

Sandro Notari

La Commissione Turiozzi e la riforma dell'ordinamento giudiziario civile di papa Leone XII (1823-1824)*

*The Turiozzi Commission and the Pope Leo XII's reform of civil judicial system
(1823-1824)*

ABSTRACT: Pope Leo XII (1823-1829) with the 5th October 1824 *motu proprio* (legislative text promulgated on his own initiative) reformed the legislation and the institutions of the Papal States achieved by Pius VII, his predecessor, and by the Secretary of State Ercole Consalvi. The Pope entrusted the preparation of the reform to a legislative commission, led by the cardinal and jurist Fabrizio Turiozzi. Researches carried out in the State Archive of Rome and in the Vatican Secret Archive allowed a deeper examination of Leo XII's reform of the civil judicial system of the Papal States, which was subjected to numerous criticisms by Legal Historiography in the past.

KEY WORDS: Papal States-civil judicial system, Papal magistrates-nineteenth century, history of justice, *res iudicata*-claim preclusion, monocratic judge

* Il saggio apparirà anche nel volume collettaneo R. Regoli, I. Fiumi Sermattei, M.R. Di Simone (curr.), *Governo della Chiesa, governo dello Stato. Il tempo di Leone XII*, nei Quaderni del Consiglio regionale delle Marche.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La Commissione Turiozzi, il *motu proprio* di Leone XII «Dopo le orribili calamità» del 5 ottobre 1824 e la *Riforma del sistema dell'amministrazione pubblica* – 3. La riforma del titolo II del *motu proprio* di Pio VII del 6 luglio 1816, *Organizzazione dei tribunali civili*: 3.1. Abolizione dei tribunali collegiali di prima istanza; 3.2. Passaggio in giudicato della sentenza civile; 3.3. Tribunali d'appello; 3.4. Il privilegio della c.d. "Legge unica"; 3.5. Tribunali «particolari e privilegiati» di Roma; 3.6. Le curie vescovili; 3.7. I magistrati; 3.8. Segnatura di giustizia – 4. Annotazioni finali, non conclusive.

1. Premessa**

Dopo le orribili calamità, che afflissero per molti anni lo Stato Ecclesiastico, tornato nel 1814 Pio VII nostro predecessore di gloriosa ricordanza al pieno possesso della sovranità temporale, mise mano coraggiosamente all'innalzamento di un edificio di pubblica amministrazione, che nello stabilimento de' nuovi metodi, e nell'uniformità del sistema contribuì alla felicità de' popoli, sanzionandolo col Moto-proprio dei 6 luglio 1816. E non risparmiando né spesa, né cure, con altro Moto-proprio dei 22 novembre dell'anno appresso 1817 pubblicò un nuovo Codice di procedura civile insieme col Regolamento generale sulla tassa de' giudizi¹.

Si apre con queste parole il *motu proprio* che papa Leone XII – al secolo Annibale della Genga – promulgò il 5 ottobre 1824 nel primo anniversario della sua *coronazione* a papa². Il nuovo testo normativo si sostituiva al *motu*

** Sigle e abbreviazioni:

ASR = Archivio di Stato di Roma

ASV = Archivio Segreto Vaticano

Commissione codici = Commissione per la compilazione dei codici legislativi (1800-1867)

ED = *Enciclopedia del diritto*

Segr. Stato = Segreteria di Stato

¹ *Motu proprio della santità di N.S. papa Leone XII in data dei 5 ottobre 1824 sulla riforma dell'amministrazione pubblica, della procedura civile e delle tasse dei giudizi, esibito negli atti del Farinetti segretario di Camera il giorno 30 del mese ed anno sudetto*, Roma, Vincenzo Poggioli stampatore camerale, [1824] (d'ora innanzi m.p. 5 ottobre 1824). Il provvedimento è composto di tre parti: la *Riforma del sistema dell'amministrazione pubblica*, in 186 articoli; la *Riforma della procedura civile*, in 1129 articoli; le *Tasse dei giudizi*, in 267 articoli. Il provvedimento è pubblicato anche in *Bullarii Romani continuatio summorum pontificum, Clementis XIII, Clementis XIV, Pii VI, Pii VII, Leonis XII, Pii VIII et Gregorii XVI*, t. XVI, Roma 1854, n. LXII, pp. 128a-255a.

² Annibale della Genga (Genga, Ancona, 2 agosto 1760) fu eletto papa il 28 settembre 1823. Morì a Roma il 10 febbraio 1829. Tra i profili biografici moderni, si segnalano: P. Boutry, *Leone XII*, in *Dizionario storico del Papato*, diretto da P. Levillain, Milano 1996, II, pp. 858-862; G. Monsagrati, *Leone XII*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, LXIV (Roma 2005), pp. 527-537. Sul conclave del 1823, oltre ai fondamentali studi di Raffaele Colapietra – tra i quali *Il diario Brunelli del conclave del 1823*, in "Archivio Storico Italiano", CXX (1962), pp. 76-146 – si vedano ora i contributi nel volume I. Fiumi Sermattei-R. Regoli (curr.), *Il conclave del 1823 e l'elezione di Leone XII*, Ancona 2016, aperto

proprio «Quando per ammirabile disposizione» del 6 luglio 1816, il celebre testo normativo con cui Pio VII aveva dato un'uniforme disciplina all'ordinamento amministrativo e giudiziario dello Stato ecclesiastico³. Inoltre, il provvedimento leonino novellò alcuni articoli del Codice di procedura civile del 1817 e del collegato regolamento delle “Tasse de' giudizi”⁴.

È noto che il *motu proprio* di Pio VII del 1816 fu il frutto di un progetto di rigenerazione degli assetti statali realizzato per impulso e sotto la direzione di Ercole Consalvi, il cardinale che ricoprì la carica di Segretario di Stato di Pio VII nella prima e nella seconda restaurazione pontificia (11 agosto 1800-17 giugno 1806; 19 maggio 1814-20 agosto 1823). Il Consalvi mutuò dal modello francese-napoleonico i principi di unità e uniformità sui quali ri-fondò gli istituti del governo territoriale pontificio. Tentò inoltre di conservare nello Stato pontificio restaurato i cardini del modello di organizzazione giudiziaria sperimentato durante l'occupazione napoleonica. Anche il sistema di codificazione generale del diritto, che il cardinale tentò – con minore fortuna – di introdurre nell'ordinamento temporale della Chiesa, si ispirava apertamente al nuovo paradigma napoleonico della “forma-codice”: il quale imputava al principe l'esclusiva statuizione del diritto positivo e sopprimeva il previgente sistema pluralistico delle fonti. Tuttavia, dei cinque codici previsti, il Consalvi riuscì a pubblicarne solo uno, quello del rito civile del 1817 sopra ricordato⁵.

dalla rassegna R. Regoli, *Storiografia intorno al conclave di Leone XII (1823)*, pp. 23-42. La coincidenza della promulgazione del *Motu proprio* con l'anniversario dell'incoronazione è sottolineata dal papa nell'escatocollo del provvedimento.

³ *Motu proprio della Santità di nostro Signore Papa Pio VII in data delli 6 luglio 1816 sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica esibito negli atti del Nardi segretario di camera nel dì 14 del mese ed anno suddetto*, Roma, Vincenzo Poggioli stampatore della RCA, [1816] (d'ora innanzi m.p. 6 luglio 1816). Le materie disciplinate erano distinte in sei titoli: t. I, *Organizzazione governativa*; t. II, *Organizzazione dei tribunali civili*; t. III, *Organizzazione dei tribunali criminali*; t. IV, *Disposizioni legislative*; t. V, *Organizzazione delle comunità*; t. VI, *Organizzazione dei dazj e di altri oggetti relativi all'erario camerale*.

⁴ *Motu proprio della Santità di Nostro Signore Papa Pio VII, in data de' 22 novembre 1817 sul nuovo Codice di procedura civile esibito negli atti del Nardi segretario di camera il dì, anno e mese suddetto*, Roma, Vincenzo Poggioli stampatore della RCA, [1817] (d'ora innanzi cod. di proc. civ. del 1817). Il codice fu promulgato insieme al *Regolamento generale sulle tasse dei giudizi*. Su questo testo si rinvia a S. Notari, *Il codice Bartolucci del 1817. Tribunali, procedura civile e codificazione del diritto nella seconda Restaurazione pontificia*, in M.R. Di Simone (cur.), *La giustizia dello Stato Pontificio in età moderna*, Atti del Convegno Roma, 9-10 aprile 2010, Roma 2011, pp. 203-221 e alla bibliografia ivi citata.

⁵ Fu il governo austriaco a sollecitare il governo pontificio a mutuare gli assetti istituzionali napoleonici. Su tale influenza, A. van de Sande, *La Curie Romaine au début de la Restauration. Le problème de la continuité dans la politique de restauration du Saint-Siège en Italie. 1814-1817*, 's-Gravenhage 1979. L'azione suasoria svolta dal governo viennese negli Stati italiani della Restaurazione è stata studiata da M. Meriggi, *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna 2002, p. 116 ss. Su questa importante fase di passaggio negli Stati italiani v. M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'Antico Regime al Fascismo*, Torino 2007, pp. 143-262. L'organizzazione

In premessa a un contributo – come il presente – dedicato alle riforme legislative del pontificato di Leone XII (1823-1829) è parso necessario riassumere i risultati della stagione del riformismo legislativo consalviano. È lo stesso papa nel preambolo del *motu proprio* del 5 ottobre 1824 – come si è potuto constatare in apertura – a richiamare le realizzazioni di Pio VII e quindi, implicitamente, l'opera del cardinale Consalvi, *architetto* delle riforme. L'intento di Leone XII era infatti di emendare e integrare con nuove disposizioni la legislazione vigente, non di metterne in discussione l'impianto.

A ragione Raffaele Colapietra, uno dei maggiori conoscitori e dei più equilibrati analisti del pontificato leonino, considera «l'opera di governo del Consalvi» come l'«autentica e veridica pietra di paragone» per studiare l'atteggiamento dei maggiori protagonisti della Curia romana – compreso lo stesso Annibale della Genga, il futuro papa – dopo la morte di Pio VII⁶.

Alla luce di quanto appena osservato, nelle pagine che seguono le riforme legislative di Leone XII saranno commisurate alle realizzazioni legislative di Pio VII. Ancóra più precisamente nel presente contributo – parte di uno studio più ampio sulle riforme legislative del pontificato leonino, in corso di svolgimento – si porranno a confronto il titolo II del *motu proprio* piano del 1816, *Organizzazione dei tribunali civili* (artt. 24-75), col titolo II del *motu proprio* leonino del 1824 dall'identica denominazione (artt.19-79)⁷.

giudiziaria introdotta nei “dipartimenti imperiali” di Lazio e Umbria a séguito dell'occupazione napoleonica è illustrata in P. Alvazzi del Frate, *Le istituzioni giudiziarie degli “Stati Romani” nel periodo napoleonico* (1808-1814), Roma 1990. Cfr. anche Id., *Riforme giudiziarie e Restaurazione nello Stato Pontificio (1814-1817)*, in A.L. Bonella, A. Pompeo, M.I. Venzo (curr.), *Roma fra la Restaurazione e l'elezione di Pio IX. Amministrazione, economia, società e cultura*, Rom-Freiburg-Wien 1997, pp. 161-168. Si attende, alla luce dei diversi studi parziali apparsi negli ultimi decenni, una ricostruzione complessiva dell'azione riformatrice del Consalvi cui si deve il più organico tentativo di introdurre nello Stato pontificio la forma di governo conosciuta come “monarchia amministrativa”. Per il profilo dell'amministrazione della giustizia criminale cfr. G. Santoncini, *Sovranità e giustizia nella Restaurazione pontificia. La riforma dell'amministrazione della giustizia criminale nei lavori preparatori del Motu Proprio del 1816*, Torino 1996. Il quadro completo degli studi sul cardinale è offerto dall'analitica rassegna R. Regoli, *Ercole Consalvi. Le scelte per la Chiesa*, Roma 2006.

⁶ R. Colapietra, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich. Il pontificato di Leone XII*, Brescia, 1963, p. 138. La centralità che il Consalvi attribuiva, nella sua azione di governo, all'adeguamento legislativo del dominio temporale emerge da una lettera autografa, riservata, inviata il 6 dicembre 1800 ad Annibale della Genga. Secondo il neo-Segretario di Stato, dopo la rivoluzione – paragonata a un diluvio – era un grave errore richiamare leggi precedenti, perché non sarebbe più tornata «un'occasione simile di riedificare», ora che tutto era distrutto. Cfr. ASV, *Carte Pasolini-Zanelli*, b. 7.

⁷ La *Riforma del sistema dell'amministrazione pubblica* – ossia il nucleo centrale del m.p. 5 ottobre 1824 – è suddivisa in cinque titoli che corrispondono, anche nella denominazione, ai primi cinque titoli del m.p. piano 6 luglio 1816 (*supra*, nt. 3). In altra sede l'attenzione sarà rivolta alle modifiche apportate da questa riforma all'Organizzazione dei tribunali criminali (t. III), alle Disposizioni legislative (t. IV), al Codice di procedura civile del 1817, al tentativo del governo leonino di completare il disegno codificatorio consalviano affidando ai collegi legali delle due «primarie» università dello Stato, di

Lo studio è stato effettuato su fonti documentarie inedite dell'Archivio Segreto Vaticano e dell'Archivio di Stato di Roma. Presso quest'ultimo istituto, nel fondo documentario *Commissione per la composizione dei codici legislativi (1800-1867)*, si conservano progetti, verbali, carteggi dei lavori preparatori della Commissione legislativa che predispose il testo della riforma del 5 ottobre 1824. La ricerca si basa principalmente sull'analisi di questo significativo nucleo documentario⁸.

La documentazione rinvenuta consente di ricostruire la genesi delle riforme e il dibattito tra i componenti della Commissione su alcuni punti qualificanti del progetto da presentare al sovrano. Le discussioni e le deliberazioni relative alla riforma del titolo II del *motu-proprio* riguardano soprattutto la giurisdizione, la competenza, la struttura dei tribunali. Dalle carte emergono anche altri profili. I giuristi della Commissione trattarono argomenti centrali del processo, come la disciplina della cosa giudicata; discussero dell'introduzione di speciali istituti per la tutela di talune categorie di soggetti; ragionarono sul ruolo dei giudici nell'amministrazione della giustizia pontificia, della loro preparazione giuridica, del reclutamento, del trattamento economico. Dalla documentazione esaminata emergono, benché in modo non sistematico, anche gli orientamenti dottrinali di alcuni protagonisti della riforma legislativa. Tutte queste informazioni sono utili, a nostro avviso, anche a gettare una luce sugli indirizzi dominanti della cultura giuridica romana, segnatamente gli indirizzi degli ambienti curiali al tempo del pontificato di Leone XII.

La riorganizzazione del sistema giudiziario promossa da Leone XII non ha ricevuto attenzioni dalla storiografia giuridica, anche dopo la recente ripresa d'interesse per i temi della giustizia nello Stato della Chiesa⁹. Se si mettono a

Roma e di Bologna, la stesura dei restanti codici.

⁸ Occorre osservare, in premessa, che in questo fondo archivistico (inerente a più commissioni legislative succedutesi nel corso del XIX secolo), la documentazione relativa alle riforme del pontificato di Leone XII presenta diverse memorie e relazioni non firmate. La difficile attribuzione di questi testi ha reso difficoltosa la ricostruzione della dialettica interna ai membri della Commissione legislativa guidata dal Turiozzi (v. *infra*). La studiosa che ha curato il riordino del fondo ritiene probabile la provenienza dei materiali dall'archivio della Segreteria di Stato: cfr. M. Mombelli Castracane, *Le fonti archivistiche per la storia delle codificazioni pontificie (1816-1870)*, in "Società e storia", VI (1979), pp. 839-864: 845.

