

Roberta Braccia

## ARMARE IL DIRITTO: LA MOBILITAZIONE LEGISLATIVA ITALIANA DURANTE LA GRANDE GUERRA\*

SOMMARIO: 1. Nella trincea costituzionale: armare il Governo, disarmare il Legislatore. – 2. *Lo ius belli* e il diritto privato: Codice presidiato o assediato? – 3. I «proiettili normativi» nel settore civile e commerciale. – 4. La smobilitazione legislativa: disarmare il diritto con un esercito di giuristi.

«Nessun dubbio che il diritto  
non può essere permanentemente un'arma di lotta,  
ma il ritenere ch'esso debba suonare armonia e pace,  
presuppone una società idilliaca,  
che non esiste altro che nel pensiero dei sognatori.  
Il diritto dev'essere anche un'arma di difesa,  
un mezzo efficace di garanzia [...]  
per la sicurezza del nostro territorio»

(F. FERRARA, *Diritto di guerra e diritto di pace*,  
in *Rivista di diritto commerciale*, XVI, 1918, p. 702)

### 1. *Nella trincea costituzionale: armare il Governo, disarmare il Legislatore*

Obiettivo di questo intervento è proporre alcune riflessioni su come si armò e si disarmò il diritto del nostro Paese in occasione della Grande Guerra con la mobilitazione legislativa, prima, e con la smobilitazione legislativa, poi, prestando,

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

tuttavia, maggiore attenzione alla fase ‘creativa’ dello *ius belli* con specifico riferimento all’ambito giusprivatistico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Questo contributo è la trasposizione pressoché letterale della relazione presentata al Convegno annuale della Società Italiana di Storia del Diritto su ‘De iure belli. *Offesa e difesa tra storia e diritto*’, tenutosi a Bologna nei giorni 25-26 novembre 2022; l’apparato delle note si limita per lo più – sebbene non esclusivamente – ai riferimenti delle opere citate nel testo. Lo *ius belli* italiano durante il primo conflitto mondiale è un tema che ho affrontato ormai molti anni fa (cfr. R. BRACCIA, *La legislazione della Grande Guerra e il diritto privato*, in *Il diritto come forza. La forza del diritto. Le fonti in azione nel diritto europeo tra medioevo ed età contemporanea*, a cura di A. SCIUMÈ, Torino, 2012, pp. 187-215), prima che si svolgessero le numerose iniziative scientifiche e culturali commemorative della Grande Guerra, e si tenessero, a seguire, quelle occasionate dalla crisi economica e finanziaria globale, conseguenza del Covid-19, aggravata dalla guerra russa in Ucraina. Si tratta di iniziative che hanno arricchito significativamente la storiografia sul tema, di cui ho accolto le suggestioni, ma di cui non è possibile in questa sede proporre una rassegna esaustiva. Fra gli studi più recenti, successivi al 2011, qui direttamente o indirettamente utilizzati, mi limito a ricordare: G. ALPA, *Appunti sulla legislazione volta a governare la crisi economica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2014, 5, pp. 73-85; C. LATINI, *The Great War and the Reorientation of Italian Private Law*, in *Comparative Legal History*, 2014, 2, pp. 242-263; L. MOSCATI, *La legislazione di guerra e il contributo della civilistica romana*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2016, 7, pp. 349-367, nonché EAD., *Nugae civilistiche. Sulla scuola romana nel primo Novecento*, in *Jus Civile*, 2017, 6, pp. 568-607; *Il Mediterraneo e la Grande Guerra. Diritto, politica, istituzioni*, a cura di F. MASTROBERTI, S. VINCI, *Quaderni del Dipartimento Jonico*, 2016, 4; *L’Italia a cento anni dalla Grande Guerra*, a cura di G. CIRILLO, Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, Roma, 2017; *Le Istituzioni e la Grande Guerra*. Incontro di studio, Trieste, 18 giugno 1918, a cura di D. ROSSI, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, CLXX, 2019, 7-8; A. SOMMA, *Verso la grande trasformazione. Il primo conflitto mondiale e la disciplina dell’ordine economico nell’esperienza italiana*, in *Historia et ius*, 15, 2019, paper 2; F. ROGGERO, «Uno strumento molto delicato di difesa nazionale». *Legislazione bellica e diritti dei privati nella Prima guerra mondiale*, *Historia et ius*, Roma, 2020; *Il diritto al fronte. Trasformazioni giuridiche e sociali in Italia nella grande guerra*, a cura di F. ROGGERO, Soveria Mannelli, 2020; A. SCIUMÈ, *Guerra e dopoguerra nella dinamica ordine/eccezione nel Novecento italiano. Primi spunti di riflessione*, in *Nazionalizzazione e amministrazione tra le due Guerre. Il Ministero per le Terre Liberate tra tensioni politiche e crisi istituzionali*, a cura di D. LO PRESTI, D. ROSSI, Milano, 2021, pp. 171-188; A. AGRÌ, «Una grande epoca di transizione si avvicina»: *autonomismo e associazionismo nella Carta del Carnaro e nel Manifesto di Macomer (1920)*, in *Historia et Ius*, 21, 2022, paper 15; R. D’ORAZIO, *Errico Presutti e la legislazione di emergenza durante la Prima guerra mondiale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, 1, pp. 1-15. Negli ultimi decenni, una

Se il primo conflitto mondiale ebbe ripercussioni sul piano sociale, demografico e culturale a livello globale, fu soprattutto il nostro Paese, notoriamente arretrato rispetto ad altri, a divenire il teatro di una rivoluzione industriale accelerata e concentrata nel tempo.

