aveva implicitamente rafforzato e avrebbe reso, nel corso del tempo, più difficile per il ministro ignorarne le decisioni. Di fatto il Csm avrebbe dunque governato gli andamenti della carriera<sup>55</sup>, anche

nerali di corte d'appello, presidente di tribunale e procuratori del re; V) giudici e sostituti procuratori del re; VI) giudici aggiunti.

<sup>53</sup> Sull'apporto dei magistrati ai lavori del Senato del Regno nelle materie di loro competenza cfr. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, cit.; mi permetto di rinviare a A. Meniconi, *I burocrati nel Senato regio*, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Atti del convegno di Trento 22-24 ottobre 1998, Bologna, Il Mulino, 2000 (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento, «Contributi/Beiträge», n. 10), pp. 361-389.

<sup>54</sup> ASR, Leg. XXII, 1<sup>a</sup> sess. 1904-1907, *Discussioni*, tornata del 6 luglio 1907, pp. 7222 sgg. In generale sulla discussione parlamentare dei disegni di legge Orlando cfr. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, cit., pp. 225-246.

<sup>55</sup> L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, Jovene, 1973, p. 95.

se sarebbe sempre spettato al guardasigilli decidere i tempi e l'ordine con cui dare esecuzione alle deliberazioni di promovibilità<sup>56</sup>.

A partire dal 1908, dopo che si erano svolte, il 16 novembre dell'anno precedente, le assemblee plenarie delle corti di cassazione per la «designazione» dei nove (sei magistrati giudicanti e tre del pubblico ministero) che il ministro avrebbe poi provveduto a nominare, e dopo che erano stati scelti direttamente dal ministro i nove componenti di sua spettanza, il Csm iniziò a funzionare<sup>57</sup>.

Il primo degli eletti risultò il consigliere della Cassazione di Napoli Angelo Abatemarco, anziano magistrato proveniente da una famiglia di «patrioti», assai prossimo alla pensione (sopravvenuta il 10 agosto del 1909)<sup>58</sup>, mentre nella componente scelta direttamente da Orlando spiccarono le figure di due giuristi di vaglio come Lodovico Mortara<sup>59</sup>, allora primo presidente di corte d'appello, e Luigi Lucchini<sup>60</sup>, presidente di sezione di corte di cassazione, ambedue precedentemente posti «per nomina esterna» a gradi elevati della gerarchia giudiziaria.

Con il pieno funzionamento dell'organo centrale, la carriera del giudice prese a svolgersi secondo un corso abbastanza prefissato e in qualche modo prevedibile, ma sempre con un forte peso determinato, quanto alla scelta delle destinazioni, dalla rete delle relazioni familiari, amicali, professionali, politiche e geografiche. Si pensi, ad esempio, al caso di Tommaso Claps, e alla sua lunga battaglia, iniziata nel 1919, per ottenere dall'apposita sezione del Csm il giudizio di «promovibile per merito eccezionale», requisito necessario per la promozione a consigliere di corte d'appello; per averlo, essendo stato indicato solo come «promovibile a scelta» dalla sezione, il giudice lucano avrebbe utilizzato anche un altro strumento messo a disposizione dalla legge Orlando: il ricorso alle sezioni unite del Csm. Ma la carriera di Claps, limitata dalla sua scelta di restare in Basilicata, offre anche un altro spunto di riflessione: senza l'intervento di un concittadino lucano illustre come Giustino Fortunato egli non sarebbe riuscito a ottenere lo scopo a cui soprattutto mirava, vale a dire la carica di presidente del Tribunale di Potenza, ottenuta finalmente nel 1923<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, Cedam, 1964, p. 216.

<sup>57</sup> Decreto ministeriale del 27 novembre 1907, in «Bollettino ufficiale Ministero della giustizia», 1907, n. 49, p. 521.

<sup>58</sup> ACS, *Fascicoli personali magistrati*, II vers., b. 271, fasc. 43819.

