

# SENATO DEL REGNO

## PROGETTO DI LEGGE

adottato nella seduta del 27 Aprile 1860.

### OGGETTO

Proroga dell'attuazione nelle Provincie dell'Emilia dei Codici sardi, civile, di procedura civile di procedura criminale e di commercio e della legge di organizzazione giudiziaria

Art. 1°  
L'attuazione dei codici sardi, civile, di procedura civile, di procedura criminale, di commercio e della legge di organizzazione giudiziaria pubblicati, rispettivamente, coi Decreti del Dittatore delle Regie Provincie dell'Emilia, del 27 Dicembre e 12 Marzo ultimi scorsi, è prorogata per quelle provincie, al primo Gennaio 1861.  
Avranno tuttavia vigore fino dal primo Maggio 1860 le disposizioni dei suddetti codici, alle quali si riferisce il codice penale, ristrettivamente però all'effetto penale contemplato nello stesso codice.

Art. 2°  
La presente legge avrà il suo effetto dal primo Maggio 1860.  
Però saranno validi gli atti che da detto giorno e sino alla promulgazione di questa legge fossero fatti, nelle forme stabilite dai codici summenzionati.

Addi 29 Aprile 1860.

Il Presidente del Senato  
C. Alfani

Signori,

Il Senato del Regno  
avendo nella sua tornata  
del 27. scorso aprile approva-  
to il disegno di legge da  
me presentato gli è inteso  
a prorogare nelle provincie  
dell'Emilia fino al 1. Gen-  
naio 1861. l'osservanza  
dei Codici Sardi Civile, di  
Procedura civile, di Procedu-  
ra penale e di commercio,  
e della legge sull'Ordina-  
mento giudiziario che se-  
condo i Decreti 27. 10<sup>mo</sup> e 12.  
Maggio ultimi scorsi del  
Dittatore e Governatore di  
quelle Provincie avrebbero  
dovuto andare colà in vi-  
gore il primo corrente  
maggio, ho ora l'onore di  
sottoporre il medesimo alle  
deliberazioni della Camera  
di Deputati.

Le ragioni stesse  
che movevano il Governatore

(C)

Dell'Unità) ad accelerare  
con tutti i mezzi possibili  
la purificazione legislativa  
di quella nobile parte di  
Italia con le antiche pro-  
vinie del Regno mi pro-  
suasero a nulla preter-  
mettere dal canto mio  
affinchi potessero gli  
accennati due decreti  
avere effetto non senza  
cercar di evitare quelle  
pericolose economiche  
perturbazioni che avvan-  
si a temere dal troppo  
rapido avvicinarsi di  
leggi diverse, al quale  
riguardo era mio pensiero  
che messe transitorie  
temperamenti si mante-  
nessero tuttora colà quelle  
particolari disposizioni  
ora vigenti di cui ma-  
nifestavano i vantaggi  
e alcune delle quali condinando si col  
~~accennate~~  
sistema di nuovo calce trite, di cui il  
~~nesso~~ ~~eccellente~~ ~~per~~ ~~la~~ ~~di~~ ~~odi~~  
era quanto prima presentato lo schema  
di ~~essa~~ ~~quadrata~~ ~~prima~~  
sono intinere a farne parte -  
~~per~~ ~~ver~~ ~~to~~ ~~to~~ ~~vol~~ ~~ta~~ ~~na~~  
comparsa.

Abboniti tutti con-  
sentivano nella convenien-

2  
za) della immediata at-  
tivazione del Codice  
Penale nelle provincie  
dell'Emilia, da varie  
parti si mossero al Mi-  
nistero vive istanze per  
chiedere che il codice civile  
attuale di cui come dissi,  
è imminente la riforma,  
non andasse per ora in  
osservanza, e che questa  
per esso, per i codici di  
Procedura e per la legge  
di ordinamento si ri-  
mandasse al tempo  
non lontano in cui il  
nuovo codice civile mo-  
dificato, verrà a tutto il  
Regno esteso. Fondavasi  
tale domanda sugli in-  
convenienti delle troppo  
ripetute mutazioni delle  
leggi, e sull'opportunità  
che quanto si attiene alla  
Amministrazione della  
giustizia fosse nel tempo  
medesimo e con le stesse  
norme regolato.

