Comitato Edizioni Gobettiane

SAVERIO MERLINO

POLITICA E MAGISTRATURA DAL 1860 AD OGGI IN ITALIA

Postfazione di Guido Neppi Modona

EDIZIONI DI STORIA E LETTERATURA

Postfazione

SAVERIO MERLINO: ANARCHICO, GIURISTA, AVVOCATO

1. *Una famiglia di giuristi.*

Francesco Saverio Merlino è certamente una figura assai complessa e il volumetto che viene qui riproposto riflette il carattere poliedrico del personaggio. Nato nel 1856 a Napoli in una famiglia di giuristi, nelle pagine introduttive riserva ampio spazio alle funzioni giudiziarie svolte dal padre nel periodo borbonico e poi sotto il Governo italiano, nonché dal fratello Pasquale (pp. III-XI). In linea generale, Merlino delinea il quadro di una magistratura borbonica «dotta, imparziale ed onesta», distinguendo però tra totale dipendenza dal Governo nelle materie di rilevanza politica, sino all'istituzione di corti speciali, e l'indipendenza, onestà e imparzialità nelle ordinarie cause civili e penali (pp. III-IV). Alcuni magistrati borbonici furono destituiti dal Governo italiano, mentre il padre, giudice di gran Corte criminale (equivalente ad una Corte di appello), mantenne il suo incarico. Da quel momento, tuttavia, iniziarono le sue disavventure giudiziarie per avere assunto posizioni non gradite al potere centrale. Dapprima trasferito da Potenza con il compito di istituire nuovi tribunali in località impervie e remote della regione, poi degradato da consigliere d'appello a giudice di tribunale in sedi disagiate, finì per chiedere il collocamento a riposo (pp. IV-VI).

Pasquale, fratello di Saverio più giovane di due anni, entra in magistratura e percorre una normale carriera,

per lo più negli uffici del pubblico ministero, sino a divenire procuratore generale di Corte di appello. Ha occasione anch'egli di sperimentare il controllo che il Governo, nella persona del ministro di Grazia e Giustizia, esercitava sulla magistratura. Nel corso di un giudizio nei confronti di un maestro comunale, arrestato per avere fatto propaganda socialista in una caserma, nella sua requisitoria conclude per l'insussistenza del reato, in base al presupposto che la caserma non poteva essere considerata luogo pubblico in quanto la porta di ingresso era chiusa. Convocato dal ministro di Grazia e Giustizia per rendere conto di questa sua requisitoria, chiede lui stesso di essere trasferito alle più tranquille funzioni della magistratura giudicante (pp. VIII-X).

Anche Saverio nasce come giurista: si laurea giovanissimo presso la facoltà di Legge dell'Università di Napoli e inizia la sua militanza come avvocato difensore di esponenti di rilievo del movimento anarchico, internazionalista e socialista, tra cui l'amico e compagno di scuola Errico Malatesta.

2. *La dipendenza della magistratura dal Governo.*

I due episodi relativi all'attività giudiziaria del padre e del fratello Pasquale consentono a Saverio di giocare a carte scoperte sin dall'introduzione del suo volumetto: l'indipendenza della magistratura dal Governo è «una menzogna convenzionale» e appare quale «un'atroce ironia» (p. XI), sì che il confronto dei rapporti tra giustizia e politica sotto i Borboni e poi dall'Unità d'Italia sino al presente – egli scrive quando il fascismo è ormai al potere da tre anni – è «particolarmente mortificante per noi» (p. 99).

Il suo breve scritto si propone appunto di dimostrare che la magistratura italiana non è mai stata indipendente, ma ubbidisce al Governo, sia per necessità che per convinzione. Essa infatti «crede di appartenere al Governo, di esserne una diramazione» e non ritiene di «essere un

potere a sé, e cui spetti di impedire e reprimere gli arbitrii e le illegalità che si commettono dagli altri poteri dello Stato» (p. 1). Gli esempi della soggezione al potere esecutivo costituiscono il filo conduttore dello scritto di Saverio Merlino e toccano gli aspetti più critici dei rapporti tra magistratura e potere politico dal periodo dello Stato liberale sino ai primissimi anni del regime fascista, talvolta con profili di perdurante attualità.