⁹ In linea generale la *restauratione* è la fase storica rimasta più in ombra dopo l'avvio della nuova stagione di studi. L'ordinamento giudiziario civile è l'ambito di studi più penalizzato: le non numerose indagini dedicate a questo tornante storico dello Stato pontificio si sono soffermate per lo più sull'ordinamento giudiziario criminale. Un'ampia panoramica degli orientamenti degli studi è offerta da M.R. Di Simone, *Introduzione. Orientamenti e prospettive nella storiografia sulla giustizia pontificia dell'età moderna*, in *La giustizia dello Stato Pontificio in età moderna*, cit., pp. 11-28. Il quadro degli interessi più attuali è offerto dalla stessa studiosa in *La giustizia dello Stato pontificio in età moderna. Studi e prospettive di ricerca*, in F. Mastroberti (cur.), *L'amministrazione moderna della giustizia. Le Gran Corti Civili del Regno delle Due Sicilie*, Atti del Convegno Taranto 21-22 maggio 2010, in "Archivio storico del

confronto le riforme dell'ordinamento giudiziario civile promulgate in successione dai tre pontefici – ci riferiamo al titolo II del *motu proprio* del 1816 e al *Codice di procedura* del 1817 di Pio VII, al titolo II del *motu proprio* di Leone XII del 1824, alla parte II del *Regolamento legislativo e giudiziario per gli affari civili* di Gregorio XVI del 1834 – la riforma leonina è senza dubbio quella rimasta più nell'ombra.

Su questo oblio storiografico ha influito la breve vigenza della riforma. Certamente non ha contribuito a farle guadagnare interesse la valutazione negativa che a questa come alla restante parte del *corpus* legislativo leonino diede la storiografia risorgimentale. Il netto e perentorio giudizio degli storici dell'Ottocento sulle riforme legislative di papa Leone – come più in generale sul suo pontificato – si è trasformato in un *leitmotiv* che, passato da un autore all'altro, è stato riproposto in modo traluzio, non di rado in assenza di una reale verifica delle fonti. È mancata inoltre la ricostruzione del contesto storico in cui queste riforme furono predisposte e promulgate, ossia una riflessione approfondita sul mutato clima politico e culturale nella Curia romana alla fine dell'“età consalviana”.

Il presente studio si ripromette più modestamente di indagare, attraverso i lavori preparatori, la genesi della riforma leonina dell'ordinamento giudiziario civile. La ricostruzione del dibattito svoltosi nella Commissione – all'interno della quale si produssero linee significative di divaricazione – riteniamo sia utile anche a comprendere le diverse istanze – ideali, giuridiche e politiche – da cui scaturì il testo della riforma e le ragioni che portarono all'adozione dei diversi istituti, compresi quelli oggetto della più severa critica da parte della storiografia.

2. La Commissione Turiozzi, il *motu proprio* di Leone XII «Dopo le orribili calamità» del 5 ottobre 1824 e la Riforma del sistema dell'amministrazione pubblica

Quando Leone XII fu eletto papa il malcontento per alcune riforme legislative del Consalvi serpeggiava già da tempo in vari ambienti, anche curiali. Sulla scrivania del nuovo Segretario di Stato Giulio Maria Cavazzi della Somaglia – che il papa sostituì al Consalvi il giorno stesso della sua elezione, il 28 settembre 1823 – giunsero «reclami» e «querele», proposte di modifica dell'ordinamento amministrativo e giudiziario, bozze di codici soprattutto criminali con autocandidature di giuristi a realizzarli¹⁰.

Sannio”, XIV (2009), *sed* 2012, pp. 37-58.

¹⁰ È lo stesso Segretario di Stato a darne informazione al Turiozzi, nel biglietto del 9 dicembre 1823 con cui gli comunica la nomina a presidente della Commissione legislativa (nota *infra*). Indicativi, in

Con biglietto del 9 dicembre 1823 il Segretario di Stato istituì una «Commissione di giureconsulti noti per la loro dottrina» al fine di riformare i titoli II, III e IV del *motu-proprio* del 1816, rispettivamente riguardanti «l'organizzazione dei tribunali civili, l'organizzazione dei tribunali criminali e le disposizioni legislative»¹¹.

Si chiedeva a questa Commissione di riferire «in iscritto» al papa «se nelle indicate tre parti dell'attuale legislazione si contengano disposizioni che meritano di essere emendate o riformate» e di indicare le ragioni per cui tali disposizioni erano ritenute meritevoli di modifica. La Commissione avrebbe dovuto anche proporre le modifiche da apportare¹².

La presidenza del consesso di giuristi fu affidata al neo-cardinale Fabrizio Turiozzi considerato «sommamente versato in tali materie» – si legge nel biglietto – il quale era senza dubbio uno dei più esperti giuristi pontifici¹³.

Furono chiamati a farne parte i prelati Francesco Tiberi, Juan Francisco Marco y Catalan (uditori di Rota) e Antonio Domenico Gamberini, segretario della Congregazione del Concilio; gli avvocati Teodoro Fusconi (avvocato concistoriale), Francesco Isola primo collaterale di Campidoglio, Filippo Bassi; i procuratori del Collegio degli avvocati concistoriali Carlo Serafini e Francesco Franci; l'uditore civile del Tesorierato Fabrizio Gasparri¹⁴.

questo senso, una memoria e una supplica inviate al della Somaglia all'inizio del pontificato, conservata nel detto fondo documentario dell'Archivio di Stato di Roma. Nell'interessante memoria, redatta da un «antichissimo impiegato camerale» in servizio presso la Presidenza delle Ripe, si informa il Segretario di Stato che dopo la morte di Pio VII circolarono a Roma «alcuni fogli» a stampa, in difesa del m.p. 6 luglio 1816 (ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 9). Sulla nomina del cardinale della Somaglia a Segretario di Stato cfr. L. Pásztor, *La Congregazione degli affari ecclesiastici straordinari tra il 1814 e il 1850*, in “Archivum Historiae Pontificiae”, VI (1968), pp. 191-318: 248, nt.1.

¹¹ Due copie del biglietto, una con firma originale del Segretario di Stato, in ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 10. Il documento è integralmente trascritto nella *Appendice documentaria*. Altra copia in ASV, *Segr. Stato, Interni*, b. 531 dove è conservata anche la minuta della comunicazione trasmessa in pari data agli altri componenti della Commissione.

¹² ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 10, c. 1v. Con biglietto 11 giugno 1824 la Segreteria di Stato ampliò l'incarico e affidò alla Commissione la riforma del titolo I del m.p. 6 luglio 1816; la riforma dei due regolamenti «sulla registrazione, ossia archiviazione» e «sul sistema ipotecario»; la riforma del Moto-proprio 31 maggio 1822 «sull'i notari ed archivi» (ASV, *Segr. Stato, Interni*, b. 531).

¹³ Su Fabrizio Turiozzi – indicato talvolta come “Turriozzi”, anche in documenti ufficiali – nominato cardinale da Pio VII il 16 maggio 1823, non esistono studi benché il Colapietra non esiti a definirlo «il più autorevole giurista dello Stato»: R. Colapietra, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich*, cit., p. 180. Una scheda bio-bibliografica in P. Boutry, *Souverain et pontife. Recherches prosopographiques sur la Curie romaine à l'âge de la Restauration (1814-1846)*, Roma 2002, pp. 478-479. La fama del Turiozzi è legata al cosiddetto “caso Settele” del 1820, dal nome dell'astronomo cui fu negato l'imprimatur a un libro che ribadiva la veridicità della teoria copernicana. Il Turiozzi, allora assessore al Sant'Uffizio, prese posizione in favore della pubblicazione.

¹⁴ I componenti di questa commissione, in specie i meno noti sei membri laici, meriterebbero

Nel biglietto di nomina il Segretario di Stato elencò gli obiettivi al cui perseguimento la Commissione si doveva adoperare nei suoi lavori: «l'amministrazione della giustizia nel modo il più spedito ed il più imparziale, la uniformità dei metodi per quanto è possibile in tutte le Province dello Stato Ecclesiastico, il minor dispendio dei sudditi e la minore spesa possibile dell'erario Pontificio»¹⁵. Si potrebbe affermare, senza tema di smentita, che il Consalvi avrebbe potuto sottoscrivere almeno due dei tre punti programmatici indicati dal suo successore.

La decisione di nominare una commissione legislativa fu presa dal papa il 27 novembre 1823 in sede di Congregazione di Stato, una sorta di Consiglio del principe istituito col nuovo pontificato. L'organo, composto da sei cardinali, aveva una marcata caratterizzazione anticonsalviana. Tra i suoi componenti vi erano i due cardinali "zelanti" Antonio Gabriele Severoli e Agostino Rivarola, i quali chiesero espressamente al papa di riformare «i tributi, i giudizi e la procedura» e segnatamente quella parte «che riguarda i canoni e le costituzioni, e che appartiene a reintegrar le giurisdizioni dei vescovi, che son rimaste per le novità tanto vilipese»¹⁶. La scelta di affidare la presidenza della Commissione al Turiozzi, uomo non incline a toni intransigenti e «forte tempra di giurista consalviano», probabilmente deluse le

un'indagine biografica approfondita. Si rinvia, in questa sede, alle schede redatte da Philippe Boutry nel citato volume *Souverain et pontife*. Francesco Tiberi (Contigliano, Rieti 1773-Roma 1839), pp. 476-477; Juan Francisco Marco y Catalan (Bello, Saragozza 1771-Roma 1841), pp. 416-417; Antonio Domenico Gamberini (Imola 1760-Roma 1841), pp. 390-391; Teodoro Fusconi (Norcia 1758-Roma 1831), p. 698; Francesco Isola († Roma 1845, a circa novanta anni), p. 570; Fabrizio Gasparri (Roma 1768-1831), pp. 701-702. Di Francesco Franci e Carlo Serafini sappiamo che rispettivamente nel 1824 e nel 1828 erano in carica come procuratori del Collegio degli avvocati concistoriali (*Notizie per l'anno*, Roma 1824, p. 86; 1828, p. 175). Filippo Bassi nel 1844 era membro della congregazione camerale per il contenzioso amministrativo (*Roma nell'anno MCCCXLIV*, Roma 1844, p. 252) e nel 1846 ricopriva ancora la carica di avvocato concistoriale (*Diario di Roma*, 1846, n. 60, p. 1, col. 2); nel 1847 quella di avvocato dei poveri, nell'omonima procura. Merita ricordare che l'avv. Francesco Isola era stato membro anche della Commissione «pel codice di commercio», presieduta dal Bartolucci, nominata da Pio VII nel 1816. Cfr. C.R. Ricotti, *Per la storia della codificazione commerciale e delle società per azioni nello Stato Pontificio fra Settecento ed Ottocento*, Roma 1978, p. 5. Lo scrivano della Commissione era Giuseppe Garzia.

¹⁵ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 10, doc. n. 2, *Biglietto di Segreteria di Stato*, Roma 9 dicembre 1823, c. 2v.

¹⁶ Le parole tra virgolette, del Rivarola, sono riportate in R. Colapietra, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich*, cit., p. 180. Per la prima composizione di questo nuovo organo creato il 29 settembre 1823, denominato Congregazione di Stato o Congregazione consultiva, cfr. L. Pásztor, *La Congregazione degli affari ecclesiastici*, cit., p. 248; si veda inoltre l'accurata scheda di P. Boutry, *Souverain et pontife*, cit., pp. 149-150. L'organo fu istituito per consigliare il papa in affari tanto ecclesiastici quanto secolari. Secondo il gruppo di cardinali che ne promosse l'istituzione immediatamente dopo l'elezione del nuovo papa, la sua azione doveva limitare, dopo l'esperienza consalviana, la concentrazione di potere di indirizzo e di coordinamento in capo al Segretario di Stato.

aspettative degli “zelanti”¹⁷.

La Commissione legislativa – che nelle pagine seguenti per brevità sarà designata semplicemente come Commissione – guidata dal Turiozzi si riunì ufficialmente dal 18 dicembre 1823 all’11 marzo 1824, in 17 sessioni. Il compito che era chiamata a svolgere non era semplice. Di là dal mutato clima politico in Curia, occorre considerare che, nel corso dei sette anni trascorsi dal 1816, il *motu proprio* di Pio VII era stato in più parti novellato da singoli provvedimenti della Segreteria di Stato, senza dimenticare che erano state nel frattempo pubblicate due nuove sistematiche normative: il ricordato Codice di procedura civile del 1817 e il Regolamento provvisorio di Commercio del 1821¹⁸. Le disposizioni contenute in questi due codici rendevano di fatto superate o tacitamente abrogate molte norme presenti nel testo piano del 1816¹⁹.

La Commissione oltre a predisporre le modifiche al testo del 1816 era chiamata pertanto ad armonizzare entro il *nuovo piano* – così lo designò il papa – anche le disposizioni nel frattempo entrate in vigore.

¹⁷ L’espressione tra virgolette si deve al Colapietra, che attribuisce alla Commissione un profilo eminentemente tecnico (R. Colapietra, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich*, cit., p. 60). I tentativi della storiografia di definire il partito dei cardinali “zelanti” (conservatori) e quello dei “politicanti” (riformisti) sulla base di una distinzione schematica tra fazioni contrapposte, hanno dato luogo a equivoci. I cardinali della Curia romana, di fronte agli avvenimenti nella Chiesa e nel mondo secolare tra fine XVIII e prima metà del XIX secolo, assunsero posizioni variamente sfumate in ragione delle situazioni, dei tempi, dei diversi terreni di discussione, quali l’amministrazione dello Stato, la dottrina della Chiesa, i problemi religiosi, le relazioni con Stati sovrani esteri, etc. Convince la definizione “minima”, proposta dal Regoli: nel 1823, alla morte di Pio VII, si possono definire “zelanti” coloro che erano uniti dalla comune avversione al riformismo consalviano e al suo metodo di gestione accentrata del potere. Cfr. R. Regoli, *Ercole Consalvi*, cit., p. 159.

¹⁸ *Regolamento provvisorio di commercio finora vigente nelle provincie di seconda ricupera... da osservarsi in tutto lo Stato Pontificio*, Roma, Stamperia della Rev. Cam. Apost., 1821. Il *Regolamento*, la cui vigenza fu estesa a tutto lo Stato nell’imminenza – previsione rivelatasi ottimistica – della pubblicazione del nuovo codice, riproduceva quasi integralmente il *Code de commerce* del 1807. Sulla codificazione commerciale pontificia nell’età della Restaurazione cfr. M. Fortunati, *Un progetto di codificazione commerciale nella Roma di Pio IX. Antonio Fabi ed il suo “Codice di commercio per lo Stato Pontificio”* in *Itinerari in comune. Ricerche di storia del diritto per Vito Piervigiani*, Milano 2011, pp. 115-186, e la bibliografia ivi citata.

¹⁹ La Segreteria di Stato consalviana già dalla seconda metà del 1816 ritenne utile, non per caso, raccogliere in volume le sparse disposizioni che *dichiaravano*, integravano ed emendavano il testo emanato il 6 luglio: nel settennio 1816-1822 la tipografia della Camera Apostolica pubblicò cinque corposi volumi della *Collezione di pubbliche disposizioni emanate in seguito del moto proprio di N.S. papa Pio VII in data de’ 6 luglio 1816 sulla organizzazione dell’amministrazione pubblica*, I-V, Roma, presso Vincenzo Poggioli stampatore camerale, 1816-1822.

3. *La riforma del titolo II del motu proprio di Pio VII del 6 luglio 1816, Organizzazione dei tribunali civili*

3.1. *Abolizione dei tribunali collegiali di prima istanza*

Nel riformare il titolo II del *motu-proprio* del 1816 la Commissione ebbe cura in primo luogo di ridurre i costi del sistema. In ragione dei «riflessi della spesa, quali... portano annualmente a carico del pubblico erario» – come si legge nelle *Osservazioni*, la relazione allegata al progetto sottoposto al Segretario di Stato – la Commissione propose la soppressione dei Tribunali collegiali di prima istanza che il *motu proprio* piano aveva istituito nei capoluoghi delle diciassette Delegazioni²⁰. All'organo collegiale era sostituito un giudice civile *singolare*, col nome di Pretore, competente per cause superiori al valore di trecento scudi. La proposta fu adottata all'art. 25, comma 1, del *motu-proprio* del 5 ottobre 1824.

Al contempo la Commissione ampliò la giurisdizione dei Governatori locali fino al valore di «scudi trecento», dai cento precedenti (art. 20, n.1). Con l'estensione delle competenze giurisdizionali dei Governatori l'ordinamento giudiziario prendeva – sotto questo profilo – una strada decisamente opposta rispetto a quella desiderata dal Consalvi, il quale nel 1816 aveva dovuto deflettere dall'iniziale proposito di separare amministrazione e giurisdizione.

La volontà di accelerare i processi e ridurre il numero «nelle cause di tenue valore» spinse la Commissione ad ampliare anche la «inricorribilità» ai giudicati dei Governatori: dal limite di dieci scudi del valore delle controversie si passò a cinquanta scudi, consentendo al soccombente il ricorso in *devolutivo tantum*, ossia senza efficacia sospensiva della decisione di primo grado (art. 21)²¹.