A simili osservazioni  
cui aggiungevano peso il  
numero e l'autorità delle  
persone da cui erano  
(cc)

fatte, io credetti di dover  
acconsentire anche  
perché attese le consi-  
derazioni sovra espres-  
se non veniva a protrarsi  
di soverchio quella le-  
gislativa unificazione  
la quale è nei comuni  
desiderii, e sottoposi  
quindi all'altra parte  
del Parlamento l'unito  
disegno di legge.

I motivi che lo dettarono  
sono accennati nella re-  
lazione con cui lo ac-  
compagnai nel presen-  
tarlo al Senato e vennero  
ampiamente svolti  
nella discussione che  
è seguita in quel recinto.  
Credo pertanto inutile  
più a lungo soffermarmi  
ad enumerarli. Solo ac-  
cennerei ancora come  
avendo preveduto essere  
difficilissimo che il  
presente progetto fosse  
in legge convertito prima  
del giorno in cui sarebbero  
andati in vigore i Codici  
e la legge surmentovata  
introdussesi nell'articolo

secondo di esso una  
disposizione con cui  
viene data alla legge  
una forza retroattiva.  
Conosco le obbiezioni  
che mi si possono muo-  
vere, ma i tardivi ri-  
chiami fatti al Minis-  
tero perché non andas-  
sero in vigore i due  
decreti 27. 10<sup>to</sup> e 12. Marzo  
del Governatore della  
Emilia, la convinzione  
in cui io era che questi  
si potessero senza periodo  
mesi opportune disposi-  
zioni transitorie attuare,  
e le eccezionali circostan-  
ze per cui furono i lavori  
della camera interrotti  
impedironmi di altric-  
menti provvedere. Non  
è d'altra parte né unico,  
né nuovo l'esempio di  
una legge retroattiva, ed  
io confido o signori che Voi  
con il rendere sollecitamen-  
te il partito sull'unto  
disegno toglierete quegli  
inconvenienti i quali da  
una prolungata incertezza

sulla legislazione in  
vigore potrebbero per  
avventura derivare.

**CAMERA DEI DEPUTATI****RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

composta dei Deputati

**FIORUZZI, ARA, MARTINELLI, PIROLI, PEPOLI GIOVACHINO,  
LISSONI, CASTELLI, MANCINI, MINGHETTI**

sul progetto di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia

*nella tornata dell'8 maggio 1860*

Proroga dell'attuazione nelle provincie dell'Emilia dei Codici Sardi civile, di procedura civile, di procedura criminale, e di commercio, e della legge di organizzazione giudiziaria.

Tornata del 16 maggio 1860

**SIGNORI,**

Mentre le generose popolazioni dell'Emilia, guidate dal sentimento della nazionale indipendenza e dal bisogno di fortemente guarentirla dalle straniere offese, per organo delle loro assemblee e per ogni maniera di manifestazioni esprimevano con mirabile unanimità il voto dell'unione di quelle provincie alla sola Monarchia costituzionale che in Italia sotto lo scettro invito della Casa di Savoia da oltre a due lustri offrì l'ammirato spettacolo della libertà conciliata con l'ordinato progresso sociale, il dittatore e governatore delle provincie medesime col suo decreto del 27 dicembre 1859 compieva uno de' tanti atti di politica sapienza, mercè i quali, studiandosi, ognora di secondare e ridurre ad effetto quel voto nazionale, ben meritava della comune patria e delle sue sorti avvenire.

Quel decreto promulgavasi mentre una Commissione Legislativa, istituita per l'Emilia fin dal 30 novembre, da quasi un mese raccoglievasi in Bologna, ed attendeva alacramente

(13-A)

2

all'opera di studiare le più urgenti ed importanti modificazioni che fosse d'uopo introdurre ne' Codici e nelle altre principali leggi vigenti nello Stato Sardo, acciò la loro uniforme autorità potesse con maggior facilità e sicura utilità sostituirsi al più presto alle tre difformi legislazioni, con le quali allora tuttavia reggevasi le provincie modenesi e parmensi e le Romagne.

