

# Antonella Meniconi

## *Il Ministero della giustizia (1922-1945)*

SOMMARIO: 1. Premessa. La «macchina» amministrativa – 2. La struttura dell'amministrazione della Giustizia nei primi anni Venti – 3. Il Ministero sotto Alfredo Rocco (1925-1932) – 4. Il culmine della dittatura: de Francisci e Solmi – 5. Il Ministero di Dino Grandi (1939-1943) – 6. Esiti finali

### 1. *Premessa. La «macchina» amministrativa*

Il Ministero della giustizia (nelle sue diverse denominazioni) era (ed è) la macchina amministrativa che consentiva (e consente tuttora) ai guardasigilli di guidare la politica giudiziaria<sup>1</sup>. Analizzare la sua struttura e le biografie degli uomini di vertice permette di verificare l'effettività delle affermazioni teoriche che i ministri – lo si è visto nei saggi precedenti – formulavano e volevano realizzare. È evidente come le idee sarebbero ovviamente rimaste inattuato senza la «macchina»: dunque la struttura e gli uomini che vi sono preposti costituiscono un *primum*, ovvero un elemento imprescindibile del discorso sui guardasigilli del regime.

In generale, difettiamo quasi del tutto di storie dei singoli ministeri, ovvero degli apparati amministrativi, dell'evoluzione delle loro funzioni e compiti, e degli uomini alla loro guida, nel corso della storia unitaria italiana; e ciò in parte per un'effettiva carenza di documentazione negli archivi dovuta a mancati versamenti o a sparizioni di carte, ma anche, forse, per uno scarso *appeal* della materia, vista evidentemente come troppo «burocratica» dagli storici<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino, Bologna 2018.

<sup>2</sup> Si è ancora ancora fermi, perlopiù, alle pubblicazioni derivanti dal Progetto Cnr del 1987, «Organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni», tra cui *L'amministrazione centrale dall'unità alla repubblica. Le strutture e i dirigenti*, a cura di G. Melis, 4 voll., il Mulino, Bologna 1992. Nel 2009 Giovanna Tosatti ha scritto quella che, a quanto mi risulta, è l'unica storia di un dicastero (G. TOSATTI, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, il Mulino, Bologna); mentre più recentemente si segnala: *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, a cura di S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno, 2 voll., Laterza, Roma-Bari 2022.

Eppure si tratta, in effetti, di una lacuna non da poco che non consente (o perlomeno limita) uno sguardo più completo sullo Stato italiano.

D'altra parte, a parziale temperamento di questa prima constatazione, va rilevato come l'attenzione per alcuni aspetti della macchina amministrativa sia senza dubbio cresciuta negli ultimi anni. In particolare, si sono analizzati più a fondo quelli che, con linguaggio attuale sono definiti uffici di diretta collaborazione del ministro, i quali sono rappresentati principalmente dal Gabinetto e, in alcuni casi, dall'Ufficio legislativo. Un progetto diretto da Guido Melis e Alessandro Natalini ha condotto a svelare questa ombra «occulta» del potere che, a partire dal fascismo, ha avuto un ruolo importante affiancando i responsabili politici dei dicasteri, e alle volte contribuendo a definire le scelte più significative dei singoli dicasteri, e non solo<sup>3</sup>. Se, durante il regime, nella maggior parte dei casi i ministri tendevano a scegliere queste persone, assolutamente di loro fiducia, al di fuori della amministrazione di appartenenza (consiglieri di Stato, appartenenti al Pnf ecc.), nei dicasteri in cui la dirigenza era più forte e strutturata come corpo dello Stato, ovvero quelli «d'ordine», ciò non avvenne: ovvero nella Giustizia, negli Affari esteri, nella Difesa e nell'Interno, in cui i componenti di questi gabinetti furono rispettivamente magistrati, diplomatici, militari e prefetti. Ciò è un dato in continuità in tutta la storia unitaria: ovvero l'incidenza dell'amministrazione sulla politica, anche quella fascista<sup>4</sup>.

In particolare, mi soffermerò sull'importanza crescente del dicastero della Giustizia lungo tutto il ventennio, con un rapido accenno anche al destino dei suoi uomini al vertice durante la fase di transizione dal fascismo alla Repubblica (1943-1945).

## 2. *La struttura dell'amministrazione della Giustizia nei primi anni Venti*

Fino al 1919 il Ministero della giustizia e degli affari di culto era denominato «di grazia e giustizia e dei culti». Fu Lodovico Mortara a volere il cambiamento di denominazione: segno di una mentalità più laica, com'era nelle corde dell'insigne giurista che fu guardasigilli nel breve primo governo Nitti (1919-1920)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Governare dietro le quinte. Storia e pratica dei gabinetti ministeriali 1861-2023*, a cura di G. Melis, A. Natalini, il Mulino, Bologna 2023.

<sup>4</sup> G. TOSATTI, *I gabinetti nei ministeri dell'Italia liberale e fascista*, *ibid.*, pp. 41-98.

<sup>5</sup> Sul giurista, magistrato e ministro mi limito a citare N. PICARDI, *Mortara, Lodovico*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma [d'ora in poi *Dbi*],

Contemporaneamente avvenne un altro cambiamento: nel 1920 si ebbe una sorta di «magistratizzazione» dei funzionari addetti al Ministero a partire, allora, dai gradi più bassi. Come ha sottolineato Nicola Bertini, si trattava per lo più di impiegati già nel Ministero, che diventarono magistrati, piuttosto che magistrati richiamati a Roma per ricoprire le funzioni amministrative centrali; in ogni caso a costoro veniva garantita l'inaffidabilità<sup>6</sup>. Va comunque ricordato che già in periodo liberale i capi di gabinetto e i funzionari più alti in grado, in una struttura centrale assai modesta come numeri (144 nel 1894), erano magistrati: una possibilità già contemplata dal primo ordinamento giudiziario italiano del 1865<sup>7</sup>.

In ogni caso, nel 1920 la trasformazione, concretizzatasi per il momento in una facoltà per i funzionari, fu motivata da una ragione garantista, ovvero dare alla magistratura una maggiore indipendenza dall'esecutivo (e assicurare l'obiettivo di una separazione dei poteri), facendo in modo che le decisioni più rilevanti relative ai giudici fossero adottate da colleghi e non da semplici funzionari. Pochi anni dopo, invece, quella stessa «magistratizzazione» del Ministero sarebbe servita a legare ancora più strettamente i destini di quei giudici, dipendenti completamente dal ministro, al regime politico<sup>8</sup>.

D'altro canto, gli alti magistrati che collaborarono con i diversi ministri ebbero un ruolo molto più rilevante di quello che si può ritenere: fornirono, da un lato, la propria *expertise* giuridica, dall'altro, godendo di un grande potere, assicurarono la «sorveglianza» del ministro sulla magistratura, distribuendo favori a chi si adeguava al nuovo regime (ovvero costruendo una vera e propria rete amicale e clientelare) e punizioni a chi usciva fuori dal seminato.

---

77, 2012, *ad vocem*; M. BONI, *Il figlio del rabbino. Lodovico Mortara, storia di un ebreo ai vertici del Regno d'Italia*, Viella, Roma 2018. Mi sia consentito il riferimento ad A. MENICONI, *Lodovico Mortara ministro e la tentata riforma della giustizia*, in *Un ponte verso il futuro. Francesco Saverio Nitti e il centenario del governo italiano 1919-1920*, a cura di S. Rolando, Editoriale scientifica, Napoli 2024, pp. 418-431.

<sup>6</sup> R.d. n. 2488 del 21 dicembre 1919 e r.d.l. n. 1004 del 18 luglio 1920. N. BERTINI, *Il Ministero della giustizia e degli affari di culto tra la crisi dello Stato liberale e la stabilizzazione del regime fascista (1919-1932)*, in «Le Carte e la Storia», XI (2005), n. 2, pp. 171-191, pp. 172-173.

<sup>7</sup> G. TOSATTI, *I magistrati nei Gabinetti governativi in età liberale*, in «Studi storici», LI (2010), n. 4, pp. 843-854, p. 849 ss.

<sup>8</sup> Nel 1922, inoltre, la Direzione generale delle carceri e dei riformatori fu trasferita dal Ministero dell'interno a quello della giustizia (BERTINI, *Il Ministero della giustizia e degli affari di culto*, cit. nt. 6, pp. 173-176).

Nel 1923, nell'ambito della riforma De Stefani che interessò tutta l'amministrazione pubblica<sup>9</sup>, il nuovo ministro Aldo Oviglio riorganizzò la rete delle circoscrizioni giudiziarie sul territorio italiano, con l'unificazione delle cinque Corti di cassazione e l'istituzione della Suprema Corte a Roma<sup>10</sup>. In quell'occasione (con la scusa della riduzione dei posti in organico) avvenne la prima epurazione fascista, che colpì circa un centinaio di magistrati solo tra i gradi superiori, sia pure concedendo loro maggiori garanzie di quante ne fossero riservate in genere al pubblico impiego. E allora fu deciso anche il collocamento a riposo anticipato (a partire dal 1° novembre 1923) di Lodovico Mortara e Raffaele De Notaristefani, rispettivamente primo presidente e procuratore generale della Corte di cassazione di Roma, che, dato il loro ruolo, avrebbero dovuto naturalmente assumere analogo incarico nell'organo unificato<sup>11</sup>. Purtroppo, non sono disponibili negli archivi i documenti del Gabinetto della Giustizia prima dell'avvento di Alfredo Rocco, quindi restano poche tracce «testuali» delle motivazioni della decisione (di cui si conoscono semmai le ragioni «politiche»), la quale di fatto avrebbe costituito un monito per il corpo giudiziario sul nuovo corso intrapreso dal Governo Mussolini. Si è sinora rinvenuto solo un biglietto scritto dallo stesso capo dell'esecutivo a Oviglio. L'ordine – perché di questo si trattava – è senza data, ma a matita è indicata quella del «5 giugno 1923» e recita: «Per Oviglio. Mortara non può essere Presidente della Cassazione Unica»<sup>12</sup>. Fu ovviamente obbedito.