Caratteristica comune, invece, a tutti i paesi in guerra fu il massiccio intervento dello stato in qualità di organizzatore e coordinatore dello sforzo bellico, circostanza che determinò praticamente ovunque una progressiva «pervasività dello stato» implicante un articolato processo di burocratizzazione dell'economia, volto a limitare in maniera massiccia sia le libertà degli industriali (ampiamente garantite nell'Italia liberale) sia, più in generale, l'autonomia privata<sup>2</sup>.

La mobilitazione legislativa innescata dalla guerra travolse e sconvolse il nostro ordinamento giuridico sollevando complicate questioni non solo di ordine costituzionale, amministrativo, finanziario, ma anche di ordine civile e commerciale<sup>3</sup>.

---

peculiare attenzione allo *ius belli* è stata prestata anche dalla manualistica storico-giuridica, a partire da P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007, pp. 229-232, poi da G. CAZZETTA, *Codice civile e identità nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Torino, 2011, pp. 68-71 e pp. 156-161, sino ad arrivare, ad esempio, al volume di A. MONTI, *Per una storia del diritto commerciale contemporaneo*, Pisa, 2021, pp. 199-205, e a *Le danze di Clio e Astrea. Fondamenti storici del diritto europeo*, a cura di A.A. CASSI, Torino, 2023, pp. 303-304.

<sup>2</sup> R. D'ORAZIO, *Errico Presutti e la legislazione di emergenza durante la Prima guerra mondiale*, cit., p. 5. Come scrisse ormai molti anni fa Carlo Ghisalberty, ai fini della mobilitazione industriale «le cornici privatistiche dell'economia» furono sostituite da un «embrionale sistema misto» fondato sul controllo pubblico delle aziende e sull'amministrazione della produzione e dello scambio di molti prodotti agricoli e manifatturieri; contemporaneamente la «militarizzazione della manodopera» sostituì all'«antica conflittualità sindacale una disciplina arbitrale e in un certo senso autoritativa dei rapporti di lavoro imposta dal governo», C. GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Roma-Bari, 1985, p. 202.

<sup>3</sup> Lo stesso accadde in altri paesi coinvolti nel conflitto, come ha notato F. MAZZARELLA, *Un diritto per l'Europa industriale. Cultura giuridica ed economia dalla Rivoluzione francese al Secondo Dopoguerra*, Milano, 2016, pp. 185-187.

Il diritto nazionale fu eccezionalmente ‘armato’ per l’occasione, a scopi difensivi e offensivi<sup>4</sup>: addirittura, può dirsi che per la prima volta si fece «un uso sistematico dello strumento legislativo come arma»<sup>5</sup>.

Quanto agli effetti, l’«immane cataclisma della conflagrazione mondiale» sarebbe «passato sugli spiriti e sulle forme del diritto privato», determinando la peggiore crisi di sempre, o, meglio, come scrisse Filippo Vassalli, «la più grande crisi del diritto privato»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Ad ‘armarsi’ furono anche gli accademici e gli intellettuali con la propaganda per la mobilitazione come si evince chiaramente dal titolo del volume *Minerva armata. Le Università e la Grande Guerra*, a cura di G.P. BRIZZI, E. SIGNORI, Bologna, 2017, e, in particolare, dal contributo di S. SALUSTRI, «La nostra guerra». *I docenti universitari e la propaganda per la mobilitazione durante il primo conflitto mondiale*, pp. 97-107.

<sup>5</sup> F. ROGGERO, *Introduzione*, in *Il diritto al fronte*, cit., p. 8.

<sup>6</sup> Celebre espressione ricavata dalla prolusione del 1918 di Vassalli al corso genovese di *Istituzioni di diritto civile* dal titolo *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, data alle stampe in varie sedi e riedita, da ultimo, nel secondo dei tre volumi dedicati a *Le prolusioni dei civilisti, I (1873-1899), II (1900-1935), III (1940-1979)*, *Premessa* di A. CIATTI, *Introduzione* di P. GROSSI, Esi Napoli, 2012. Su questa prolusione, su cui la storiografia si è sistematicamente soffermata in numerose occasioni, cfr. E. MURA, *Filippo Vassalli dagli esordi romanistici alla cattedra civilistica genovese (1907-1918)*, in *Historia et Ius*, 16, 2019, paper 14, pp. 27-31, dove si ricorda come, rispetto ad altri, spettò a Paolo Grossi il merito di aver messo in evidenza l’importanza della prolusione vassalliana, *ivi*, p. 28. Tra i contributi più recenti sulla figura di Filippo Vassalli si veda F. COLAO, *Estrastatualità del diritto. Note sul pensiero di Filippo Vassalli, giurista «europeo», e di Guido Tedeschi, giurista italiano, a Gerusalemme per le leggi razziali*, in *Italian Review of Legal History*, 3, 2017, 8, pp. 1-11. Considerazioni di rilievo anche in I. STOLZI, *La romanità fra storia e paradigma: Filippo Vassalli e la privatezza novecentesca*, in ‘Iuris quidditas’. *Liber amicorum per Bernardo Santalucia*, Napoli, 2010, pp. 373-394; G. CHIODI, *Filippo Vassalli*, in *Enciclopedia Italiana. Il contributo italiano alla storia del pensiero. Ottava appendice: diritto*, a cura di P. CAPPELLINI, P. COSTA, M. FIORAVANTI, B. SORDI, Roma, 2012, pp. 563-567, nonché dello stesso autore la voce a lui dedicata nel *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, a cura di I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M. MILETTI, Bologna, 2013 (d’ora in poi *DBGI*); I. BIROCCHI, *La fase attardata in cui è rimasto il codice civile italiano. Una felix culpa per la scienza giuridica degli anni dieci del Novecento. Il giurista come intellettuale*, in *Revista de la facultà de direito Università S. Paulo*, 112, 2017, p. 439 ss.