<sup>59</sup> Ivi, b. 1211, fasc. 47018. Della vasta bibliografia su Lodovico Mortara, ci si limita a citare F. Cipriani, *Lodovico Mortara nel 150° della nascita*, in Id., *Scritti in onore dei patres*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 99-122, e F.A. Genovese, *Lodovico Mortara Guardasigilli e il «progetto» impossibile (ovvero, l'utopia italiana di una magistratura ordinaria di estrazione non burocratica)*, in «Le Carte e la storia», 2004, n. 1, pp. 191-200.

<sup>60</sup> Su cui cfr. il saggio di F. Venturini in questo fascicolo.

<sup>61</sup> Claps, Genovese, *Tommaso Claps, lo Scrittore, lo Storico, il Magistrato*, cit., p. 191.



Furono le stesse prime decisioni del Csm, secondo una prassi di *self-restraint* tipico dell'istituzione, che delimitarono la sfera della propria competenza rispetto ai poteri del ministro. Ad esempio per quanto riguardava l'attribuzione della posizione nelle graduatorie dopo i concorsi<sup>62</sup>. Nel caso di Giovanni Appiani, vincitore del concorso per consigliere di cassazione, che aveva domandato nel 1911 al Csm di essere dichiarato «idoneo in modo particolare alla presidenza della Corte d'assise», la I sezione ebbe a osservare «che le funzioni organiche del Consiglio Superiore in materia di concorsi, trovano il loro limite nello esaurimento delle relative operazioni [...], con l'approvazione della graduatoria dei candidati vincitori del concorso e con la formazione del processo verbale che vi pone termine, che, sottoscritto dallo intero Consiglio, viene immediatamente trasmesso a S.E. il Ministro»; concludendo non essere quindi «consentito al Consiglio Superiore, sia pure in forma di chiarimento indurvi una qualsiasi modificazione capace di alterare come che sia la posizione rispettiva dei medesimi nella graduatorie».

Peraltro, il magistrato torinese, entrato in carriera nel 1887, sarebbe riuscito, attraverso successivi concorsi e insistenti richieste – sempre accompagnate dalle dovute lettere di raccomandazione –, a conseguire il risultato sperato, la promozione nel 1911 a presidente di sezione di corte d'appello e nel 1920 a presidente di sezione della Corte di cassazione di Roma, per poi diventare procuratore generale della Cassazione unificata dal 1923. La brillante carriera di Appiani sarebbe stata però interrotta bruscamente da una vicenda, che, nel 1929, lo avrebbe allontanato da tutte le cariche: in occasione del discorso inaugurale per l'anno giudiziario egli avrebbe infatti formulato critiche, sia pur velate, al funzionamento della Corte, con riferimento alla carente unità di indirizzo giurisprudenziale dovuta a una continua variazione della composizione dei collegi e all'accavallarsi delle udienze in modo poco razionale. Postosi così gravemente in urto con il primo presidente Mariano D'Amelio, ne avrebbe pesantemente pagato le conseguenze<sup>63</sup>.

4. *Le riforme orlandiane: la Suprema corte disciplinare.* Il binomio orlandiano «garanzie assolute, disciplina di ferro» non avrebbe però potuto conoscere la sua compiuta realizzazione senza l'estensione massima (pur nei limiti dei tre anni di esercizio previsti dallo Statuto albertino) dell'inaMOVibilità, che riguardò per la prima volta (dopo 50 anni) anche la sede e i pretori (la cui carriera era fusa con quella dei giudici, con una diversa funzione).

<sup>62</sup> Sul funzionamento del Csm cfr. il regolamento (r.d. n. 689 del 10 ottobre 1907).

<sup>63</sup> ACS, *Fascicoli personali magistrati*, II vers., b. 682, fasc. 45136. Cfr. O. Abbamonte, *La politica invisibile. Corte di Cassazione e magistratura durante il Fascismo*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 124 sgg.; A. Meniconi, *Magistrati e ordinamento giudiziario negli anni della dittatura*, in *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, a cura di G. Melis, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 183-200, pp. 194-195.