Il guardasigilli fascista si occupò anche della struttura del Ministero<sup>13</sup>, creando, tra l'altro, il nuovo Ufficio del Personale (che diventava direzione generale) ora dipendente direttamente dal guardasigilli. La struttura, destinata ad avere un'importanza notevole durante il regime, fu dunque una creazione di Oviglio, non dettata dalla Commissione Cassis, l'organismo parlamentare voluto da Giolitti del 1921 con il compito di razionalizzare,

<sup>9</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna ed. 2020, p. 287 ss.

<sup>10</sup> Rr.dd. n. 601 del 24 marzo; n. 1361 del 28 giugno; n. 2875 del 30 dicembre 1923.

<sup>11</sup> Art. 3 del r.d. n. 1028 del 3 maggio 1923. Inoltre, il provvedimento stabiliva anche nei confronti dei magistrati, come in genere per i pubblici impiegati, la dispensa dal servizio per motivi generici di esuberanza e di improduttività. Cfr. A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, il Mulino, Bologna 2013, pp. 147-149.

<sup>12</sup> Devo questa preziosa segnalazione, insieme alle altre relative al fondo Oviglio, al dott. Giampiero Buonomo, direttore dell'Archivio storico del Senato della Repubblica, che ringrazio sentitamente: Archivio storico del Senato della Repubblica [d'ora in poi ASSR], *Aldo Oviglio*, 2.8.8.

<sup>13</sup> R.d. n. 2572 del 2 dicembre 1923.

anche ai fini di bilancio, l'amministrazione italiana, mentre per il resto si seguirono le sue indicazioni, istituendo una nuova Direzione della giustizia con il depotenziamento dell'Ispettorato generale.

Questa «super direzione generale» della Giustizia assorbì le competenze in materia di affari civili, penali, statistica e casellario giudiziario, grazie, notariato e pubblicazione delle leggi: competenze tutte che nella precedente organizzazione del Ministero erano attribuite a tre direzioni generali e otto divisioni<sup>14</sup>.

Sempre nel 1923 si dettò poi la disciplina dell'Ufficio legislativo (composto da tre magistrati e un cancelliere), posto direttamente alle dipendenze del ministro: una struttura – già esistente dal 1886 – destinata ad avere un ruolo sempre più rilevante, fino alla sua consacrazione, nel 1940, come ufficio legislativo principale delle amministrazioni centrali dello Stato<sup>15</sup>. Anche la posizione di tutti i funzionari-magistrati addetti al dicastero sarebbe mutata a partire dal 1923: da facoltà a obbligo di appartenere all'ordine giudiziario<sup>16</sup>.

Fu sempre con Oviglio che le fragili conquiste della magistratura associata del 1921, all'epoca del ministro Giulio Rodinò, furono azzerate, come accadde per l'elettività di secondo grado del Consiglio superiore della magistratura (Csm), che tornò a essere di completa nomina regia (cioè dell'esecutivo) mentre si iniziavano a porre le basi per l'irreggimentazione del potere giudiziario, accentuandone l'assetto gerarchico<sup>17</sup>.

In definitiva, sia nel sistema liberale – con più garanzie – e poi ovviamente in misura maggiore durante il fascismo, nonostante il Csm e la Suprema corte disciplinare (entrambi organi consultivi di origine orlandiana nati nel 1907-1909), l'autorità politica continuava a esercitare un dominio incisivo sullo status dei magistrati: dall'entrata in servizio, alle promozioni, ai trasferimenti, agli eventuali procedimenti disciplinari fino al collocamento a riposo. Sotto questo profilo si potrebbe concludere che, piuttosto di una cesura illiberale, il fascismo accentuava una prassi tradizionalmente ostile alle garanzie.

---

<sup>14</sup> BERTINI, *Il Ministero della giustizia e degli affari di culto*, cit. nt. 6, p. 173.

<sup>15</sup> Con r.d. n. 830 dell'8 aprile del 1940. Si veda N. BERTINI, *L'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia*, in «Le Carte e la Storia», IX (2003), n. 1, pp. 199-206. L'Ufficio non era però l'unico dell'amministrazione, perché ne esisteva un altro presso il Ministero delle colonie, poi dell'Africa italiana e ne fu istituito un altro al dicastero delle Corporazioni nel 1941.

<sup>16</sup> R.d. n. 2572 del 2 dicembre 1923.

<sup>17</sup> R.d. n. 1921 del 14 settembre 1923, poi il t.u. n. 2786 del 30 dicembre 1923, cfr. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit. nt. 11, p. 145 ss.

Peraltro, l'esperienza di governo dello stesso guardasigilli non sarebbe durata a lungo: il 5 gennaio 1925 (dopo il discorso alla Camera del duce che aveva rivendicato politicamente il delitto Matteotti) si dimise e Mussolini accolse (o forse provocò) l'atto, scrivendo un'amichevole lettera di congedo con un'allettante proposta nel *post-scriptum*:

Caro Oviglio, accolgo le tue dimissioni, I motivi che le ispirano, sintetizzano anche l'opera da te compiuta in questi ventisei mesi di governo Fascista: opera grande e degna e che ti onora. – la grande riforma giudiziaria – tentata durante mezzo secolo e mai attuata – è ormai legata al tuo nome. Mi piace di leggere che tu resterai fedele al nostro movimento: è ancora una cosa potente il Fascismo e deve poter ancora contare su te.

Saluti cordialissimi dal tuo Mussolini  
p.s. Perché rifiutasti la Presidenza della Camera? Pensaci prima di esprimere un "no" definitivo<sup>18</sup>.

Ciononostante, il 25 agosto dello stesso anno l'esponente bolognese sarebbe stato espulso dal Pnf a opera del segretario Farinacci quando si radicalizzò la situazione interna al partito, forse pure per la sua difesa dell'autonomia della magistratura. Anche se si era trattato – lo si è visto – di una tutela, peraltro, molto parziale quand'era stato ministro, ma ora (nel giugno) veniva espressa da Oviglio con più forza dagli scranni della Camera come semplice deputato<sup>19</sup>. In quei feroci attacchi contro di lui avrebbero contato, oltre che le vicende bolognesi, la sua gestione «prudente» del delitto Matteotti non consona agli interessi del fascismo, a dire del gerarca che lo accusava di essere privo di «fede fascista» e per di più massone<sup>20</sup>.

### 3. *Il Ministero sotto Alfredo Rocco (1925-1932)*

Fu senza dubbio con l'ascesa al dicastero del nuovo guardasigilli Alfredo Rocco che anche la struttura del Ministero fu rafforzata per divenire uno degli strumenti fondamentali del regime. Ora sì, si profilava una svolta.

Innanzitutto, vennero accantonate le remore da «vecchi liberali» del

---

<sup>18</sup> ASSR, *Aldo Oviglio*, 2.8.15 (il documento è senza data, ma successivo al 5 gennaio 1925).

<sup>19</sup> Cfr. l'intervento di Oviglio (ormai ex-ministro) in occasione dell'approvazione della l. n. 2300 del 24 dicembre 1925, a tutela dell'indipendenza della magistratura, in *Atti Camera Deputati, Leg. XXVII, sess. 1924-25, Discussioni*, tornata del 19 giugno 1925, p. 4347 ss.

<sup>20</sup> ASSR, *Aldo Oviglio*, 2.44; 6.1.5.

«moderato» Oviglio, e quindi nel 1926 si inclusero i magistrati nella dispensa «politica» dal servizio dei dipendenti dello Stato qualora «per ragioni di manifestazioni compiute in ufficio o fuori di ufficio non dessero piena garanzia di un fedele adempimento dei loro doveri e si ponessero in condizioni di incompatibilità con le generali direttive politiche del governo»<sup>21</sup>. Ciò comportò nel 1926 l'espulsione, tra gli altri, dei vertici dell'Agmi (Associazione nazionale fra i magistrati d'Italia) e il suo autoscioglimento prima dell'effettiva soppressione d'autorità, in base al divieto di associazione fra magistrati previsto dalla legge sulla «disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro e sui sindacati»<sup>22</sup>.

Del resto, il pensiero di Rocco era stato esplicito proprio nelle discussioni parlamentari sulla legge per la dispensa degli impiegati pubblici. Poiché l'obiettivo dell'esecutivo era quello di realizzare «la rivoluzione fascista» – erano le parole del guardasigilli – secondo una «nuova ideologia, una nuova filosofia politica, una nuova concezione della società e dello Stato, il cui aspetto, nella storia del pensiero politico e nella evoluzione delle forme politiche, rappresenta un rivolgimento di importanza non inferiore a quello che rappresentò, di fronte alle ideologie e alle forme politiche anteriormente dominanti, il movimento filosofico e politico della rivoluzione francese», il governo aveva ora bisogno concretamente di contare «con certezza» sui suoi funzionari e di «eliminare dalla compagine burocratica gli elementi che non rispond[evano] spiritualmente a quelle che [erano] le direttive politiche e morali del fascismo»<sup>23</sup>.