Se non che in quei giorni essendo annunziata la prossima riunione in Parigi di un Congresso de' maggiori potentati d'Europa, nel quale doveva tentarsi dar soluzione alla quistione italiana, parve savio consiglio, come dichiarò più tardi nel suo rapporto il presidente della Commissione stessa, senza indugio, e prima ancora del compimento di quei lavori, confermare coi fatti la volontà espressa dai Parlamenti, e compiere per quanto fosse possibile legislativamente la bramata annessione di quelle provincie al reame sardo, mostrando all'Europa come esse avessero di già spontaneamente ripudiata ogni tradizione di municipio, rigettata un'autonomia che aveva ridotto i Governi precedenti indipendenti di solo nome, benchè vassalli di fatto del potente nemico della nazione, ed alla varietà degl'istituti e degli ordini loro propri surrogata unità di leggi e di forme di amministrazione.

Tale era la ragione ed il significato del decreto del 27 dicembre, col quale fu ordinato che dal 1° maggio 1860 nelle provincie dell'Emilia dovessero andare in vigore, in luogo delle preesistenti legislazioni, i Codici Sardi civile, penale, di procedura civile e criminale, e di commercio, con l'espressa riserva di pubblicare con decreti successivi le altre disposizioni e le modificazioni in essi occorrenti.

Queste ulteriori disposizioni e modificazioni erano considerate assolutamente necessarie, non meno per regolare la condizione transitoria de' giuridici rapporti nel passaggio alla nuova legislazione, che per allontanare da quelle provincie gl'incovenienti che avrebbe prodotti l'adozione pura e semplice della codificazione Sarda nel suo stato attuale, soprattutto perchè in alcune di esse le leggi civili in vigore avrebbero ceduto l'impero ad altre in qualche parte reputate deteriori, o almeno ripugnanti di troppo alle abitudini ed all'opinione generale, specialmente quanto agli atti dello stato civile ed agli ordinamenti matrimoniali, alla partecipazione delle femmine nelle successioni, ed alle forme necessarie per la validità dei testamenti e degli altri atti civili.

Fatta pertanto la ragionevole riserva di simili urgenti modificazioni, nel resto la decretata uniformità legislativa non era soltanto una logica applicazione del principio dell'unità politica dello Stato, ma diveniva altresì saldo vincolo di unione tra le antiche e le nuove provincie, un ostacolo di più al ritorno all'antico ordine di cose, o a vagheggiare nuove e diverse combinazioni, e moltiplicava gli utili rapporti e l'uniforme distribuzione de' civili benefizi ed obblighi tra popolazioni consociate dalla comune nazionalità.

Con lo stesso intendimento il governatore dell'Emilia alquanto più tardi, nel 12 marzo 1860, con altro suo decreto promulgava in quelle provincie anche la nuova legge Sarda sull'ordinamento giudiziario del 15 novembre precedente, lasciando facoltà al ministro di grazia e giustizia di pubblicare i regolamenti, le tabelle e quanto altro occorresse per l'esecuzione della medesima.

Ma sebbene la Commissione Legislativa dell'Emilia avesse diligentemente fornito il suo compito, ed apparecchiate le proposte delle principali modificazioni stimate necessarie specialmente nel Codice Civile, e delle disposizioni transitorie che accompagnar dovessero la promulgazione di questo e degli altri Codici del regno Sardo; nondimeno incalzando gli avvenimenti, ed essendosi felicemente compiuta l'annessione nel 18 marzo, quelle proposte non vennero mai ridotte in legge; e di accordo col nostro Governo, il quale aveva dato un simile mandato ad altra Commissione Legislativa adunata in Torino, fu deliberato che esse rimanessero qual lavoro semplicemente preparatorio delle proposte definitive di riforma, le quali sarebbero studiate ed elaborate da unica Commissione mista di giureconsulti delle antiche e delle nuove provincie, comprese l'Emilia e la Toscana. Questa Commissione intende di fatti con assidui studi all'adempimento del grave incarico; e tutto lascia sperare che il Governo sarà posto in grado di cominciare ben tosto la presentazione del progetto del Codice Civile riformato al Parlamento.

In tale stato di cose adunque appressavasi il giorno 1° di maggio 1860, e non poca incertezza e disparità di opinioni incontravasi relativamente alla condizione legislativa in cui l'Emilia troverebbesi.