3. *Sciopero e boicottaggio.*

Uno dei primi temi riguarda la punibilità dello sciopero e del boicottaggio, trattati congiuntamente. Il codice penale Zanardelli (art. 166) puniva la cessazione o la sospensione collettiva dal lavoro per fini economici o contrattuali solo se si accompagnava a episodi di violenza o minaccia, quest'ultima definita dall'art. 156 come minaccia di «un grave e ingiusto danno». Il boicottaggio – non espressamente previsto dal codice – veniva fatto rientrare nel reato di chi con violenza o minaccia restringe o impedisce la libertà dell'industria o del commercio (art. 165). Per entrambi i reati Merlino coglie i tratti salienti delle posizioni della magistratura: da un lato, l'estensione delle nozioni di violenza e minaccia, sino a ricomprendervi la mera presenza degli scioperanti nei pressi dei luoghi di lavoro, presumibilmente in atteggiamento non amichevole nei confronti di chi non aderisce allo sciopero; dall'altro, la disparità di trattamento del boicottaggio degli operai contro i padroni, considerato come un delitto (art. 165), mentre quello dei padroni contro gli operai è implicitamente ritenuto un diritto e, infatti, non risulta sia mai stato perseguito (pp. 18-23).

4. *L'associazione per delinquere.*

Ampio spazio è dedicato alla strumentalizzazione del delitto di associazione a delinquere (o dei malfattori), origi-

nariamente destinato a reprimere la criminalità comune organizzata, cioè coloro che, secondo il dettato dell'art. 248, «in numero di cinque o più» si associano per commettere delitti contro l'amministrazione della giustizia, la fede pubblica o l'incolumità pubblica, la persona o la proprietà (puniti con pene che spaziano dai tre agli otto anni di reclusione per i capi o promotori). La magistratura estende però il reato agli anarchici e ai socialisti, che nei loro programmi e statuti hanno obiettivi che potrebbero astrattamente comportare l'incitamento a commettere delitti contro la proprietà (pp. 14-16). In sostanza, Merlino lamenta che nei confronti di anarchici e socialisti venga applicato il più grave delitto di associazione per delinquere, mentre sarebbe semmai ravvisabile il meno grave reato previsto dall'art. 247 del codice penale, che punisce con sanzioni molto più lievi (detenzione da tre mesi a un anno e una multa) chi pubblicamente fa l'apologia di fatti previsti dalla legge come delitto, o incita alla disobbedienza della legge o all'odio fra le classi sociali «in modo pericoloso per la pubblica tranquillità». Secondo Merlino, d'altra parte, non è in genere ravvisabile il pericolo per la pubblica tranquillità, che la magistratura ritiene sussistere sulla sola base di deposizioni testimoniali rese «nel pubblico dibattimento dagli ufficiali preposti al servizio di pubblica sicurezza di aver temuto che qualche pericolo potesse nascere» (p. 17).

5. *Ammonizione e domicilio coatto.*

Sostanzialmente analoghe sono le posizioni della magistratura nei confronti dell'ammonizione e del domicilio coatto, misure di polizia originariamente destinate a sottoporre a controllo delinquenti abituali, oziosi e vagabondi, recidivi, e successivamente estese a socialisti, anarchici e perfino ai repubblicani. L'ammonizione e il domicilio coatto costituivano l'anticamera del processo penale e del carcere, posto che le limitazioni prescritte da

tali misure (non uscire prima e non rientrare dopo una certa ora, non intrattenersi con persone sospette o con altri ammoniti, darsi a uno stabile lavoro entro un termine predeterminato, e via dicendo) erano così numerose e invasive da determinare immancabilmente la loro violazione, a sua volta punita con pene detentive (pp. 7-9). Tali misure e le loro inevitabili ricadute penali vennero estese ad anarchici e socialisti, «non d'altro colpevoli che di professare idee politiche invise al Governo», sì che Merlino denuncia che nel 1895 centinaia di persone fra anarchici e socialisti furono confinate alle Tremiti e a Pantelleria (p. 10). La magistratura viene chiamata in causa per non avere dichiarato illegittima l'estensione dell'ammonizione e del domicilio coatto agli oppositori politici e per aver emesso sentenze di condanna per la violazione delle prescrizioni denunciate dalla pubblica sicurezza (p. 10).

6. *Lo stato di assedio.*

Quanto alle funzioni di controllo che la magistratura avrebbe dovuto svolgere nei confronti delle illegalità da chiunque commesse, ivi compresi gli organi di Governo, un corposo capitolo è dedicato alla incostituzionalità delle dichiarazioni dello stato di assedio. L'autorità militare viene infatti investita del potere di pubblicare bandi aventi forza di legge, che comportano tra l'altro il trasferimento della competenza penale per i reati comuni dalla magistratura ordinaria ai tribunali militari di guerra, anche se commessi anteriormente alla proclamazione dello stato di assedio. Risultano così violati il principio del giudice naturale precostituito per legge e il divieto di istituire tribunali o commissioni straordinarie, disposti dall'art. 71 dello Statuto. A seguito dei movimenti di protesta del 1894 in Lunigiana e in Sicilia, molti imputati di reati comuni, quali oltraggio e resistenza ad agenti della forza

pubblica, istigazione a delinquere e incitamento all'odio tra le classi sociali, associazione per delinquere, vennero sottratti alla giustizia ordinaria dei tribunali penali e delle corti di assise e giudicati e condannati dai tribunali militari di guerra competenti per territorio (pp. 28-30).