Ancora più nel concreto, per quel riguarda il dicastero, sempre nel 1926 si compì un passo ulteriore; si affidò il «destino» dei magistrati comandati al Ministero completamente alla responsabilità del guardasigilli, che poteva adesso decidere di ricollocarli d'ufficio nella carriera giudiziaria «indipendentemente dalla qualifica» e senza il parere del Csm<sup>24</sup>. Non era dunque più prevista alcuna garanzia di inamovibilità, anzi in qualsiasi momento si poteva essere costretti, come punizione, ad abbandonare la vita della Ca-

<sup>21</sup> L. n. 2300 del 1925, art. 1.

<sup>22</sup> Art. 11 della legge n. 563 del 3 aprile 1926. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit. nt. 11, pp. 151-152, anche per la bibliografia.

<sup>23</sup> E seguì: «Ora noi questo chiediamo ai nostri impiegati; chiediamo che comprendano la grande idea che ravviva tutto il movimento fascista, una idea semplice, se pure nuova: l'Italia innanzi tutto, l'Italia soprattutto, l'Italia sopra la democrazia, sopra il liberalismo, sopra la massoneria, sopra l'universalismo». (*Vivi applausi*). Atti parlamentari, Camera dei deputati, Leg. XXVII, sess. 1924-25, *Discussioni*, tornata del 19 giugno 1925, p. 4339.

<sup>24</sup> Art. 14 del r.d.l. n. 2219 del 30 dicembre 1926.

pitale (e la possibilità di una rapida carriera) per tornare in qualche sede più che periferica. Inoltre, dal 1927, il ministro poteva chiamare a dirigere gli uffici (inferiori alle direzioni generali) qualunque magistrato senza più riguardo per l'anzianità o il grado<sup>25</sup>. L'aspetto gerarchico proprio della carriera giudiziaria si saldava qui con la volontà di dotarsi di un apparato servente di assoluta fiducia e dipendenza, ma allo stesso tempo l'appartenenza alla magistratura dei principali collaboratori del guardasigilli avrebbe influito non poco sulle politiche della giustizia<sup>26</sup>.

A partire dal 1925 tre furono le strutture determinanti all'interno del dicastero: il Gabinetto del ministro, fulcro di tutta l'attività ministeriale; l'Ufficio del personale, attraverso cui si esercitava il controllo su tutto ciò che atteneva alla vita professionale del magistrato (reclutamento, nomine, incarichi, trasferimenti, potere disciplinare), ma in una mediazione costante con i vertici della Corte di cassazione; e l'Ufficio legislativo, ovvero la «macchina per fare le leggi» del regime, strumento essenziale del guardasigilli, perché come sostenne alla Camera lo stesso Rocco: «il ministro della giustizia è per sua natura il giureconsulto e il consulente legale del Governo»<sup>27</sup>. Dunque, nel 1927 il capo dell'Ufficio (di cui faceva parte dal 1919), Gaetano Azzariti, nominato da Rocco, e la stessa struttura conquistarono una certa stabilità organizzativa e funzionale: non più sottoposti a scadenza automatica al mutare del ministro, com'era previsto nel 1923, anche se sempre dipendenti dalla scelta del guardasigilli di turno. E anche il numero degli addetti fu passibile di aumento secondo le necessità, senza più un limite fisso<sup>28</sup>. Nel 1932 l'Ufficio risultava composto da sei addetti (di cui due consiglieri di Corte d'appello e un giudice), e Azzariti fu nominato primo presidente di Corte d'appello (terzo grado della scala gerarchica della magistratura). La designazione a opera del Consiglio dei ministri (come era norma e prassi) costituiva senz'altro il premio per aver collaborato all'opera del regime visto che «la maggior parte – recitava *La Legislazione fascista 1922-1928* della Camera dei deputati – delle leggi fasciste fondamentali è stata infatti proposta dal Ministero della giustizia»<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Art. 3 del r.d. n. 2187 del 27 ottobre 1927.

<sup>26</sup> MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit. nt. 11, pp. 206-210.

<sup>27</sup> Atti parlamentari, Camera dei deputati, Leg. XXVIII, 1 sessione, *Discussioni*, tornata del 16 maggio 1929, p. 405.

<sup>28</sup> Art. 5 del r.d. n. 2187 del 1927. Cfr. BERTINI, *L'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia*, cit. nt. 15, p. 203.

<sup>29</sup> Ivi.

In effetti, grazie allo stretto legame con i singoli guardasigilli si crearono in via Arenula (dove dal 1929 aveva sede il dicastero)<sup>30</sup> rapidamente dei veri blocchi di potere: dalle stanze del Ministero (soprattutto quelle del Gabinetto), e in assenza di contrappesi istituzionali, si riusciva a governare l'amministrazione della giustizia. Sintomo evidente di questo cambiamento fu, in effetti, l'uso più frequente (si potrebbe dire l'abuso) dello strumento della circolare amministrativa, sia per «disciplinare» il corpo giudiziario nei suoi comportamenti processuali, sia per influire sui criteri per il reclutamento e la progressione in carriera degli elementi più affidabili<sup>31</sup>. E le nuove disposizioni erano elaborate proprio dagli uffici ministeriali.

Chi erano questi magistrati così potenti e che potevano contare in una carriera velocizzata e soprattutto a Roma?<sup>32</sup>

Il Gabinetto di Rocco era costituito, secondo le norme dell'epoca, da pochi (otto) funzionari<sup>33</sup>.

A capo era stato posto Carlo Saltelli, che ricoprì la carica lungo tutto il mandato di Rocco dal 1925 al 1932. Del nuovo guardasigilli il magistrato era – secondo gli informatori della polizia politica (da giudicare come fonte non sempre completamente attendibile però) – «intimamente amico e persona di fiducia. Uomo di grande ingegno e valore ex nazionalista, dirige l'ambiente delle persone che vivono intorno al Ministro», al punto da essere

<sup>30</sup> La sede era stata dal 1872 a Palazzo Firenze (in piazza di Firenze 27, all'interno del palazzo che attualmente ospita gli uffici del Casellario giudiziale del Ministero, e anche la Società Dante Alighieri). Il palazzo Piacentini (opera dell'architetto Pio Piacentini), iniziato nel 1914, ma i cui lavori furono sospesi per lo scoppio della Prima guerra mondiale, fu ultimato nel 1929, mentre la sopraelevazione dell'ala posteriore fu conclusa nel 1932. Cfr. *I ministeri di Roma capitale. L'insediamento degli uffici e la costruzione delle nuove sedi. Roma capitale 1870-1911*, Marsilio, Venezia 1985, p. 189 ss.

<sup>31</sup> C. STORTI, «Un mezzo artificiosissimo di governo per ottenere con inganno e con vie coperte ciò che apertamente non si potrebbe ordinare». *Le circolari dei ministri di giustizia sul processo penale tra unificazione e fascismo*, 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*, a cura di F. Colao, L. Lacchè, C. Storti, C. Valsecchi, Eum, Macerata 2011, pp. 577-627, p. 612.

<sup>32</sup> Ho già parzialmente affrontato il tema in *La magistratura e la politica della giustizia durante il fascismo attraverso le strutture del ministero della Giustizia*, in *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, a cura di L. Lacchè, Donzelli, Roma 2015, pp. 79-95.

<sup>33</sup> Art. 1 del r.d. n. 1100 del 10 luglio del 1924 prevedeva, per ciascun ministero, un capo di Gabinetto, un segretario particolare e tre funzionari di grado superiore, più altri tre impiegati di grado inferiore. Forse non è un caso che le carte del Gabinetto siano presenti presso l'Archivio centrale dello Stato proprio a partire da Rocco.

coinvolto nei suoi «affari di famiglia» non proprio commendevoli<sup>34</sup>. Al contrario, secondo *La Nazione operante*, un repertorio biografico (e agiografico) assai diffuso negli anni del fascismo, si trattava invece di un «Magistrato integerrimo, intemerato, colto, nei lunghi anni della sua vita giudiziaria, sia che fosse semplice uditore sia che fosse giudice di Tribunale si è sempre dimostrato alla altezza della sua nobile e santa missione»<sup>35</sup>. Tra i magistrati, però, la figura di Saltelli (oltre che di «modi grossolani») era sinonimo di avanzamenti eccessivi (appunto «saltelli» di nome e di fatto), che gli avrebbero consentito di passare assai velocemente dalla carica di sostituto procuratore del re (1925) a quella di presidente di sezione di Cassazione (il terzo grado della scala gerarchica) nel 1932<sup>36</sup>. In soli sette anni, cioè, aveva compiuto un'ascesa preclusa alla maggior parte dei magistrati o che, almeno, comportava il trascorrere di un periodo molto più lungo di tempo.

Negli anni della sua guida del Gabinetto Saltelli fu probabilmente il vero responsabile del dicastero, vista l'attenzione riservata dal ministro alla costruzione del nuovo Stato fascista più che all'amministrazione minuta. Il magistrato, peraltro, avrebbe anche collaborato alla riforma del codice di procedura penale, rivisto da lui personalmente insieme a Vincenzo Manzini<sup>37</sup>, nonché alle leggi «fascistissime». La sua azione di capo di Gabinetto

<sup>34</sup> Archivio centrale dello Stato [d'ora in poi ACS], *Ministero dell'interno, Direzione generale pubblica sicurezza, divisione polizia politica, Affari per materia*, b. 152, fasc. 1, appunto del 19 agosto 1930.