Nelle *Osservazioni* la Commissione espose gli effetti negativi prodotti dai tribunali collegiali di prima istanza, introdotti con gli artt. 30-32 del *motu proprio* del 1816. A parte i costi sostenuti dall'erario, la relazione affermava che città e popolazioni dei centri non capoluogo delle Delegazioni avevano mostrato «poco gradimento» per la riforma di Pio VII e vi erano state difficoltà a rinvenire «soggetti abili ed onesti nel numero corrispondente a ricoprire li

²⁰ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sovra le riforme degl'articoli del Moto-Proprio del Titolo secondo* (d'ora innanzi *Osservazioni sul Titolo secondo*), c. 1v. A differenza degli altri titoli del *piano* di riforma, il testo finale del titolo II predisposto dalla Commissione Turiozzi non è presente nel fondo *Commissione codici* dell'Archivio di Stato di Roma.

²¹ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, c. 1rv. La Commissione Turiozzi, richiamandosi a disposizioni del Consalvi che nel 1818 aveva esentato «la classe dei poveri» dal pagamento delle tasse di registro negli atti giudiziari, estese tale esenzione a tutte le cause inferiori agli scudi cinquanta (m.p. 5 ottobre 1824, art. 21, comma 4). Cfr. *Notificazione*, Segreteria di Stato, 10 ottobre 1818, in *Collezione di pubbliche disposizioni*, cit., II, Roma 1819, pp. 347-351.

tribunali collegiali di prima istanza»²².

Non era solo una questione di snellezza dei procedimenti e di costi per lo Stato a indurre la Commissione a rinunciare alla composizione collegiale degli organi giudicanti in primo grado, uno dei pilastri su cui poggiava il sistema introdotto dal *motu proprio* di Pio VII. Nelle *Osservazioni* la Commissione si diffuse a tale proposito in un'ampia digressione nella quale, dopo aver definito «disgustosa» l'esperienza «di tribunale collegiale innestata col Moto-Proprio del 6 luglio» al Tribunale dell'A.C. – l'*Auditor Camerae* in Roma – affermava la superiorità del sistema del giudice monocratico. A dire della Commissione, la decisione collegiale portava spesso a far prevalere il giudice «il più intrigante» sul più intelligente. Inoltre questa riteneva che al giudice monocratico di primo grado competesse «nella discussione della causa quasi formare il processo istruttorio per il giudice di appello»²³. Insomma, in altri termini, la rinuncia alla collegialità nel primo grado, oltre l'accelerazione dei tempi e il risparmio di risorse, garantiva meglio secondo la Commissione la responsabilizzazione del giudice.

Nella Commissione vi levarono voci di dissenso a questa modifica deliberata «a pluralità di voti»²⁴. Il presidente Turiozzi, messo in minoranza su questo come su altri temi oggetto di riforma, redasse una “controrelazione” intitolata *Riflessioni su vari articoli della sistemazione giudiziaria proposta dalla Commissione*, indirizzata a Leone XII. Di essa si conserva la minuta in parte autografa, non firmata²⁵. Nel paragrafo intitolato *Tribunale di prima istanza* il porporato protesta la sua avversione all'abolizione dei tribunali collegiali:

Questi governatori occupati nella parte criminale, nella parte amministrativa, per lo più appena iniziati nelle materie civili, in luoghi dove non vi sono legali con quali consigliarsi, difficilmente possono prestarsi, mantenersi imparziali e riuscire proficui alla retta amministrazione della giustizia, che per i piccoli luoghi, quando giungono all'interesse di scudi 300 possono dirsi gravi²⁶.

²² ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, c. 1v. Com'è noto, i giudicanti dei tribunali periferici dello Stato erano laici, mentre le posizioni apicali nelle funzioni giudicanti delle corti romane erano ricoperte da prelati.

²³ Ivi, c. 2r.

²⁴ La delibera sulla soppressione dei tribunali collegiali di prima istanza nelle Delegazioni fu approvata con due voti contrari. Cfr. ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 12, *Deliberazioni della Commissione istituita nel 1823* (d'ora innanzi, *Deliberazioni della Commissione Turiozzi*), Sessioni terza e dodicesima, 26 dicembre 1823 e 12 febbraio 1824.

²⁵ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Riflessioni su vari articoli della sistemazione giudiziaria proposta dalla Commissione*, b. 2, fasc. 11, cc. 1v-3r (d'ora innanzi, *Riflessioni del presidente Turiozzi*). Si tratta, più precisamente, della minuta di un testo che non sappiamo se fu inviato al destinatario. Il raffronto del contenuto di altre memorie del fondo e valutazioni sulla grafia degli interventi sul testo fanno propendere per l'attribuzione delle *Riflessioni* al Turiozzi.

²⁶ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Riflessioni del presidente Turiozzi*, c. 2r.

La sua contrarietà alla riforma non atteneva al solo profilo dell'inadeguatezza dei giudici-governatori o alla preoccupazione per le disfunzioni che si sarebbero prodotte nel sistema: investiva il principio stesso della collegialità come garanzia dell'imparzialità del giudice. Ricordava infatti il Turiozzi che

la costante opinione degli uomini è di riposare con fiducia maggiore sul sentimento di più che di un sol giudice, sia perché si crede che fra più persone vi possa esserne alcuna istruita abbastanza, sia perché nell'unione di diversi soggetti alcuno porge lumi all'altro, sia perché è più difficile la corruzione e la prevaricazione; evvi finalmente speditezza maggiore negli affari, dividendosi in più l'istruzione de' processi²⁷.

L'istituto del «giudice singolare» restò in vigore esattamente sette anni. La collegialità del giudizio in primo grado fu reintrodotta nell'ordinamento successivamente all'ascesa di Gregorio XVI al soglio pontificio: la prevede il *Regolamento organico per l'amministrazione della giustizia civile* del 1831 (§§18-22), quindi il *Regolamento legislativo e giudiziario per gli affari civili* del 1834 (§§ 289-291), il testo normativo che restò in vigore fino all'annessione di Roma al Regno d'Italia²⁸.

Il dibattito nel ceto forense su questo tema non si chiuse tuttavia nel 1834. Nella nuova stagione di riforme aperta nello Stato pontificio dall'elezione di Pio IX, l'avvocato Camillo Ciabatta, procuratore presso la Sacra Rota, richiamò senza intenti apologetici le ragioni che avevano spinto Leone XII a introdurre nei tribunali di prima istanza la «giurisdizione singolare», scomodando tra gli altri il pensiero di Jeremy Bentham e di Pierre-Paul Royer-Collard. Nell'opuscolo dell'aprile 1847 *Sopra alcuni miglioramenti che potranno farsi*

²⁷ Ivi, c. 2v. Il Turiozzi riteneva che la riforma non avrebbe diminuito i costi perché «nelle Legazioni e Delegazioni più vaste un solo pretore non potrà bastare al disbrigo di tutte quante le cause e converrà averne o due o tre a proporzione del bisogno». In assenza di qualsiasi «vantaggio» per l'erario, era opportuno a suo avviso evitare di «andare incontro ad un generale malcontento, ch'è preveduto dall'autorità governative e anche amministrative e che al solo sospetto di cambiamento d'ordine giudiziario nelle Province si va già trasentendo».

²⁸ Il *Regolamento organico per l'amministrazione della giustizia civile*, emanato con altre sistematiche con Editto 5 ottobre 1831 da Tommaso Bernetti, Segretario di Stato di Gregorio XVI (d'ora innanzi *Regolamento Bernetti* del 1831), ripristinò in ogni capoluogo di Legazione o Delegazione i tribunali civili collegiali, con obbligo di motivazione della sentenza (§§18-22). In premessa il Bernetti affermava che il nuovo *Regolamento* seguiva «le tracce dell'ordinamento giudiziario promulgato dalla sa.me. di Pio VII col suo motu-proprio del 6 luglio 1816». Cfr. *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato Pontificio*, V, Roma, Stamperia della Camera Apostolica, 1835, n. 1, pp. 1-34. Con alcune modifiche, queste disposizioni furono trasfuse nel *Regolamento legislativo e giudiziario per gli affari civili emanato dalla Santità di Nostro Signore Gregorio Papa XVI con moto proprio del 10 novembre 1834*, Roma, Tipografia camerale, 1834 (d'ora innanzi *Regolamento giudiziario* del 1834), §§ 289-291.

nell'organizzazione giudiziaria per gli Stati Pontifici, il giurista romano, che era stato tra i compilatori della riforma gregoriana del processo civile, affermava che a spingere Leone XII a tornare all'antico, ossia all'amministrazione della giustizia «per via di giudici singolari» come in Roma antica,

fu probabilmente la memoria dell'ordine con cui i giudici erano andati presso di noi, quando le giudicature erano singolari; fu la convinzione della vecchia curia romana il cui criterio difficilmente s'inganna; fu l'opinione dei più recenti scrittori d'organizzazione giudiziaria, di Bentham, di le Comte, di Phillips, di Royer-Collard, i quali considerano che, essendo la prima istanza piuttosto una istruzione che una giudicatura, il giudizio di un giudice solo è meglio istruito che non da tre giudici, i quali suddividono fra loro il peso della responsabilità che contrae verso la pubblica opinione ogni magistrato, mentre il giudice singolare, posto egli *solo* in evidenza, lo sente tutto; fu il riflettere che innanzi ad un giudice *solo*, le spese sono sempre minori; fu il considerare che è facile trovare un giudice buono per ogni provincia, ricompensandolo con grandioso onorario, che trovarne e pagarne in maggior numero; fu finalmente il riflettere che, col sistema delle magistrature singolari, il Governo ha un ottimo mezzo per conoscere gli *uomini suoi*, e chiamarli secondo il giudizio che sopra di loro ha dato il sempre sicuro criterio del pubblico, al disimpegno di officii supremi per l'utilità dello Stato.

Il Ciabatta riprendeva quasi alla lettera le argomentazioni svolte – come si è visto – un quarto di secolo prima dalla Commissione guidata dal Turiozzi nelle *Osservazioni*. Egli concludeva la sua riflessione con la previsione che la «giudicatura singolare» non sarebbe stata ripristinata a causa della «ripugnanza a far apparire un nuovo cambiamento, che sarebbe presso di noi il *quinto* nel corso dei soli *trent'anni*»²⁹. Il procuratore rotale fu costretto di lì a poco (giugno 1847) a smentire la congettura – dedotta dalle parole dell'opuscolo – che egli volesse patrocinare il ritorno al giudizio monocratico: chiari in una pubblicazione in forma di lettera indirizzata al Caramelli di essere personalmente contrario alla «singolarità de' giudici in prima istanza» e di averne accennato solo per cercare di comprendere le ragioni «che forse indussero Leone XII a ristabilirla dopo che il Codice Piano avea fermata la collegialità de' tribunali»³⁰.

²⁹ C. Ciabatta, *Brevi cenni e progetti sopra alcuni miglioramenti che potranno farsi nell'organizzazione giudiziaria per gli Stati Pontifici*, Roma, Menicanti, 1847, pp. 6-7. Per la partecipazione del Ciabatta alla Commissione per la «riforma del codice di procedura civile» (scil. *Regolamento giudiziario*) di Gregorio XVI, cfr. G. Spada, *Storia della rivoluzione di Roma e della restaurazione del governo pontificio*, Firenze 1869, III, p. 733.

³⁰ [C. Ciabatta], *Risposta in forma di lettera del dottor Camillo Ciabatta al suo collega dottor Giuseppe Caramelli sulla riforma giudiziaria*, Roma, Menicanti, 1847, p. 5. L'opinione del Ciabatta sulla riforma di Leone XII è definitivamente chiarita nel terzo opuscolo del 1847: «il codice Leonino... che successe dopo la morte del Pontefice Pio VII, richiamando la singolarità de' giudici in prima istanza, la lingua latina per tutti i giudizi anche più piccoli, la Segnatura in tutta la sua maggiore estensione e molti

3.2. *Passaggio in giudicato della sentenza civile*

Con l'intento di combattere la «diuturnità di giudizio» e la «prolissità delle liti» la Commissione riformò l'art. 48 del *motu proprio* del 6 luglio 1816 che disciplinava il passaggio in giudicato della sentenza civile³¹. La disposizione del *motu proprio* piano aveva reintrodotto nell'ordinamento la risalente regola della “doppia conforme”. Ma la sua applicazione aveva dato luogo a interpretazioni non uniformi. La Segreteria di Stato del Consalvi in risposta a un quesito aveva asseverato che la regola della “doppia conforme” si applicava esclusivamente alla sentenza di appello che convalidava quella emessa dal giudice di prime cure. La Commissione accolse invece l'interpretazione di coloro che non riconoscevano come necessaria per il passaggio in giudicato la sussistenza del doppio requisito: conformità di due sentenze e immediata successione della seconda alla prima. E adeguò la norma:

art. 44. In tutti i giudizi tanto di materie laicali, quanto ecclesiastiche, le due sentenze conformi, ancorché non consecutive, ed intermedie da sentenza difforme, formeranno la cosa giudicata³².

Il *Regolamento organico* del 1831 confermò sostanzialmente la disciplina leonina della doppia sentenza conforme, previa una completa e più ordinata ristesura del testo (§§5-8). I quattro paragrafi furono trasfusi, con lievi modifiche, nel *Regolamento giudiziario* del 1834 (§§269-271, 273).

La maggiore innovazione della nuova disciplina della *res iudicata* fu l'assoggettamento alla “doppia conforme” anche dei giudizi relativi alle «materie... ecclesiastiche»: in ragione dell'uniformità del sistema veniva sacrificata – si legge nelle *Osservazioni* – «la regola di diritto canonico, che nelle cause ecclesiastiche *bis liceat provocare*»³³. Si vedrà a breve che questo non fu

privilegi per avocare le cause alla Dominante, fece traboccare la bilancia», in [Id.], *I Misteri svelati ossia avvertimenti alla curia del dottor Camillo Ciabatta romano*, Roma, Menicanti, 1847, p. 10. Sulle riflessioni di Giuseppe Caramelli per la riforma dell'amministrazione della giustizia pontificia (1847), con riguardo anche alle posizioni del Ciabatta, e più in generale sulla fase 1846-49 del «dibattito pontificio sul problema della giurisdizione», cfr. L. Lacchè, *Magistrati e giuristi nel XIX secolo. Spunti per una riflessione sulla giustizia pontificia e sulla sua dimensione “costituzionale”*, in *La giustizia dello Stato Pontificio in età moderna*, cit., pp. 167-201: 198-199.

³¹ M.p. 6 luglio 1816, art. 48: «In tutti i giudizi le due sentenze conformi di prima istanza, e di appellazione formeranno sempre la cosa giudicata. Quando le due sentenze saranno difformi, avrà luogo la terza istanza innanzi ai Tribunali di Roma nei modi prescritti di sopra».

³² Le annotazioni sul punto della Commissione in ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, cc. 2v-3r. Il quesito sui giudicati conformi inviato a Consalvi in B. Belli (cur.), *Quesiti in materia forense con le risposte date ai medesimi dalla Segreteria di Stato*, I (aa. 1818, 1819, 1820), Roma, Ajani, 1821, n. 90, pp. 118-119.

³³ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, cc. 2v-3r.

l'unico caso in cui la Commissione cercò di integrare – e sovrapporre – i due ordinamenti giudiziari, ecclesiastico e civile.

Appare peraltro inesatta, quantomeno nella sua assolutezza, l'affermazione della Commissione secondo cui andrebbe ricondotta ai principi del diritto canonico la possibilità di ricorrere in terzo grado, anche in caso di sentenza conforme («bis liceat provocare»): era regola del diritto comune, com'è noto, il passaggio in giudicato della sentenza dopo tre sentenze conformi. La dottrina storico-giuridica è solita attribuire proprio a un'ascendenza canonica l'origine della “doppia conforme”, ispirata a principi di ragionevolezza tecnica e di economia processuale³⁴.