Un altro tassello nelle misure di garanzia venne posto ritornando in pratica alla legge Siccardi del 1851: i giudici non potevano più essere «tramutati» non solo di funzione ma anche di sede senza il loro consenso, salvo specifici casi previsti in modo tassativo dalla legge. Tra questi spiccava l'introduzione di una sorta di «incompatibilità ambientale»: il magistrato poteva essere allontanato dalla sede se si riscontrava l'impossibilità per qualsiasi causa anche incolpevole di amministrare giustizia «nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario» (in questo caso il governo poteva disporre il trasferimento, sentito il Csm)<sup>64</sup>.

La norma sull'inaMOVibilità fu il centro dell'altro disegno di legge presentato da Orlando nel 1908 sulle «guarentigie e la disciplina della magistratura», un testo normativo che costituiva il naturale corollario del precedente.

Come scrisse uno degli estensori materiali della proposta, il magistrato Edoardo Piola Caselli, influente membro del Gabinetto del ministro (avrebbe poi aderito al fascismo, collaborando tra l'altro alla stesura della legge sul diritto d'autore nel 1941), la riforma

dall'un canto assicura ai magistrati, con la guarentigia dell'inaMOVibilità, una sostanziale e formale indipendenza da ogni indebita pressione e ingerenza, dall'altro canto con opportune regole di incompatibilità atte a prevenire gli errori o la tema degli errori stessi, con esatta specificazione dei più gravi doveri, e soprattutto con una salda organizzazione di tribunali disciplinari, con buone norme procedurali e con una scala di pene razionale e efficace, ci dà [*sic*] fiducia che le colpe diverranno più rare, più accuratamente e sicuramente investigate, più rigorosamente punite e che il magistrato indegno non rimarrà mai ad inquinare l'ordine giudiziario<sup>65</sup>.

Il nucleo innovativo della legge era dunque rappresentato dall'istituzione di una rete di «tribunali disciplinari», con al vertice la Suprema corte disciplinare (Scd), con il compito di giudicare gli illeciti disciplinari compiuti dai magistrati (giudici e, per la prima volta con alcune garanzie, pm).

La creazione dei due organi (Csm e Scd), dotati entrambi di un ruolo maggiore dei precedenti organi consultivi, si dovette anche al nuovo clima che si respirava dentro e intorno alla magistratura. Molto influiva in ciò la nascita del primo associazionismo giudiziario (culminato nella formazione nel 1909 dell'Associazione generale dei magistrati italiani)<sup>66</sup>, portatore di una sincera esigenza di rinnovamento, nella forma di un riconoscimento di garanzie di indipendenza.

<sup>64</sup> Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria*, cit., pp. 27 sgg.

<sup>65</sup> ACS, *Carte Piola Caselli*, b. 14, relazione di E. Piola Caselli sulla legge «sulle guarentigie e sulla disciplina della magistratura», s.d. Si veda il profilo biografico di C. Melloni, *Eduardo Piola Caselli, magistrato e giurista*, in «Le Carte e la storia», 2008, n. 2, pp. 128-148.

<sup>66</sup> F. Venturini, *Un «sindacato» di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione generale fra i magistrati italiani 1909-1926*, Bologna, Il Mulino, 1987.

Alle nuove aspirazioni di autonomia corrispondeva, peraltro, un certo incremento dell'utilizzo dello strumento disciplinare, favorito dalla introduzione, per la prima volta nell'ordinamento italiano, di un sistema fondato sulla tipizzazione degli illeciti disciplinari, scelta da Orlando sia per reprimere alcuni abusi molto diffusi, sia per aderire meglio al modello tedesco, nel quale appunto la puntigliosa enumerazione di fatti specifici sorreggeva l'impianto dell'azione disciplinare<sup>67</sup>. L'elenco era poi integrato, secondo i vecchi schemi legislativi, dalla previsione di una clausola di chiusura, essa invece di portata generalissima: «il magistrato deve tenere, in ufficio e fuori, una condotta tale da non renderlo immeritevole della fiducia e considerazione di cui deve godere e da non compromettere il prestigio dell'ordine giudiziario»<sup>68</sup>.