<sup>35</sup> «È stato capo-gabinetto di S.E. il Ministro Rocco, carica che disimpegnò con grande competenza, ponendovi a profitto la sua vasta cultura e la sua vasta esperienza della vita amministrativa, tanto più preziosa in un momento di profonde riforme nazionali. Come diretto collaboratore del defunto ministro Rocco ebbe modo di far rifulgere le sue preclari doti d'ingegno e di carattere, la sua eccezionale energia, la sua inesausta operosità». Cfr. E. SAVINO, *La nazione operante. Albo d'oro del fascismo. Profili e figure*, III ed. riveduta e ampliata, De Agostini, Novara 1937, *ad indicem*.

<sup>36</sup> ACS, *Carte Salvatore Messina 1943-1945*, Diario, vol. I, 19 aprile 1943, p. 34; vol. III, 25 febbraio 1944, p. 587. Con la l. n. 557 del 5 giugno 1933 (art. 17) sarebbe stato stabilito che le funzioni di direttore generale del Ministero della giustizia e del capo del Personale fossero ricoperte da magistrati del terzo o quarto grado della carriera (diversamente che nel resto dei ministeri).

<sup>37</sup> Cfr. M.G. DI RENZO VILLATA, *Un pubblico ministero 'figlio della politica'? Azione penale e Pubblico ministero tra dipendenza e libertà nell'Italia postunitaria*, in *Staatsanwaltschaft. Europäische und amerikanische Geschichten*, Klostermann, Frankfurt am Main 2005, pp. 103-310, p. 276 ss.; C. STORTI STORCHI, *Accusare il delitto, difendere l'innocenza. Le impugnazioni del pubblico ministero nella legislazione e nella dottrina italiane nella prima metà del XX secolo*, ivi, pp. 357-397, p. 394;

destò però grande scontento e suscitò accuse di malaffare<sup>38</sup>, nonché di favoritismi nella gestione dei posti di rilievo nel dicastero, decisi da Rocco alla fine del 1931 poco prima di lasciare il suo incarico. Forse non era un caso che i suoi «amici» magistrati definissero Saltelli campione di «briganaggio burocratico»<sup>39</sup>.

Saltelli fu poi allontanato dal suo posto di potere dal nuovo ministro de Francisci e, infine, «premiato» da Dino Grandi nel 1942 con la carica di procuratore generale della Cassazione (dal 19 settembre 1942 al 1° luglio 1944). Saltelli sarebbe uscito di scena nel 1944, chiedendo il collocamento a riposo a 63 anni e riparandosi dietro «l'anzianità di servizio», ma in realtà per evitare la probabile epurazione<sup>40</sup>.

Dal 1932 il dicastero si chiamò «di Grazia e giustizia», poiché tutta la materia attinente ai culti passò al Ministero dell'interno, anche in conseguenza della stipula dei Patti lateranensi del 1929 (che diede alla questione una rilevanza politica più che giudiziaria) e fu allora (il 20 luglio) che Alfredo Rocco, nell'ambito di un «rimpasto» generale operato da Mussolini, perse la direzione del Ministero.

Il mutamento del 1932 conferì al Ministero quella struttura che sarebbe rimasta praticamente la stessa sino ai giorni nostri.

---

M.N. MILETTI, *La scienza nel codice. Il diritto processuale penale nell'Italia fascista*, in *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processualpenalistica italiana*, a cura di L. Garlati, Giuffrè, Milano 2010, pp. 57-107, p. 65.

<sup>38</sup> ACS, *Ministero dell'interno, Direzione generale pubblica sicurezza, divisione polizia politica, Affari per materia*, b. 158, fasc. 1, appunti del 31 dicembre 1931 e del 18 aprile 1932. L'autore era Bruno Cassinelli, famoso e potente avvocato della capitale, ex deputato socialista, il suo nome – Brucassi, lo pseudonimo – comparve nell'elenco degli informatori dell'Ovra. Cfr. M. CANALI, *Le spie del regime*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 187 e 260; A. MENICONI, *La «maschia avvocatura». Istituzioni e professione forense in epoca fascista (1922-1943)*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 326-327.

<sup>39</sup> ACS, *Carte Salvatore Messina 1943-1945*, Diario, vol. III, 25 febbraio 1944, p. 587.

<sup>40</sup> P. SARACENO, *Le «epurazioni» della magistratura in Italia. Dal Regno di Sardegna alla repubblica: 1848-1951*, in «Clio», XXIX (1993), pp. 505-523, p. 519; ID., *I magistrati italiani tra fascismo e Repubblica. Brevi considerazioni su un'epurazione necessaria, ma impossibile*, ora in *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, a cura di A. Meniconi, G. Neppi Modona, il Mulino, Bologna 2022, pp. 29-64, pp. 34-36; *passim* nel volume.

#### 4. *Il culmine della dittatura: de Francisci e Solmi*

A Rocco subentrò Pietro de Francisci (1932-1935)<sup>41</sup>, ma la composizione degli uffici di diretta collaborazione del ministro sarebbe cambiata profondamente solo con la nomina di Arrigo Solmi, responsabile del dicastero dal 1935 al 1939. Nelle carte si trova, infatti, testimonianza del gran numero di richieste proveniente dai magistrati (ma non solo) per far parte del Gabinetto, dovuta anche alla volontà del ministro di voler cambiare tutta la compagine di supporto alla sua azione.

Emersero soprattutto due elementi di novità rispetto alla gestione precedente. Il primo era costituito dal requisito della tessera del Pnf, reso obbligatorio per questi uffici a partire dal 1935: comprensibilmente in anticipo rispetto all'intera magistratura per cui sarebbe scattato nel 1940, mentre per i nuovi magistrati la tessera era stata resa obbligatoria (come per i nuovi dipendenti dello Stato da quell'anno) già dal 1932. Di fatto, però, tutti i giudici furono «caldamente» invitati a iscriversi a partire dallo stesso 1932, e la tessera costituiva di fatto un requisito per aspirare a fare carriera: se ne trova ampiamente traccia nei loro fascicoli personali.

Inoltre – secondo elemento – il guardasigilli, che proveniva dal Ministero dell'educazione nazionale, portò con sé i funzionari che lo avevano coadiuvato in quell'esperienza e mostrò una netta preferenza per i magistrati con una preparazione in materia sindacale e corporativa<sup>42</sup>. Inoltre, proprio per volontà di Solmi, iniziarono, dapprima in forma sperimentale, poi (dal 1937) in via definitiva, corsi di «addestramento» per la preparazione «tecnica e soprattutto spirituale» rivolti ai nuovi uditori. Per la prima volta un tirocinio di preparazione politica fascista (dal 1939 presso il Foro Mussolini a Roma con insegnanti dell'Accademia della gioventù italiana del Littorio) affiancava le materie strettamente giuridiche. Le lezioni ai più giovani furono poi seguite, sempre nel 1937, da corsi di aggiornamento per i magistrati già in servizio, allo scopo di dare sia una preparazione tecnica su alcune materie (tra cui medicina legale, tecnica commerciale, industriale e bancaria), sia una «maggiore uniformità di indirizzo» giurisprudenziale, insieme a un più forte «spirito di affiatamento» tra i giudici<sup>43</sup>.

In definitiva, proprio l'interesse che Solmi, professore ed eminente studioso di storia del diritto italiano, continuò a dimostrare per i temi dell'istruzione, rafforzò di fatto la centralità del Gabinetto in sostituzione del

---

<sup>41</sup> Il capo di Gabinetto con de Francisci fu il magistrato Pietro Bonicelli.

<sup>42</sup> ACS, *Ministero di grazia e giustizia, Gabinetto*, b. 1, fasc. 2.

<sup>43</sup> Per un approfondimento cfr. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit. nt. 11, pp. 159-163.

ministro. E in effetti, sia il nuovo guardasigilli che il precedente (anch'egli un professore, de Francisci) erano giudicati dagli ambienti giudiziari – così come riportato sempre dalle veline della polizia politica<sup>44</sup> – dei «teorici». Del resto, sia pure a scopo polemico, il loro successore, Dino Grandi, nel 1940 li avrebbe appaiati, in un appunto al duce, definendoli «incapaci di «lottare» contro il Consiglio di Stato e responsabili di aver messo «in disarmo» il Ministero<sup>45</sup>.

La gestione del potere in materia di amministrazione della giustizia fu lasciata ancora una volta in mano ai collaboratori del Ministero, e nel caso di de Francisci, anche al suo sottosegretario, il magistrato Antonio Albertini<sup>46</sup>, che ben conosceva gli ambienti giudiziari e aveva visto la sua carriera decollare dopo aver sostituito i giudici nel caso Matteotti nel 1925 (e aver partecipato, in pratica, all'affossamento della rigorosa indagine condotta dai suoi predecessori Umberto Guglielmo Tancredi e Mauro De Giudice)<sup>47</sup>.

A capo del Gabinetto di Solmi fu posto Gaetano Cosentino, magistrato nato nel 1880, senatore dal 1939, affiancato da altri tre giudici (e da cinque cancellieri e dieci tra dattilografi e personale ausiliario). A questi andavano aggiunti il segretario particolare del ministro e il suo vice, più il capo dell'Ufficio legislativo e altri due magistrati addetti, per un totale di cinquantadue persone (compresi gli agenti di custodia)<sup>48</sup>. Anche sul giudice di origine potentina si addensarono ben presto critiche per «difetto di scrupolosità e imparzialità» nella sua azione, così come riportato dalle «veline» della polizia politica, e soprattutto essere stato favorito in modo smaccato: promosso nel 1936 al grado di presidente di sezione di Cassazione, avrebbe superato, come risulta dalle *Graduatorie* del personale, almeno centoquaranta colleghi prima di lui.

