

Aldo Andrea Cassi

## Il Guardasigilli Giuseppe Zanardelli e l'accesso alla magistratura nella riforma dell'ordinamento giudiziario (1890)\*

ABSTRACT: The essay means to reconstruct the dynamics, and the main themes below, of a technically complex and politically very delicate phase of the 1890's judicial reform taken up by the statesman and jurist Giuseppe Zanardelli: the section dedicated to the "Provisions about entrance and promotions in the judiciary" (law 8 June 1890 n. 6878).

The reconstruction is based on archive documentation, largely unpublished: not only official documents, but also personal notes, memories, letters, note books, which recorded aspirations, moods, compromises nourished by historical characters who participated in the reformation movement. Their analysis, besides allowing an adequate technical comprehension of the judicature's genesis in the unified Italy and of the able and pragmatic role played by Zanardelli, could also be the opportunity to launch the gaze through a cut-out of the building that was growing.

KEY WORDS: Judicial reform in Italy (1890) - Judiciary, entrance in the (Italy -1890) - Giuseppe Zanardelli, statesman and jurist - Judicial reform , archive documentation (Italy -1890)

Se l'ordinamento giudiziario di uno Stato rappresenta *aliquo modo* il tessuto connettivo della sua funzione sovrana di *iurisdictio*, l'accesso alla magistratura nell'Italia postunitaria ne costituiva uno dei nervi scoperti, anche - e forse soprattutto - in relazione all'ansia centralizzatrice che assalì la politica del neonato Stato italiano e che comportò la scelta di perseguirne la "piemontesizzazione" e la "unificazione a vapore"<sup>1</sup>.

\* Si anticipa in questa sede il parziale risultato di una indagine archivistica che verrà esposta all'interno di un volume di prossima pubblicazione dedicato a Giuseppe Zanardelli.

Abbreviazioni: A.P.: Atti Parlamentari; ASB: Archivio di Stato di Brescia; FCAB: Archivio Fondazione Credito Agrario Bresciano.

<sup>1</sup> Per la duplice formula invalsa nella storiografia giuridica cfr. 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. Più in generale, sull'obiettivo della "esperienza giuridica italiana" volto alla "creazione di un diritto nazionale" che riuscisse anche a "svolgersi in forme tali da scansare le accuse di 'piemontesizzazione a vapore' che il legislatore attirò su di sé" cfr. le acute osservazioni di A. Sciumè, *Diritto e diritti nell'esperienza politica e istituzionale dell'Italia Unita*, in "Rivista di Storia del Diritto Italiano", LXXXIV, 2012, pp. 443 ss. (cit. p. 445).

Per un inquadramento generale, dopo le limpide ossevizioni di A. Padoa Schioppa, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna 2007, che ricorda "l'epurazione di non pochi magistrati degli Stati preunitari" e la "centralizzazione nella carriera dei magistrati", la quale finiva per rendere spesso "il principio statutario di inamovibilità...di fatto inoperante" (p. 580), cfr. 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 2000, pp. 215-248 (cfr. anche Id. *Centralismo e autonomie*, in Idem (cur.), *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Roma 2002); C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964; P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978, pp. 55 ss.; P. Saraceno, *I magistrati italiani dall'unità al fascismo*, Roma 1988 p. 58 ss. Per un quadro di

Il sistema di arruolamento dei magistrati, in effetti, oltre a presentare molteplici varianti ‘tecniche’ (nomina, elezione, abilitazione; cfr. *infra*), necessariamente implica il delinarsi di scelte sui principi giuridici e politici sottesi a quelle disposizioni (apparentemente) tecniche, *in primis* circa la separazione tra i poteri e l’indipendenza e inamovibilità del giudice<sup>2</sup>. Non stupisce quindi che il dibattito coevo *in argomento* fosse intenso e foriero di proposte *de jure condendo*<sup>3</sup>.

Ben si comprende allora come il ministro della giustizia Zanardelli, dopo aver condotto in porto, da timoniere accorto e prudente, la legge 30 marzo 1890 n. 6702 per la “Modificazione della circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura” - volta soprattutto a reperire le risorse economiche, mediante la soppressione di molte sedi giudiziarie, per restituire prestigio alla carriera giudiziaria<sup>4</sup> - mantenesse salda la barra del timone in direzione di una riforma complessiva dell’ordinamento giudiziario, ma tracciando una (prudente e accorta) rotta di navigazione per singole tappe, di cui la successiva doveva ora essere quella, ancor più delicata, del reclutamento dei magistrati.

Tale nevralgico aspetto del funzionamento della macchina statale, e in particolare di una delle sue massime prerogative sovrane, la *iurisdictio*, era in effetti complementare alla ridefinizione (con incisivo sfoltoimento) delle sedi giudiziarie e, per effetto di tale ‘spending review’, al miglioramento delle

---

riferimento più aggiornato vedasi A. Meniconi, *La magistratura italiana*, Bologna 2012 e O. Abbamonte (cur.), *Il potere dei conflitti. Testimonianze sulla storia della Magistratura italiana*, Torino, 2015.

<sup>2</sup> Tuttora di utile lettura P. Marovelli, *L’indipendenza e l’autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano 1967, che andrà aggiornata con A. Sciumè, “Quando la politica entra dalla porta, la giustizia fugge impaurita dalla finestra”: giudici e sentimento della giustizia in Italia dall’Unità al primo Novecento, in *Europäische und amerikanische Richterbilder*, hrsg A. Gouron, L. Mayali, A. Padoa Schioppa, D. Simon, Frankfurt a.M 1996, pp. 165 ss. e con C. Storti, *Justice et procès pénal: indépendance de la magistrature et politique ministérielle en Italie entre 1861 et 1930*, in *Beyond the statute law: the ‘grey’ government of criminal justice systems*, a cura di L. Lacchè e M. Stronati, Macerata 2011, pp. 75-94.

<sup>3</sup> Uno ‘spaccato’ del dibattito coevo è rappresentato dalla discussione raccolta in *Atti del Primo congresso giuridico italiano (25 novembre -8 dicembre 1872)*, ed. a cura di G. Alpa, Bologna 2006, t. II, pp. 1317-1453, stimolata dalla *Relazione sulle urgenti riforme reclamate dal vigente ordinamento giudiziario (VII tesi)* condotta da A. Mari, *ibidem*, I, pp. 153-333.