I doveri la cui violazione poteva condurre all'avvio del procedimento disciplinare erano così definiti:

a) I magistrati non possono accettare incarichi di qualsiasi specie senza l'assenso dei capi gerarchici. Non possono assumere le funzioni di arbitro, se non nei casi previsti da legge o regolamenti; b) I capi delle corti non possono assumere alcun incarico fuori dalla loro residenza, tranne quelli cui sono chiamati in virtù di leggi o regolamenti; c) I magistrati debbono osservare il segreto su quanto riguarda le loro deliberazioni ed ogni affare da essi trattato; d) È rigorosamente vietato ai magistrati ricevere informazioni private relativamente a cause pendenti davanti ad essi e ricorrere ad altri per la compilazione delle sentenze e delle ordinanze. È colpa grave per il magistrato l'ingerirsi, quando il suo dovere di ufficio non lo richieda, nell'andamento degli affari giudiziari ed il prestare in essi opera retributiva od esercitarvi influenza con sollecitazioni o raccomandazioni; e) È colpa grave per il magistrato contrarre debiti indecorosi oppure con persone interessate in affari che rientrino o possano rientrare nella sfera della sua competenza; f) I magistrati debbono scrupolosamente astenersi dal ricorrere a raccomandazioni per appoggiare o sollecitare interessi di carriera presso i membri del governo o presso le persone da cui tali interessi dipendono, ed è loro vietato in special modo di ricorrere per tale scopo a persone appartenenti all'ordine forense<sup>69</sup>.

A comminare le sanzioni che andavano dall'ammonimento, alla censura, alla perdita di anzianità, alla perdita del diritto alla promozione, alla rimozione sino alla destituzione, erano dunque preposti, in primo grado e per i soli giudici inferiori, i Consigli di disciplina, costituiti presso ogni corte di appello e composti solo di magistrati; mentre, unicamente per i magistrati superiori al grado di giudice (e, in caso in appello, anche per gli altri) era competente la Suprema corte disciplinare.

La Scd era costituita presso il ministero della Giustizia e formata da sei magistrati (quelli di grado superiore del Csm) e sei senatori del Regno (che non

<sup>67</sup> ASR, Leg. XXII, 1<sup>a</sup> sess. 1904-1908, *Discussioni*, tornata del 25 giugno 1908, p. 9175.

<sup>68</sup> Art. 11 della legge n. 438 del 1908.

<sup>69</sup> Legge n. 438 del 1908, artt. 5 sgg.

fossero avvocati o appartenenti all'ordine giudiziario, nominati dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro) e il primo presidente della Corte di cassazione di Roma.

Titolare dell'inizio dell'azione disciplinare restò (come nell'ordinamento del 1865) il solo ministro della Giustizia, che tuttavia ne delegava l'esercizio al pubblico ministero. La novità maggiore consistette nella sottoposizione del magistrato non più al giudizio del corpo giudiziario di appartenenza, ma a quello di un tribunale «misto» composto anche da «laici» (i senatori).

Proprio la composizione della Scd fu però oggetto di un inusuale scontro nelle aule del Senato, in sede di approvazione del disegno di legge nel giugno del 1908. L'episodio merita un cenno, sia per contenuti di quello scambio polemico, sia per le personalità che ne furono protagoniste: il guardasigilli Orlando da una parte, il primo presidente della Corte di cassazione di Roma Pagano Guarnaschelli dall'altro (cioè l'uomo che poi avrebbe presieduto proprio la Scd). L'alto magistrato, conterraneo di Orlando ma molto più anziano di lui, vantava una lunga e prestigiosa storia professionale, intrecciata con la nascita stessa dello Stato italiano. Egli era entrato, per concorso, nell'amministrazione del Regno delle Due Sicilie a Palermo nel marzo-luglio del 1860 come «relatore presso la Consulta di Stato di Sicilia»; confermato (nell'ottobre) dal prodittatore per la Sicilia come «referendario del Consiglio di Stato» nella stessa città (nella commissione che doveva far le veci in Sicilia dello stesso organo); il suo ingresso nella magistratura italiana era coinciso con l'unificazione, essendo nominato il 16 aprile del 1861 «giudice soprannumerario di tribunale». Nella prima fase, la sua carriera si era svolta soprattutto nella carriera requirente e in un incarico amministrativo («direttore funzionante al contenzioso finanziario» a Palermo dal 1876 al 1886), che forse gli aveva consentito di «velocizzare» le tappe, essendo stato nominato già nel 1886 procuratore generale della Corte d'appello di Catanzaro, e passando poi alla magistratura giudicante, l'anno successivo, come primo presidente della Corte di appello di Roma, dove sarebbe rimasto per dieci anni. Nominato nel 1890 senatore, Pagano sarebbe stato poi promosso nel 1897 primo presidente della Corte di cassazione di Torino e infine «tramutato» a Roma nel 1900 con la stessa carica, che avrebbe conservato fino al collocamento a riposo, avvenuto nel 1911<sup>70</sup>.