<sup>44</sup> ACS, *Ministero dell'interno, Direzione generale pubblica sicurezza, divisione polizia politica, Affari per materia*, b. 158, fasc. 1, appunti dell'11 aprile 1935 e senza data, ma tra luglio e agosto 1935.

<sup>45</sup> Ministero degli affari esteri, Archivio storico diplomatico, *Carte Dino Grandi*, b. 119, fasc. 165, sfasc. 2.

<sup>46</sup> Antonio Albertini era in effetti un uomo politico: iscritto al Pnf dal 1923, potente direttore generale degli Istituti di prevenzione e pena fino al 1929, e in seguito deputato (1929-1939) e senatore dal 1939. Vero uomo affidabile del regime, fu nominato nel 1938 al 1942 procuratore generale della Corte di cassazione. Con i soliti toni encomiastici cfr. SAVINO, *La nazione operante. Albo d'oro del fascismo*, cit. nt. 35, *ad indicem*.

<sup>47</sup> M. DEL GIUDICE, *Il magistrato che fece tremare il Duce. Memorie e Cronistoria del processo Matteotti*, a cura di T.M. Rauzino, s.e. 2022; M. CANALI, *Il delitto Matteotti*, il Mulino, Bologna ed. 2024; G. BUONOMO, *Sul delitto Matteotti. Documenti, ricerche e riflessioni cent'anni dopo*, Bilibion, Milano 2024.

<sup>48</sup> ACS, *Ministero di grazia e giustizia, Gabinetto*, b. 1, fasc. 2, sfasc. 1.

In ogni caso, si trattava a questo punto – nel 1938 – di una struttura considerevole rispetto agli scarni numeri previsti dalle norme del 1924. Ciò avveniva, del resto, in linea con i compiti crescenti che in quegli stessi anni andava assumendo l'amministrazione della giustizia (in virtù dei nuovi codici penale e di procedura penale del 1930, della creazione nel 1926 della Magistratura del lavoro, del Tribunale dei minorenni nel 1934, e del potenziamento di quello delle Acque pubbliche, nel 1933)<sup>49</sup>.

Accanto al Gabinetto crebbe il ruolo dell'Ufficio del personale, guidato dal 1932 dal potentissimo Camillo Cantarano (nominato poi senatore nel 1939) che lo resse fino al 1943, il quale, di tendenze social riformiste all'inizio della sua carriera iniziata nel 1901, aveva lavorato al dicastero fin dall'età liberale dal 1905. Secondo la testimonianza di Salvatore Messina egli è stato «il vero ministro della giustizia per otto o nove anni. Ha fatto sempre quello che ha voluto, limitandosi a informare il ministro, tranne rare occasioni in cui quegli aveva ragioni speciali per imporre la propria volontà»<sup>50</sup>.

Tracce del potere del direttore generale, nonché delle trame tessute da diversi funzionari per entrare nelle sue grazie e ottenere l'agognata promozione (o trasferimento) le rinveniamo in quasi tutti i fascicoli personali dei magistrati. Era del resto abbastanza naturale, perché non vi era aspetto della carriera che sfuggisse all'occhiuto intervento dell'Ufficio<sup>51</sup>: ciò al punto che si può dire che il vero controllo sulle «carriere» era tenuto saldamente nelle sue mani (oltre che in quelle di Mariano d'Amelio, dal 1923 primo presidente della Suprema Corte di cassazione). Cantarano, nominato senatore nel 1939, sarebbe diventato (secondo l'accusa avanzata poi in sede di epurazione dal commissario aggiunto Mario Berlinguer) un personaggio «nefasto» con il potere di gestire la sorte dei magistrati «nella pratica sempre più arbitraria delle stesse leggi arbitrarie»<sup>52</sup>.

Poco prima della fine del regime, il potente direttore generale sarebbe stato messo repentinamente a riposo, vittima del desiderio del ministro Alfredo De Marsico (succeduto il 6 febbraio 1943 a Dino Grandi) di liberarsi di collaboratori ingombranti (e soprattutto troppo legati al suo predecessore)<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit. nt. 11, p. 176 ss.

<sup>50</sup> ACS, *Carte Salvatore Messina 1943-1945*, Diario, vol. I, 13 luglio 1943, p. 174.

<sup>51</sup> O. ABBAMONTE, *La politica invisibile. Corte di Cassazione e magistratura durante il Fascismo*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 144-146.

<sup>52</sup> M. BERLINGUER, *La crisi della giustizia nel regime fascista*, Migliaresi, Roma 1944, p. 40.

<sup>53</sup> ACS, *Ministero di grazia e giustizia, Ufficio superiore del personale e Affari generali, Ufficio II, Ma-*

5. *Il Ministero di Dino Grandi (1939-1943)*

Due sono le figure che si stagliano sopra le altre nella gestione del Ministero e delle politiche della giustizia in quel periodo: Dino Mandrioli, capo di Gabinetto e Gaetano Azzariti, capo del Legislativo<sup>54</sup>.

Sono anni quelli in cui – ricordiamolo – il ministro era spesso impegnato nei diversi teatri di guerra (soprattutto in Albania), ma comunque – stando alle carte – presente nei momenti decisivi sia delle riforme degli anni Quaranta (codice civile, codice di procedura civile, ordinamento giudiziario). Grandi fu anche attivo nell'influenzare o «dirigere» i magistrati (che furono iscritti d'ufficio, per suo volere, alla Federazione fascista dell'Urbe), ad es. nella repressione dei reati anonari, salvo qualche volta proteggerli nei confronti delle pretese del Partito a livello locale<sup>55</sup>.

In effetti, secondo le direttive di Mussolini, il nuovo guardasigilli accelerò considerevolmente e portò a termine l'opera del regime in campo giudiziario<sup>56</sup>. Riprese, infatti, in mano la codificazione in campo civile e della procedura civile, coinvolgendo i maggiori esponenti della scienza giuridica dell'epoca come Piero Calamandrei e Francesco Carnelutti anche se antifascisti<sup>57</sup>.

Il capo di Gabinetto che lo affiancò, Mandrioli, era nato nel 1883 in un paese del Bolognese (come lo stesso guardasigilli): alla guida dell'Ufficio dal 1939 fu il vero motore operativo della realizzazione dei due codici, nonché dell'ordinamento giudiziario del 1941. Quest'ultimo provvedimento, emanato a completamento del codice di procedura civile, fu soprattutto il frutto della macchina ministeriale, in particolare di Cantarano, più che del ministro o del primo presidente d'Amelio, all'epoca quasi in pensione e

---

*gistrati fascicoli personali Fascicoli personali magistrati [d'ora in poi fascicoli personali magistrati], III versamento, fasc. 66653; cfr. inoltre Senato della Repubblica, Archivio storico, Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista, a cura di E. Gentile, E. Campochiaro, Bibliopolis, Napoli 2003, pp. 513-514.*

<sup>54</sup> BERTINI, *L'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia*, cit. nt. 15, p. 202.

<sup>55</sup> Ministero degli affari esteri, Archivio storico diplomatico, *Carte Dino Grandi*, bb. 122 e 125.

<sup>56</sup> D. GRANDI, *Il mio paese. Ricordi autobiografici*, il Mulino, Bologna 1985.

<sup>57</sup> Cfr. F. CIPRIANI, *Il codice di procedura civile tra gerarchi e processualisti. Riflessioni e documenti nel cinquantenario dell'entrata in vigore*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1992, p. 26 ss. Si veda: G. MELIS, A. MENICONI, *Il professore e il ministro. Calamandrei, Grandi e il nuovo Codice*, in *Piero Calamandrei e il nuovo Codice di procedura civile (1940)*, a cura di G. Alpa, S. Calamandrei, F. Marullo di Condojanni, il Mulino, Bologna 2018, pp. 125-176.

con il quale Grandi non era certo in sintonia<sup>58</sup>. In effetti, il ministro così definiva d'Amelio in una nota al duce:

una specie insomma di Dittatore del nostro Diritto, ha presentato nel 1936 e cioè a dieci anni di distanza, dico dieci anni, dall'emanazione della Carta del lavoro il Progetto italo-francese del codice civile delle obbligazioni che avrebbe dovuto coll'attivo consenso del guardasigilli Solmi, diventare il codice Mussoliniano del Ventennale della Rivoluzione fascista<sup>59</sup>.

Il ruolo nevralgico di Mandrioli è peraltro documentato dall'ampia corrispondenza nel merito di questi e di altri provvedimenti, che dimostra inequivocabilmente come egli fosse il vero referente per i magistrati, per chi si occupava delle singole questioni (come gli esperti incaricati di redigere i testi), e, più in generale, costituisse il terminale del guardasigilli per tutto ciò che riguardava l'amministrazione corrente della giustizia<sup>60</sup>. A lui arrivavano, ad esempio, tutte le richieste del Partito o le segnalazioni di Mussolini, affinché si intervenisse sui magistrati giudicati particolarmente «clementi» nell'applicazione delle sanzioni per i reatiannonari, o, ancora, le relazioni degli ispettori inviati a verificare situazioni delicate nei singoli tribunali. E sempre di sua mano, anche se firmata dal ministro, era spesso la decisione finale in materia<sup>61</sup>.