Alcuni credevano che il decreto del 27 dicembre, per difetto delle promesse e riservate modificazioni, come pure pe' dubbi insorti intorno la regolare promulgazione e pubblicazione de' Codici di cui è parola, non potesse ancora aver compimento di vigore e di effetto.

Non mancava chi pensasse conservar tuttavia il Governo facoltà di pubblicare esso stesso quelle modificazioni e tutti i provvedimenti riguardanti l'ordinamento giudiziario, con semplici decreti, in virtù della riserva fattane negli atti legislativi del 27 dicembre e del 12 marzo.

Altri in vece di ciò dubitavano, e pur credevano che nel 1° di maggio verrebbero ad entrare in osservanza nell'Emilia i Codici Sardi tali quali erano, senza modificazioni di sorta ed appropriate disposizioni transitorie; ed almeno per rimuovere l'insorto dubbio, sollecitavano istantemente la presentazione di un disegno di legge che ciò impedisse, e dichiarasse prorogata l'introduzione di que' Codici fino all'epoca in cui potesse sperarsi attribuita definitiva autorità al nuovo Codice Civile; riconoscendo però la convenienza ed utilità di non opporre verun indugio all'immediata osservanza del solo Codice Penale di recente migliorato, la cui esecuzione non fa-

(13-A)

4

ceva presagire inconvenienti. Quest'ultimo consiglio raccolse suffragi così numerosi ed autorevoli, specialmente di coloro che più da presso conoscevano le condizioni ed i bisogni delle provincie dell'Emilia, che il ministro guardasigilli credè doverlo anteporre a' suoi propri divisamenti, e quindi introdusse avanti al Senato la relativa proposta di legge, con la quale l'attuazione de' Codici Sardi in quelle provincie, ad eccezione del solo Codice Penale, dichiaravasi prorogata dal 1° di maggio 1860 al 1° gennaio 1861.

Il Senato approvò questa legge, introducendovi due aggiunte: l'una per attribuir vigore dal 1° di maggio 1860, insieme al Codice Penale, anche a quelle poche disposizioni degli altri Codici alle quali il Codice Penale si riferisse, ristrettivamente però al solo effetto penale contemplato nel medesimo: l'altra per prevenire il pericolo che atti in buona fede celebrati dopo il 1° maggio in conformità de' Codici Sardi da coloro che potessero crederli già entrati in osservanza rimanessero in conseguenza di questa nuova legge invalidati per difetti di forma; si volle in tal guisa purgare la lamentata retroattività di essa del più pernicioso de' suoi effetti, ed abbondare nel senso di accordare agli atti fatti con le antiche o con le nuove forme durante tale incertezza una garentia di validità.

Sottoposto questo disegno di legge agli uffici della Camera, tutti furono concordi nel riconoscere la gravità delle condizioni eccezionali che rendevano necessario un provvedimento di simil natura.

Sette di essi, facendo anche ragione dell'urgenza somma di non prolungare per quelle provincie uno stato di dannosa incertezza, avvisarono doversi il progetto dalla Camera senz'altro approvare, rinunziando a qualunque proposito di emendarlo nella sostanza o nella forma, benchè non si volessero taciti i desiderii che in ispecie sotto quest'ultimo aspetto esso lasciava.

Due altri uffici, accettando parimenti il progetto, domandarono se non fosse conveniente emendarlo, limitandolo alle sole provincie modenesi e parmensi, e lasciando entrare in osservanza l'intera codificazione Sarda nelle Romagne, per farvi cessare l'autorità di ordini, leggi e forme di procedura in parte poco conciliabili con le garentie liberali.

Ma uno di questi ultimi aggiungeva che nella ipotesi di avvenuta regolare promulgazione de' Codici, quando dovesse entrarsi nella via degli emendamenti, fosse d'uopo introdurre anche quello per cui la nuova legge, senza alcuna retroattività specialmente sugli avvenuti trasferimenti di proprietà, dovesse avere effetto soltanto dall'epoca della sua promulgazione.