La Grande Guerra creò un fenomeno mai registrato prima, costituito dalle «miriadi di leggi emanate in un arco temporale di quattro anni e mezzo»: un fenomeno che, parafrasando Vassalli, aveva un nome, cioè «legislazione di guerra», dovuto non tanto alla quantità o alla intensità delle norme, che quasi assomigliava a quella della «fabbricazione di proiettili», quanto alla novità dei principi introdotti «con travolgente audacia nella compagine del nostro ordinamento giuridico»<sup>7</sup>.

La mobilitazione legislativa generò una serie numerosa di decreti-legge e di decreti legislativi, emessi in virtù della legge di «delegazione» del 22 maggio 1915 n. 671, con la quale il Governo di Vittorio Emanuele III ottenne il conferimento dei cosiddetti ‘pieni poteri’<sup>8</sup>; infatti, venne accordata all’Esecutivo, per tutta la durata del conflitto, la facoltà di emanare disposizioni aventi valore di legge per quanto fosse richiesto «dalla difesa dello stato, dalla tutela dell’ordine pubblico e da urgenti o straordinari bisogni dell’economia nazionale»: una formula aspramente criticata da una nutrita schiera di giuristi poiché, pur rappresentando il fondamento costituzionale dei provvedimenti eccezionali, mal interpretata, avrebbe lasciato libero arbitrio al Governo legislatore di normare su tutto.

Se l’esercizio governativo dei ‘pieni poteri’ non rappresentava di fatto una novità nella storia politica e costituzionale

---

<sup>7</sup> F. VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato* (1918), in *Studi giuridici*, II, Roma, 1939, p. 377. L’espressione «proiettili normativi», di indubbia efficacia, è stata mutuata, tra gli altri, da G. MELIS, *Il linguaggio normativo della Grande Guerra*, in *Le istituzioni e la Grande Guerra*, cit., p. 319 ss. (contributo ripreso in *Le parole del potere. Il lessico delle istituzioni in Italia*, a cura di G. MELIS, G. TOSATTI, Bologna, 2021).

<sup>8</sup> Sull’attività legislativa del Governo e sulla sua legittimità cfr. C. LATINI, *Il governo legislatore. Espansione dei poteri dell’esecutivo e uso della delega legislativa in tempo di guerra*, in *Il governo dell’emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, a cura di F. BENIGNO, L. SCUCCIMARRA, Roma, 2007, pp. 197-219, ma, soprattutto, della stessa autrice la monografia *Governare l’emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2005. Si vedano, inoltre, le considerazioni svolte da M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d’Ancien Régime all’Italia liberale*, Milano, 2009, p. 177 ss., nonché il saggio di G. FRANCISCI, *Pieni poteri e legislazione di guerra*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 4, pp. 945-976.

del Paese, per contro fu proprio in questo frangente che il necessario rafforzamento dell'esecutivo portò l'opinione pubblica ad accettare l'immagine di un Governo legislatore capace di sostituirsi per necessità ad un Parlamento inesorabilmente spogliato in buona parte delle sue funzioni e, quindi, 'disarmato'<sup>9</sup>: una circostanza che, come ha sottolineato giustamente Guido Alpa, diventerà il «grimaldello usato dal regime fascista per consolidarsi ed esautorare il Parlamento»<sup>10</sup>.

## 2. *Lo ius belli e il diritto privato: Codice presidiato o assediato?*

L'interesse della scienza giuridica italiana per lo *ius belli* si era manifestato sin dal periodo della neutralità, precedente l'entrata del Paese nel conflitto a fianco dell'Intesa, quando i giuristi si sforzarono di valutare l'impatto degli eventi bellici sulla legislazione e sugli ordinamenti delle nazioni già coinvolte, come Francia, Inghilterra e Imperi centrali<sup>11</sup>. Di tali esperienze si tenne conto anche dopo, con l'entrata in guerra dell'Italia, per valutare positivamente o negativamente so-

---

<sup>9</sup> Si ricorda che, dopo soli cinque mesi dalla concessione dello Statuto albertino, un gruppo di deputati aveva presentato un disegno di legge di delegazione e di conferimento di 'pieni poteri' all'Esecutivo per fronteggiare la grave situazione innescata dal conflitto con l'Austria. Lo Statuto pur non contemplando tale possibilità, neppure la vietava; pertanto, nel silenzio della carta costituzionale e stante la 'flessibilità' della stessa, si creò un precedente che divenne poi un principio non scritto di diritto costituzionale o meglio un elemento significativo della costituzione materiale italiana.

<sup>10</sup> G. ALPA, *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Bari-Roma, 2000, p. 252. Cfr. anche A. SOMMA, *Verso la grande trasformazione. Il primo conflitto mondiale e la disciplina dell'ordine economico nell'esperienza italiana*, cit., p. 4.