Nel medesimo anno (1872) del citato convegno, l’*Archivio Giuridico* diretto da Filippo Serafini editava diversi saggi *in argomento*, tra cui quello del medesimo giudice D. Castelli, *La magistratura giudiziaria in Italia e le riforme*, in *Archivio Giuridico*, IX, 1872, pp. 341-367, il quale dedicherà il suo successivo volume (*La magistratura e le sue funzioni. Studi sintetici di legislazione civile comparata con proposte di riforma processuale e organica*, edito a Milano nel 1890, anno della duplice riforma zanardelliana *de qua*) al Guardasigilli bresciano. Il giudice Carlo Cesarini, in un articolo pubblicato sulla rivista diretta dal Lucchini, riassumeva la questione affermando che “la massima parte del problema dell’organizzazione giudiziaria si riduce alla buona scelta dei magistrati”; cfr. C. Cesarini, *Sulla formazione della magistratura. Osservazioni e confronti a proposito di alcune recenti proposte di riforma giudiziaria*, in “Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza”, XXI (1885) p. 414. Cfr. anche E. Piola-Caselli, *La Magistratura. Studio sull’ordinamento giudiziario nella storia, nelle leggi straniere, nella legge italiana e nei progetti di riforma*, cit. p. 378.

<sup>4</sup> Sul punto mi permetto di rinviare a *Giuseppe Zanardelli e la riforma dell’ordinamento giudiziario (1890). Linee per un’indagine d’archivio. La “scabrosa materia” della soppressione delle sedi giudiziarie*, in “Italian Review of Legal History”, 2, 2017.

condizioni economiche. Si trattava di restituire alla carriera giudiziaria quella attrattiva che essa aveva perduto non solo sotto il profilo economico ma anche in ragione della lentezza nella progressione della carriera e nei criteri di assegnazioni alle sedi più appetibili; fattori in forza dei quali faceva

nessuna meraviglia che in Italia il fiore della gioventù laureata in giurisprudenza preferisca alla magistratura la carriera amministrativa. Si è almeno sicuri di starsene in città, di avere da educare la prole. Non solo quindi per stipendi ma per sedi, per comodità preferibile<sup>5</sup>.

Si è calcolato che intorno al 1880, vigente la legge organica del 1865<sup>6</sup>, dopo aver superato il concorso, per arrivare al grado di giudice fossero necessari almeno un anno di uditore, undici di pretore di seconda classe ed altri tre come pretore di prima classe, oppure dovessero trascorrere almeno quattro anni di uditorato più altri otto come aggiunto giudiziario; lo stato di frustrazione era ancora maggiore se si confrontava siffatta situazione con quella dei magistrati nominati negli anni dell'unificazione nazionale, ai quali erano stati assegnati, come 'premio di fidelizzazione', i posti di maggior rilievo o miglior comodità, saturando spazio a chi veniva dopo.

In realtà il problema non era solo italiano: esso si ergeva sullo sfondo di analogo dibattito dottrinale sorto oltre alpe, dove si coglie "l'inizio di un lento processo di autogoverno della magistratura che farà il suo cammino nel Novecento"<sup>7</sup>, a seguito dei rivolgimenti istituzionali della Terza Repubblica francese e della riforma giudiziaria del 1883<sup>8</sup>. Era in ogni caso pressante l'esigenza di rimediare ad alcuni meccanismi considerati come 'anelli deboli' della catena di trasmissione nel reclutamento e avanzamento di carriera dei magistrati. In particolare suscitavano crescenti perplessità la pluralità di sedi concorsuali e il tirocinio giudiziario.

In base alla legge organica del 1865, per la nomina ad uditore (il primo passo per la carriera giudiziaria<sup>9</sup>), oltre alle condizioni generali di ammissibilità alle funzioni giudiziarie (cittadinanza italiana, godimento dei diritti civili, assenza di

<sup>5</sup> Così in un appunto manoscritto di Zanardelli relativo all'intervento dell'on. Castelli, in FCAB, b. 5, fascicolo II.; cfr. P. Saraceno, *Il reclutamento dei magistrati italiani dall'unità al 1890*, in *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale*, Napoli 1994, a cura di A. Mazzacane e C. Vano, Napoli 1994 pp. 569-571.

<sup>6</sup> La c.d. 'legge Cortese', *rectius* decreto 2626 del 6.12.1865, la quale sostanzialmente replicava il decreto sardo piemontese del 13.11.1859, invero "continuando a costituire per oltre mezzo secolo la normativa fondamentale in materia giudiziaria nel Regno"; cfr. E. Dezza, *Gli ordinamenti giudiziari in Italia nell'età della codificazione*, in *Saggi di storia del diritto penale moderno*, Milano 1992, p. 187.

<sup>7</sup> A. Padoa Schioppa, *Storia del diritto in Europa*, cit., p. 579.

<sup>8</sup> Per una eco italiana della quale vedasi E. Marchionni, *La riforma giudiziaria in Francia*, Firenze 1885 (che peraltro considera anche gli altri principali ordinamenti giudiziari europei: pp. 71-82); sulla compressione dell'indipendenza dei giudici derivante dal venir meno del principio di inamovibilità cfr. pp. 18 ss..

<sup>9</sup> Cfr. articolo 17 L. 6 dicembre 1865, n. 2626. Molti e significativi dati statistici, organizzati in utili tabelle, sono reperibili in P. Saraceno, *Il reclutamento dei magistrati italiani dall'unità al 1890*, cit pp. 537 ss..

condanne penali<sup>10</sup>) era richiesto “aver conseguito la laurea in legge in una università italiana ed aver vinto la prova di un concorso”<sup>11</sup>. Quest’ultimo consisteva in una prova “in iscritto, avanti una commissione esaminatrice, nominata dal ministro della giustizia, *nei luoghi e nei modi determinati dai regolamenti*”<sup>12</sup>. La legge lasciava dunque alle disposizioni regolamentari il compito di stabilire i luoghi ed i modi dell’esame e da qui nasceva una prima serie di perplessità cui il Ministro Guardasigilli intendeva porre rimedio. Era intollerabile infatti che la prima soglia di accesso alla magistratura in una prova scritta, la quale, come scriveva all’epoca – probabilmente per esperienza diretta – il giudice Alessandro Zincone

in altro non [consisteva] che in un corbellarsi a vicenda, in una palestra di giochi di destrezza, in cui spesso [riceveva] il premio chi [era] più abile a far comparire ed a far scomparire un libro, un quaderno, una carta<sup>13</sup>.