Lo stretto rapporto con Grandi procurò, del resto, a Mandrioli (come, lo si è accennato, per molti suoi colleghi ai vertici degli uffici ministeriali) anche la possibilità di un avanzamento di carriera di gran lunga più veloce

---

<sup>58</sup> A. MENICONI, *Magistratura e fascismo: l'ordinamento giudiziario del 1941*, in *Il tempo e le istituzioni. Scritti in onore di Maria Sofia Corciulo*, a cura di G. D'Agostino, M. Di Napoli, S. Guerrieri, F. Soddu, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2017, pp. 431-442. Si veda ora l'approfondita ricostruzione di L. D'ORAZIO, *Ettore Casati: un «coscienzioso magistrato» sotto il fascismo. Il parere inedito sull'ordinamento giudiziario del 1941*, *Historia et ius*, Roma 2025, in part. p. 97 ss.

<sup>59</sup> ACS, *Segreteria particolare del duce, Carteggio ordinario*, 1922-1943, b. 817, F. 50012/I-50012/II, 500.012, vol. I, appunto al duce del 10 gennaio 1940. L'alto magistrato sarebbe voluto rimanere al suo posto fino al termine della guerra, ma il decreto predisposto da Grandi, con cui lo si prorogava nelle sue funzioni, non conteneva alcuna garanzia di inamovibilità e quindi decise di lasciare. Cfr. V. CLEMENTE, *D'Amelio, Mariano*, in *Dbi*, 32, 1986, *ad vocem*.

<sup>60</sup> Ministero degli affari esteri, Archivio storico diplomatico, *Carte Dino Grandi*, b. 119, fasc. 165, sfasc. 3.

<sup>61</sup> *Ibid.*, b. 122. Si veda anche ACS, *Ministero di grazia e giustizia, Gabinetto*, b. 5.

rispetto ai suoi colleghi di pari grado. Alla fine del fascismo il magistrato fu sottoposto a procedimento di epurazione e dispensato dal servizio dalla Commissione istituita per il Ministero della giustizia il 28 novembre 1944<sup>62</sup>. La vicenda si concluse con l'estinzione del procedimento, poiché nelle more della vicenda Mandrioli aveva chiesto e ottenuto di essere collocato a riposo, per poi tornare in ruolo nel 1950 e uscirne definitivamente solo nel 1953<sup>63</sup>.

Al terzo cardine dell'amministrazione della giustizia, dopo Gabinetto e Personale, era, lo si è detto, l'Ufficio legislativo, alla cui guida fu, per quasi tutto il periodo fascista, preposto Gaetano Azzariti.

Se ormai sappiamo quasi tutto della biografia del magistrato napoletano<sup>64</sup> e del ruolo quasi di «legislatore» del periodo fascista grazie alla grande competenza giuridica, che gli valeva una sicura indispensabilità per i guardasigilli che si succedettero nel ventennio, forse vale la pena di soffermarsi sui suoi stretti rapporti con Grandi.

L'incarico di responsabile dell'attività legislativa del dicastero (e in definitiva, del governo) avrebbe costituito l'elemento centrale della prima parte della vita professionale di Azzariti, che, da quella delicata postazione, era di fatto in grado di intervenire su tutti i provvedimenti normativi di rilievo del regime. Egli avrebbe conservato la carica ininterrottamente fino al 1949, con la pausa coincidente con la nomina di ministro della Giustizia nel primo governo Badoglio, dopo la caduta del fascismo<sup>65</sup> e quella del pe-

<sup>62</sup> *Ibid.*, fasc. 9 e 10; *ibid.*, *Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria, Epurazione*, b. 5, fasc. 39; *ibid.*, *fascicoli personali magistrati, III versamento*, fasc. 67139, cit. da F.A. GENOVESE, *Dalla nascita (1924-1928) degli uffici del Massimario e del Ruolo alla loro unificazione, nella Corte di Cassazione (1941)*, in «Le Carte e la Storia», XXVIII (2022), n. 1, pp. 59-73, p. 70.

<sup>63</sup> MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, cit. nt. 11, p. 213.

<sup>64</sup> Su Azzariti c'è ormai molta letteratura: F. LANCHESTER, *Azzariti, Gaetano*, in *Dbi*, 34, 1988, *ad vocem*; BERTINI, *L'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia*, cit. nt. 15; G. FOCARDI, *Le sfumature del nero: sulla defascistizzazione dei magistrati*, in «Passato e presente», n. 64 (2005), pp. 61-87, p. 75 ss.; A. MENICONI, *Azzariti, Gaetano*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (secc. XII-XX)*, dir. da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletti, il Mulino, Bologna 2013, *ad vocem*; EAD., *Azzariti, Gaetano*, in *Il potere opaco. I gabinetti ministeriali nella storia d'Italia*, a cura di G. Melis, G. Tosatti, il Mulino, Bologna 2019, pp. 26-36; M. BONI, «*In questi tempi di fervore e di gloria*». *Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, Bollati Boringhieri, Torino 2022. Le informazioni sono tratte da ACS, *Ministero di grazia e giustizia, fascicoli personali magistrati, IV versamento*, fasc. 70045; *ivi*, *Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria, Epurazione*, b. 2, *fasc. ad nomen*.

<sup>65</sup> Dal 25 luglio 1943 al 15 febbraio 1944 (ma effettivamente fino al 9 settembre 1943). Nei mesi prima della liberazione di Roma (4 giugno 1944) egli sarebbe stato ricercato dai

riodo della Repubblica sociale italiana, cui non aderì. Ebbe, inoltre, parte importante nella codificazione civile degli anni Quaranta, sia per l'elaborazione del codice civile del 1942 (di cui sarebbe stato uno degli autori principali)<sup>66</sup>, sia, pochi anni prima, di quello di procedura civile, occupandosi in particolare delle questioni di competenza e del regolamento di competenza. Azzariti fu, infatti, tra i magistrati incaricati nel 1940 dal ministro Grandi di riordinare il precedente progetto Solmi, insieme ad Antonio Azara, Dino Mandrioli e Leopoldo Conforti (che maggiormente lavorò alla stesura finale con Calamandrei)<sup>67</sup>.

Nel 1944 si propose a carico di Gaetano Azzariti l'epurazione, con l'accusa soprattutto di aver presieduto il cosiddetto Tribunale della razza<sup>68</sup>, nonché di aver sempre appoggiato le politiche del passato regime<sup>69</sup>. Andò

---

nazifascisti. Cfr. ACS, *Ministero di grazia e giustizia, Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria, Epurazione*, b. 2, fasc. ad nomen.

<sup>66</sup> N. RONDINONE, *Storia inedita della codificazione civile*, Giuffrè, Milano 2003, *passim*. In generale si veda *La costruzione della legalità fascista negli anni Trenta*, a cura di I. Birocchi, G. Chiodi, M. Grondona, RomaTre-Press, Roma 2020.

<sup>67</sup> Cfr. G. CIANFEROTTI, *Ufficio del giurista nello Stato autoritario ed ermeneutica della reticenza. Mario Bracci e Piero Calamandrei dalle giurisdizioni di equità della grande guerra al codice di procedura civile del 1940*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 37 (2008), pp. 259-323, p. 294 ss. Si veda poi *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, a cura di P. Barile, Giuffrè, Milano 1990.

<sup>68</sup> Era la Commissione istituita presso la Direzione generale per la demografia e la razza del Ministero dell'interno, per «decidere la non appartenenza di un individuo alla razza ebraica anche in difformità delle risultanze dello stato civile» in base alla l. n. 1024 del 13 luglio 1939. Il fatto fu denunciato per primo da Ruggero Zangrandi che però puntualizzò come sembrava fosse stato seguito dal Tribunale un criterio di larghezza per riconoscere l'«arianità», fatto che aveva suscitato attacchi da parte dei razzisti più convinti (R. ZANGRANDI, *Il lungo viaggio attraverso il fascismo*, Feltrinelli, Milano 1963<sup>3</sup>, p. 409). Sul «mercato» per la concessione della discriminazione, si veda, tra gli altri, R. DE FELICE, *Gli ebrei italiani sotto il fascismo*, Einaudi, Torino 1961, p. 415 ss. e S. GENTILE, *La legalità del male. L'offensiva mussoliniana contro gli ebrei nella prospettiva storico-giuridica (1938-1945)*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 183-184, sopr. in nota. Per un'interpretazione più severa del ruolo di Azzariti nella persecuzione antiebraica BONI, «In questi tempi di fervore e di gloria». *Vita di Gaetano Azzariti*, cit. nt. 64, pp. 73-149.

<sup>69</sup> N. RONDINONE, «*Il Tribunale della razza*» e la magistratura, in *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto: a 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di L. Garlati, T. Vettor, Giuffrè, Milano 2009, pp. 195-205, p. 198 ss. Sui cospicui pagamenti ottenuti da Azzariti – al pari di diversi alti funzionari – per la sua attività al Ministero (esclusi gli stipendi), cfr. FOCARDI, *Le sfumature del*

però immune dalle accuse, senza neanche essere sottoposto al giudizio della Commissione di epurazione, tanto la sua opera era giudicata preziosa dal nuovo guardasigilli Palmiro Togliatti<sup>70</sup>, di cui presto divenne consulente. Per chiudere la vicenda dell'epurazione di Azzariti (che era stato denunciato anche da alcuni colleghi) bastò quindi, il 19 ottobre del 1944, una frase di un anonimo, non identificabile (ma assai potente) responsabile, apposta sulla richiesta dell'alto commissario per l'epurazione. Testualmente: «non lo ritengo opportuno»<sup>71</sup>.