<sup>11</sup> La scienza giuridica italiana non esitò a registrare e commentare la «legislazione di guerra»: i contributi si contano dal primo anno di guerra; si tratta di saggi pubblicati su periodici di settore o lavori monografici specificamente dedicati a questo profilo dell'evoluzione dell'ordinamento giuridico; ogni autore segue propri modelli e propri stilemi, G. ALPA, *Appunti sulla legislazione volta a governare la crisi economica*, cit., p. 73.

luzioni ed effetti apportati dalla fervente attività legislativa del Governo.

Fra i giuristi che si sono occupati di *ius belli*, a titolo esemplificativo e senza pretese di esaustività, debbono essere citati Alfredo Ascoli, Pietro Bonfante, Roberto de Ruggiero, Francesco Ferrara, Vittorio Polacco, Vittorio Scialoja, Gino Segrè, Filippo Vassalli, ma – come ha suggerito Laura Moscati con specifico riferimento alla civilistica romana – è d’obbligo menzionare Giovanni Carrara, Gabriele Faggella, Renato Cerciello<sup>12</sup>.

Dalla copiosa letteratura in materia, emerge, in generale, una preoccupazione costante: come coordinare lo *ius belli* col diritto preesistente.

In particolare, ci si domandò fin da subito se quel diritto eccezionale di guerra sorto all’improvviso fosse solo uno *ius necessitatis*, da utilizzare durante l’emergenza e, poi, da relegare «nel museo giuridico» o se, invece, non contenesse i «germi di un diritto nuovo», pronti a maturare in un lontano avvenire<sup>13</sup>.

Se molti, dunque, furono gli esponenti della scienza giuridica italiana che si occuparono di guerra, piace qui ricordare per ragioni di provenienza, ma anche perché ne ho approfondito in più occasioni il profilo biografico e scientifico, un giurista genovese, Pietro Cogliolo, professore di diritto romano nell’ateneo ligure a partire dal 1889, avvocato e membro di

---

<sup>12</sup> L. MOSCATI, *La legislazione di guerra e il contributo della civilistica romana*, cit., pp. 350-351.

<sup>13</sup> Si citano tra virgolette alcune note espressioni utilizzate da Francesco Ferrara secondo il quale la legislazione di guerra avrebbe potuto essere raggruppata in quattro categorie: disposizioni eccezionali di guerra; principi di diritto comune sorti in occasione della guerra; germi di diritto nuovo; principi speciali destinati a reggere i rapporti del dopo-guerra o più esattamente a regolare in futuro le situazioni ereditate dal diritto bellico; «certamente la maggior parte delle norme che costituiscono la trama dei nostri decreti luogotenenziali appartengono al diritto eccezionale ed effimero di guerra. Fra breve esse saranno riposte nel museo giuridico», F. FERRARA, *Diritto di guerra e diritto di pace*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, XVI, 1918, 1, pp. 686-687. Sullo spessore scientifico di Francesco Ferrara (1877-1941) si rinvia alle notizie e alle osservazioni di G. CHIODI, voce *Ferrara Francesco sr.*, in *DBGI*, cit., pp. 839-842.

varie commissioni legislative, compresa la Commissione reale per il dopoguerra, di cui si dirà<sup>14</sup>.

Personaggio eclettico, affascinato dal progresso e attratto dalle mode del diritto, egli si contraddistingue sia per la straordinaria quantità di scritti che ci ha lasciato, sia per aver sposato in anticipo e talvolta contro la dottrina maggioritaria tesi e soluzioni destinate a trovare pieno o parziale accoglimento da parte del legislatore e della giurisprudenza: tra le più suggestive, vorrei ricordare che era assolutamente favorevole all'introduzione del divorzio nonché all'accesso delle donne alla professione forense<sup>15</sup>.

Dopo aver fondato e diretto l'*Annuario critico di giurisprudenza pratica civile, commerciale, ferroviaria e marittima*, pubblicato dal 1889 al 1900, nel 1910 assunse la direzione con Da-

---

<sup>14</sup> Su questo giurista e sulla sua produzione scientifica mi permetto di rinviare alla ricostruzione proposta da R. BRACCIA, *Alla ricerca di uno ius commune italiano ed europeo: Pietro Cogliolo (1859-1940) tra codici e diritto romano*, in *Itinerari in comune. Ricerche di storia del diritto per Vito Piergiovanni*, Milano, 2011, pp. 1-62.

<sup>15</sup> Tra i saggi su temi 'alla moda' si segnalano, a titolo di esempio, P. COGLIOLO, *Le alte idealità del diritto*, Genova, 1898; ID., *Il progresso del diritto privato nell'ultimo cinquantennio (relazione fatta nella seduta del 13 ottobre 1911 in Roma alla Società per il Progresso delle Scienze)*, in ID., *Scritti varii di diritto privato*, II, Torino, 1913, pp. 10-13; ID., *Le donne avvocate secondo il diritto italiano. Difesa per Teresa Labriola*, *ivi*, pp. 64-74; ID., *La tendenza democratica nella scienza e nella pratica del diritto civile*, in *Il diritto commerciale*, n.s., VI, 1914, pp. 417-425. Cogliolo era noto in ambiente romanistico per essersi scontrato in varie circostanze con Vittorio Scialoja, all'epoca considerato un vero e proprio «principe della romanistica, severo e dalla penna tagliente» (G. MECCA, *Manuali di scienze giuridiche, politiche e sociali. Letteratura universitaria e insegnamento del diritto tra Otto e Novecento*, in *Non bramo altr'esca. Studi sulla casa editrice Barbèra*, a cura di G. TORTORELLI, Bologna, 2013, p. 186, nt. 61) di cui subì nel tempo le censure e l'ostilità, tanto che nel 1914 scrisse: «Il nome di VITTORIO SCIALOJA è per noi giuristi, e specie per i professori, un richiamo immediato all'esempio tipico della grandezza e singolarità del genio italico. Il suo pensiero è acuto, forte, veggente; la cultura di lui è vasta, profonda, ma che sa nascondersi pur operando; conosce e si diletta con piacere loico di tutte le finezze concettuali, e nello stesso tempo ha senso pratico, né gli sfugge alcuna delle avvedutezze forensi e professionali. È romanista; è civilista; è procedurista; conosce tutto, sa di tutto, scruta, esamina, vaglia, critica *tutto...* e qualche volta anche *tuttù*», P. COGLIOLO, *Scuola giuridica italiana*, in *Il diritto commerciale*, n.s., VI, 1914, p. 777.