Ma le critiche non si arrestavano alla iniziale prova di accesso. Superato il concorso, infatti, la nomina ad uditore dava inizio al tirocinio giudiziario, in virtù del quale gli uditori erano “dal ministro della giustizia destinati alle diverse corti, tribunali ed uffizi, avuto riguardo ai bisogni ed alle convenienze del servizio”; servizio che consisteva nell’assistere alle udienze delle corti o dei tribunali e ad attendere a quei lavori che venivano loro indicati dal capo dell’ufficio. Gli uditori tirocinanti potevano essere destinati ad esercitare le funzioni di pubblico ministero presso le preture, e dopo sei mesi di tirocinio, se le esigenze di servizio lo richiedevano, essi venivano destinati ad esercitare le funzioni di vice-pretori. Il tirocinio doveva durare non meno di un anno se l’uditore aspirava all’ufficio di pretore e non meno di tre se mirava a quello di aggiunto giudiziario. Decorso tale termine l’uditore doveva affrontare una seconda prova di carattere pratico con la quale dimostrare di poter essere definitivamente abilitato alle funzioni giudiziarie<sup>14</sup>.

Zanardelli - facendosi portavoce dell’opinione critica di siffatto meccanismo - rilevava anche in sede parlamentare come l’uditore apparisse in tal modo, più che un apprendista, un vero e proprio funzionario, il che alterava la natura e lo scopo della qualifica, e stigmatizzava la circostanza in forza della quale

dopo soli sei mesi dall’esame teorico, l’uditore [fosse] investito delle importanti funzioni giudiziarie di vice-pretore, facendo la sua pratica a spese de’ giudicabili e delle parti, anche prima che ne [fosse] dichiarato meritevole nell’esame pratico, e per un periodo di prova che [poteva] durare fino a due anni e mezzo, se l’uditore,

<sup>10</sup> Oltre al non essere in stato d’accusa o di contumacia o sotto mandato di cattura; non essere stato dichiarato fallito, interdetto o inabilitato; articoli 9 e 87.

<sup>11</sup> Cfr. articolo 18.

<sup>12</sup> Cfr. articolo 19, corsivo aggiunto.

<sup>13</sup> A. Zincone, *Riforma dell’ordinamento giudiziario. Pensieri*, Girgenti 1883, p. 31; l’autore, aggiunto giudiziario, superò il concorso del 1877.

<sup>14</sup> Cfr. articoli 20-22.

aspirando all'ufficio di aggiunto, non si [presentava] alla nuova prova prima del compiuto triennio del concorso<sup>15</sup>.

Ma il pericolo principale di siffatto meccanismo era un altro: esso portava alla possibilità che l'uditore, non superando l'esame pratico, fosse dichiarato *ex post* incapace di svolgere funzioni che gli erano già state affidate e che già aveva espletato, inducendo nelle Commissioni d'esame propositi d'indulgenza che potevano pregiudicare la serietà della prova. Infine, poiché tali prove pratiche si svolgevano presso le venti Corti d'appello su temi scritti differenti per ciascuna di esse, ed esaminati dalle rispettive 20 Commissioni (art. 23), si lamentavano disuguaglianze di trattamento a seconda della commissione esaminatrice.

V'era infine un effetto perverso nel reclutamento dei magistrati derivante dal nodo del concorso unico per tutti gli uditori, sia quelli che puntavano alla carriera di pretore sia coloro che miravano alla qualifica di aggiunto giudiziario. Questi, nonostante la maggior durata del tirocinio, erano in grande maggioranza, giacché sceglievano quel percorso anche per "evitare le residenze rurali e gli altri disagi e pericoli dell'ufficio del pretore", come testimoniava il magistrato Eduardo Piola-Caselli<sup>16</sup>, provocando in tal modo uno sbilanciamento nell'arruolamento di giovani leve nelle fila della magistratura. Il governo si fece carico di tale situazione e, dopo un disegno di legge proposto nel 1871 dal ministro De Falco mai giunto alla discussione parlamentare, il ministro Vigliani fece promulgare la legge del 23 dicembre 1875, che poi ne prese il nome, con significative modificazioni al sistema del reclutamento dei magistrati. Vi si stabilì la proporzione nella quale gli aggiunti e i pretori sarebbero stati rispettivamente promossi ai posti di collegio, assegnando ai primi un quarto, ai secondi (cui si aumentava anche lo stipendio) tre quarti dei posti vacanti. Poiché a tale restrizione nello sbocco di carriera degli aggiunti giudiziari si aggiunse l'aumento in organico del loro numero per rispondere alle esigenze di servizio<sup>17</sup>, la situazione si complicò ulteriormente, e ulteriormente crebbe il malcontento<sup>18</sup>. A

<sup>15</sup> A. P. Camera, Documenti, Legislatura XVI, III Sessione 1889, n. 103, p. 2. Cfr. anche l'appunto secondo il quale "Il giudicabile non [è] l'anima vile su cui farsi l'esperienza e la capacità del magistrato"; in: FCAB, b. 6, fascicolo III.

<sup>16</sup> Cfr. E. Piola-Caselli, *La Magistratura. Studio sull'ordinamento giudiziario nella storia, nelle leggi straniere, nella legge italiana e nei progetti di riforma*, Torino 1907, p. 239; si veda la ricostruzione storico-comparatistica e le linee *de iure condendo* in Idem, *Ordinamento giudiziario in Digesto Italiano*, Torino 1928, XXVII *ad vocem*. Su questa figura di magistrato, che fu anche consigliere del guardasigilli V.E. Orlando, cfr. la voce dedicatagli da M. Bertani in *Dizionario Biografico dei giuristi italiani*, a cura di I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. Miletto, II, Bologna 2013, pp. 1593-1594.

<sup>17</sup> Al decreto del 29 agosto 1866 che aveva fissato il loro numero a 150 per tutto il Regno e a quello del 26 agosto 1873 che lo aveva portato a 180, seguì altro decreto del 27 febbraio 1881, che ne accrebbe il numero a 220.

<sup>18</sup> Presso l'archivio bresciano è conservata una "memoria" inviata a S. E. il Ministro Guardasigilli a nome degli aggiunti giudiziari i quali vi esponevano le loro rimostranze, chiedendosi retoricamente: "a che ritessere la storia di questa sventurata classe...? A che ridire come gli Aggiunti Giudiziari, dopo aver visto da un lato portare il loro numero da 150 a 220, hanno anche dovuto dall'altro veder diminuita la consuetudinaria proporzione di concorso coi Pretori, ai posti di giudice o sostituto

riprova che l'assetto del meccanismo di reclutamento dei magistrati costituisce quasi per definizione una questione quanto meno 'spinosa', sta il fatto che, quasi per ironia, la nuova legge non solo fallì l'obiettivo, ma aggravò la situazione.