Anche in questa vicenda Merlino ripercorre analiticamente e criticamente le considerazioni della Cassazione volte a legittimare l'intervento della giustizia militare: il potere del comandante della piazza di emettere in tempo di guerra bandi aventi forza di legge, riconosciuto dall'art. 251 del codice penale militare di guerra, non contiene alcun limite e può quindi comprendere anche l'auto-attribuzione della competenza a giudicare i reati comuni. Ciò premesso, la Cassazione conclude che, quando ciò sia determinato dalla necessità della pubblica difesa, nulla impedisce al Governo di applicare in via interpretativa le norme relative allo stato di guerra anche nel caso di insurrezioni interne, che al pari della guerra mettono in pericolo l'esercizio della sovranità in una parte del territorio nazionale (pp. 30-32). Merlino mette pure in rilievo che la stessa Cassazione non sembra troppo sicura delle sue conclusioni, tanto è vero che invoca la consuetudine a sostegno dell'interpretazione estensiva dell'art. 251 del codice penale militare di guerra, ancora una volta in violazione del principio statutario del giudice naturale precostituito per legge (p. 38).

7. *L'abuso dei decreti-legge.*

La magistratura è chiamata in causa anche per non aver reagito all'eccessivo e improprio ricorso ai decreti-legge, attraverso i quali il Governo ha legiferato nelle più svariate materie, sino alla creazione di nuovi reati, in clamorosa violazione del principio della riserva di legge in materia penale statuito dall'art. 1 del codice penale (pp. 40-41). In particolare Merlino lamenta che, sulla scia di una decisione del Senato costituito in alta corte di giustizia (p.

42), la Cassazione con una sentenza del 30 dicembre 1922 abbia dichiarato ormai acquisito il diritto del Governo a emanare decreti-legge (p. 47). Ma siamo ormai in periodo fascista e i decreti-legge che vengono menzionati sono quelli del 1923 e del 1924 che hanno soppresso la libertà di stampa e sottratto alla giuria la competenza per alcuni reati politici e per quelli a mezzo stampa, trasferendola ai più affidabili giudici dei tribunali ordinari (p. 46).

Da questo momento nel libro si sovrappongono e si incrociano due filoni di argomenti, tra loro apparentemente incompatibili: da un lato, la descrizione delle modalità attraverso le quali il Governo controlla e indirizza l'attività della magistratura, culminante nel capitolo dedicato alla «giustizia sotto il bastone fascista»; dall'altro, l'avveniristica descrizione dei principi e dei comportamenti di una magistratura effettivamente indipendente e imparziale.

8. *I processi politici.*

Il primo filone, a cui è inizialmente dedicato il capitolo *Come si fabbricano i processi politici*, descrive le modalità adottate per ridurre al silenzio un partito politico inviso al Governo. Su iniziativa del ministero dell'Interno la polizia procede alla perquisizione a livello nazionale di tutte le sedi, circoli, sezioni e all'arresto in quelle sedi e nel loro domicilio privato dei capi e dei gregari. Dal canto suo l'autorità giudiziaria 'fabbrica' i processi, utilizzando le testimonianze degli agenti di pubblica sicurezza che dichiarano che la pubblica tranquillità è scossa e turbata, la patria in pericolo, ma che una volta arrestati i capi e promotori dell'associazione «il paese ha acquistato la sua pace e felicità» (pp. 72-73). La magistratura contesta i reati di cospirazione e di associazione a delinquere, facendo comunque in modo che la competenza spetti ai giudici ordinari, escludendo l'intervento dei giurati popolari (p. 73). In realtà, spiega Merlino, basta pubblicare un

giornale e prende corpo l'associazione sovversiva, formata da redattori, gerente, amministratori, tipografi (p. 74).