vid Supino, della nuova serie de *Il diritto commerciale*, rivista mensile critica di dottrina, legislazione e giurisprudenza, fondata nel 1883 da Filippo Serafini (di cui fu allievo e anche genero) all'indomani della promulgazione del Codice Mancini<sup>16</sup>: una rivista 'minore', se vogliamo, rispetto ad altre di riviste di settore, *in primis* la *Commerciale* di Vivante e Sraffa<sup>17</sup>, ma, comunque, connotata da una certa vitalità e attenzione per il «felice progresso» dei commerci italiani e del relativo diritto<sup>18</sup>.

Autore senza dubbio assai prolifico, realizzò una delle più note rassegne commentate, con la dottrina e la giurisprudenza, di legislazione bellica: un volume di oltre 600 pagine intitolato *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale con una parte speciale sopra la colpa, i danni, la forza maggiore*, edito per la prima volta nel 1916 e riedito nel 1917<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Fu stampata a Torino per la Utet fino al 1920 e poi a Genova. Dal 1937 Cogliolo concentrò formalmente la direzione de *Il diritto commerciale* nelle sue mani poiché era deceduto David Supino, condirettore e noto esponente della giuscommercialistica italiana dell'epoca. Di tale rivista conservò la direzione sino al 1940, cioè fino alla sua morte, evento che ne determinò la cessazione, cfr. R. BRACCIA, *Alla ricerca di uno ius commune italiano ed europeo*, cit., p. 36.

<sup>17</sup> Sulla *Commerciale* cfr. A. MONTI, *Angelo Sraffa. Un 'antiteorico' del diritto*, Milano, 2011, pp. 219-231. Come ha sottolineato Fusar Poli, tra i periodici giuridici, furono soprattutto le riviste del settore giuscommercialistico a riservare più spazio agli interventi in tema di ripercussioni del conflitto mondiale sulla sfera del diritto civile e commerciale e, a seguire, di riassetto post-bellico; nelle riviste si alimentava un dibattito che, se appariva legato alle esigenze eccezionali di guerra, in realtà si era radicato e si radicherà su più profondi e duraturi fenomeni sociali ed economici, E. FUSAR POLI, *Centro dinamico di forze. I giuristi e l'innovazione scientifico-tecnologica tra liberismo e autarchia*, Milano, 2012, p. 137, nt. Sull'attenzione prestata al diritto bellico da un'altra importante periodico di settore, vale a dire la *Rivista di diritto civile*, cfr. G. FURGIUELE, *La «Rivista di diritto civile» dal 1909 al 1931. «Un organo speciale del movimento scientifico, legislativo e pratico del più importante ramo del diritto positivo» e di «indirizzo» dello stesso nell'Italia giolittiana e del terzo decennio del nuovo secolo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 16, 1987, pp. 577-593.

<sup>18</sup> Cfr. P. COGLIOLO, D. SUPINO, *Ai lettori, in Il diritto commerciale*, n. s., I, 1910.

<sup>19</sup> P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale con una parte speciale sopra la colpa, i danni, la forza maggiore. Raccolta completa di tutti i Decreti-Legge in rapporto al diritto privato*, Torino, 1917<sup>2</sup>. Sull'importanza e sulla fortuna di tale volume il giudizio estremamente posi-

Oltre a ciò, nel periodo bellico e postbellico produsse ulteriori saggi ed interventi in materia che contribuiscono ad ampliare il ventaglio delle questioni sollevate e sollevabili dall'emergenza guerra<sup>20</sup>.

Per comprendere la fortunata 'sistemazione' data dal giurista genovese allo *ius belli* italiano è opportuno citare le sue parole espresse in apertura: «Il pensiero dominante di tutto il presente lavoro è di trovare nel diritto civile e commerciale, della tradizione e dei codici, le norme per regolare i rapporti giuridici in tempo di guerra, facendo l'uso che è appena necessario delle disposizioni speciali: coordinare cioè la legislazione di guerra con il diritto preesistente»<sup>21</sup>.