Dopo il collocamento a riposo, avvenuto nel 1951 con il grado di presidente del Tribunale delle acque (immediatamente inferiore a quello di primo presidente della Cassazione), nel 1955 per Azzariti si aprì la seconda e finale parte della sua vita professionale, la più prestigiosa. Allora, infatti, fu nominato dal presidente della Repubblica, giudice della Corte costituzionale, e designato suo presidente dal 1957 fino alla sua morte, avvenuta a Roma nel 1961<sup>72</sup>.

Il rapporto di Azzariti con Grandi, che già si era saldato molto durante i lavori sui codici, conobbe un momento di estrema consonanza nella primavera del 1940. Fu allora, infatti, che – si suppone – su impulso dello stesso Azzariti, il ministro propose un decreto, che sanzionava la posizione dell'Ufficio legislativo come unico all'interno dell'amministrazione italiana e il suo rafforzamento, anche numerico, vista la crescita delle sue funzioni in relazione ai nuovi codici. Si prevedeva il controllo della struttura ministeriale su tutti gli atti normativi del Governo e si stabiliva che a dirigerlo dovesse essere un magistrato di grado non inferiore al terzo (in pratica Azzariti stesso o comunque quello era il grado dei presidenti di sezione della Cassazione, dei primi presidenti e procuratori generali di Corte d'appello). Avrebbero potuto far parte dell'Ufficio, oltre a sei magistrati, anche funzionari provenienti da altre amministrazioni «competenti in determinati rami della legislazione», nonché ulteriori magistrati, lasciando la fissazione del loro numero al ministro. In fondo – sostenne Grandi in un appunto al

---

*nero: sulla defascistizzazione dei magistrati*, cit. nt. 64, p. 75.

<sup>70</sup> Togliatti fu ministro della Giustizia dal 21 giugno 1945 al 1° luglio 1946.

<sup>71</sup> ACS, *Ministero di grazia e giustizia, Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria, Epurazione*, b. 2, fasc. *ad nomen*.

<sup>72</sup> Cfr. A.M. SANDULLI, *Gaetano Azzariti (in memoriam)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XI (1961), pp. 441-446; le pagine dedicate alla Corte costituzionale in N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Feltrinelli, Milano 1973, pp. 185-280, p. 215 ss.; C. RODOTÀ, *Storia della Corte costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 1999 e *1956-2006 Cinquant'anni di Corte costituzionale*, 3 voll., Corte costituzionale, Roma 2006.

duce del 3 aprile 1940<sup>73</sup> – il testo fotografava la situazione esistente di fatto (a partire dal 1927) e i compiti dell'Ufficio quale consulente legislativo dell'attività complessiva del governo, compresi tutti i provvedimenti sottoposti al «visto» del guardasigilli (previsto dal Testo unico n. 1256 del 24 settembre 1931, che riproduceva le disposizioni della legge n. 1731 del 23 giugno 1854 sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi)<sup>74</sup>. Era in effetti un riordinamento, ma le attribuzioni e la struttura, necessaria a esercitarle, dell'Ufficio erano ora scritte in un provvedimento normativo, non più affidate alla prassi esercitata da un ministro o da un altro.

Su quel decreto si scatenò un vero e proprio scontro di inusitata violenza tra Grandi e Azzariti (ovviamente defilato) e il presidente del Consiglio di Stato (CdS) Santi Romano, che avrebbe desiderato un Ufficio legislativo della Presidenza del consiglio, formato ovviamente da consiglieri di Stato (l'organo dipendeva dalla stessa Presidenza). Romano colse probabilmente la palla al balzo – il richiesto parere dello stesso CdS sul decreto – per dare un colpo all'Ufficio di Azzariti, ritenuto (com'era) forse troppo potente, e allo stesso guardasigilli.

Nel parere dell'Adunanza generale del CdS del 25 marzo l'organo si era espresso, infatti, con molta nettezza contro il decreto, esprimendo «gravi dubbi sulla sua legittimità e convenienza» che non erano stati chiariti dal Ministero. Soprattutto il parere aveva obiettato contro la pretesa di essere l'unico (o meglio il fondamentale) Ufficio legislativo per tutta l'amministrazione (com'era in realtà). «Nell'ordinamento costituzionale fascista» questa funzione – aveva sostenuto il CdS – non poteva che esser svolta da un «or-

---

<sup>73</sup> Ministero degli affari esteri, Archivio storico diplomatico, *Carte Dino Grandi*, b. 119, fasc. 165, sfasc. 2.

<sup>74</sup> R.d. n. 830 del 18 aprile 1940. All'art. 2 recitava: «L'Ufficio legislativo provvede, nell'ambito della competenza del Ministero grazia e giustizia, ai compiti seguenti, salvo gli altri affari che gli siano deferiti dal Ministro Guardasigilli: 1) Esame di problemi generali in materia legislativa. Pareri sulla interpretazione delle leggi. Commissioni di studi legislativi e loro coordinamento. 2) Collaborazione nella preparazione di provvedimenti legislativi e regolamentari. Rapporti con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con i vari Ministeri. Relazioni con il Senato del Regno e con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni per ciò che riguarda l'attività legislativa del Ministero di grazia e giustizia. 3) Revisione tecnico-giuridica dei provvedimenti e coordinamento di essi con i principi direttivi della legislazione generale. 4) Deleghie legislative. Decreti-legge. Esame della loro legittimità in relazione alle leggi costituzionali 31 gennaio 1926-IV, n. 100, e 19 gennaio 1939-XVII, n. 129. 5) Esame dei provvedimenti sottoposti al visto del Guardasigilli per quanto concerne la forma esteriore delle leggi o il tenore dei decreti».

gano di revisione normativa legislativa alle dipendenze del Capo di Governo», superando la previsione normativa del «visto» da parte del guardasigilli (introdotto dalla legge n. 1696 del 15 dicembre 1930) su tutti i provvedimenti legislativi, in quanto in contrasto con la legge fondamentale (ergo costituzionale) del 1925 sulla Presidenza del consiglio (l. n. 2263).

Nel Consiglio dei ministri del 2 aprile 1940, la discussione sul punto all'ordine del giorno (la «giornata degli equivoci» per Grandi) diede luogo a una discussione accesa (un «baccano») tra i ministri, avvenuta sotto gli occhi del duce. E, dapprima, il Consiglio sospese l'approvazione del provvedimento, che, dopo ulteriori pressioni del ministro direttamente su Mussolini, fu comunque approvato «con osservazioni», evidentemente senza specificare quelli che sarebbero stati i cambiamenti successivi<sup>75</sup>.

Dopo quella disputa in Consiglio dei ministri, lo stesso 3 aprile, lo stesso Grandi controbatté con altrettanta violenza all'attacco del CdS (un atto «inqualificabile fuori dalle sue attribuzioni» con «insinuazioni gratuite sul guardasigilli che esorbiterebbe dalle sue funzioni a scapito del capo del governo»), rivolgendosi al capo di Gabinetto della Presidenza Luigi Russo e ad altri ministri. Soprattutto a Russo il ministro rimproverava di non avergli manifestato l'appoggio necessario proprio nel Consiglio e gli ricordò in modo brusco che il duce aveva dato il suo *placet* al decreto nella stesura iniziale. In un altro appunto direttamente al duce, nella stessa data, Grandi sottolineava come «la ragione vera di questo atto inammissibile» fosse dovuta al fatto che l'appena approvato nuovo codice di procedura civile (in Consiglio dei ministri) «toglieva per sempre al Consiglio di Stato la speranza di costituirsi in Magistratura del Lavoro n. 2» con conseguente aumento di organici e promozioni<sup>76</sup>. In appunti redatti a mano evidentemente con fibrillazione (e poi in parte cancellati) si ritrovano anche parole ingiuriose nei confronti del presidente Romano<sup>77</sup>, comunque presenti anche nel testo inviato a Mussolini, laddove il parere del Consiglio di Stato era definito «la reazione di un vecchio impotente, maligno, bugiardo e somaro». In una nota più ragionata, scritta con una grafia ordinata da Azzariti (ovvero la persona

<sup>75</sup> ACS, *Presidenza del Consiglio dei ministri, Verbalì del Consiglio dei ministri 1938-40*, Adunanza del Consiglio dei ministri 2-4-1940.

<sup>76</sup> Ministero degli affari esteri, Archivio storico diplomatico, *Carte Dino Grandi*, b. 119, fasc. 165, sfasc. 2.

<sup>77</sup> «Il Consiglio di Stato ha commesso un eccesso di potere... se potere può chiamarsi quello della biscia vecchia e sdentata che credendosi un bel giorno vipera giovane e velenosa si prova a mordicchiare, ma tutto si riduce a un po' di bava senza conseguenze», recita la minuta, poi cancellata, di Grandi dell'8 aprile 1940, ivi.

interessata dal provvedimento) compare un approccio più morbido ed elaborato che veniva incontro ad alcune riserve avanzate non solo dalla Presidenza, ma anche dalla Ragioneria dello Stato e dal Ministero delle finanze. In particolare, su indicazione dello stesso Azzariti all'art. 2 del decreto venne introdotta una forte limitazione ai compiti dell'Ufficio che erano ora fissati «nell'ambito della competenza del Ministero grazia e giustizia»<sup>78</sup>.