Nonostante gli incentivi (tirocinio più breve e migliore retribuzione) il numero degli uditori aspiranti alle preture non aumentò, anzi. Fatto è che in nome dell'esigenza di trovare candidati furono introdotte anche disposizioni che consentivano il reclutamento dei pretori tra le fila dei vice-pretori laureati in legge, estranei alla carriera, degli avvocati, dei procuratori laureati e dei notai laureati, agevolandone le condizioni di ammissibilità<sup>19</sup>, fino al punto di concedere al ministro guardasigilli la facoltà di dispensare dalla prova pratica prevista dalla legge del 1865 sia i vice-pretori onorari, dopo due anni di servizio, sia gli avvocati dopo tre anni di esercizio professionale, in base a "speciali attestazioni" rilasciate, rispettivamente, dalla commissione esaminatrice del concorso da uditore giudiziario e dal consiglio dell'ordine degli avvocati<sup>20</sup>.

Siffatto meccanismo di reclutamento, con la sua "nefasta influenza" sulla qualità della magistratura<sup>21</sup>, venne apertamente criticato sia nelle discussioni accademiche (vedi oltre) sia nel dibattito parlamentare, ove si denunciava "l'attuale decadenza della magistratura"<sup>22</sup>.

Lo stesso Guardasigilli Zanardelli ne vide la causa della "invasione de' mediocri"<sup>23</sup>, e non era l'unico, nel dibattito parlamentare, a parlare *expressis verbis* di una dinamica distorsiva nell'accesso alla magistratura e *amplius*, alle professioni legali. Il Righi, infatti, spiegava come i giovani laureati in giure snobbassero d'acchito la carriera giudiziaria ("Della carriera giudiziaria, infatti, al giovane null'altro apparisce, che li stipendi modestissimi e quasi poveri, i disagi del vivere lunge dai luoghi nativi, e l'incertezza del progredire") preferendole quella forense ("della carriera del foro all'invece, nella vivace fantasia dei loro vent'anni, null'altro veggono i candidati che i lauti profitti, la fama e gli onori di quei pochi che emergono"), dalla quale invece, troppo affollata (da una "turba

---

procuratore del Re... alla misura di solo un quarto? La loro triste condizione è certamente nota a S. E. il Ministro... gli effetti che gli Aggiunti risentirono dell'aumentato loro numero, e dalla diminuita proporzione delle loro promozioni in concorso coi Pretori, furono dannosissimi"; cfr. ASB, b.851, n. 4688.

<sup>19</sup> Per i vice-pretori erano richiesti, invece di quattro, solamente due anni di esercizio delle loro funzioni; per gli avvocati fu abbassata da cinque a tre anni la condizione d'esercizio dell'avvocatura; fu anche ridotto, per i procuratori, da otto anni a quattro, e per i notai da otto anni a sei, il periodo necessario del rispettivo esercizio professionale

<sup>20</sup> Cfr. Articolo 39 della Legge 23 dicembre 1875.

<sup>21</sup> M. Taruffo, *La giustizia civile in Italia dal '700 a oggi*, Bologna, 1980, cit., p. 179.

<sup>22</sup> Senza equivoci il parere dell'on. Cesarini, annotato scrupolosamente di proprio pugno da Zanardelli: "Secondo la legge vigente, modificata come fu da quella 24 [rectius: 23] dicembre 1875, si può entrar in magistratura e raggiungere i più alti gradi al di fuori dell'uditorato per vie traverse, senza tirocinio e senza esami. Io credo che a questo sistema si debba in gran parte attribuire l'attuale decadenza della magistratura..."; in FCAB, b. 5, fascicolo II.

<sup>23</sup> A. P. Camera, Documenti, Legislatura XVI, III Sessione 1889, n. 103, p. 2.

infinita di legali appartenenti al patrocinio e all'avvocatura”) essi, “caduti nella più amara delle disillusioni” devono ritirarsi, rivolgendosi alla carriera un tempo scartata (“dopo di aver inutilmente sprecati gli anni migliori della loro esistenza”), ritrovandosi “incredibilmente numerosi” davanti “alle porte del Ministero di grazia e giustizia” dove “battono..., per ottenere, come massimo di tanti favori, la nomina a pretore, e in qualsiasi località, sia pure dell'appennino o dell'alpe, pur d'ottenere un mezzo qualsiasi di sussistenza”<sup>24</sup>.

Tale relazione dovette colpire Zanardelli<sup>25</sup>, anche perché quel ‘bussare alle porte del Guardasigilli’ per chiedergli l’assegnazione di una sede, lo aveva sperimentato direttamente<sup>26</sup>.

Messo a fuoco il problema, si trattava ora di configurarne la soluzione più opportuna. Ed anche in questa occasione Zanardelli dimostra viva, e documentata, attenzione per la comparazione, sia in chiave storica che contemporanea. Risulta infatti dai suoi appunti inediti - e lo si evince anche dalla Relazione parlamentare<sup>27</sup> - come il Guardasigilli volle esaminare il sistema di reclutamento tramite elezione dei giudici applicato in Francia dopo la Rivoluzione e sostenuto da eminenti giuristi i quali, disapprovando l'intervento del potere esecutivo, proposero che le nomine per ogni grado fossero effettuate dal grado superiore, fino alla Corte di Cassazione eletta dal corpo legislativo. Siffatto sistema era presentato come il “corollario indispensabile del principio istituzionale della separazione dei poteri”<sup>28</sup>. Mantenendo fermo il concetto che il potere esecutivo dovesse restare estraneo alla nomina dei giudici, la scelta avrebbe dovuto farsi su liste preparate da corpi elettorali speciali, misti di elementi direttivi e giudiziari e dal Parlamento quanto alla Cassazione<sup>29</sup>. Tuttavia siffatta esperienza francese si concluse con la riforma del 30 agosto 1883, la quale abbandonò il sistema dell'elezione ed adottò, come negli altri maggiori

---

<sup>24</sup> Cfr. A. P., Camera, Documenti, Legislatura XVI, IV Sessione 1889-90, n. 5-A, p. 6.

<sup>25</sup> Il quale ne registrò un appunto assai preciso e quasi alla lettera in FCAB, busta 5, fascicolo II.

<sup>26</sup> Spesso la richiesta era corredata dalla ‘segnalazione’ di un un deputato, come quella datata “Santa Margherita Ligure 11 agosto 1890” (con incomprensibile sottoscrizione) che così si rivolge al Guardasigilli: “Caro Zanardelli,/ il signor Avv. Viviani Pantaleone di Crema ha fatto istanza, corredata di vari documenti, per essere nominato nella magistratura./ Ti sarei molto grato se tu volessi far prendere cotesta domanda in benevola considerazione e darmi poi notizia dell'esito./ Con amichevoli saluti...”. Al margine inferiore del foglio Zanardelli appunta di proprio pugno: “a che posto? Rispondere a seconda dei casi”.

Cfr. in ASB, b. 435, n. 5077.