Anche per i suoi «49 anni di carriera», come Pagano tenne a ribadire con orgoglio, il dibattito nell'aula di Palazzo Madama assunse subito una piega molto accesa. Già nella relazione di minoranza dell'ufficio centrale, il magistrato-senatore aveva concentrato la sua opposizione al progetto stigmatizzando la

<sup>70</sup> Pagano Guarnaschelli morì a Roma il 6 febbraio 1919. ACS, *Fascicoli personali magistrati*, II vers., b. 344, fasc. 44093.

presenza nell'organo di elementi estranei al corpo giudiziario (i senatori), vista come una violazione della *castigatio domestica*, vale a dire del principio accolto generalmente nell'ordinamento per cui ogni organismo amministrativo era il giudice della disciplina dei propri appartenenti<sup>71</sup>.

Da parte di Orlando si era trattato però di una totale e al tempo stesso consapevole innovazione, tanto che per trovare un precedente italiano il ministro fu costretto a citare un progetto di Rattazzi del 1853, rimasto peraltro inattuato. In realtà era proprio la «rilassatezza della disciplina giudiziaria venutasi a creare in tempi recenti» – sosteneva il ministro – a spingere a un mutamento così radicale, come la creazione di «saldi tribunali disciplinari, che non deliberino, ma giudichino con tutte le normali garanzie processuali e che per la loro composizione e per talune regole dei loro giudizi diano sicurezza della maggior possibile imparzialità e indipendenza».

E qui Orlando, con una chiarezza inusitata in una relazione parlamentare, esprimeva nettamente la volontà di rompere il circolo chiuso per cui la magistratura diveniva «mezzo e fine dell'interno ordinamento di essa» e «appartandosi da altri organi» tendeva a divenire «una casta privilegiata». L'apertura della Scd a membri esterni avrebbe dovuto invece assicurare indipendenza, imparzialità, prestigio, caratteristiche che avrebbero potuto far difetto – e furono le parole che fecero infuriare Pagano – a un «tribunale di magistrati che giudichi di magistrati, non per manchevole integrità dei membri, ma per indiretta, inavvertita influenza dei pregiudizi, preconcetti e abitudini di ambiente e di classe e per quel senso d'indulgenza verso colpe disciplinari»<sup>72</sup>.

In aula, l'alto magistrato, visibilmente scosso, dopo essere stato costretto ad accennare alla propria difficile posizione (che consisteva nel parlare come senatore contro il guardasigilli da cui dipendeva gerarchicamente), provò a controbattere punto per punto alle «moderne e scientifiche parole» di Orlando, evidenziando infine l'aspetto più dolente che i capi delle corti supreme «non riscuotevano più la fede antica» del potere politico (i sei senatori potevano credere «di esercitare una tutela e un controllo»).

Il ministro, a sua volta, rispose in modo puntuale, quasi scientifico, a tutte le obiezioni di Pagano, compresa quella più rilevante sulla *castigatio domestica*, sostenendo che si prevedeva la sua soppressione perché in compenso per i magistrati (come per i professori universitari) valeva l'inaMOVibilità che li proteggeva dal potere dei superiori gerarchici<sup>73</sup>. Nella conclusione del suo inter-

<sup>71</sup> Relazione della minoranza in ASR, Leg. XXII, 1<sup>a</sup> sess. 1904-1908, *Documenti*, S. n. 807-B, pp. 8 sgg.