3.3. *Tribunali d'appello*

Sempre al fine di alleviare gli oneri per le casse dello Stato la Commissione propose di ridurre da quattro a due i «tribunali collegiali di appellazione», in

³⁴ La regola della “doppia conforme” – estranea al diritto romano con l'eccezione di Nov. 123.21, dove è riferita a sentenze episcopali – risale agli ultimi anni del medioevo: P. Fiorelli, *Appello (diritto intermedio)*, in *ED*, II, Milano 1958, pp. 714-718: 718. L'affinità della citata Novella giustiniana del 546 con il «principio *canonistico* della doppia conforme» è sottolineata da A. Padoa Schioppa, *Ricerche sull'appello nel diritto intermedio*, I, Milano 1967, p. 42, nt. 104 (corsivo nostro). Secondo alcuni studiosi l'origine della “doppia conforme” risalirebbe alla legislazione statutaria locale, in deroga alla regola di «diritto comune» che precludeva ulteriori impugnazioni dopo tre sentenze conformi, salvo l'azione di *restitutio in integrum* (G. Pugliese, *Giudicato civile (storia)*, in *ED*, XVIII, Milano 1969, pp. 727-785: 770). Luciano Musselli ha sostenuto che nella giurisprudenza rotale l'opinione prevalente era di «ritenere il passaggio in giudicato qualora su di una causa siano state pronunziate tre sentenze conformi», oppure «due conformi in forza agli statuti del luogo della decisione»: *Il concetto di giudicato nelle fonti storiche del diritto canonico (dalle origini al XVII secolo)*, Padova 1972, pp. 126-127. Secondo Niccolò del Re questa particolarità procedurale della Rota Romana, rispetto alla regola di diritto comune delle tre sentenze conformi, fu introdotta nel 1561 dalla costituzione apostolica *In throno iustitiae* di Pio IV: *La Curia Romana. Lineamenti storico-giuridici*, Roma 1952, pp. 224-225. Cfr. *Bullarium, diplomatum et privilegiorum sanctorum romanorum pontificum*, VII, Torino 1862, n. LIV, pp. 155a-158b. Sul punto cfr. anche A. Campitelli, *Appunti sull'appello e la doppia conforme nel diritto comune*, in A. Padoa Schioppa, G. Di Rienzo, G.P. Massetto (curr.), *Amicitiae pignus. Studi in ricordo di Adriano Cavanna*, I, Milano 2003, pp. 175-186: 185. La “doppia conforme” sarebbe stata tuttavia limitata a determinate ipotesi tassative: A. Santangelo Cordani, *La giurisprudenza della Rota romana nel secolo XIV*, Milano 2001, p. 31. Occorre ricordare che negli stessi anni in cui si discuteva nella Roma di Leone XII di questo tema, in altri Stati italiani si sviluppava un dibattito – che coinvolse scienziati del diritto, magistrati e avvocati – circa l'opportunità di tornare, dopo l'esperienza napoleonica della Cassazione, alla sperimentata “doppia conforme”. Sugli estremi del dibattito e su quanto previsto in materia dai vari ordinamenti processualciviltistici italiani si veda F. Mastroberti, *Gli avvocati e la Cassazione unica (1865-1872)*, in S. Borsacchi-G.S. Pene Vidari (curr.), *Avvocati protagonisti e rinnovatori del primo diritto unitario*, Bologna 2014, pp. 733-759: 733-738; Id., *La Corte Suprema di Giustizia di Napoli dal 1809 al 1860: le diverse fasi di un tribunale controverso*, in F. Mastroberti-S. Vinci (curr.), *Le supreme corti di giustizia nella storia giuridica del mezzogiorno*, Napoli 2015, pp. 41-56: 41-44. La regola della “doppia conforme” è tuttora vigente nel *Corpus Iuris canonici*, cann. 1641-1644.

riforma dell'art. 35 del *motu proprio* del 1816³⁵: la proposta prevedeva di lasciare in vita il tribunale di appello di Bologna (per le Delegazioni di Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì) e la Rota romana per il resto dello Stato; di sopprimere il tribunale di appello di Macerata. La deliberazione fu adottata «a pluralità di voti»³⁶. Al quarto tribunale, quello romano dell'A.C., la Commissione decise di sottrarre, dopo vari ripensamenti, la competenza di tribunale di appello generale: nel sistema vigente tutti i litiganti dello Stato avevano infatti facoltà di ricorrere «di comune consenso» a questo tribunale³⁷.

Il Turiozzi si trovò nuovamente in minoranza al momento della deliberazione: egli dissentiva in specie sulla decisione di abolire il Tribunale d'appello di Macerata. Osservava che non vi era ragione sufficiente, conservandosi il Tribunale d'appello in Bologna,

per toglierlo alle Province delle due Marche, le quali contengono una popolazione quasi uguale a quella delle quattro Legazioni. Che se queste sono avvezze da trent'anni circa ad avere un Tribunale di appello, la Marca conta anch'essa circa quindici anni di averlo nel suo seno, com'è in oggi, e lo avea da prima, come le altre provincie non suburbane, sotto nome di Rota.

A quanti osservavano che il numero di cause promosse dinanzi a queste rote era stato storicamente esiguo, il cardinale-presidente faceva notare che

nell'antico sistema questi tribunali d'appello sotto il nome di Rote erano in più luoghi situati, e modernamente i tribunali d'appello in Provincia sono ridotti a due [scil. quello di Bologna e quello di Macerata], e la scarsezza in allora di cause in detti tribunali dovea ripetersi dall'abuso del privilegio della *Legge Unica* e dell'*Obbligo Camerale* che portavano la inazione in tutti i Tribunali di Provincia, siano ecclesiastici, siano secolari, chiamando tutte le cause in Roma con dispendio dei litiganti³⁸.

Sulla reintroduzione dell'istituto della “Legge Unica” si consumerà

³⁵ M.p. 6 luglio 1816, art. 35: «Vi saranno in tutto lo Stato quattro Tribunali di *appellazione*: uno in Bologna per le cause delle quattro Delegazioni di Bologna, Ferrara, Ravenna e Forlì; uno in Macerata per quelle delle Delegazioni di Macerata, Urbino e Pesaro, Ancona, Fermo, Ascoli e Camerino; due in Roma per tutto il resto dello Stato, che saranno il Tribunale dell'A.C. e quello della Rota. Sarà permesso a tutti i litiganti di deferire le cause di appellazione ai suddetti due Tribunali, purché ciò siegua di comune consenso».

³⁶ *Commissione codici*, b. 2, fasc. 12, *Deliberazioni della Commissione Turiozzi*, Sessione terza, 26 dicembre 1823.

³⁷ Al Tribunale dell'A.C., come agli altri tribunali di prima istanza, fu abrogata «la rappresentanza di collegiale» (art. 29). Esso tornò alla «primigenia sua dei giudici singolari qualità»: ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, c. 2r.

³⁸ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Riflessioni del presidente Turiozzi*, cc. 3r-4r.

un'ulteriore rottura tra il presidente e la maggioranza dei componenti la Commissione. Lo vedremo a breve.

Il Turiozzi prospettava inoltre il pericolo di malcontento che l'abolizione del tribunale d'appello di Macerata avrebbe potuto produrre nelle Delegazioni soggette a quella giurisdizione; sottolineava il rischio di una dilatazione dei tempi dei processi criminali, la cui competenza sarebbe passata al tribunale della Consulta in Roma; paventava infine i rischi politico-istituzionali del differente trattamento riservato alle Legazioni:

è... da riflettere se convenga in politica far credere che le quattro Legazioni si considerino quasi uno Stato, subitoché nell'ordine giudiziario si stabilisce che si regoli diversamente dall'altro³⁹.

Questa difesa non servì a mutare le sorti del Tribunale d'appello di Macerata, che fu soppresso:

art. 37. In tutto lo Stato ecclesiastico vi saranno due soli tribunali collegiali di appellazione. Uno in Bologna per le cause delle delegazioni di Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì. Altro in Roma, cioè la Rota, per tutto il resto dello Stato. Il tribunale d'appellazione di Macerata rimane soppresso.

I tribunali d'appello nelle province tornarono ad essere due con il pontificato di Gregorio XVI: il tribunale d'appello di Macerata fu ripristinato dal *Regolamento organico* del 1831 (§28), quindi dal *Regolamento legislativo e giudiziario per gli affari civili* del 1834 (§301)⁴⁰.

3.4. *Il privilegio della c.d. "Legge unica"*

Alcune riforme della Commissione ripresentavano delle proposte di modifica al progetto di Codice di procedura civile avanzate nel 1817 dalla Congregazione Economica, il consesso di cardinali e alti prelati incaricato da Pio VII di esaminare il testo redatto dalla Commissione Bartolucci prima della promulgazione. Ne aveva fatto parte il cardinale della Somaglia⁴¹.

Comune alle due commissioni era il *leitmotiv* dei costi eccessivi del sistema dovuti alla moltiplicazione dei tribunali. Comune era anche la richiesta di ripristinare la c.d. "Legge unica", un istituto che consentiva a vedove, pupilli

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Le due normative citate *supra*, nt. 28.

⁴¹ Le osservazioni della Congregazione Economica al Progetto di codice del 1817 in ASR, *Commissione codici*, b. 1, fasc. 1-3. L'analisi in S. Notari, *Il codice Bartolucci del 1817*, cit., pp. 213-218.

«vel alias miserabiles personas» di adire o attrarre le cause presso la curia del principe: era una speciale *tuitio* pubblica che risaliva a una costituzione costantiniana, inclusa nel *Codex* giustiniano (C.3.14).

La Commissione non si limitò a inserire nel suo progetto «il privilegio della Legge unica», esclusa dal codice di procedura del 1817: consentì ai soggetti deboli sopraindicati di adire anche le rispettive curie vescovili o di avocarvi cause pendenti presso altri tribunali⁴². Questo il testo definitivo dell'art. 79 del *motu proprio* 24 ottobre 1824:

Viene richiamato ad osservanza il privilegio della Legge unica, *Cod. quando imperator inter pupillos et viduas*. Le vedove e i pupilli potranno adire in prima istanza ed in grado d'appello la curia del principe. Potranno anche avocare a detta curia li giudizj altrove intentati. Godranno dello stesso privilegio le persone miserabili, la di cui povertà rimanga provata dalle concordi testimoniali del vescovo e del magistrato locale. Potranno in forza dello stesso privilegio le persone sopraindicate adire in linea di avocazione il rispettivo tribunale vescovile, quale per altro adito non sarà più in facoltà loro di reclamare l'avocazione alla curia del principe. Il privilegio sudetto relativamente alla curia del principe avrà luogo nelle cause soltanto superiori al valore e somma di scudi cento.

La disposizione conferiva dunque un'estesa competenza giurisdizionale concorrente ai tribunali vescovili, i quali surrogavano in gran parte la giurisdizione della curia del principe: la possibilità per i “soggetti deboli” di esercitare il privilegio di foro presso tale curia era infatti ristretta alle cause superiori al non esiguo valore di cento scudi⁴³.

Il presidente Turiozzi espresse un parere di assoluta contrarietà. Egli riteneva infatti assai probabile che «questo privilegio che la Commissione ha proposto di stabilirsi perché è sembrato favorire gl'interessi delle vedove, pupilli e persone miserabili» avrebbe condotto, come accaduto in precedenza, «a vieppiù confondere e prolungare l'amministrazione della giustizia, a spesso trasportare i litiganti fuori del proprio domicilio, abbenché ivi abbiano il

⁴² Il privilegio della *legge unica*, «costantissimo nel foro» secondo la Commissione Turiozzi (ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, c. 5), era stato abolito con la Notificazione della Segreteria di Stato 10 settembre 1816, quindi *ex lege* con l'art. 99, comma 2, del cod. di proc. civ. del 1817 («È abolito il privilegio della legge unica del Codice *Quando Imperator*»). La Commissione legislativa del Bartolucci aveva respinto la proposta del suo inserimento nel codice avanzata dalla Congregazione Economica, sostenendo che non tutti i soggetti erano necessariamente indigenti e che si trattava di un privilegio odioso, perché costringeva il convenuto a «costituire un procuratore nel luogo scelto dalla vedova o dal pupillo»: ASR, *Commissione codici*, b. 1, fasc. 4, *Risposte*, c. 4r.

⁴³ La Commissione richiamò l'*auctoritas* di «diversi autori» non meglio precisati per affermare «che tal privilegio fosse anche allegabile rapporto alle curie vescovili», rendendolo ad esse «cumulativo»: ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, cc. 3v-4r.

proprio giudice»⁴⁴.

Non trovò posto invece nel progetto il c.d. “obbligo camerale”, un risalente istituto che attraverso una clausola apposta nei contratti tra privati sottometteva il debitore alla giurisdizione del tribunale dell’A.C., fornendo al creditore garanzie di un’immediata procedura esecutiva in caso di inadempimento dell’obbligazione. A differenza del consesso cardinalizio del 1817, la Commissione Turiozzi non chiese la reintroduzione di questo assai diffuso strumento di esecuzione: l’abolizione della clausola disposta dal Codice di procedura civile del 1817 (art. 100), fu confermata dalla Riforma della procedura civile del 1824 (art. 93), che fece salva l’esercibilità del “privilegio” solo per i contratti stipulati entro il 1817 (art. 94)⁴⁵.

3.5. *Tribunali «particolari e privilegiati» di Roma*

La Commissione cercò di porre ordine all’intricato sistema di tribunali «particolari e privilegiati» di Roma, che il Consalvi – cedendo a varie pressioni – aveva mantenuto in vita nel *motu proprio* del 1816, intaccando l’auspicata uniformità del sistema⁴⁶. Quello delle corti romane si deve a ragione considerare – come è stato opportunamente osservato – un sottosistema giudiziario rispetto all’ordinamento periferico dello Stato ecclesiastico: benché «“razionalizzato” per taluni aspetti», esso restava «pur sempre erede della tradizione del groviglio giurisdizionale di *ancien régime*»⁴⁷. Si trattava di un’evidente anomalia, che la Commissione Turiozzi riuscì solo in parte ad eliminare.

Per emendare il testo del provvedimento del 1816 nella parte che disciplinava competenze e funzioni dei tribunali particolari della capitale e per valutare l’opportunità stessa della loro sopravvivenza, la Commissione dovette

⁴⁴ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Riflessioni del presidente Turiozzi*, c.7r.

⁴⁵ La Segreteria di Stato, con dispaccio del 7 settembre 1843, dichiarò estinto il privilegio di foro connesso all’obbligazione camerale, anche per i contratti stipulati prima del 1817, a norma del §280 del Regolamento giudiziario del 1834. Indicazioni in S. Notari, *Il codice Bartolucci del 1817*, cit. p. 217, nt. 59. Sulla vicenda processuale all’origine del dispaccio in parola si veda ora l’accurata ricostruzione di A. Fiori, *Espropriare e scomunicare. L’executio parata delle obbligazioni camerali (secoli XIV-XIX)*, Napoli 2018, pp. 101-106. Il volume, al quale si rinvia, illustra esaustivamente origine, evoluzione e peculiarità tutta *pontificia* di questo strumento di esecuzione. Sulle «citazioni camerali», con caustica ironia descritte come strumenti per attrarre «tutte le cause dalle provincie alla capitale», cfr. C. Ciabatta, *I Misteri svelati ossia avvertimenti alla curia*, cit., p. 7.

⁴⁶ Nel m.p. 6 luglio 1816 l’uniformità del sistema si era infatti arrestata alle “porte della Capitale”, nella quale furono mantenuti in vita alcuni tribunali «particolari e privilegiati», minutamente elencati all’art. 64.

⁴⁷ L. Lacchè, *Magistrati e giuristi nel XIX secolo*, cit., p. 181.

scendere nell'analisi minuta della loro sfera di giurisdizione, dell'organizzazione, del funzionamento. Non erano decisioni da assumere a cuor leggero per tribunali che vantavano in alcuni casi una storia plurisecolare e i cui membri, anche se scarsamente consistenti, conservavano un potere di condizionamento e di interdizione. E infatti il consesso guidato dal Turiozzi accettò di ridiscutere, dopo una prima deliberazione, la posizione di alcune corti soppresse o limitate nell'esercizio della giurisdizione, esaminando le memorie prodotte dagli interessati⁴⁸.

La Commissione soppresse il Tribunale dell'agricoltura, nel quale – si legge sempre nelle *Osservazioni* – la giustizia era resa «da cavalieri ignari delle regole di diritto», responsabili di reiterati abusi (art. 63)⁴⁹; soppresse il Tribunale dell'annona per lo scarsissimo numero di cause che «si eccitano innanzi il medesimo» (art. 64)⁵⁰; restrinse alla sola «via economica» e limitatamente a cause entro venti scudi l'esercizio della giurisdizione del Giudice dei mercenari, anche detto «l'abate Sacco», tribunale che dal secolo XVII giudicava sulle mercedi dei lavoratori campestri di Roma e dell'Agro romano (art. 68)⁵¹. Le cause già di competenza dei due tribunali soppressi e quelle

⁴⁸ È il caso del Giudice de' mercenarij e dei Consoli dell'Agricoltura (su cui *infra*). Cfr. ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 12, *Deliberazioni della Commissione Turiozzi*, Sessione settima, 15 gennaio 1824; *ivi*, Sessione quindicesima, 23 febbraio 1824. La Commissione dopo il nuovo esame non modificò le sue precedenti decisioni.