<sup>27</sup> Il Guardasigilli Zanardelli presentava alla Camera il disegno di legge “Disposizioni circa l'ammissione e le promozioni della magistratura” nella seduta del 16 maggio 1889; crr. A. P., Camera, Legislatura XVI, 3° Sessione 1889, Documenti, n. 103

<sup>28</sup> Sono le parole del Birenger, contenute in un Rapporto alla Camera del 3 maggio 1881, riportate da Zanardelli nei suoi appunti sulla magistrature: cfr. FCAB, b.6, fascicolo III.

<sup>29</sup> Secondo l'idea del Favre, ricostruita da Zanardelli, il ministro guardasigilli avrebbe dovuto nominare “sopra una lista di 3 candidati composta da: 1) magistrati della sede dove si trattava di eleggere il titolare; 2) del consiglio degli avvocati; 3) della Camera dei Procuratori della stessa sede; 4) della Camera de' notai, d'una delegazione del Consiglio generale”; in FCAB, b. 6, fascicolo III.

Stati europei, il sistema della nomina governativa, non rappresentando più, pertanto, un effettivo modello normativo.

Anche in Svizzera e Stati Uniti i giudici erano elettivi; ma - notava Zanardelli - siffatto sistema si collegava al carattere temporaneo della funzione giudiziaria, mentre non era ipotizzabile analogo controllo su di un giudice eletto a vita: una magistratura così organizzata non era, secondo il Guardasigilli italiano, un'efficace custode e tutrice della legge, correndosi il pericolo che il magistrato anteponesse l'interesse personale, oppure del partito che lo aveva mandato al potere, a quello dell'amministrazione della giustizia.

Zanardelli, concordando con quanti ritenevano che l'elezione non offrisse migliori garanzie per la scelta dei magistrati, sosteneva che concorso e tirocinio dovessero costituire l'unica via ordinaria per l'ammissione alle vie giudiziarie<sup>30</sup>, quale il miglior sistema per assicurare i requisiti dei candidati. Si trattava, per il bresciano, di stabilire le modalità d'ingresso con legge, senza lasciare "all'arbitrio del Governo"<sup>31</sup> la possibilità di mutarle per mezzo di un semplice regolamento. Il riconoscimento meritocratico doveva esse assicurato mediante rigorose prove d'esame, "orali e scritte, teoriche e pratiche, pubbliche e non segrete"<sup>32</sup> aprendo l'ingresso alla magistratura, con la massima eguaglianza, a tutti coloro che ne erano intellettualmente capaci e moralmente degni.

Secondo Zanardelli "...[era] necessario altresì lo assicurare la sincerità degli esperimenti e il garantire con l'unità dei criteri d'esame l'eguaglianza e l'imparzialità del giudizio"<sup>33</sup>. Questo principio già era consacrato nell'ordinamento giudiziario (all'articolo 9), ma si trattava di "rinvigorirne il carattere e l'efficacia e farne applicazione più feconda e più larga"<sup>34</sup>, poiché alcuni requisiti ivi prescritti consistevano in "prove meramente negative di moralità", da sostituire con la dimostrazione positiva "dell'austerità del carattere e della condotta del candidato"<sup>35</sup>.

Tra le condizioni generali d'ammissibilità richieste dall'articolo 9, e richiamate nell'articolo 87 dell'ordinamento giudiziario, infatti, egli non reputava sufficienti quelle che definiva di "moralità negative"<sup>36</sup>. Queste ultime non bastavano, secondo Zanardelli, ad assicurare quel grado di "scrupolosa moralità per il quale

---

<sup>30</sup> Così prendendo le distanze dagli altri metodi: "... a queste vie traverse d'ingresso è dovuto il pericolo di decadimento della nostra magistratura"; cfr. in *Discorsi Parlamentari di Giuseppe Zanardelli*, Roma 1905, III, Camera, 4 marzo 1890, p. 603.

<sup>31</sup> Era la preoccupazione dell'on. Castelli, riportata da Zanardelli, in FCAB, b. 5, fascicolo II.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Secondo Zanardelli "...[era] necessario altresì lo assicurare la sincerità degli esperimenti e il garantire con l'unità dei criteri d'esame l'eguaglianza e l'imparzialità del giudizio"; in: A. P., Camera, Legislatura XVI, 3° Sessione 1889, Documenti, n. 103, p. 6.

<sup>34</sup> Parole di Zanardelli, in A. P., Camera, Legislatura XVI, 3° Sessione 1889, Documenti, n. 103, p. 6.

<sup>35</sup> Cfr. FCAB, b. 5, fascicolo II.

<sup>36</sup> Essere cittadino del Regno; avere l'esercizio dei diritti civili; non avere riportato alcune gravi condanne designate nell'articolo; non essere in "istato di accusa o di contumacia o sotto mandato di cattura"; non essere fallito, interdetto o inabilitato.

i magistrati potevano rendersi davvero meritevoli della pubblica fiducia”. Egli riteneva pertanto che si dovesse prevedere per legge una “condizione positiva di moralità<sup>37</sup>” e non lasciare spazio, in una materia così delicata, alle mutabili e secondarie norme regolamentari.

La ‘questione morale’ era in effetti evidenziata anche in ambito accademico, e trovava forse il suo rappresentante più convinto nel docente di diritto costituzionale della Regia Università di Modena, Adeodato Bonasi, il quale stigmatizzava che *de jure condito* potesse accedere alla magistratura anche chi avesse “condotto la vita dello zingaro, purché non condannato per vagabondaggio”<sup>38</sup>.

Confermato il concorso quale modalità di selezione che evitasse abusi e favoritismi, si poneva ora il non secondario problema delle norme regolatrici lo svolgimento del medesimo. Si doveva infatti assicurare una severa ed uniforme vigilanza su tutti i candidati per rendere l’esame “più serio di quello che si praticava... tanto per la Commissione esaminatrice, quanto pel metodo adottato per l’esperimento”<sup>39</sup>.

A differenza di quanto stabilito dalla legge organica del 1865, che all’articolo 19 prevedeva lo svolgimento dell’esame presso le singole Corti d’appello, Zanardelli volle che il concorso si tenesse esclusivamente nella Capitale del Regno, innanzi ad una Commissione nominata dal Guardasigilli<sup>40</sup>. Si trattava inoltre di stabilirne per legge le caratteristiche, lasciando ai regolamenti solamente le semplici modalità di esecuzione: erano infatti troppo ampi i poteri delegati dalla legge ai regolamenti.

Per meglio assicurare la “sincerità” dell’esame e determinare la effettiva preparazione degli aspiranti, Zanardelli insistette sulla necessità di aggiungere alla prova scritta anche la prova orale<sup>41</sup>, onde scongiurare “il doppio pericolo di un caso fortuito favorevole al candidato non abbastanza istruito e all’insuccesso di un giovane colto prodotto da una momentanea prestazione”<sup>42</sup>.