La vostra Commissione, o signori, ha ritenuto che innanzi a tutte le altre considerazioni dovesse andar quella del manifesto ed urgentissimo bisogno in cui trovansi le provincie dell'Emilia di veder determinata con un atto legislativo la

loro presente condizione, e de' gravi danni che le medesime soffrirebbero da qualunque maggiore ritardo, se il progetto ora sottoposto alle vostre deliberazioni, anzichè acquistare in pochi giorni autorità di legge, dovesse essere all'altra Camera nuovamente rimandato, soprattutto poi se le emendazioni si arrestassero alla forma della proposta senza immutarne l'essenza.

Con la scorta di questo criterio la Commissione, benchè parecchi de' suoi membri inchinassero a preferire che insieme col Codice Penale si attribuisse altresì pronta osservanza ed esecuzione anche al Codice di Commercio ed a quello di Procedura Criminale con la parte relativa dell'ordinamento giudiziario per non indugiare in quelle provincie del reame la introduzione della benefica guarentigia della istituzione dei giurati ne' criminali giudizi; tuttavia prevedendo obiezioni e difficoltà di varia natura inevitabili nel corso delle ulteriori fasi e discussioni cui andrebbe soggetto il disegno di legge, ha dovuto venire nell'unanime convincimento che in niun modo potrebbe meglio provvedersi al vantaggio di quelle popolazioni, che proponendo alla Camera l'approvazione pura e semplice della legge medesima.

Non ha tralasciato però la Commissione di preoccuparsi dello scrupolo sollevato da che questa legge sembri avere un'efficacia retroattiva, cioè fin dall'epoca già trascorsa del 1° maggio 1860. E sebbene ammetta non essere nuova ed affatto inconciliabile co' principi del diritto la promulgazione di legge avente alcun effetto retroattivo in vista di gravissime necessità od utilità sociali, richiedendosi soltanto che nella legge stessa venga espressamente dichiarato di provvedersi (secondo l'espressione della romana sapienza) *nominatim et de praeterito tempore, et adhuc pendentibus negotiis* (L. 7, C. *De Legibus*); non potrebbe mettere in dubbio esser debito di giusto e prudente legislatore evitare con ogni studio di ricorrere ad un simile espediente, e restringerne l'uso a casi rarissimi e di evidente morale impossibilità del contrario.

Ma è forse innegabile nella proposta legge il deplorato vizio di retroattività?

La vostra Commissione, o signori, ha creduto poterne dubitare. Ed invero a fronte della premessa esposizione dei fatti che precedettero l'emanazione del decreto del 27 dicembre, e delle condizioni nelle quali essa avvenne, cioè mentre la Commissione Legislativa bolognese attendeva a studiare e proporre le modificazioni da introdursi ne' Codici Sardi, è mestieri in buona fede riconoscere che secondo i termini, e molto più secondo lo spirito di quel decreto, non si volle ordinare che questi Codici, e specialmente il Codice Civile, entrassero in osservanza in tutto il territorio dell'Emilia nel 1° di maggio 1860 nello stato in cui allora trovavansi, ma in quanto dovessero più tardi pubblicarsi co' promessi decreti le modificazioni occorrenti. Tali decreti non essendo stati in seguito emanati, niuno contenderà per lo

~~PROGETTO DI LEGGE~~  
**ADOTTATO DAL SENATO DEL REGNO**  
*nella seduta del 27 aprile 1860.*

Art. 1.

L'attuazione dei Codici Sardi civile, di procedura civile, di procedura criminale, di commercio, e della legge di organizzazione giudiziaria, pubblicati rispettivamente coi decreti del dittatore delle regie provincie dell'Emilia del 27 dicembre e 12 marzo ultimi scorsi, è prorogata per quelle provincie al 1° gennaio 1861.

Avranno tuttavia vigore fino dal 1° maggio 1860 le disposizioni dei suddetti Codici alle quali si riferisce il Codice Penale, ristrettivamente però all'effetto penale contemplato nello stesso Codice.

Art. 2.

La presente legge avrà il suo effetto dal 1° maggio 1860.

Però saranno validi gli atti che da detto giorno e sino alla promulgazione di questa legge fossero fatti nelle forme stabilite dai Codici summenzionati.

~~PROGETTO DELLA COMMISSIONE~~

~~Art. 1.~~

~~Identico al qui conten-~~

~~Art. 2.~~

~~Identico al qui conten-~~

*Approvato nella Tornata del 19. Maggio 1860.*  
*Pellati*