<sup>72</sup> Relazione al disegno di legge in ACD, Leg. XXII, sess. 1904-1907, *Documenti*, C. n. 855, pp. 8 sgg.

<sup>73</sup> ASR, Leg. XXII, 1<sup>a</sup> sess. 1904-1908, *Discussioni*, tornata del 25 giugno 1908, pp. 9161 sgg.

vento (alquanto retorica, per la verità), tenne a dire che si erano scontrate due opposte visioni: da un lato quella di Pagano, «che accostava l'idea di giustizia a quella di religione e, come nell'antichità, fondeva la figura del giudice con la figura del sacerdote»; dall'altro, la propria, più moderna, in cui «l'autorità si rispettava non per la fede, ma per la ragione e le istituzioni intanto erano rispettate in quanto se ne rendevano meritevoli»<sup>74</sup>.

Non stupisce che il ministro rigettasse dunque tutte le possibili modifiche al punto dolente, facendo della composizione della Scd una questione – come ebbe a dire – «politica», sino a minacciare che, senza la norma, il progetto sarebbe stato ritirato.

E il disegno di legge fu approvato dal Senato nel testo da lui voluto.

5. *La prassi della Suprema corte disciplinare.* «Per quanto i motivi addotti dal pretore lo giustificino fino a un certo punto, tuttavia prendiamo atto della sua promessa a rientrare nella diritta via, facendo dimenticare l'indolenza antica». I toni paternalistici usati dalla Scd, nel 1912, per assolvere il comportamento di un giudice, F.S., pretore a Cesena, colpevole secondo il tribunale disciplinare di Bologna di «alterare le date degli elenchi delle cause civili per mascherare la sua inefficienza»<sup>75</sup> forse non avrebbero soddisfatto del tutto Orlando, ma illustrano con chiarezza l'indirizzo che avrebbe caratterizzato i primi anni di funzionamento dell'organo disciplinare.

A partire dal 1909 un nuovo impianto di regole e di organi preposti a farle rispettare avrebbe dovuto prendere il posto della giurisdizione domestica, tanto cara a Pagano Guarnaschelli<sup>76</sup>. Proprio l'avversario della legge del 1908 era, però, chiamato ad applicarla, essendo posto, in virtù del proprio ruolo, alla presidenza del nuovo organo. Accanto a lui, nella fase di sperimentazione dell'istituto, si impegnò un gruppo di anziani, alti magistrati (come Leopoldo Osterman, il già citato Angelo Abatemarco e Francesco Corbo, prossimi alla pensione) e alcuni «laici», di cui il più presente fu il professore di storia del diritto italiano all'Università di Roma, il giurista Francesco Schupfer, già membro del Consiglio superiore dell'istruzione pubblica<sup>77</sup>.

Dei 4.036 magistrati italiani<sup>78</sup> circa 21 furono giudicati subito dalla Corte in applicazione dell'art. 38 della legge, che le dava il compito di provvedere, en-

<sup>74</sup> Ivi, pp. 9174 sgg.

<sup>75</sup> Ringrazio la dott.ssa Caterina Arfè dell'Archivio centrale dello Stato per avermi gentilmente agevolato nelle mie ricerche. ACS, *Ministero di Grazia e giustizia, Suprema corte disciplinare, Fascicoli personali*, b. 3, fasc. 42.

<sup>76</sup> Si vedano anche i regolamenti di attuazione della legge del 1908: r.d. n. 179 del 31 gennaio 1909, e r.d. n. 86 del 23 gennaio 1910.

<sup>77</sup> Cfr. E. Codignola, *Pedagogisti e educatori*, in *Enciclopedia bio-bibliografica italiana*, Milano, Ed. Tosi, 1939, p. 353.

<sup>78</sup> Tabella della legge n. 511 del 1907.

tro un anno, al collocamento a riposo d'ufficio di quei magistrati, che avessero perso «fiducia, stima e considerazione», anche se già sottoposti a procedimento disciplinare e già prosciolti: una specie di piccola «epurazione» retroattiva.