⁴⁹ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, cc. 5v-6r. L'antico tribunale, cui presiedeva l'Arte agraria di Roma, era competente in primo grado sulle cause dell'Agro Romano relative alle questioni campestri, ai danni dati, al taglio delle macchie e simili materie rurali. Cfr. [A. Villetti], *Pratica della Curia romana*, Roma 1781, pp. 238-256. Mantenuto in vita dall'art. 64 del m.p. 6 luglio 1816, il cod. di proc. civile del 1817 ne aveva precisato le competenze e disciplinato la procedura (artt. 931-938). La disciplina del codice non aveva sciolto tutti i dubbi in ordine alla giurisdizione dei Consoli dell'agricoltura e all'appello delle cause decise dal tribunale. A «toglier qualunque dubbio» intervenne una Notificazione del Segretario di Stato Consalvi del 29 marzo 1818. Cfr. *Collezione di pubbliche disposizioni*, cit., III, Roma 1819, pp. 48-49.

⁵⁰ Nelle *Osservazioni* si legge che, soppresso il tribunale per i motivi ricordati, la sua «giurisdizione... non si riduce al presente se non che al puro e semplice amministrativo ed economico»: ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, c. 5v. L'art. 64 m.p. 5 ottobre 1824 recita: «In materia contenziosa rimane soppressa la giurisdizione del Tribunale dell'Annona».

⁵¹ L'eccessivo ampliamento di competenze del «Giudice de' mercenarij» (o delle mercedi) aveva provocato «molte lagnanze». La Commissione decise pertanto di restringerle, anche al fine di rendere «non dispendiosa a' poveri litiganti mercenarij innanzi il medesimo la procedura» (*ivi*, c. 5v). L'origine della speciale giurisdizione, «non rimota» secondo la Commissione, si deve all'azione umanitaria verso i lavoratori campestri avventizi dell'agro romano, provenienti da diversi paesi, dell'abate Domenico Sacco, che ne fu l'ideatore e primo giudice titolare dal 1623: N. Del Re, *La curia capitolina e tre altri antichi organi giudiziari romani*, Roma 1993, pp. 157-196. Soppressa il 17 giugno 1809 dalla Consulta straordinaria dopo l'annessione della regione romana all'Impero francese, la «giurisdizione particolare» fu dalla stessa ritenuta «indispensabile» e immediatamente ripristinata benché si allontanasse, come si legge nel decreto del 14 settembre, «dal sistema stabilito nel resto dell'Impero»: cfr. P. Alvazzi del Frate, *Le istituzioni giudiziarie degli "Stati Romani"*, cit., p. 58.

superiori ai venti scudi già di competenza del Giudice dei mercenari furono deferite ai giudici ordinari o ai tribunali di commercio (artt. 65, 68 comma 3)⁵². I tribunali dell'agricoltura e dell'annona non furono più restituiti dopo il 1824 alla loro attività. Il Giudice dei mercenari – per il quale la Commissione predispose un articolato regolamento giudiziario – protrasse la sua esistenza e continuò ad esercitare la sua giurisdizione fino alla dissoluzione dello Stato pontificio ancorché ridotto in modo sensibile nelle sue competenze⁵³.

Il Tribunale di Campidoglio, che giudicava nelle cause civili i cittadini e gli abitanti di Roma *inter mere laicos*, ad esclusione cioè degli ecclesiastici, fu ristretto in primo grado alla *giurisdizione* in forma *monocratica, da esercitarsi per mezzo dei due collaterali e dell'uditore del Senatore* (art. 30). *Oltre i giudizi collegiali, il tribunale perse la giurisdizione di appello, esercitata dall'ufficio del Capitano degli appelli e la c.d. «segnatura in ventre»*. Fu infatti soppresso – in riforma dell'art. 823 del Codice di procedura civile del 1817 – l'Assestamento, il collegio giudicante di origine medievale che si riuniva sotto la guida del Senatore con il potere di circoscrivere, ossia di annullare atti e sentenze emesse dalla curia capitolina. Il *motu proprio* di Leone XII trasferì queste attribuzioni al Tribunale di Segnatura del principe, organo al quale i giudicati del tribunale del Comune di Roma non erano mai stati prima assoggettati (art. 31)⁵⁴.

Su queste disposizioni la Commissione deliberò all'unanimità.

3.6. *Le curie vescovili*

Il consesso di giuristi-legislatori pontifici affrontò in diverse sessioni il tema delle prerogative giurisdizionali delle curie episcopali. Al riguardo va tenuto presente che il Segretario di Stato con il biglietto di investitura del 9 dicembre 1823 raccomandò al Turiozzi di tenere «in vista le prescrizioni canoniche e le Costituzioni Apostoliche anche riguardo all'esercizio

⁵² La competenza già del Tribunale dell'Agricoltura sulle cause dei “danni dati” fu attribuita al Tribunale del Campidoglio (art. 65, comma 2).

⁵³ N. Del Re, *La curia capitolina e tre altri antichi organi giudiziari romani*, cit., pp. 192-193.

⁵⁴ Cod. di proc. civ. del 1817, art. 823 «In figura di Segnatura nelle materie di Appellazione, e di restituzione in intero a forma dell'art. 53 del Moto-Proprio del giorno 6 Luglio 1816, il Senatore avrà le stesse attribuzioni dell'Eminentissimo Prefetto della Segnatura di Giustizia». Mons. Nicola Maria Nicolai – economista, figura centrale dell'azione riformatrice pontificia degli anni della Restaurazione – aveva respinto nel corso dei lavori preparatori di questo codice la proposta di sottomettere alle magistrature del principe i giudicati del tribunale capitolino in ragione di «antiche e solenni convenzioni fra la S. Sede, ed il Popolo romano»: ASR, *Commissione codici*, b.1, fasc. 2, *Parere sul Progetto del codice di pratica civile esaminato dalla Congregazione Economica nell'adunanza de' 18 settembre 1817*. Sulle riforme del tribunale capitolino e le vicende che precedettero la sua soppressione nel 1847, cfr. N. Del Re, *La curia capitolina e tre altri antichi organi giudiziari romani*, cit., pp. 77-88.

dell'autorità vescovile, la quale deve essere mantenuta nel suo pieno vigore»⁵⁵. La Commissione tuttavia non si limitò alla salvaguardia del tradizionale privilegio di foro in ragione della persona o della materia ecclesiastica: travalicando il mandato ricevuto propose di attribuire alle curie vescovili anche la “giurisdizione cumulativa”, ossia la competenza a conoscere le controversie civili «meramente laicali tra meri laici».

Il dibattito in Commissione sul tema dovette essere acceso. La deliberazione del 12 gennaio 1824, che attribuì «a superiorità di suffragio» la competenza cumulativa «indistintamente a tutte le curie ecclesiastiche», ribaltò e annullò quella del 26 dicembre precedente che l'aveva esclusa⁵⁶.

Il riconoscimento della “cumulativa” costituiva un'assoluta innovazione sia rispetto al *motu-proprio* del 1816, sia al *Codice di procedura* del 1817, che avevano conservato le tradizionali prerogative delle curie vescovili, nulla innovando nella delicata materia⁵⁷. Il concorso alternativo delle due giurisdizioni, civile ed ecclesiastica, comprometteva il già imperfetto regime di separazione delle competenze introdotto nell'ordinamento dal Consalvi e dai giuristi a lui vicini.

La Commissione motivò la decisione con ragioni di funzionalità del sistema. A sostegno della proposta di novellazione questa richiamò una disposizione della costituzione *Praestat Romanum Pontificem* di papa Clemente XIII (27 settembre 1766), che tuttavia assegnava solo in via d'eccezione la competenza nelle cause dei laici alle curie vescovili⁵⁸. Nel 1781 la penna del Villetti annotò che la giurisdizione delle curie vescovili nelle cause dei laici era

⁵⁵ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 10, doc. n. 2, *Biglietto di Segreteria di Stato*, Roma 9 dicembre 1823, c. 3rv. Il problema della reintegrazione delle «vilipesi» giurisdizioni dei vescovi fu sollevato, come si è visto, sin dalla riunione della Congregazione di Stato del 27 novembre 1823 nella quale si decise di istituire la Commissione legislativa. Nel 1817 il della Somaglia, in qualità allora di componente della Congregazione Economica, aveva chiesto chiarimenti alla Commissione Bartolucci – impegnata nella preparazione del codice di rito – sulla sorte del privilegio di foro per i chierici, che temeva venisse abolito. La Commissione assicurò che avrebbe conservato le giurisdizioni vescovili nelle loro storiche prerogative. Cfr. D. Cecchi, *L'amministrazione pontificia nella 2ª Restaurazione (1814-1823)*, Macerata 1978, p. 210; ASR, *Commissione codici*, b. 1, fasc. 4, *Risposte*, c. 2r.

⁵⁶ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 12, *Deliberazioni della Commissione Turiozzj*, Sessione terza, 26 dicembre 1823; ivi, Sessione sesta, 12 gennaio 1824.

⁵⁷ L'art. 55 del m.p. 6 luglio 1816 affermava che nessuna innovazione era introdotta nel testo nelle competenze di ordinari diocesani e curie vescovili. Il Codice del 1817 ribadiva nelle disposizioni finali che «i metodi prescritti nel presente codice di Procedura non riguardano i Tribunali Ecclesiastici» (art. 1806). La Commissione Turiozzj per ovviare all'asserita «ambiguità o sterilità dell'espressioni» di detto art. 55 (ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, cc. 4r-4v) introdusse nel testo finale del m.p. 5 ottobre 1824 una disposizione che esplicitamente affermava l'esistenza in capo alle «Curie Ecclesiastiche, e loro Vicarj Generali» del «privativo esercizio di giurisdizione nelle materie di loro competenza» (art. 26).

⁵⁸ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, c. 4v. Cfr. anche, ivi, *Deliberazioni della Commissione Turiozzj*, b. 2, fasc. 12, Sessione sesta, 12 gennaio 1824.

«questione terminata dalla costituzione *Praestat Romanum Pontificem*»: il provvedimento clementino negava a queste curie qualsiasi «giurisdizione sopra dei laici, siano le cause civili, ovvero criminali», salvo provare l'esistenza di una consuetudine «quadragenaria... et perpetuo constans, non unquam vel contradicta, vel interrupta»⁵⁹.

La Commissione voleva dunque trasformare l'eccezione nella regola generalizzata, rinunciando a proseguire su quel difficile percorso, intrapreso col pontificato di Pio VII, che era «alla base di ogni trasformazione strutturale dello Stato pontificio, quello cioè – come sottolineò Alberto Aquarone – della separazione dello spirituale dal temporale»⁶⁰.

Il Turiozzi, contrario personalmente all'introduzione della «cumulativa», indirizzò al papa una *Memoria*. Nella prima parte del testo, preceduto da un'ampia ricostruzione storica dell'istituto condotta sulle costituzioni apostoliche, il cardinale argomentava le ragioni della sua contrarietà. A suo avviso

stabilire... indistintamente la cumulativa delle curie ecclesiastiche nelle cause semplicemente laicali e tra meri laici... confonde del tutto i principi che regolare debbono i cittadini nell'esercizio delle loro azioni civili. Non si conoscerebbe più demarcazione veruna tra la civile e l'ecclesiastica società nel foro, anziché ne nascerebbe l'assurdo che mentre il giudice ecclesiastico avrebbe giurisdizione e contro gli ecclesiastici e contro i laici, i tribunali civili rimarrebbero per fino incerti della giurisdizione loro contro i laici. Dee a mio opinamento aversi eziandio a calcolo quanto riuscir possa la massima che vorrebbe indursi grata alla società laica, che troverebbesi astretta ad adire i tribunali ecclesiastici e de' Vicari generali, quali generalmente non hanno opinione di essere abili e versati giureprudenti civili⁶¹.

Nel paragrafo delle *Riflessioni* dedicato alla *Cumulativa ai vescovi* il Turiozzi rilevò che l'adozione dell'istituto violava la «massima fondamentale di giurisprudenza»: *actor sequitur forum rei*. Richiamò a questo proposito la decretale *Si clericus laicum* di papa Alessandro III, che prescriveva all'attore

⁵⁹ [A. Villetti], *Pratica della Curia romana*, cit., p. 331. Il testo della Costituzione è pubblicato in *Bullarii Romani continuatio summorum pontificum, Benedicti XIV, Clementis XIII, Clementis XIV, Pii VI, Pii VII, Leonis XII, Pii VIII*, t. IV/II, Prato 1843, n. DLXIII, pp. 1116a-1118a: 1117a.

⁶⁰ A. Aquarone, *La Restaurazione nello Stato pontificio ed i suoi indirizzi legislativi*, in «Archivio della Società romana di Storia Patria», LXXVIII (1955), pp. 119-188: 120. Anche in Id. *Tra Restaurazione ed Unità. La politica legislativa degli Stati italiani. Studi storico-giuridici*, a cura di S. Notari, Roma 1993-94, pp. 3-72.

⁶¹ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, [*Memoria del presidente Turiozzi*], c. 1rv. Temeva inoltre il Turiozzi che considerato «di qual vasta estensione sia il peso delle cognizioni giudicarie che gravano i vescovi nelle materie ordinarie di loro competenza», questi potessero essere distratti dall'esercizio delle loro funzioni pastorali «attesa la cumulativa di giurisdizione qual'attribuirebbesi ai medesimi nelle cause tra laici» (ivi, c. 4v).

(*clericus*) di seguire il foro del convenuto (*laicum*) se questo asseriva che i beni oggetto della controversia gli appartenevano⁶². Il Turiozzi inoltre non riteneva che l'adozione della “giurisdizione cumulativa” si potesse riconnettere – come asseriva la parte maggioritaria della Commissione – alla ricordata costituzione apostolica clementina del 1766. Riferiva che raramente nel passato le curie vescovili avevano potuto dimostrare di possedere il requisito dell'ininterrotto esercizio quarantennale della giurisdizione richiesto dal provvedimento pontificio: «in quasi tutte le cause riguardanti questa questione avea pressoché sempre rescritto la Segnatura contro la cumulativa»⁶³.

Nonostante l'opposizione del presidente, l'istituto fu incluso nel progetto promulgato dal papa:

art. 26. Le curie ecclesiastiche, e loro vicarj generali, oltre il primitivo esercizio di giurisdizione nelle materie di loro competenza, potranno anche giudicare nella loro diocesi per qualunque somma le cause civili, e meramente laicali tra meri laici, purché le parti vi consentano a forma della costituzione di Benedetto XIV. *Romanae curiae praestantiam* 21 dicembre 1744. §.18 *jurisdictionem vero*.

La “cumulativa” fu accordata anche al Tribunale del Vicariato di Roma «rappresentante la Curia vescovile della Capitale», in aggiunta – specificò la Commissione – alle «materie di sua competenza»⁶⁴:

art. 27. Questa prerogativa per le cause, e materie laicali tra meri laici (oltre le materie di sua competenza, e di alimenti a forma del chirografo clementino) viene anche accordata al Tribunale del Vicario di Roma colla stessa condizione *de consensu partium* a forma della citata Costituzione Benedettina.

art. 28. Sarà questa giurisdizione esercitata dal Card. Vicario, e dai Prelati Vicegerente, e Luogotenente per mezzo ancora de' loro Uditori.

Le conseguenze dell'introduzione nell'ordinamento della “giurisdizione cumulativa” furono molto attenuate dalla previsione – inserita nell'ultima revisione del progetto – della condizione del necessario consenso delle parti

⁶² «Si clericus laicum de rebus suis vel Ecclesiae impetierit, et laicus res ipsas non Ecclesiae aut clerici, sed suas proprias assererat, debet de rigore iuris ad forensem iudicem trahi» (X 2.2.5).

⁶³ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Riflessioni del presidente Turiozzi*, c. 6r.