Stupisce che tra gli strumenti per indirizzare e orientare gli interventi della magistratura non vengano menzionate le frequentissime circolari del ministro di Grazia e Giustizia, utilizzate soprattutto nei momenti di maggiore tensione e scontro sociale per ottenere più rapidi e rigorosi interventi repressivi, conformi alle esigenze politiche del Governo, nei confronti degli oppositori politici. Le circolari avrebbero dovuto rimanere segrete, ma sovente divennero di dominio pubblico a seguito di fughe di notizie.

9. *Fascisti e socialisti di fronte alla giustizia.*

La situazione precipita nel biennio che precede l'avvento del fascismo. Le spedizioni punitive armate contro le sedi dei sindacati e dei socialisti rimangono per lo più impunite, anche quando si concludono con l'assassinio degli avversari. Se si arriva al processo i giudici usano «tutte le condiscendenze» verso gli imputati fascisti, mentre sono severissimi contro chi ha opposto resistenza alla loro violenza o tentato una disperata difesa contro gli aggressori (pp. 83-84). Merlino rileva che purtroppo, mentre il fascismo imperversa con omicidi, bandi e devastazioni, non sono mancati magistrati che sono corsi a iscriversi ai fasci per conservarsi il posto o per ottenere un avanzamento (p. 104).

Il quadro generale del disfacimento della giustizia è descritto ricorrendo ai due famosi discorsi alla Camera di Giacomo Matteotti, che così sintetizza quel triennio: «Insomma dal 1920 a tutto il 1922 la giustizia fu completamente paralizzata in Italia dalla fazione fascista e solamente continuò a funzionare a danno de' sovversivi, de' popolari e degli altri avversari del fascismo» (p. 86). Matteotti richiama anche il tempestivo decreto di amnistia del 22 dicembre 1922, grazie al quale il fascismo, appena giunto al potere, amnistiò tutti i reati commessi

per fine nazionale, anche quelli più gravi, quale l'omicidio premeditato. E così – conclude il deputato socialista – «l'amnistia ha finito per assolvere tutti i delitti fascisti, anche i più crudeli e orribili e ripugnanti» (p. 87). Con il successivo decreto del 1923 l'amnistia viene estesa ai reati commessi per movente politico, ma in realtà rimane uno strumento di parte, posto che, grazie anche alle interpretazioni restrittive della magistratura, si riescono a escludere da essa i reati commessi dagli oppositori del fascismo (pp. 88-89).

10. *L'indipendenza della magistratura.*

In un contesto – siamo ormai nel 1925 – in cui giustizia e Governo sono divenuti «una cosa sola» e la prima «è fatta coltello, posto in mano ai magistrati, perché colpiscano gli avversari» del primo (pp. 100-101), Merlino dedica le conclusioni del suo scritto ai vari aspetti che dovrebbero connotare, in un non meglio precisato futuro, l'indipendenza della magistratura. Requisito essenziale per migliorare la giustizia è l'effettiva indipendenza dei giudici, non solo dal Governo, ma anche dalle fazioni dominanti e da un'opinione pubblica che volesse imporsi alla loro coscienza; indipendenza che a sua volta presuppone la separazione dalla politica, la garanzia dell'inamovibilità dalla sede e dalla residenza, l'individualizzazione delle funzioni giudiziarie, l'eliminazione di ogni rapporto di gerarchia interna, la responsabilità per specifiche trasgressioni ai propri doveri, in modo da poter adempiere ai compiti di custode delle leggi, delle pubbliche libertà e dei diritti dei cittadini contro le prevaricazioni degli altri poteri dello Stato e di tutte le fazioni e i partiti (pp. 96, 105-106).

Saverio Merlino sembra qui anticipare, sia pure con diversa formulazione e terminologia, alcuni dei principi che la Costituzione repubblicana del 1948 avrebbe posto a base dell'effettiva indipendenza della magistratura, sia esterna (nei confronti del potere esecutivo), sia interna

(nei confronti dei capi degli uffici e dei giudici di grado superiore). Vale la pena menzionare gli attuali principi costituzionali, a riprova della lucidità e lungimiranza con cui l'anarchico Merlino aveva a suo tempo prefigurato i caposaldi dell'indipendenza della magistratura: «I giudici sono soggetti soltanto alla legge» (art. 101, comma 2); «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (art. 104); «I magistrati sono inamovibili» (art. 107, comma 1); «I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni» (art. 107, comma 3).

Ma nel 1925, con il fascismo ormai stabilmente al potere, parlare di indipendenza della magistratura resta un sogno; dopo le sue lungimiranti conclusioni Merlino riprende contatto con la sgradevole realtà del regime fascista e si ritira dignitosamente a vita privata, sino alla scomparsa nel 1930.

GUIDO NEPPI MODONA