Emerge, quindi, una viva preoccupazione del giurista che, consapevole del 'pericolo' innescato dallo *ius belli*, ne suggerì

---

tivo espresso da R. BONINI, *Disegno storico del diritto privato italiano (dal codice civile del 1865 al codice civile del 1942)*, Bologna, 1990<sup>2</sup>, p. 41, è stato condiviso anche dalla storiografia giuridica più recente, F. ROGGERO, «*Uno strumento molto delicato di difesa nazionale*», cit., p. 2. A differenza della prima edizione, questa rassegna, annotata con la dottrina e la giurisprudenza, è articolata in due parti, precedute da una corposa *premessa bibliografica* relativa agli anni 1913-1917; la prima parte, frutto esclusivo della penna di Cogliolo è così intitolata *La teoria della colpa, della forza maggiore e dei danni nei contratti civili e commerciali*; la seconda, molto più consistente, alla cui redazione collaborò l'avvocato Ugo Ratto, è dedicata al materiale legislativo, annotato con precisi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

<sup>20</sup> Si segnalano, in particolare, P. COGLIOLO, *La guerra e i contratti commerciali con speciale riguardo alle vendite di carbone e di cotone*, in *Il diritto commerciale*, n.s., VI, 1914, pp. 575-589, ripubblicato con qualche variante in Id., *Scritti vari di diritto privato*, II, Torino, 1917<sup>2</sup>, pp. 361-378; Id., *Gli appalti pubblici e la guerra*, in *Il diritto commerciale*, n.s., VII, 1915, pp. 434-438; Id., *La guerra ed i contratti di appalto di pubbliche opere*, *ivi*, pp. 569-574; Id., *La donna e la guerra (conferenza)*, Genova, 1916; Id., *Per un codice unico di diritto privato fra le Nazioni amiche ed alleate*, in *Il diritto commerciale*, n.s., XI, 1919, pp. 237-251.

<sup>21</sup> P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., p. 1. Aggiunge anche: «Una raccolta bibliografica diventa perciò inutile, perché ogni giurista ha il dovere di conoscere i trattati generali e particolari del diritto privato. Mi limito perciò a citare alcuni studi recenti e speciali, l'importanza dei quali, è dal mio punto di vista, non molto grande, perché è nel fondo delle norme giuridiche comuni che io penso si trovino le regole per i rapporti tra la guerra ed i fenomeni di diritto privato».

sce un uso prudente e limitato, a presidio e tutela del diritto preesistente.

Come la maggior parte di civilisti italiani della sua generazione, poi, egli aveva aderito alla Pandettistica tedesca o, meglio, alla rielaborazione nazionale della stessa.

Pur nel rispetto dei codici nazionali di diritto privato (civile e commerciale), con tutti i limiti che essi presentavano – limiti destinati ad aumentare col progresso sociale, scientifico e tecnologico –, il professore genovese affermava l'esistenza di un 'diritto romano attuale', capace di supplire ai difetti ed alle lacune dei testi legislativi, non solo italiani, ma anche europei.

Questa impostazione, basata sulla «moderna importanza del diritto romano» avrebbe permesso di dar vita ad un «sistema di diritto privato a tipo europeo»<sup>22</sup>: un sistema che permetteva un confronto con le trasformazioni indotte dal sociale volto a distinguere tra trasformazioni vere del diritto e trasformazioni transitorie, episodiche, destinate a non incidere sulla struttura 'immutabile' degli istituti<sup>23</sup>.

La stessa impostazione traspare da un saggio risalente al 1916, intitolato *Alleanza legislativa fra gli Stati dell'Intesa*, dove si auspicava la diffusione tra i giuristi di una *communis opinio* favorevole alla realizzazione di un «diritto comune» fra gli stati alleati, cioè tra Italia, Francia e Inghilterra, e «que-

---

<sup>22</sup> Si tratta di un'idea che non riuscirà mai a rimodulare e che, negli anni Trenta, al termine della sua lunga vita e della sua altrettanto lunga carriera accademica, professionale e politica, lo porterà sostanzialmente a schierarsi tra gli 'attualisti' e non tra gli 'storicisti' del diritto romano, cfr. G. ALPA, *La cultura delle regole*, cit., pp. 301-302, e R. BRACCIA, *Alla ricerca di uno ius commune italiano ed europeo*, cit., pp. 61-62, 'schieramento' riproposto dall'attuale romanistica identificabile nel cosiddetto 'neopandettismo', su cui si rinvia alle riflessioni brevi, ma efficaci, proposte da R. FERRANTE, *Un secolo sì legislativo. La genesi del modello otto-novecentesco di codificazione e la cultura giuridica*, Torino, 2015, pp. 188-189.

<sup>23</sup> Cfr. G. CAZZETTA, *La società del Codice. Cultura giuridica e trasformazioni sociali tra Otto e Novecento*, in *Trasformazioni sociali e trasformazioni giuridiche*, a cura di A. POGGI, O. ROSELLI, Napoli, 2007, pp. 53-54, in cui lo studioso riflette sulla dicotomia vero diritto/norme eccezionali, che tanto preoccupò la scienza giuridica del tempo, specie a fronte della legislazione eccezionale di guerra, a causa della quale «gli argini posti a difesa del vero diritto non furono in grado di resistere».

gli stati neutrali che vorranno aderirvi» sia nelle materie civili che nelle materie commerciali<sup>24</sup>. Si trattava di un ambizioso e lungimirante progetto destinato a formarsi e a prendere vita grazie ad una sezione della Commissione per il dopoguerra, presieduta da Vittorio Scialoja, che doveva occuparsi specificamente della «unificazione del diritto delle obbligazioni fra gli Stati dell'Intesa»<sup>25</sup>.