⁶⁴ La specificazione non era pleonastica. Le *Osservazioni* della Commissione svelano l'esistenza di un risalente “braccio di ferro” tra la Segreteria di Stato retta dal Consalvi e il Tribunale del Vicariato, dal 1820 sotto la guida del cardinale della Somaglia. La Segreteria di Stato non riconosceva a questo tribunale la competenza nella «giurisdizione contenziosa civile», ossia quella esercitata «per ragione di materia, od a causa dei stabilimenti pii o delle persone ecclesiastiche convenute in giudizio». La negava sulla base di un'interpretazione *ad litteram* dell'art. 55 del *motu proprio* 6 luglio 1816, che preservava la giurisdizione «degli Ordinarij e dei Tribunali ecclesiastici nelle materie di loro competenza», senza menzionare il Tribunale romano.

per adire il giudizio del vescovo⁶⁵. Non è chiaro a chi si debba la stesura delle *Osservazioni* finali le quali scongiurarono – grazie a questa disposizione, le cui origini si rinvergono nel Codice Teodosiano – il ricorso per semplice impulso unilaterale alla giurisdizione episcopale: forse al papa o forse alla Congregazione di Stato che esaminò il testo del progetto prima della promulgazione, avendo sotto gli occhi la controrelazione del Turiozzi⁶⁶. Ma siamo nel campo delle ipotesi.

In fase di revisione finale del testo fu inserito nell'art. 26 anche il rinvio alla costituzione *Romanae curiae praestantiam* di Benedetto XIV, rinvio che sostituiva e correggeva quello originario alla costituzione clementina. Occorre annotare che il richiamato §18 *jurisdictionem vero* del provvedimento benedettino in parola accordava la “cumulativa” al solo tribunale del Vicario di Roma, non a tutte le curie vescovili indistintamente⁶⁷.

La “cumulativa”, nella formulazione attenuata proposta dal testo definitivo del *motu proprio* di Leone XII, fu confermata dal *Regolamento per le cause civili nelle curie ecclesiastiche* del 1831 (§1, n. 2) e ripresa quasi alla lettera dal *Regolamento legislativo e giudiziario per gli affari civili* del 1834 (§358, n.1):

§358 «I vescovi e gli arcivescovi, e per essi i vicari generali nelle diocesi rispettive, sono giudici di prima istanza; 1° nelle cause di competenza del foro ecclesiastico, sia per ragione di materia, sia per ragione di persone; 2° nelle cause meramente laicali, quando le parti vi consentano nella forma prescritta dalla costituzione di Benedetto XIV che incomincia «*Romanae curiae praestantiam*, nel §. *Jurisdictionem vero*»⁶⁸.

3.7. I magistrati

L'abrogazione dei tribunali collegiali e la conseguente diminuzione del numero complessivo dei giudici dovevano favorire, nei propositi della Commissione, un sensibile miglioramento dei livelli retribuiti del personale e la selezione di migliori professionalità. Anzi, la scelta di affidarsi a un sistema

⁶⁵ Cfr. sul punto le anonime *Osservazioni* finali al progetto in ASR, *Commissione codici*, b. 2. fasc. 13.

⁶⁶ Sull'ascendenza teodosiana della condizione consensuale cfr. G. Vismara, *La giurisdizione civile dei vescovi (secoli I-IX)*, Milano 1995, p. 174 ss.

⁶⁷ Cfr. *Benedicti XIV bullarium*, I, Prato 1845, n. CXV, *Reformatio tribunalium Urbis*, «*Romanae Curiae praestantiam*», §18, «*Jurisdictionem vero Nostri pro tempore in Urbe ejusque Districtu in spiritualibus Vicarii, decernimus, etiam attenta dispositione praedictae nostrae Constitutionis, quae incipit Quantum ad procurandam, esse prorogabilem per consensum partium in causis mere laicalibus, et inter mere laicos, etiam spectantibus ad Curiam Capitolinam*», pp. 479a-490b: 483b.

⁶⁸ Cfr. *Regolamento per le cause civili nelle curie ecclesiastiche*, in *Regolamento Bernetti* del 1831, §§1-34, pp. 38-50: 38; *Regolamento giudiziario* del 1834, §358, p. 289-291.

di «giudici singolari» rendeva necessario «per li tribunali di prima istanza... di eleggere soggetti di conosciuta integrità e dottrina».

Sul livello di competenza e sull'affidabilità dei giudici pontifici, in specie dei laici che esercitavano la loro carica nei tribunali di prima istanza, pesa il giudizio negativo espresso nel 1810 da Joseph Coffinhal, giudice della *Cour de Cassation* parigina, inviato a Roma come commissario dal ministro della giustizia francese dopo l'annessione all'Impero di una parte dello Stato pontificio⁶⁹.

La formazione universitaria dei giudici era un problema, non certo l'unico, all'origine della diffusa *ignorance* denunciata – forse con eccessiva e interessata enfasi – dal giudice alverniate. Il 1824 è, com'è noto, anche l'anno della *Constitutio* di Leone XII, pubblicata con la bolla *Quod divina sapientia*, provvedimento che riorganizzò gli ordinamenti dell'istruzione superiore dello Stato pontificio. La riforma introdusse nuovi metodi didattici nelle facoltà legali delle due “primarie” università dello Stato, l'Archiginnasio romano e lo Studio bolognese, senza peraltro ottenere i risultati sperati⁷⁰.

Dunque, il problema di una migliore qualificazione tecnica del personale forense, e *in primis* dei magistrati, era avvertito dal nuovo governo pontificio. Considerate queste premesse, può rivestire interesse in questa sede sia l'esame delle (limitate) riforme sui requisiti per l'esercizio della funzione giurisdizionale civile introdotte dal *motu proprio* 5 ottobre 1824 sia, soprattutto, conoscere l'opinione sul *servizio giustizia* della Commissione Turiozzi, ossia di

⁶⁹ Nel *Rapport* inviato a Parigi, il commissario francese affermava che i giudici di prima istanza selezionati dalla Consulta erano «généralement peu instruits & ne jouissent d'aucune considération personnelle». Il *Rapport sur l'organisation judiciaire des États Romains* del Coffinhal è stato rinvenuto e valorizzato dall'Alvazzi del Frate, che lo ha pubblicato in *Le istituzioni giudiziarie*, cit., pp. 193-213.

⁷⁰ Cfr. *Constitutio qua studiorum methodus cum pietate conjuncta in pontificia ditione servanda praescribitur*, Roma, Tipografia della Reverenda Camera Apostolica, 1824. Anche in *Bullarii Romani continuatio summorum pontificum*, cit., t. VIII, Prato 1854, n. LIV, pp. 94a-117a. Il Savigny, in visita alla Sapienza nel 1827, esprime apprezzamento riguardo il metodo di insegnamento del diritto previsto dalla *Quod divina sapientia*, senza tuttavia percepire che «alla Sapienza non vi erano docenti in grado di applicare le potenzialità del nuovo metodo», così che «la facoltà giuridica romana rimase estranea a qualsiasi rinnovamento sostanziale». Cfr. L. Moscati, *Italianische Reise. Savigny e la scienza giuridica nella Restaurazione*, Roma 2000, pp. 107-112, in part. p. 108. Sull'università romana negli anni della Restaurazione cfr. G. Adorni, *Modelli di università in trasformazione: l'Archiginnasio romano dopo il 1814*, in *Roma fra la Restaurazione e l'elezione di Pio IX*, cit., pp. 161-178, e la bibliografia ivi citata. Per una completa riorganizzazione di strutture e metodi didattici si dovette attendere l'annessione di Roma al Regno unitario italiano e la statalizzazione: cfr. M.R. Di Simone, *Gli studi giuridici all'Università di Roma nella transizione tra Stato pontificio e Regno d'Italia*, in A. Ferraresi-E. Signori (curr.), *Le Università e l'Unità d'Italia (1848-1870)*, Bologna 2012, pp. 189-204. Per le valutazioni negative (e politicamente orientate) circa i metodi di insegnamento nella Sapienza pontificia da parte delle autorità accademiche dopo la statalizzazione dell'istituto cfr. A. Fiori, *«Il più atteso postliminio»: la Sapienza di Roma da università pontificia a università italiana*, in G. Cazzetta (cur.), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Bologna 2013, pp. 135-162: 139-140.

un consesso di magistrati e giuristi in parte provenienti dalla Curia e in parte operatori in prima persona dell'amministrazione della giustizia pontificia.

Il punto di riferimento legislativo per la Commissione su questa materia era la scarna "sezione" dedicata ai requisiti per la nomina dei giudici contenuta nel *motu proprio* 6 luglio 1816 (artt. 67-71). Il *motu proprio* 5 ottobre 1824 ridusse a tre il numero dei disposti (artt. 75-77) confermando l'articolo di principio che riservava al sovrano la nomina di tutti i giudici (art. 75); abolì i giudici supplenti e aggiunti, funzionali al sistema precedente dei tribunali collegiali (art. 76); innalzò a trenta anni la soglia minima di età per la nomina, indipendentemente dal grado della giurisdizione, misura che fu estesa anche ai Governatori; richiese a tutti i giudicanti il possesso della laurea, l'esercizio quinquennale del foro, una giustificazione di onestà dei natali e di irreprensibilità della condotta; introdusse per giudici, assessori e luogotenenti nativi o domiciliati delle Delegazioni il divieto di esercitarvi la giurisdizione, esclusione che per i Governatori riguardava il Distretto o il Cantone di nascita o di domicilio (art. 77).

Le modifiche apportate dal *motu proprio* di Leone XII furono nel segno di un innalzamento dei requisiti minimi richiesti e di una maggiore uniformità degli stessi per l'ingresso nel corpo dei magistrati pontifici, nonché della ricerca di più estese garanzie di imparzialità nel giudizio, specie per i tribunali delle Delegazioni. La semplice lettura degli articoli riformati, tuttavia, restituisce solo parzialmente i criteri che informarono i lavori della Commissione Turiozzi sul tema del reclutamento, del trattamento economico, della qualità professionale della magistratura. Il dibattito è consegnato, ancora una volta, alle carte d'archivio.

Il presidente Turiozzi illustrò in una seconda *Memoria*, indirizzata a Leone XII nella primavera-estate 1824, il nesso che legava il corretto funzionamento dell'ordinamento giudiziario con la professionalità del giudice e con i criteri di reclutamento⁷¹. La nuova *Memoria* fu redatta questa volta a nome della Commissione, in risposta a obiezioni mosse riguardo gli aumenti stipendiali per i giudici previsti dal progetto di riforma. Non siamo di fronte a un ragionamento astratto: il cardinale svolgeva le sue considerazioni tenendo conto della situazione di fatto esistente nello Stato ecclesiastico.

La «profession del giudice», affermava il Turiozzi «non è l'opera di pochi mesi, ma di molti anni, di uno studio indefesso, e di un lungo esercizio» e «difficilmente dalla classe o de' nobili o de' ricchi sortono persone le quali fin dalla loro prima età vogliano dedicarsi all'arido e laborioso studio della giurisprudenza».

⁷¹ Cfr. ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 14, doc. n. 2, *Memoria della Commissione legislativa*, c. 1v. Il documento è integralmente trascritto nella *Appendice documentaria*.

Il Turiozzi era convinto che il funzionamento delle istituzioni giudiziarie dipendesse essenzialmente da un esercizio efficace della funzione giurisdizionale, assai più di quanto dipendesse dall'esistenza di una buona legislazione. Ne derivava la necessità assoluta di ricercare il merito nella selezione dei magistrati. Grazie all'aumento delle retribuzioni si scongiurava il pericolo – affermava icasticamente il cardinale-presidente – di «più prendere in considerazione le facoltà patrimoniali del soggetto, che le di lui doti personali». Peraltro, proseguiva il porporato, tali aumenti erano compatibili con l'esigenza di ridurre i costi dell'erario: la Commissione, si legge, «ha creduto di porre il governo nello stato di provvedere i tribunali di soggetti degnissimi con un aumento di stipendio che appena va ad assorbire la quarta parte di quel risparmio che il pubblico erario consegue dalla nuova Riforma».

L'adeguamento delle retribuzioni riguardava del pari i giudici ecclesiastici dei tribunali della Curia romana, la cui estrazione sociale era venuta mutando dopo gli avvenimenti recenti. Anche «per li primi tribunali della Dominante è d'uopo fornire i giudici de' mezzi necessari per provedersi di abili uditori», in specie dopo che «per le passate vicende non si veggono più concorrere all'onore della prelatura i cadetti delle prime famiglie d'Italia, i quali se non valevano per loro medesimi, potevano almeno col loro denaro approfittarsi della scienza altrui»⁷².

Secondo il Turiozzi,

[i] divisamenti della Commissione non solo provvederebbero i giudici di un conveniente trattamento, ma ancora somministrerebbero ai tribunali della Consulta, della Segnatura e della Rota il facile mezzo di procurarsi più abili uditori e studj più accreditati. Voler ritenere gli antichi stipendj o volerli aumentare a quella quantità che non basta per un conveniente trattamento colla vista di provvedere il soggetto secondo le circostanze, è l'istesso che rimanersi nello stato in cui siamo. Imperciocché se nel caso della vacanza e nella necessità del rimpiazzo o non sarà pronta o non sarà sufficiente la provvista, si fisserà l'occhio più sulla persona facoltosa che sulla persona idonea⁷³.

Le osservazioni critiche del Turiozzi e della Commissione sul livello di preparazione dei magistrati pontifici non erano infondate. Tuttavia i risultati delle misure introdotte dalla Commissione e le riforme del sistema di formazione universitario non diedero i risultati attesi. A distanza di diversi anni, superato anche il pontificato di Gregorio XVI, nella «terza fase del dibattito pontificio sul problema della giurisdizione» all'avvio del pontificato

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ivi*, c. 3r.

di Pio IX, non solo l'annoso problema della qualificazione tecnica dei magistrati non era risolto, ma nel dibattito sulle riforme alcuni lamentavano la sproporzione tra l'onorario dei giudici laici e quello degli ecclesiastici della capitale⁷⁴.

3.8. *Segnatura di giustizia*

Il problema della qualificazione tecnica dei giudici investiva anche il supremo tribunale della Segnatura di giustizia, che il *motu proprio* del 6 luglio 1816 aveva riportato in vita, conferendogli «privativamente» – insieme ad altre funzioni – il potere di *circoscrivere*, ossia di annullare atti giudiziari, decreti e sentenze di tutti i tribunali dello Stato⁷⁵.

Nelle *Osservazioni* la Commissione rilevò che il tribunale della Segnatura

rappresentando nell'attribuzioni sue giudicarie l'assoluto immediato potere sovrano dovrebbe, a conservare l'opinione sua autorevole, essere composta dai giudici più dotti, integri e consumati nell'esperienza del foro⁷⁶.

L'inadeguatezza dimostrata dai giudici della Segnatura in carica dopo il 1816 aveva secondo la Commissione «degradata l'opinione del tribunale, rappresentata da soggetti che non hanno, né possono conciliarsi con la pubblica opinione, primo requisito [*sic*] che deve avere un giudice. Le querele dei cultori del foro gareggiano con quelle di tutta la capitale». E anche dalle province giungevano continue «lagnanze».

La Commissione raccomandava al governo di epurare tutti i giudicanti in servizio e proponeva di ridurre i «prelati votanti» del tribunale da dodici a cinque, gratificando i nuovi nominati con un cospicuo aumento stipendiale. Secondo i commissari l'assegnazione ai giudici di un *appannaggio* congruo alla funzione svolta era l'unica strada percorribile per sperare di far risorgere il tribunale «all'elevatezza di grado che deve avere nell'ordine dei tribunali».

Nelle sue *Riflessioni* il Turiozzi si mostrava concorde sulla necessità di riformare la Segnatura, «di cui si lagnano tutti non solamente in Roma, ma specialmente nelle provincie». Egli riteneva tuttavia che le riforme proposte

⁷⁴ Cfr. L. Lacchè, *Magistrati e giuristi nel XIX secolo*, cit., pp. 199-200 (il virgolettato a p. 194). Sulla formazione universitaria dei giuristi a Roma dopo l'ascesa di Pio IX cfr. M.R. Di Simone, *Gli studi giuridici all'Università di Roma nell'età di Pio IX*, in U. Baldini-G.P. Brizzi (curr.), *Amicitiae Pignus. Studi storici per Piero Del Negro*, Milano 2013, pp. 153-165.

⁷⁵ M.p. 6 luglio 1816, art. 51. Composizione, poteri e funzioni del tribunale furono disciplinate dall'art. 1033 del cod. di proc. civ. del 1817, «adesivamente» al disposto degli articoli 51, 52 e 53 del *motu proprio* piano.

⁷⁶ *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Osservazioni sul Titolo secondo*, c. 3rv.

dalla Commissione non fossero sufficienti a risolvere i mali del supremo Tribunale: le misure ricadevano a suo avviso più sulle «persone che su la cosa», mentre le disfunzioni provenivano «per la più parte dal sistema»:

siano dodici, siano cinque i membri che la debbano comporre, si questa composta di uomini sommi (rari in tutti i tempi, rarissimi oggi) siano ben pagati, se il male è sulla cosa sarà piccolo o nullo il rimedio⁷⁷.