Il Guardasigilli volle infine evitare che venissero assegnate ai candidati “tesi strane ed impossibili a svolgersi ... perché esumate nell’archeologia giuridica... astruse... speculative e per nulla attinenti alla risoluzione delle controversie

---

<sup>37</sup> Considerando nei suoi appunti una discussione parlamentare francese, Zanardelli scrive: “non [bastava] il sapere, [occorreva] un carattere, una vita degna, una condotta regolare”; in: FCAB, b. 6, fascicolo III.

<sup>38</sup> A. Bonasi, *La magistratura in Italia*, Bologna 1884, p. 63.

<sup>39</sup> Zanardelli richiama in un suo appunto queste parole attribuite all’on. Cesarini; cfr. FCAB, b. 5, fascicolo II.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> “...ma anch’io, per la esperienza oramai lunga che ho dei risultati degli esami, posso assicurarlo essere necessaria questa specie di riprova, di pietra di paragone dell’esame scritto. L’esame scritto purtroppo non è scevro di frodi che è difficile evitare: più volte di dovettero annullare esami, perché i candidati si erano giovati di lavoro altrui, facendo diventare l’esame scritto quasi una palestra di destrezza”; in *Discorsi*, op. cit., Camera, 4 marzo 1890, p. 603.

<sup>42</sup> FCAB, ult. loc. cit.

giudiziarie”.

La soluzione per evitare siffatti inconvenienti era quindi quella di fissare per legge le materie del concorso: esse del resto - notava Zanardelli - non necessitavano di continue modifiche, dovendo rispettare i bisogni della giustizia, i quali non erano certo variabili da un anno con l'altro<sup>43</sup>. Pertanto il disegno di legge presentato dal bresciano determinava tassativamente le materie concorsuali. Le prove scritte dovevano vertere sopra ciascuno dei seguenti gruppi di materie: a) filosofia del diritto e storia del diritto italiano; b) diritto romano, c) diritto costituzionale ed amministrativo, d) diritto e procedura civile, e) diritto commerciale, f) diritto e procedura penale. La prova orale si doveva invece effettuare “sulle materie dell'esame scritto ed inoltre sul diritto internazionale e sul diritto ecclesiastico”<sup>44</sup>.

Dopo il periodo di uditorato (indicato nella normativa anche come ‘ tirocinio ’; cfr. articolo 4) che seguiva al concorso - abbassato dai tre anni a diciotto mesi - si otteneva l'abilitazione all'esercizio delle funzioni giudiziarie superando un esame pratico. Questo doveva svolgersi ogni anno davanti ad una Commissione centrale<sup>45</sup> e consisteva in quattro prove scritte<sup>46</sup> e una prova orale. Gli scritti dovevano svolgersi presso le Corti d'appello nel distretto della quale ciascun aspirante esercitava le proprie funzioni, ma la correzione - coerentemente con l'intento del guardasigilli relativo alla uniformità di criteri meritocratici - era affidata alla Commissione centrale, la quale selezionava fra gli aspiranti coloro che erano ammessi alla prova orale. Questa era poi rivolta ad “accertare la cognizione del diritto positivo nelle materie sulle quali [versavano] le prove scritte”, in ciò attirandosi le critiche, tra gli altri, del Mortara<sup>47</sup>.

La nomina ad aggiunto - conseguita al superamento dell'esame<sup>48</sup> - non equivaleva ancora a quella di un magistrato effettivo, ma abilitava all'assegnazione ad un tribunale per compirvi le funzioni di giudice, o ad una procura del Re per esercitarvi quelle di sostituto procuratore, o ad una pretura i come vice-pretore; dopo due anni, e compiuta l'età di venticinque anni, si poteva guadagnare il grado di pretore, mentre erano necessari quattro anni per il

---

<sup>43</sup> FCAB, b. 5, fascicolo II.

<sup>44</sup> Articolo 3 del progetto; vi era inoltre stabilito dall'ultimo capoverso che i concorrenti, per essere dichiarati idonei, dovevano aver riportato in ciascuna materia la maggioranza dei voti (computati per decimi) e dovevano inoltre, nel complesso delle prove, avere riportato almeno sette decimi dei voti stessi.

<sup>45</sup> “Nominata volta per volta dal Ministro della giustizia, e composta di almeno sette membri, scelti fra i magistrati delle Corti di cassazione o di appello”: articolo 6.

<sup>46</sup> I candidati dovevano svolgere in forma di sentenza, o di altro atto giudiziario, quattro tesi distinte, sul diritto civile, amministrativo, penale e commerciale; *ibidem*.

<sup>47</sup> Secondo il quale era “notevole la stranezza che un esame *pratico* non [comprendesse] la *procedura civile* e la *procedura penale*...materie di importanza *pratica* primaria nel quotidiano esercizio delle funzioni dei magistrati”; cfr. L. Mortara, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Firenze 1896, p. 158.

<sup>48</sup> L'uditorato che nel termine di quattro anni dalla nomina non si fosse presentato all'esame pratico, od era stato in esso respinto per due volte, decadeva *ipso iure* dall'ufficio (articolo 8).

passaggio da pretore alla carica di giudice.

Le promozioni rispondevano al duplice criterio della “anzianità congiunta al merito”, quest’ultimo vagliato dalla “Commissione consultiva per le nomine, le promozioni e i tramutamenti”<sup>49</sup>.

Accanto alla ‘via ordinaria’ di carriera ne era stabilita un’altra dedicata agli elementi più brillanti: fino a un terzo dei posti annualmente vacanti poteva essere assegnato ai pretori che si sottoponevano al severo “esame di merito distinto”<sup>50</sup>.

A siffatta via potevano aspirare, “nel limite di un quinto dei posti da assegnarsi per merito distinto i laureati in giurisprudenza che [avessero] esercitato nel Regno la professione di avvocato per non meno di sei anni”, che scendevano a tre per coloro che fossero “stati insegnanti effettivi di materie giuridiche... ovvero liberi docenti ... presso una Università del Regno, e sempreché ne [fossero] dichiarati meritevoli dal rispettivo Consiglio dell’Ordine” (articolo 12). Si accoglievano così in buona misura le obiezioni di coloro che stigmatizzavano la legge organica del 1865, in virtù della quale facevano ingresso nella magistratura, immessi nel ruolo di pretore, gli avvocati con cinque anni di esercizio che avessero superato un esame pratico, dal quale erano esentati se esercitavano da sette anni<sup>51</sup>; la legge permetteva inoltre la nomina a presidente di tribunale agli avvocati e professori universitari con almeno dieci anni di anzianità. La previsione di un ‘esame di merito distinto’ evitava invece quell’ingresso e quella progressione di carriera *per saltum* che indignava illustri giuristi, dal giudice, e senatore del Regno, Giuseppe Musio<sup>52</sup>, al già citato Dionigi Castelli<sup>53</sup> fino agli accademici Giuseppe Manfredini<sup>54</sup>, Adeodato

<sup>49</sup> Cfr. articoli 9-13. La Commissione sarà soppressa da Vittorio Emanuele Orlando nel 1907 con l’istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura; vedasi C. Danusso, *Decreti e circolari come strumenti di controllo dell’esecutivo sui magistrati*, in *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane. Le circolari ministeriali, il potere regolamentare e la politica del diritto in Italia tra Otto e Novecento*, Macerata 2011 pp. 644-667.