Di questi «imputati», giudicati tra il 28 aprile e il 21 luglio del 1909, più della metà furono prosciolti (11), mentre 10 furono collocati a riposo. Tra le cause per cui si aveva perso il diritto di restare in magistratura appare prevalente l'aspetto morale (rapporti con donne al di fuori del matrimonio, i debiti, il bere), piuttosto che quello legato strettamente alla funzione (solo 4 ad esempio le accuse di corruzione), anche se a molti (circa 8) era imputata una scarsa correttezza nei rapporti d'ufficio<sup>79</sup>.

Il primo caso, di cui fu relatore proprio il «laico» Schupfer, fu quello di un magistrato della Corte di Brescia, G.R., che comparve in giudizio, perché di «idee avanzate che influivano sull'esercizio del suo ufficio», essendo «amicissimo di avvocati appartenenti ai partiti estremi, e spesso capitava che questi fossero informati delle decisioni prima che esse siano pubblicate». Si votò sulla questione se il magistrato avesse perso «la stima, la considerazione e il decoro necessari alla di lui carica» e con sei voti contro uno venne applicata la rimozione.

Il «prestigio dell'ordine giudiziario» poteva essere messo in discussione in diversi modi. Ad esempio, nel 1910 F.R. fu accusato di frequentare «bettole di basso ordine, di giocare, mangiare e bere sempre in compagnia di affaristi e operai», ma anche «di aprire la propria casa ai contadini» o di non indossare «un cilindro per assistere alle cerimonie ufficiali», mettendo all'occhiello della giacca un simbolo democratico e di manifestare idee dello stesso tipo, in sostanza «di vivere sempre col popolo»<sup>80</sup>. Ancora, nel 1909, era l'inetitudine di un pretore, A.M., a essere sotto esame: «nella modesta sede da cui non volle mai muoversi, amministrava giustizia in forma quasi patriarcale», ma non fu giudicato indegno ai sensi dell'articolo 38, semmai – concluse la Corte – era da considerare inetto e poteva essere applicato l'articolo 2, che prevedeva la dispensa dal servizio per infermità o incapacità<sup>81</sup>.

Lo spirito che sembrò pervadere il collegio giudicante fu essenzialmente quello «paternalista» dell'epoca. Nei confronti di incolpati di colpe lievi (abuso di alcool in modo non abituale, negligenze) senza mezzi di fortuna e con famiglia prevaleva «il senso di pietà». In genere se l'incolpato veniva ascoltato (era nei suoi diritti, come godere dell'assistenza di un avvocato), la Corte tendeva a proscioglierlo, in quanto più propensa a credere a un «ravvedimento»: del resto non si doveva trattare di un giudizio «tecnico», ma la legge aveva spe-

<sup>79</sup> ACS, *Ministero di Grazia e giustizia, Suprema corte disciplinare, Verbali*, n. 1.

<sup>80</sup> Ivi, *Fascicoli disciplinari*, b. 1, fasc. 34.

<sup>81</sup> Ivi, *Verbali*, n. 1.



cificato, all'articolo 25, che i giudici disciplinari si dovevano ispirare «liberamente, nella loro decisione, all'intimo convincimento sorto in loro dopo lo svolgimento della procedura e delle prove, e al dovere di tutelare rigidamente l'onore e il prestigio dell'ordine giudiziario»<sup>82</sup>.

Ma la Corte era (e si considerava) in realtà un vero tribunale, che poteva, infatti, utilizzare le norme del codice di procedura penale (in quanto applicabili). Ciò traspare chiaramente da poche parole nella decisione del 21 luglio 1909, ad esempio, nel giudizio nei confronti di un magistrato ed ex deputato, E.C., accusato di aver convissuto con una donna separata (poi sposata), e di «essere di debole tempra e poco equilibrato», cui un giurì d'onore da lui stesso invocato aveva dato torto in una vertenza con un giornale:

Tuttavia la Corte non può delegare altrui la responsabilità di un parere del genere di quello che è chiamata a dare; e ricordando che essa è un tribunale soprattutto giudiziario e disciplinare, anziché di indole politica, trova che dalla decisione del giury può ben staccarsi<sup>83</sup>.

Al magistrato, nell'occasione, non sarebbe stato applicato (a maggioranza) il famigerato articolo 38.