Infatti il problema principale – che «più inquieta, che più incomoda» – erano i tempi lunghissimi dei giudizi, dovuti alla facoltà di ricorrere alla Segnatura con “citazioni speciali” in ogni fase della lite, sia per circoscrivere il giudizio sia per richiedere l’appello sospensivo. E ciò era particolarmente grave per i giudizi sommari, per quelli esecutivi in specie, che potevano diventare più lunghi e dispendiosi di quelli ordinari⁷⁸.

Rispetto al *motu proprio* del 1816 la Commissione si limitò a ridurre il carico di lavoro del tribunale della Segnatura, consentendo il ricorso in piena Camera solo alle cause maggiori di scudi trecento (art. 49)⁷⁹. Inoltre, la Commissione estese la possibilità di ricorrere in devolutivo «in via di restituzione» alla Segnatura, anche nel caso – espressamente vietato dal *motu proprio* del 1816 – di giudicati conformi nei quali il giudizio di appello avesse già avuto luogo in devolutivo (art. 50 comma 2). Nel testo finale, promulgato da Leone XII il 5 ottobre 1824, il numero dei prelati votanti salì dai cinque proposti a sette. L’11 aprile 1826, con un provvedimento *ad hoc* («Nova ordinatio tribunalis Signaturae Justitiae») il papa dava forma organica al nuovo tribunale di Segnatura. Seguendo le proposte della Commissione Turiozzi, il nuovo ordinamento prevedeva un unico collegio giudicante, la distinzione tra cause maggiori e minori, lo stretto vincolo di segretezza per prelati votanti e uditori, il riconoscimento ai giudicanti di uno «stipendium» assai maggiore di prima («multo maius quam antea»)⁸⁰.

A porre ordine alla disciplina dei ricorsi presso la Segnatura furono, con il pontificato di Gregorio XVI, il *Regolamento organico per l’amministrazione della giustizia civile* del 1831 (§§56-66) e il *Regolamento di procedura nei giudizi civili* dello stesso anno (§§134-191) emanati dal Segretario di Stato di Gregorio XVI Tommaso Bernetti. Il *Regolamento di procedura*, ad esempio, ammise la

⁷⁷ ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 11, *Riflessioni del presidente Turiozzi*, c. 8rv.

⁷⁸ Cfr. cod. di proc. civ. del 1817, art. 1033, §III.

⁷⁹ La disposizione, che limitava fortemente le spese processuali per i ricorrenti in cause di minore entità, riportava in vigore l’art. 17 della costituzione *Post Diuturnas*. Cfr. *Constitutio sanctissimi domini nostri Pii papae VII super restauratione regiminis pontificii*, Roma, Lazzarini tipografo camerale, 1880.

⁸⁰ Cfr. *Bullarii Romani continuatio summorum pontificum*, cit., t. VIII, Prato 1854, n. CXXXV, *Nova ordinatio tribunalis Signaturae Justitiae*, pp. 404a-406a.

proposizione di querele di nullità solo quando non fossero state opposte innanzi ai giudici in prima istanza, in secondo o in terzo grado di giudizio (§139), ed escluse perentoriamente che la proposizione del ricorso in Segnatura esplicasse effetti sospensivi della sentenza impugnata (§168). La differenza tra cause maggiori e minori, introdotta dal *motu-proprio* di Leone XII, fu accolta anche nel *Regolamento* di Gregorio XVI del 1834 (§339).

4. *Annotazioni finali, non conclusive*

Nel proemio al *motu-proprio* del 5 ottobre 1824 Leone XII nell'illustrare la *Riforma del sistema dell'amministrazione pubblica* si soffermò sui mutamenti più significativi introdotti nell'ordinamento giudiziario civile. Il papa espresse piena soddisfazione per l'abolizione dei tribunali collegiali di prima istanza, sostituiti da «giudici singolari»; per la diminuzione del numero complessivo dei giudici; per la soppressione di alcuni tribunali; per l'erezione in Roma del Tribunale di Commercio. Erano misure che egli riteneva in grado di «facilitare immensamente il corso de' giudizi», di renderli più celeri e insieme meno dispendiosi.

Il papa riferì di avere esercitato la sua *vigilanza* sui lavori della Commissione legislativa soprattutto per assicurare il ritorno della giurisdizione episcopale al «suo pieno lustro e vigore». In un passaggio contorto e piuttosto oscuro del testo egli attribuì a Benedetto XIV il merito di averne esteso le attribuzioni oltre i confini tradizionali, con allusione all'introduzione nell'ordinamento della «giurisdizione cumulativa».

L'indagine che abbiamo svolto sulle carte dei lavori preparatori ha messo in luce la frattura apertasi nella Commissione riguardo l'opportunità dell'adozione di tale istituto, che attribuiva alle curie vescovili la competenza concorrente a conoscere le controversie civili «meramente laicali tra meri laici». L'inconciliabile divergenza di opinioni su questo e su altri punti qualificanti della riforma tra l'ala dei cosiddetti *zelanti* e l'ala minoritaria dei *politicanti* – nei termini sopra delineati di opposizione o di sostegno alla linea consalviana – riprodussero in Commissione lo scontro in atto su altre questioni nella Curia romana. L'isolamento del presidente Turiozzi, legato alla figura e alle idee dell'ex Segretario di Stato, è l'espressione concreta del nuovo equilibrio formatosi in Curia dopo l'elezione di Leone XII.

Lo studio delle principali disposizioni della riforma, l'esame della loro formazione e dei contenuti confermano il giudizio, accorto e sereno, che di questo testo normativo diede oltre un secolo fa Francesco Menestrina: in un ampio e apprezzato saggio dedicato al processo civile nello Stato pontificio lo

studioso trentino definì la riforma giudiziaria del 1824 una «riproduzione» in gran parte del testo di Pio VII, «che qui e lì se ne stacca per cercar di puntellare con una legge nuova le forme anteriori alla ristaurazione». Egli invitò gli storici del diritto («che giudicarono forse troppo aspramente questa legge») a contestualizzare alla realtà storica del momento il giudizio sugli istituti che mostrano i «più rilevanti indizi del ritorno all'antico, tanto desiderato da Leone XII»⁸¹.

La riforma dell'ordinamento della giustizia civile fu in effetti – come era nelle aspettative dei cardinali della Congregazione di Stato che ne proposero al papa l'istituzione – l'occasione per reintrodurre nel sistema istituti e prassi tradizionali che Pio VII aveva espunto dall'ordinamento.

Il ritorno al latino negli atti giudiziari, spiegato nel proemio dal papa con l'esigenza di ricorrere nei giudizi a «uno stesso idioma più nobile»⁸², fu una rivincita per coloro – tra i quali il Segretario di Stato – ne avevano osteggiato nel 1817 l'abbandono in favore della lingua italiana⁸³. La reintroduzione del privilegio dell'elezione del foro per i soggetti deboli – la c.d. “Legge unica” – ricollegava la giustizia civile pontificia a uno dei suoi più tipici e tradizionali istituti. L'attribuzione ai tribunali vescovili della giurisdizione civile, giustificata dalla Commissione con la necessità di dare uniformità al sistema, non si

⁸¹ Cfr. F. Menestrina, *Il processo civile nello Stato Pontificio. Contributo alla storia del processo in Italia*, in “Rivista italiana per le scienze giuridiche”, XLIII (1907), pp. 147-210. Pubblicato anche in Id., *Scritti giuridici vari*, Milano 1964, pp. 3-138 (da cui si cita): 43. Diede un giudizio equilibrato delle riforme anche Vito La Mantia, studioso non ossequioso alla Corte pontificia: *Storia della legislazione italiana*, I, Roma e lo Stato romano, Torino 1884, pp. 585-587.

⁸² «Quindi con quella uniformità, che dee essere lo scopo principale di una savia legislazione, le stesse prescrizioni di procedura, le stesse tasse, ed *uno stesso idioma più nobile, e più adattato al corso degli atti giudiziari*, regoleranno tutti i giudizi tanto nelle Curie laiche, quanto nelle ecclesiastiche, tolto l'uso introdottosi, che nello Stato pontificio le cause ecclesiastiche si agitassero in un linguaggio, e le cause laiche in un altro» (corsivo nostro). L'obbligo del latino fu prescritto dalla *Riforma della procedura civile*, art. 15. L'uso della lingua italiana era ammesso solo per le scritture defensionali, ad esclusione dei tribunali «della Rota, Camera, Segnatura ed A.C.».

⁸³ L'art. 98 del m.p. 6 luglio 1816 stabilì l'uso della lingua italiana nei processi, nell'attesa dei codici; l'art. 102 del cod. di proc. civ. del 1817 ne prescrisse l'uso in tutti gli atti, compresa la sentenza, ad eccezione dei tribunali della Rota, della piena Camera, della Segnatura dove si conservò l'uso della lingua latina. Il della Somaglia cercò di opporsi nel 1817 all'abolizione del latino, in qualità di membro della Congregazione Economica, alla quale Pio VII sottopose il progetto di codice (cfr. *supra*, nt. 41, e testo corrispondente). La Commissione Bartolucci definì assurda la richiesta, rigettata da tutte le moderne legislazioni (ASR, *Commissione Codici*, b. 1, fasc. 4, *Risposte*, cc. 15v-16v). L'uso della lingua italiana fu ripristinato da papa Gregorio XVI col §78 del *Regolamento Bernetti* del 1831, ad eccezione di Segnatura e Rota; quindi col *Regolamento giudiziario* del 1834, che estese l'eccezione alla piena Camera, tornando al disposto del 1817. Sul problema, «all'epoca particolarmente sentito», della lingua degli atti processuali nel succedersi delle normative processuali pontificie del secolo XIX cfr. U. Petronio-N. Picardi, *Prefazione a Regolamento giudiziario per gli affari civili di Gregorio Papa XVI (1834)*, ried. Milano 2004 (Testi e documenti per la storia del processo, a cura di N. Picardi, A. Giuliani, sez. II, X), pp. ix-xxix: xxvii.

limitava a reintegrare le «vilipese» giurisdizioni dei vescovi – ridimensionate dalla precedente legislazione e dall'interpretazione restrittiva della Segreteria di Stato – ma ne estendeva le competenze oltre i tradizionali limiti del privilegio di foro.

Senza dubbio l'innovazione di maggiore rilievo introdotta nell'ordinamento giudiziario civile dal *nuovo piano* fu l'abolizione dei tribunali collegiali di prima istanza. Era un ritorno al passato: il giudizio collegiale in primo grado, previsto dalla legislazione della Repubblica romana e dall'ordinamento napoleonico, era stato mantenuto da Pio VII nel *motu proprio* del 1816: l'art. 31 disponeva che i tribunali di prima istanza giudicassero «sempre collegialmente nel numero *non minore di tre*»⁸⁴. In attuazione dell'enunciato, il “codice Bartolucci” del 1817 generalizzò l'adozione del principio della collegialità ai tribunali di prima istanza delle Delegazioni e a quelli della capitale mantenuti in vita⁸⁵.

La storiografia giuridica ha variamente interpretato la riproposizione nel 1824 del giudice monocratico. Vi è chi ha scorto in questa misura di Leone XII la prefigurazione di future riforme giudiziarie dell'ordinamento statale unitario, traendone un giudizio favorevole⁸⁶. E chi al contrario ha sottolineato come nell'età della restaurazione il giudizio monocratico in prima istanza fosse ritenuto «un corollario della giurisdizione conservatrice, o addirittura reazionaria»⁸⁷. In Commissione il dibattito su questa riforma si sviluppò, come si è potuto verificare nelle pagine che precedono, attorno al tema del risparmio di risorse che il passaggio al «giudice singolare» avrebbe comportato: ma il presidente Turiozzi – messo in minoranza sulla questione – non mancò di segnalare nella sua controrelazione al papa la gravità della rinuncia al principio della collegialità e paventò rischi di corruzione e prevaricazione nei giudizi. Gregorio XVI reintrodusse nel 1831, immediatamente dopo la sua elezione a papa, il giudizio collegiale di prima istanza.

Tuttavia non corrisponde a verità – come da taluni sostenuto – che tutte le innovazioni del *motu proprio* del 1824 furono eliminate dalle successive normative giudiziarie pontificie. Il *Regolamento organico* del 1831 e quello *giudiziario* del 1834 confermarono sostanzialmente la disciplina leonina del passaggio in giudicato della sentenza. Alcune modifiche apportate al sistema dei ricorsi in Segnatura, finalizzate ad accelerare e rendere meno costosi i

⁸⁴ Art. 31, comma 1, m.p. 6 luglio 1816. Corsivo nel testo.

⁸⁵ Facevano eccezione i giudizi minori, di competenza dei Governatori e degli Assessori.

⁸⁶ Il Menestrina affermò che l'esclusione dei giudici collegiali in prima istanza, deplorata all'epoca della sua istituzione, si poteva salutare «come una riforma ideale» alla luce dei successivi progetti postunitari di riforma della giustizia (*Il processo civile nello Stato Pontificio*, cit., p. 43).

⁸⁷ U. Petronio-N. Picardi, *Prefazione a Regolamento giudiziario*, cit., p. xxviii.

processi, furono accolte dalle riforme gregoriane. I tribunali romani *particolari e privilegiati* soppressi da Leone XII nel 1824 non furono mai più ripristinati: né si può imputare alla Commissione Turiozzi di non essere riuscita là dove fallirono tutte le altre commissioni legislative, ossia nell'opera di una compiuta razionalizzazione delle antiche corti capitoline⁸⁸.

Anche la giurisdizione cumulativa, nella formulazione attenuata promulgata dal papa, che esigeva il consenso delle parti per sottomettere la controversia civile alla curia episcopale, fu accolta dalle successive normative processuali pontificie. D'altronde, considerate le premesse con cui era stata istituita, non era a questa Commissione che si poteva chiedere un passo in direzione della separazione tra sfera temporale e spirituale. E il privilegio di foro, conservato dal regolamento del 1834, continuò a produrre nelle corti, fino al 1871, «forti limitazioni e non lievi incertezze quanto ai confini della giurisdizione civile ordinaria»⁸⁹.

Come ha rilevato Carlo Fantappiè, in un ampio ragionamento contenuto nelle pagine iniziali del secondo tomo dell'opera *Chiesa romana e modernità giuridica*, la «separazione dei due ordini istituzionali *in temporalibus* e *in spiritualibus*» fu il «nodo gordiano irrisolto nello Stato pontificio», il quale si reggeva sull'intreccio indissolubile e sulla personificazione «nella figura del papa-re» dei due ordini. Anche un'«impresa codificatoria nel senso moderno», soggiunge lo studioso, per le stesse ragioni «avrebbe rotto i tradizionali equilibri funzionali che si erano consolidati lungo molti secoli all'interno dello Stato pontificio» e «in ultima istanza, avrebbe minato lo stesso principio-cardine su cui si fondava: l'autorità sovrana del papa»⁹⁰.

Sono argomenti non superabili, che vanno tenuti in conto quando si esprimono valutazioni tanto sulla riforma di Leone XII quanto sulle altre riforme del sistema legislativo e giudiziario pontificio, adottate o anche solo progettate nella prima metà del secolo XIX.

Tali considerazioni sui limiti che la speciale natura istituzionale dello Stato imponeva alle riforme non devono condizionare il giudizio sulle figure di giuristi che si impegnarono nell'azione di riforma, sia predisponendo autonomamente progetti di codice e proposte di riforma, sia impegnandosi nelle commissioni legislative ufficialmente istituite dai papi. Questi giuristi-

⁸⁸ Il Taruffo osservò che il *Regolamento gregoriano* del 1834 conservò «numerosi organi caratteristici del vecchio ordinamento, con competenze mal coordinate e a volte sovrapposte, e con ipotesi nelle quali lo stesso organo decide più volte sulla stessa causa in diversi gradi», sottolineando il grande disordine dell'ordinamento giudiziario pontificio. Cfr. M. Taruffo, *La giustizia civile in Italia dal '700 ad oggi*, Bologna 1980, p. 87.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ C. Fantappiè, *Chiesa romana e modernità giuridica*, II, *Il Codex iuris canonici (1917)*, Milano 2008, pp. 537-538.

legislatori ritenevano – talvolta ricorrendo a criteri meramente empirici – di poter dare il loro contributo al rinnovamento e alla modernizzazione del sistema anche attraverso interventi mirati, circoscritti a singole parti della legislazione civile, penale, del sistema giudiziario⁹¹.