Inoltre, già negli anni immediatamente precedenti l'inizio del conflitto, Cogliolo fu tra i protagonisti e fautori italiani di un altro ambizioso progetto di armonizzazione del diritto, promosso a Parigi nel 1909 su iniziativa di due avvocati francesi che avevano fondato il *Comité juridique international de l'aviation*: pervenire alla realizzazione di un *Code de l'air*, cioè di

---

<sup>24</sup> «Man mano che la guerra continua ed inferocisce e distrugge [...] i rapporti fra gli Stati alleati santificati ora dal comune sforzo e dal comune dolore dovranno essere sempre più amichevoli e frequenti nei commerci ed in tutte le manifestazioni sociali [...] In questa preparazione giornaliera, durante la guerra, di elementi di unione fra gli Stati amici per aversi poi, finita la guerra, una rete di rapporti intimi ed una intesa economica con identità di mezzi e di fini, non deve trascurarsi il diritto [...] Deve dunque ritornarsi [come nel medioevo] ad un "diritto comune" fra gli stati alleati sia nelle materie civili e sia nelle materie commerciali per lo meno in quelle parti che non risentono di una particolare configurazione voluta da bisogni e da usi del luogo [...] Se adunque dopo la guerra vogliamo che tra noi popoli alleati persista una comunanza più grande e più serrata di rapporti economici, bisogna che le relative norme giuridiche siano identiche: l'identità del diritto favorisce e la discrepanza del diritto ostacola lo scambio e le relazioni commerciali», P. COGLIOLO, *Alleanza legislativa fra gli Stati dell'Intesa*, in *Il diritto commerciale*, n.s., VIII, 1916, pp. 177-178.

<sup>25</sup> Nel 1927, come noto, venne realizzato un progetto italo-francese in materia di obbligazioni, primo tentativo europeo di «armonizzazione» dell'intero diritto delle obbligazioni, cfr. G. CHIODI, *Un tentativo fallito di armonizzazione: il progetto italo-francese di codice delle obbligazioni e dei contratti (1927)*, in *Harmonisation involves history? Il diritto privato europeo al vaglio della comparazione e della storia*, Atti del convegno (Foggia, 20-21 giugno 2003), a cura di O. TROIANO, G. RIZZELLI, M.N. MILETTI, Milano, 2004, pp. 225-326. Il testo del progetto è stato ristampato nel 2015 (*Projet de Code des obligations franco-italien (1927), avant-propos* G. ALPA, Paris). Su questi temi cfr. anche F. ROGGERO, «Uno strumento molto delicato di difesa nazionale», cit., pp. 52-64.

un Codice aeronautico internazionale (e, quindi, ‘europeo’) da sottoporre a ratifica in ogni singolo stato interessato<sup>26</sup>.

Il diritto commerciale, il diritto marittimo così come il ‘futuro’ diritto aeronautico richiedevano una disciplina che andasse oltre i confini del territorio nazionale e questa consapevolezza spinse una nutrita schiera di giusprivatisti sia a ritornare su temi e problemi della ‘tradizione’, ben noti alla cultura giuridica e politica d’antico regime, sia a rifiutare taluni assunti frutto della grande stagione codificatoria ottocentesca.

Questa visione sovranazionale del diritto privato, che evoca volutamente l’‘universalità’ conseguita nel corso dei secoli dal diritto romano, traspare in moltissimi contributi dedicati allo *ius belli*, ma non solo, i quali, non a caso, testimoniano largamente un’attenzione e un metodo improntati sulla comparazione.

Sul fronte del diritto interno, intanto circolavano idee che cavalcavano *slogan* politici e ideologici del momento: basti pensare all’uso ricorrente di termini e concetti quali «stattizzazione», «protezionismo», «monopolio di stato», «collettivismo», «anarchia legislativa», «socialismo», «comunismo», «democratizzazione»<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> R. BRACCIA, *Alla ricerca di uno ius commune italiano ed europeo*, cit., pp. 45-59.

<sup>27</sup> Circolavano, tra l’altro, anche espressioni simili, mutuate per specifici contesti, quali «anarchia del diritto giudiziario» e di «socialismo giudiziario», cfr. le dense pagine di G. CAZZETTA, *Coscienza giuridica nazionale e giurisprudenza pratica nel primo Novecento italiano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 40, 2011, t. II, *Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento*, pp. 792-793 e *passim*, che ha osservato come «un vero e proprio mito delle leggi sociali attraversa la cultura del periodo, un mito che si scontra con la sostanziale pochezza dei progetti approvati, con la scarsa chiarezza politica delle proposte riformatrici e con la forza di resistenza della disciplina giuridica uguale del diritto comune», Id., *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico (1865-1914)*, Milano, 1991, pp. 158-159. Tale discorso potrebbe allargarsi ad altri contesti e realtà europei; come ha sottolineato Sabbioneti, «solidarité» e «solidarisme» finiscono col diventare «le parole chiave per comprendere la mentalità degli uomini politici e degli intellettuali *engagés* della *Belle Époque*», M. SABBIONETI, *Democrazia sociale e diritto privato. La Terza Repubblica di Raymond Saleilles (1855-1912)*, Milano, 2010, pp. XVII-XVIII.

Il processo di democratizzazione, già in atto, venne accelerato dalla compressione dello stesso diritto di proprietà di fronte a nuove priorità sociali che più che mai si manifestarono e furono tangibilmente percepite durante il conflitto; in altre parole, si ritenne giusto ed inevitabile, ad esempio, assegnare alla proprietà privata una 'funzione sociale', così come una 'funzione sociale' venne conferita anche al contratto<sup>28</sup>.