Non mancarono, peraltro, casi disciplinari collegati a «processi celebri», come, nel 1911, quello della contessa Maria Tarnowski, in cui i magistrati competenti furono accusati di aver indebitamente autorizzato la detenuta a disporre dei propri beni (furono in seguito assolti dai rilievi); o ancora, nel 1913, il procedimento relativo al processo Cuocolo, in cui fu sottoposta al vaglio della Scd la posizione dell'allora sostituto procuratore Leopoldo Lucchesi Palli, poi proscioltto in seguito «a una crisi personale irreversibile»<sup>84</sup>.

Nel primo periodo di lavoro, dal 1909 al 1923, la Corte avrebbe provveduto a esaminare circa 294 casi<sup>85</sup>. In quegli anni, grazie alla sua opera, si creò pro-

<sup>82</sup> Art. 25 della legge n. 438 del 1908.

<sup>83</sup> ACS, *Ministero di Grazia e giustizia, Suprema corte disciplinare, Verbali*, n. 1, p. 67.

<sup>84</sup> Ivi, *Fascicoli personali*, b. 3, fasc. 37 e 51. Sul processo Cuocolo cfr. M. Marmo, «*Processi indiziari non se ne dovrebbero mai fare*». *Le manipolazioni del processo Cuocolo (1906-1930)*, in *La costruzione della verità giudiziaria*, a cura di M. Marmo e L. Musella, Napoli, Cliopress, 2003, pp. 101-170, p. 162.

<sup>85</sup> Nel 1923, con la riforma dell'ordinamento giudiziario messa in opera da Aldo Oviglio, primo guardasigilli del governo Mussolini, sarebbe stata in primo luogo soppressa l'elettività del Csm (appena ottenuta grazie al ministro Rodinò nel 1921), i membri dell'organo sarebbero stati di esclusiva nomina ministeriale (scelti tra alti magistrati) e ridotti di numero (da quattordici a cinque effettivi più cinque supplenti), nonché, ovviamente, nelle competenze. Dal guardasigilli fascista furono in pratica sottratte al Consiglio le funzioni relative alla «classificazione» dei magistrati ai fini delle promozioni ai gradi della corte di cassazione, a favore di una specifica commissione esaminatrice (formata da cinque alti magistrati, nominati dal guardasigilli), mentre fu introdotto il concorso per la cassazione. La Corte disciplinare continuò la sua azione ma divenne, evidentemente, sempre di più uno strumen-

gressivamente un primo nucleo di garanzie (sebbene parziali) a tutela del magistrato. Il processo andò di pari passo con l'affacciarsi di una nuova concezione del ruolo del giudice, sia nel dibattito all'interno dello stesso ordine giudiziario (si pensi alla nascita e allo sviluppo dell'Associazione generale dei magistrati italiani), sia nel mondo politico (ad esempio con l'approvazione nel 1913 del nuovo codice di procedura penale di tendenza più liberale rispetto al passato)<sup>86</sup>.

Si trattò di un vero e proprio cambiamento di mentalità, che prefigurava (pur troppo per una breve stagione, sino all'avvento del fascismo) una figura di giudice più autonomo e moderno, anche e soprattutto in relazione alla politica. «Se è desiderabile che un giudice modello sia estraneo ai partiti locali – sentenziò, ad esempio, la Scd nel 1913 a proposito di un pretore impegnato nella lotta politica nel paese di Locorotondo – non si può per altro verso affermare che l'aver preso parte ai partiti, quando si rimane sereno e imparziale, possa meritare una punizione disciplinare»<sup>87</sup>.

to usato dal regime per operare un controllo crescente nei confronti dei giudici. Cfr. Meniconi, *Magistrati e ordinamento giudiziario negli anni della dittatura*, cit., pp. 183 sgg.

<sup>86</sup> A. Aquarone, *L'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 477 sgg. Cfr. inoltre G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura (1870-1922)*, Bari, Laterza, 1969.

<sup>87</sup> ACS, *Ministero di Grazia e giustizia, Suprema corte disciplinare, Fascicoli personali*, b. 3, fasc. 50.