Tra questi merita un posto non secondario, anche per quanto è venuto emergendo dalla documentazione esaminata, la peculiare figura di Fabrizio Turiozzi, giurista non espressione del ceto civile delle professioni forensi, ma proveniente dalla carriera ecclesiastica, da poco ascripto al Sacro Collegio cardinalizio (1823). Chiamato a responsabilità di legislatore, il porporato-giurista si rivolse al papa – come abbiamo rilevato – osservando che l'adozione della “cumulativa” avrebbe confuso i principi che regolano l'esercizio delle azioni civili dei cittadini e avrebbe reso indistinguibile nel foro ogni demarcazione tra società civile ed ecclesiastica⁹². Era un modo di parlare chiaro.

Per la Commissione e per il Turiozzi non era tuttavia esclusivamente nelle riforme legislative che si doveva ricercare la cura ai mali che affliggevano la giustizia pontificia. Nel riferire al sovrano che nell'opinione generale i tribunali erano nel «massimo discredito» e che la preparazione dei giudici era insufficiente, il Turiozzi sostenne – su questo concorde con la Commissione – che il funzionamento delle istituzioni giudiziarie dipendeva assai più da un efficace esercizio della funzione giurisdizionale, che dall'esistenza di una buona legislazione («La Commissione persuasa della massima che sia minor male l'aver cattiva legislazione che buoni esecutori, che cattivi esecutori e buona legislazione»)⁹³.

Avendo constatata la disaffezione agli studi giuridici nelle classi superiori il Turiozzi e la Commissione proponevano di reclutare i giudici meritevoli in strati più ampi della popolazione. Era convinzione condivisa dai membri del consesso che un consistente aumento dei livelli stipendiali dei giudici avrebbe evitato di tenere conto nella selezione più del loro patrimonio che dei loro talenti.

Dunque, a voler indicare una “cifra di fondo” della riforma del 5 ottobre del 1824, essa si può rinvenire nel combinato tra la riduzione per l'erario dei costi del sistema giustizia – ottenuta in gran parte grazie all'eliminazione dei giudizi collegiali in prima istanza – e l'innalzamento dei livelli stipendiali dei

⁹¹ Un ampio elenco di giuristi pontifici corredato da notizie sul loro operato in L. Lacché, *Magistrati e giuristi nel XIX secolo*, cit., pp. 192-193, cui si rinvia anche per i riferimenti in nota. Sul giurista romano Vincenzo Bartolucci ci permettiamo di rinviare a S. Notari, *Il codice Bartolucci del 1817*, cit., pp. 206-209.

⁹² Cfr. *supra* nt. 62 e testo corrispondente.

⁹³ Cfr. ASR, *Commissione codici*, b. 2, fasc. 14, doc. n. 2, *Memoria della Commissione legislativa*, c. 1v.

giudici. La sintesi dell'operato della Commissione si può racchiudere nella frase, vergata dal Turiozzi nella relazione al papa, secondo cui «la felicità di uno Stato dipende principalmente... dalla retta amministrazione della giustizia e dal peso sopportabile de' tributi»⁹⁴.

⁹⁴ Ivi, c. 3v.

APPENDICE DOCUMENTARIA

Si presenta in questa Appendice la trascrizione integrale di due documenti conservati nell'Archivio di Stato di Roma, fondo *Commissione per la compilazione dei codici legislativi (1800-1867)*.

Il *Documento n. 1* (Roma, 9 dicembre 1823) è il biglietto originale con cui il Segretario di Stato, cardinale Giulio Maria della Somaglia, comunicò il 9 dicembre 1823 al cardinale Fabrizio Turiozzi la nomina a presidente della Commissione legislativa per la riforma del *motu proprio* 6 luglio 1816 e del *Codice di procedura civile* del 1817. Il Segretario di Stato elenca i componenti della Commissione e indica le finalità e le modalità di svolgimento dei lavori. Il documento, inedito, reca la firma originale del cardinale della Somaglia. Una copia del biglietto per l'ufficio, non firmata, è conservata in Archivio Segreto Vaticano (ASV, Segr. Stato, Interni, b. 531).

Il *Documento n. 2* (s.d., Roma, primavera-estate 1824), anch'esso inedito, è la minuta di una memoria della Commissione legislativa, redatta dal presidente Turiozzi, che illustra e motiva la scelta di aumentare le retribuzioni dei giudici compiuta nel *Piano* presentato al papa. La Commissione afferma che l'aumento delle retribuzioni, compatibile con l'esigenza di diminuire sensibilmente i costi del sistema giustizia, è necessario per garantire una più elevata professionalità dei giudici.

La trascrizione dei testi non ha richiesto particolari interventi correttivi. Sono state sciolte le abbreviazioni e normalizzate le maiuscole e la punteggiatura, secondo l'uso moderno.

Documento n. 1

Roma, 9 dicembre 1823, Biglietto della Segreteria di Stato - ASR, *Commissione per la compilazione dei codici legislativi (1800-1867)*, b. 2, fasc. 10, doc. n. 2, cc. 4, originale con firma autografa del Segretario di Stato

Dalla Segreteria di Stato
9 dicembre 1823

Signor Cardinal Turiozzi

Vivendo ancora la santa memoria di Pio VII, s'innalzarono molti clamori da ogni parte e da ogni ceto di persone pel Motoproprio del 6 luglio 1816 e principalmente sopra i titoli 2°, 3° e 4° del medesimo, che riguardano *l'organizzazione dei tribunali civili, l'organizzazione dei tribunali criminali e le disposizioni legislative*¹.

Elevata per disposizione della divina provvidenza alla cattedra di S. Pietro la santità di nostro signore papa Leone XII, i reclami e le querele si sono accresciute immensamente ed è stato inondato il trono di fogli di osservazioni, di piani e di progetti tendenti // [c.1v] per una parte a mostrare i pretesi inconvenienti e difetti del citato Motoproprio nei titoli indicati, ed a presentare per l'altra dei metodi e dei temperamenti per correggerli, modificarli e rettificarli.

La santità di nostro signore avendo sommamente a cuore il maggior bene de' suoi amatissimi sudditi e volendo al tempo stesso procedere con la più matura ponderazione e circospezione in affare di tanta importanza, si è determinata a destinare una temporanea Commissione di giureconsulti noti per la loro dottrina, integrità ed attaccamento al governo, sotto la presidenza del signor cardinale Turiozzi, personaggio sommamente versato in tali materie.

Questa Commissione pertanto è // [c.2r] composta del detto signor cardinale Turiozzi come capo o presidente, dei monsignori Francesco Tiberi e Giovanni Francesco Marco y Catalan uditori di Rota, di monsignor Anton Domenico Gamberini segretario della Congregazione del Concilio, del signor Teodoro Fusconi avvocato concistoriale, del signor avvocato Francesco Isola primo collaterale di Campidoglio, del signor avvocato Filippo Baffi, dei signori Carlo Serafini e Francesco Franci procuratori di Collegio, e del signor Fabrizio Gasparri uditore civile del Tesorierato.

¹ *in corsivo le parti sottolineate*

La Commissione suddetta dovrà prendere nel più serio esame i titoli 2°, 3° e 4° del citato Motoproprio del 6 luglio 1816 e quindi con la maggior sollecitudine compatibile con la maturità delle discussioni // [c.2v] dovrà riferire *in iscritto*² alla santità di nostro signore, se nelle indicate tre parti dell'attuale legislazione si contengano disposizioni che meritino di essere emendate o riformate, quali siano tali disposizioni e quali i motivi per cui si giudicano meritevoli di riforma; e quindi dovrà proporre i relativi provvedimenti e le maniere migliori e più acconcie³ a porli in esecuzione.

L'amministrazione della giustizia nel modo il più spedito ed il più imparziale, la uniformità dei metodi per quanto è possibile in tutte le Provincie dello Stato ecclesiastico, il minor dispendio dei sudditi e la minore spesa possibile dell'erario pontificio saranno le viste che la Commissione dovrà // [c.3r] principalmente avere nei suoi lavori.

A questo primo esame succederà l'altro sul nuovo *Codice di procedura civile*⁴ sanzionato col Motoproprio del 22 novembre 1817, intorno al quale parimenti molti reclami e molti progetti di correzione sono stati umiliati al trono di sua santità. La Commissione è incaricata di proporre anche in questa parte quei rilievi, quelle emendazioni e quelle riforme che crederà convenienti ed è anche eccitata a richiamare ad esame, qualora lo creda espediente, il *Regolamento generale sulle tasse dei giudizi*⁵, annesso al medesimo Codice di procedura.

Non può la santità sua inculcare abbastanza che nelle provvidenze // [c.3v] da suggerirsi si abbiano in vista le prescrizioni canoniche e le costituzioni apostoliche anche riguardo all'esercizio dell'autorità vescovile, la quale deve essere mantenuta nel suo pieno vigore.

Vuole inoltre sua beatitudine che la Commissione separatamente dagli altri esami sopraindicati debba occuparsi ed investigare sulla eccessività degli interessi e sulle molteplici⁶ e palliate convenzioni usurarie, d'onde deriva il disesto⁷ e la ruina di tante famiglie, e quindi suggerisca qualche temperamento onde riparare ad ogni esorbitanza di usure, sia per i contratti attualmente esistenti, sia per quelli che potrebbero aver luogo in appresso, quando ciò possa ottenersi senza andare incontro ad inconvenienti maggiori. // [c.4r]

Finalmente è intenzione della santità sua che il signor cardinal Turiozzi, stimandolo conveniente, non lasci di consultare sopra qualcuno degli oggetti di sopra notati monsignor uditore della Camera, monsignor uditore della santità sua e monsignor uditore della Segnatura, i quali per le loro cariche sono

² *sottolineato nel testo*

³ *così*

⁴ *sottolineato nel testo*

⁵ *sottolineato nel testo*

⁶ *così*

⁷ *così*

a portata di conoscere gl'inconvenienti che possano trovarsi nell'attuale sistema giudiziario.

Queste istruzioni si comunicano⁸ al cardinal Turiozzi come a presidente della indicata Commissione, lasciando alla sua cura il parteciparle agli altri membri della Commissione medesima.

Si partecipano pertanto al lodato signor cardinale tutte le esposte sovrane determinazioni per l'esatto e sollecito adempimento delle medesime.

Giulio Maria cardinale della Somaglia⁹

Documento n. 2

[Roma, primavera-estate 1824, Memoria della Commissione legislativa, redatta dal presidente Giuseppe Turiozzi] - ASR, *Commissione per la compilazione dei codici legislativi (1800-1867)*, b. 2, fasc. 14, doc. n. 2, cc. 4

La Commissione legislativa va ad umiliare un progetto di riforma a sua santità che presenta l'abolizione del tribunal¹⁰ d'appello di Macerata, di tutti i tribunali collegiali di prima istanza, dell'Assessorato dell'A.C., di diversi tribunali subalterni della Capitale e de' consigli amministrativi delle Delegazioni. Propone inoltre la riunione di quattro Delegazioni e la riduzione dei tribunali della Segnatura, della Camera e della Consulta al numero di soli sette individui. Una tal riforma porta senza fallo al pubblico erario un annuo risparmio di sopra centomila scudi.

Ma nel mentre che ha cercato di riformar le spese, che si ravvisavan superflue, non ha punto obliato l'altro oggetto più interessante, ch'è quello della retta // [c.1v] amministrazione della giustizia. La Commissione persuasa della massima che sia minor male l'aver cattiva legislazione che buoni esecutori, che cattivi esecutori e buona legislazione; che la profession del giudice non sia l'opera di pochi mesi, ma di molti anni, di uno studio indefesso, e di un lungo esercizio; che difficilmente dalla classe o de' nobili o de' ricchi sortono persone le quali fin dalla loro prima età vogliano dedicarsi all'arido e laborioso studio della giurisprudenza; che per quanto sieno ottime le disposizioni morali della persona che si vuole eleggere al geloso e difficile officio di giudice, altrettanto convenga rimuovere l'occasioni di delinquere, fra le quali le più frequenti e le più forti sono quelle del bisogno; che nel nuovo sistema di giudici singolari per li tribunali di prima istanza necessiti di eleggere

⁸ *così*

⁹ *firma autografa*

¹⁰ *così*

sog//[c.2r]getti di conosciuta integrità e dottrina; che per li primi tribunali della Dominante sia d'uopo fornire i giudici de' mezzi necessari per provvedersi di abili uditori; che per le passate vicende non si veggano più concorrere all'onore della prelatura i cadetti delle prime famiglie d'Italia, i quali se non valevano per loro medesimi, potevano almeno col loro denaro approfittarsi della scienza altrui; che finalmente sia sempre pericolosa la scelta, quando per determinarsi si debbano più prendere in considerazione le facultà patrimoniali del soggetto, che le di lui doti personali; la Commissione io dico¹¹ convinte di queste e di altre ragioni che per brevità si tralasciano, ha creduto di porre il governo nello stato di provvedere i tribunali di soggetti degnissimi con un aumento di stipendio che appena va ad assorbire la quarta parte di quel risparmio che il pubblico erario consegue dalla nuova riforma.

Ha creduto adunque stabilire per li giudici // [c.2v] singolari di prima istanza che sono in numero di 17, il mensile stipendio di scudi ottanta, quello di cento per li tre luogotenenti dell'A.C.¹², oltre le piccole propine per gli uni e gli altri nelle spedizioni delle cause e quello di centocinquanta per li sette giudici della Segnatura e della Consulta. Per altro in isgravio del pubblico erario si potrebbero imputare nel predetto stipendio le provviste, che essi potrebbero conseguire.

Rispetto poi al tribunal della Rota, pel quale si è conservato il numero di dodici uditori, si potrebbe ritenere l'istesso mensile mandato di scudi cinquanta da supplirsi fino alla somma di centocinquanta per quelli che sono di nomina pontificia; giacché gli esteri hanno questo supplemento dalle proprie corti ed il romagnolo dalla sua Provincia. Anche per quelli che sono di nomina pontificia le provviste che loro si dessero si potrebbero calcolare in diminuzione del supplemento.

Ad ottenere l'importantissimo fine di eleggere pel Tribunale della Rota soggetti di vero merito, si potrebbero anche vietare le // [c.3r] gravissime spese di più migliaia di scudi che si profondono nelle formalità inutili dell'ingresso.

Questi divisamenti della Commissione non solo provvederebbero i giudici di un conveniente trattamento, ma ancora somministrerebbero ai tribunali della Consulta, della Segnatura e della Rota il facile mezzo di procurarsi più abili uditori e studj più accreditati. Voler ritenere gli antichi stipendj o volerli aumentare a quella quantità che non basta per un conveniente trattamento colla vista di provvedere il soggetto secondo le circostanze, è l'istesso che rimanersi nello stato in cui siamo. Imperciocché se nel caso della vacanza e nella necessità del rimpiazzo o non sarà pronta o non sarà sufficiente la

¹¹ la Commissione io dico, *di altra mano, nel margine*

¹² La sigla A.C. indica l'Uditore della Camera Apostolica, latinamente Auditor Camerae. Si mantiene la tradizionale indicazione del tribunale espressa dalle lettere iniziali.

provista, si fisserà l'occhio più sulla persona facoltosa che sulla persona idonea. E se non si potrà trovare la persona facoltosa e non si riuscirà di eleggere la persona meritevole per la scarsezza dello stipendio, convien disperatamente rivolgersi a quei soggetti che sforniti di mezzi e di doti personali nulla hanno da perdere, qualunque sia la loro fortuna.

La felicità di uno Stato dipende principalmente da questi due oggetti, dalla retta amministrazione della giustizia e dal peso sopportabile de' tributi. La Commissione nelle incombenze che le sono state affidate ha procurato di servire all'uno e all'altro oggetto. Ha cercato di riformare le spese superflue ed eccessive del presente sistema giudiziario e facilitare in tal guisa i mezzi per l'alleggerimento delle pubbliche gravezze. Ha provveduto, quanto è in sé, alla retta amministrazione della giustizia col mettere il governo nello stato di eleggere giudici quanto integerrimi, altrettanto dotti. Col diviso stipendio il governo è nella felice situazione di prender la persona meritevole dovunque la trovi. Pur troppo oggi i tribunali sono nel massimo discredito ed i clamori de' sudditi sono infiniti. L'aumento dello stipendio fissato dalla Commissione nel mentre che non aggrava il pubblico erario, è senza fallo l'unico mezzo per riparare ad un male sì grande.