In definitiva il decreto fu approvato con alcune, poche, modifiche, ma la questione della preminenza dell'Ufficio legislativo della Giustizia sarebbe rimasta aperta. Era stato, infatti, creato sempre in quel periodo un «Ufficio studi e provvedimenti ministeriali» per «attuare le direttive» del duce in materia legislativa, malgrado l'opposizione irritata di Grandi, che la giudicava una mossa sempre del Consiglio di Stato (i cui magistrati facevano parte di questa nuova struttura) ancora per sottrarre competenze e poteri alla Giustizia e, in definitiva, a lui stesso<sup>79</sup>.

Nondimeno, dopo la caduta del fascismo, nel 1943-1944 si ha notizia di un Ufficio studi e legislazione presso la Presidenza (Governi Bonomi II e Parri) affidato a consiglieri di Stato, antesignano dell'attuale Direzione generale affari giuridici e legislativi (DAGL)<sup>80</sup>, forse vera erede del Legislativo del periodo precedente. Mentre nel dopoguerra tutte le amministrazioni dello Stato si sono ormai dotate di un ufficio legislativo, riducendo di fatto il compito della struttura presso il Ministero della giustizia al solo esame degli aspetti tecnico-giuridici dei provvedimenti<sup>81</sup>.

In ogni caso, questa vicenda, come tante altre, dimostra ancora una volta le incrinature (e gli accesi contrasti) presenti all'interno delle istituzioni «unite» (ma non troppo) sotto la guida di Mussolini, ma che di fatto manifestavano forti contrasti tra di loro, composti poi, non facilmente, dalla volontà del duce<sup>82</sup>.

Ciò che emerge è poi, a mio avviso, l'estrema consonanza tra vertici politici e apparato ministeriale sotto un profilo non esclusivamente tecnico, ma anche in un senso politico e valoriale più vasto.

---

<sup>78</sup> Ivi.

<sup>79</sup> Ivi.

<sup>80</sup> S. DONDI, *Beniamino Leoni e le origini dell'Ufficio legislativo della Presidenza del consiglio dei ministri*, in «Le Carte e la Storia», XXVII (2021), n. 2, pp. 25-33; sul DAGL, cfr. G. MONTEDORO, *Il Dipartimento affari giuridici e legislativi e gli uffici apicali*, in *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit. nt. 2, pp. 1331-1364.

<sup>81</sup> BERTINI, *L'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia*, cit. nt. 15, p. 204 e n.

<sup>82</sup> MELIS, *La macchina imperfetta*, cit. nt. 1.

Quando nel 1947 si svolse il processo contro Grandi davanti alla Corte d'appello di Roma riunita in funzione di Corte d'assise speciale, si ebbe un'ulteriore prova di questo stretto rapporto. Il 27 novembre, infatti, Azzariti rese la sua testimonianza a favore del gerarca fascista (in buona compagnia con quarantacinque testi, tra cui Mandrioli, Cantarano, Conforti, e i giuristi che avevano collaborato alla stesura dei codici). In quell'occasione egli ricordò, tra le altre battaglie combattute fianco a fianco, proprio la vicenda della «lotta per la salvaguardia del visto» del guardasigilli prima della firma del Capo del governo, come esempio del «ripristino del prestigio del suo dicastero» da parte di Grandi<sup>83</sup>. La Corte assolse Grandi dalle accuse di aver commesso crimini fascisti, dipingendolo nella sentenza quasi come un moderno Licurgo<sup>84</sup>.

## 7. *Esiti finali*

Nella Rsi il Ministero fu trasferito a Cremona, mentre il ministro Piero Pisenti e il suo Gabinetto andarono a Brescia (insieme alla, faticosamente, instaurata Corte di cassazione). Il dicastero rimase inalterato nella sua struttura (direzioni generali e diversi uffici, tra cui quello legislativo), ma ovviamente a ranghi ridotti; mentre il Gabinetto fu formato da un cospicuo numero di magistrati (diciotto) e da un segretario particolare<sup>85</sup>.

Dal 27 novembre 1943 capo di Gabinetto, alle dirette dipendenze del guardasigilli, fu nominato Fernando Verna, magistrato di V grado (sostituto procuratore generale di Corte d'appello)<sup>86</sup>. Negli anni della guerra e dell'Italia «divisa in due» rappresentò una figura cardine del Ministero in quanto responsabile dell'organizzazione del sistema giudiziario del Nord e, quindi, in contatto con tutti i magistrati che ne facevano parte<sup>87</sup>. Ma si

<sup>83</sup> Ministero degli affari esteri, Archivio storico diplomatico, *Carte Dino Grandi*, b. 145, f. 194.

<sup>84</sup> Ivi.

<sup>85</sup> ACS, *Ministero della Giustizia RSI, Gabinetto*, b. 21. A. GRILLI, *Tra fronda e occupazione. Magistrati nell'Italia occupata (1943-1945)*, Aracne, Roma 2017, pp. 33-36; ID., *Una legalità impossibile. RSI, giustizia e guerra civile (1943-1945)*, Carocci, Roma 2018, pp. 157-164.

<sup>86</sup> Per le informazioni su Verna sono fondamentali i saggi di L.P. D'ALESSANDRO, *Una presenza scomoda: i magistrati del Tribunale speciale nella transizione alla democrazia*, e T. ROVATTI, *Giudici della Rsi nella guerra civile. Tra «scandalosi salvataggi» e «ingiuste persecuzioni»*, in *L'epurazione mancata*, cit. nt. 40, rispettivamente pp. 65-114 e 155-198, *ad indicem*.

<sup>87</sup> Si veda anche GRILLI, *Tra fronda e occupazione*, cit. nt. 85, *passim*.

trattò anche di un personaggio assai lontano per formazione, per provenienza politica e professionale dai suoi predecessori del ventennio (quasi tutti di estrazione liberale e di alta *expertise* giuridica).

Magistrato requirente, Verna era invece un fascista della prima ora: iscritto al Pnf nel 1922, mobilitato come centurione della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale negli anni della guerra d'Etiopia e in servizio quale capo dell'Ufficio istruzione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato dal 1937 al 1943; nella Rsi fu anche inquadrato nella Guardia repubblicana nazionale.

Verna fu arrestato a Milano per collaborazionismo il 9 giugno 1945, e la Commissione per l'epurazione dell'Alta Italia ne decretò il 5 luglio l'incompatibilità alla permanenza in servizio, con conseguente sospensione dalle funzioni e dallo stipendio (ma con il riconoscimento dell'assegno alimentare). La dispensa dal servizio del magistrato sarebbe stata poi confermata dal Consiglio di Stato il 5 luglio 1947, mentre, successivamente l'11 novembre 1948, la Suprema corte disciplinare della magistratura avrebbe deciso la sua rimozione (senza perdita del trattamento di quiescenza).

Dal punto di vista penale, nel luglio 1946 egli si giovò dell'amnistia, poiché la Sezione speciale della Corte d'assise di Brescia non riconobbe neanche al capo di Gabinetto della Rsi di aver ricoperto elevate funzioni nella Repubblica di Salò (in caso contrario ciò non sarebbe stato possibile applicarla).

Come si è già avuto modo di scrivere, l'epurazione di questi alti magistrati non fu effettiva, al pari di quella nell'amministrazione in generale, salvo pochissime eccezioni (con gli «opportuni» collocamenti a riposo di Saltelli e Cantarano, il rientro successivo di Mandrioli e la «nota» vicenda Azzariti), determinando quella continuità dello Stato, delle norme, delle istituzioni e degli uomini che è ormai evidente da studi recenti e meno recenti<sup>88</sup>.

Se poi si osserva questo ristretto novero di funzionari-magistrati secondo un approccio prosopografico<sup>89</sup>, provando quasi a scattare una fotografia di gruppo, spiccano alcuni tratti in comune: il dato generazionale (nati tra il 1880 e il 1890); l'inizio della carriera al Ministero nel periodo liberale (chi con Vittorio Emanuele Orlando, chi con Lodovico Mortara), il che consentiva loro una profonda conoscenza della struttura e dei suoi meccanismi; l'attenta costruzione di una solida rete di rapporti non solo

---

<sup>88</sup> Per la bibliografia cfr. *L'epurazione mancata*, cit. nt. 40.

<sup>89</sup> Anche qui per la bibliografia si veda G. FRANCISCI, *I gabinettisti professionisti tra la svolta dei primi anni Novanta e oggi*, in *Governare dietro le quinte*, cit. nt. 3, pp. 163-190, pp. 163-167.

tra di loro e con gli altri magistrati, ma anche con alcuni esponenti liberali (come il citato Orlando), che li avrebbe aiutati nel dopoguerra a conservare un ruolo più o meno significativo nelle istituzioni.

Durante il ventennio il Gabinetto e l'Ufficio legislativo della Giustizia ebbero dunque un'importanza superiore ai gabinetti degli altri ministeri, pari forse solo a quelli della Guerra e degli Affari esteri (militari e diplomatici), senza ovviamente menzionare la Presidenza del consiglio (e l'Interno). I loro compiti non furono per nulla residuali rispetto a quelli delle direzioni generali (forse solo a quella del Personale), proprio perché i titolari potevano vantare una sorta di «rappresentanza» degli interessi del mondo giudiziario da cui provenivano (nonché dei propri interessi), ed espressero complessivamente (e forse naturalmente) un solido comune sentire con la classe politica al potere.