<sup>50</sup> All’esito del quale il candidato doveva risultare “fornito di cultura giuridica non comune” e dimostrare “singolare attitudine e facilità ad una rigorosa e perspicua esposizione dottrinale e pratica” riportando almeno otto decimi in ciascuna delle quattro prove: “l’una sul diritto romano, l’altro sul diritto civile e commerciale, la terza sul diritto amministrativo e la quarta sul diritto penale” (articoli 15 e 16).

<sup>51</sup> Cfr. L. 6 dicembre 1865 n. 2626, artt.39-40.

<sup>52</sup> Il quale auspicava una riforma dell’ordinamento del 1865, stigmatizzandone appunto le previsioni di carriere “a salti”, senza risparmiare staffilate ai fruitori: “tranne qualche rara eccezione, non sono gli avvocati di prima o seconda sfera, ma quelli di più basso conio che, fatta prova infelice nel foro vogliono fare onorevole prova di se alla curia”; cfr. G. Musio, *Di una novella legge organica dell’ordine giudiziario*, Firenze 1868 pp. 17 ss. e 28 ss..

<sup>53</sup> Anch’egli giudice, rilevava la lamentabile condizione dei “venerandi” giudici che subendo la “intrusione” di pratici e professori si trovavano a “patire da un giorno all’altro l’umiliazione di vedersi preceduti, fors’anco preseduti, da persona che ...era poco prima del tutto estranea all’arringo”; vedasi D. Castelli, *La magistratura giudiziaria in Italia e le riforme* in *Archivio giuridico*, IX, 1872, pp. 341-367; p. 345.

<sup>54</sup> Le scorciatoie previste dalla vigente legge organica erano inaccettabili, poiché proprio “il sacrificio di

Bonasi<sup>55</sup> e l'allievo di questi, Ludovico Mortara<sup>56</sup>. Invero, sotteso a molte delle sferzanti parole di costoro probabilmente era anche il *vulnus* rappresentato dal fatto che circa la metà delle nomine effettuate dopo il 1860 – conseguenti all'epurazione di molti magistrati degli Stati preunitari – fosse stata operata per scelta diretta del ministro tra avvocati, procuratori e notai<sup>57</sup>.

L'impostazione 'meritocratica' voluta dal Guardasigilli seppe dunque mettere un punto fermo anche sull'aspetto che forse poteva suscitare le maggiori rimostranze a difesa di interessi corporativi (che tuttavia non affaticarono né assordarono l'iter parlamentare della legge).

Il progetto di legge si concludeva con le necessarie disposizioni transitorie, tra le quali veniva stabilito, come termine massimo di attuazione, il 1° gennaio 1892, in considerazione del fatto che il progetto di legge era coordinato con quello relativo alla soppressione delle sedi giudiziarie e che pertanto era necessario assegnare un tempo adeguato per poter attuare l'intera riforma.

Recepito il disegno di legge il 16 maggio 1889, dieci giorni dopo aver ricevuto quello sulla modificazione della circoscrizione giudiziaria, la Camera delegò l'esame di entrambi ad una sola Commissione<sup>58</sup>, sulla quale, come è già stato rilevato poco sopra, il *pressing* del Guardasigilli fu continuo e avvolgente. Zanardelli vigilò con attenzione le fasi parlamentari del disegno di legge, che fu approvato con 177 voti a favore e 27 contrari, il 6 giugno 1890: le "Disposizioni circa l'ammissione e le promozioni nella magistratura" divenne legge n. 6878 dell'8 giugno 1890.

La riprova di quanto Zanardelli avesse seguito da vicino e in prima persona anche questa cruciale fase della riforma è offerto dal *Regolamento generale giudiziario* al quale erano affidati i complementi tecnici per l'attuazione della nuova

---

tempo e di forze a vantaggio della giudicatura" forgiavano, secondo il docente, "il carattere del giudice, ciò che forma i suoi costumi, la sua virtù": G. Manfredini, *L'ordinamento giudiziario e le riforme*, Padova 1882 pp. 80 ss..

<sup>55</sup> Il già ricordato docente modenese esecrava l'afflusso diretto nei ranghi della magistratura di avvocati (anche sulla scorta della ironica constatazione che si erano volute "spalancare le porte all'esercizio dell'avvocatura perfino agli imberbi") e di professori, non pochi dei quali "non potrebbero riuscire di lustro alla magistratura come non lo sono per la scienza"; cfr. A. Bonasi, *La magistratura in Italia*, cit., p. 132 ss..

<sup>56</sup> Per il quale "soltanto chi si consacra al ministero della giustizia sino dagli anni della giovinezza" non esitando a "sottomettersi volontario alla prova di un tirocinio gratuito e di un esame che per essere serio deve farsi rigorosissimo, attesta già con questo" di essere "degnò di rivestire la toga"; cfr. L. Mortara, *Lo Stato moderno e la giustizia*, Napoli 1885 (ed. a cura di A. Pizzorusso, 1992 p. 139). Peraltro va rammentato che il medesimo Mortara divenne direttamente, quale docente universitario con i requisiti, consigliere di Cassazione, come pure Luigi Lucchini e altri; cfr. P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma 1979 pp. 67 ss..

<sup>57</sup> Cfr. C. Guarnieri, *Magistratura e sistema politico nella storia d'Italia*, in R. Romanelli (cur.), *Magistrati e potere nella storia d'Europa*, Bologna 1997 pp. 241 ss..

<sup>58</sup> Vedasi A. P., Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, Documenti, n. 5-A, p. 1. Della Commissione facevano i deputati Campi, che svolgeva le funzioni di Segretario, Barazzuoli, Bonacci, Cuccia, Demaria, Florenzano, Grimaldi e Righi.

disciplina dell'accesso alla magistratura. Il Regolamento fu emanato con il R.D. del 10 novembre 1890 n. 7279 e riguardava il numero degli uditori, le modalità di svolgimento degli esami: dalle domande di ammissione alla nomina della commissione esaminatrice alla estrazione delle buste con l'indicazione delle prove, la loro riconsegna da parte dei candidati, le modalità del punteggio e diversi altri aspetti relativi alla concreta realizzazione di quanto sancito dalla legge. Ebbene, anche relativamente a tale ambito Zanardelli si spese personalmente con scrupolo e meticolosità. Egli infatti approntò un minuzioso testo<sup>59</sup> che avrebbe poi incontrato soltanto minime modifiche (soprattutto relative ai punteggi di valutazione delle prove) prima di diventare il *Regolamento* attuativo definitivo. Ancora una volta, il Guardasigilli era riuscito a 'marcare stretto' un testo normativo approntato di suo pugno.

In realtà l'approvazione della seconda *tranche* del processo di riforma dell'ordinamento giudiziario perseguito da Zanardelli ebbe vita più facile di quella relativa alla soppressione di circoscrizioni giudiziarie. Quest'ultima - come si è avuto modo di rilevare - andava a toccare interessi, consuetudini, posizioni acquisite di prestigio e di potere, scatenando un vespaio di polemiche, resistenze, pressioni che, montando dalle province interessate ai tagli arrivavano fino al parlamento, mettendo alla prova la consumata abilità del bresciano nel gestire quella che egli stesso qualificò come 'scabrosa materia'<sup>60</sup>. Viceversa, sulla opportunità, ed anzi necessità, di restituire lustro alla magistratura riformandone le modalità di accesso, gli 'addetti ai lavori' sostanzialmente concordavano<sup>61</sup>, mentre l'opinione pubblica, nel penultimo decennio dell'Ottocento, quello della *Rerum novarum* di Leone XIII, dello scandalo della Banca Romana e della sconfitta italiana ad Adua, aveva altro su cui catalizzare l'attenzione e la *vis* polemica.

Fu così che Zanardelli mise a segno questo secondo importante risultato, ponendo un altro punto fisso nella complessiva ridefinizione dell'ordinamento giudiziario.

Egli mancherà il terzo, e più ambizioso, risultato quando nel 1903, da presidente del Consiglio, con il Guardasigilli, e amico, Cocco-Ortu, portò alla discussione parlamentare un progetto che ridefinisse gli ordinamenti giudiziari, migliorasse gli stipendi dei magistrati e affrontasse il nervo scoperto rappresentato dalla spinosa questione della inamovibilità dei magistrati, onde essa fosse "vera, piena, sincera... inamovibilità non solo dall'ufficio ma eziandio dalla sede"<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Rilegato senza data, ma manoscritto da Zanardelli e intitolato "Disposizioni per l'attuazione della legge 8 giugno 1890 n. 6878, serie III", esso è conservato in ASB, b. 86.

<sup>60</sup> A. P., Camera, Documenti, Legislatura XVI, 4° Sessione 1889-90, n. 4, p. 8. Cfr. anche *supra* nota 4

<sup>61</sup> Cfr. *supra*, nota 3.

<sup>62</sup> Cfr. *Discorsi*, Camera, 25 marzo 1903, p. 619; la crisi politica e la morte di Zanardelli (sopraggiunta il 26 dicembre 1903 a Toscolano: data e luogo sono non di rado erroneamente indicati) impedirono al progetto il prosieguo nell'iter legislativo.

La crisi politica e la morte di Zanardelli impedirono il completamento del disegno riformatore.

La questione era stata sollevata, nel corso della discussione parlamentare sulla legge n. 6878 relativa all'accesso alla magistratura, dagli onorevoli Basteris e Rinaldi i quali, pur approvando il disegno di legge, auspicavano un intervento normativo idoneo ad assicurare maggiori guarentigie al potere giudiziario. L'on. Basteris<sup>63</sup> incoraggiava il Guardasigilli a perseguire “una nobile mèta; quella di assicurare con disposizioni legislative, la indipendenza della magistratura”, riprendendo una precedente proposta dell'on. Rinaldi secondo il quale “la sorte dei magistrati, le promozioni loro”, avrebbero dovuto dipendere da una Commissione composta dalle Corti di Cassazione<sup>64</sup>.

Zanardelli, tuttavia, considerando “grave ed arduo problema [quello] dell'indipendenza della magistratura, intorno al quale si [affaticavano] da lungo tempo le Costituzioni e gli ordinamenti dei popoli civili<sup>65</sup>”, rispose ad entrambi che siffatta questione non poteva rientrare “nei modesti confini del disegno di legge”<sup>66</sup>.

Fedele al suo (vincente) *modus operandi* con cui costruiva il mosaico delle riforme collocando accortamente le opportune tessere al momento più opportuno, Zanardelli non si fece sviare da chi gli chiedeva di ‘rilanciare’ la portata dell'intervento normativo, preferendo differire la questione, complessa tecnicamente e delicata politicamente, della inamovibilità dei magistrati. Egli diffidava delle riforme radicali in ambito giudiziario e - verrebbe da dire - la storia gli dette ragione. Quando vi si cimentò, fallì.

Ne fece infatti un tentativo - come si è detto - ben tredici anni dopo, evocando nella Relazione parlamentare la “tale resistenza ...da soverchiare e vincere ogni proposito di *radicale* riforma”<sup>67</sup>.

Quasi un presagio.

La crisi politica (con le dimissioni di Giolitti da Ministro agli Interni) e la

---

<sup>63</sup> Amico di Zanardelli, al quale questi si era da pochi giorni rivolto per ottenerne il sostegno a favore del disegno di legge sulla rideterminazione delle circoscrizioni giudiziarie: “28 aprile 1889. 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 tuo, G. Zanardelli”; lettera autografa conservata in ASB, b. 852.

<sup>64</sup> A. P., Discorsi, Camera, 4 marzo 1890, p. 605-606.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Queste le parole rivolte ai deputati dal Guardasigilli: “Comunque sia, questo problema dell'indipendenza della magistratura non entra nei modesti confini del presente disegno di legge... nullameno dichiaro tanto all'onorevole Basteris, il quale mi fece così gentile appello, quanto all'onorevole Rinaldi, che certo, se io rimarrò per qualche tempo nel mio ufficio, mi farò un dovere ed un altissimo onore di cercar di provvedere, con apposito disegno di legge, all'indipendenza della magistratura”; cfr. *ivi*, p. 607.

<sup>67</sup> Cfr. la *Relazione al disegno di legge sull'ordinamento giudiziario presentato alla Camera dei Deputati nella seduta del 12 febbraio 1903*, in A.P., Camera, Legislatura XXI, 1902-1903, doc. 294, p. 6 (corsivo aggiunto).

morte impedirono a Zanardelli di concluderne il prosieguo parlamentare.