Si accelerò, inoltre, seppure non si possa parlare di una vera e propria modernizzazione, il lento processo di emancipazione femminile: era innegabile che le donne avevano iniziato a svolgere mansioni lavorative, cui mai si erano dedicate in precedenza (ad esempio, conduttrici di tram), conquistando, talvolta stabilmente, alcuni luoghi del lavoro maschile (ad esempio, gli uffici delle banche) e contribuendo in tal modo alla definizione di nuova immagine non solo del lavoro, ma dell'intera società urbana del nostro Paese<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Sono tutti temi largamente sondati dalla storiografia sui cui esiti, per ragioni di spazio, non si ritiene opportuno dar conto in questa sede. La funzione sociale da assegnarsi alla proprietà è una chiave di lettura della «semplicità perduta» del 'giovane' Novecento giuridico che, per usare le parole di Paolo Grossi, porta «il diritto oltre lo stato e l'individuo», P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Milano, 2000, p. 119 ss. Sul processo di socializzazione del contratto si è concentrato G. CHIODI, *La funzione sociale del contratto: riflessioni di uno storico del diritto*, in *La funzione sociale del diritto privato tra XX e XXI secolo*, a cura di F. MACARIO, M.N. MILETTI, Roma, 2017, pp. 151-168.

<sup>29</sup> Si ricorda che il 17 luglio 1919 il Parlamento italiano promulgò la legge Sacchi interamente dedicata alla capacità d'agire della donna con cui vennero abrogate alcune norme (del Codice civile e del Codice di commercio) che avevano imposto come necessaria l'autorizzazione del marito sia per certi atti patrimoniali sia per l'esercizio di una attività commerciale; in sede di discussione di tale legge, come si può leggere nella relazione presentata al Senato da un illustre civilista genovese, Paolo Emilio Bensa, il 6 aprile 1919, si disse che «la donna con mirabili prove di energia e di idoneità date durante la guerra, supplendo in molteplici e svariaticissime guise gli uomini trattenuti al fronte» si era guadagnata «il suo brevetto di capacità», P.E. BENSA, *Per la capacità giuridica e professionale della donna*, in *Donne e diritti. Dalla prima sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, a cura di N. SBANO, Bologna, 2004, p. 221. Sull'abolizione dell'autorizzazione maritale, tema su cui esiste ormai una copiosa storiografia, si veda per tutti il volume *Cittadinanze incompiute la parabola dell'autorizzazione maritale*, a cura di S. BARTOLONI, Roma, 2021.

### 3. *I «proiettili normativi» nel settore civile e commerciale*

Una analisi, seppur parziale e circoscritta, della legislazione di guerra, attraverso la menzionata rassegna commentata consente sia di intuire alcune delle difficoltà incontrate dall'ordinamento costituzionale italiano di fronte all'emergenza guerra, sia di comprendere la natura e la complessità delle problematiche sollevate dal primo conflitto mondiale nel diritto privato nazionale<sup>30</sup>.

Il ventaglio delle materie interessate dalla legislazione di guerra in ambito giusprivatistico, che portò ad una significativa compressione dei diritti dei privati, risulta notevolmente ampio: stranieri e cittadinanza; matrimonio; commerciabilità dei beni; diritto successorio; capacità contrattuale; adempimento delle obbligazioni; sospensione e dilazione dei termini; danni di guerra; locazione dei fondi rustici, contratti agrari; locazioni di case ad uso albergo; contratti di lavoro e di impiego; noli; società commerciali; assicurazioni; atti dello stato civile dei militari e successioni dei militari morti in guerra; proprietà industriali straniere; navigazione aerea.

Inoltre, per ragioni di «difesa e tutela dell'ordine pubblico», la guerra obbligò lo stato a comprimere temporaneamente buona parte dei diritti di libertà, garantiti dallo Statuto albertino, quali il diritto di opinione, di stampa, di corrispondenza, di movimento.

Dal punto di vista dei soggetti di diritto, si finì inesorabilmente con l'individuare due soggetti giuridici 'straordinari' nei confronti dei quali riservare un trattamento completa-

---

<sup>30</sup> La raccolta legislativa curata da Cogliolo, in quanto edita nel 1917, non tiene conto della produzione legislativa inerente al 1918. Per tale motivo, nel panorama editoriale dell'epoca, più aggiornata risulta essere quella di A. JAN-  
NITTI DI GUYANGA, *Manuale legislativo del periodo di guerra*, Roma, 1919. Pri-  
va di corredo giurisprudenziale e dottrinale, ma senza dubbio esaustiva, *La  
legislazione italiana durante la guerra nazionale*, pubblicazione trimestrale  
del Credito Italiano ad uso dei propri uffici, Varese, voll. I-XVIII, 1915-1919.

mente diverso: da un lato, lo «straniero nemico» o «alleato con stati nemici» e, dall'altro, lo «straniero alleato»<sup>31</sup>.

Lo stesso trattamento discriminatorio venne riservato alle merci: pena la confisca, si vietò l'importazione e l'esportazione di merci con gli stati nemici e con i sudditi di stati alleati con gli stati nemici<sup>32</sup>.

Il Governo del Regno d'Italia aumentò il numero delle fattispecie per cui potevano essere adottati provvedimenti di rappresaglia, istituto giuridico di origine medievale, rimasto in vigore nell'ordinamento italiano per alcune specifiche ipotesi contemplate dal Codice per la marina mercantile (agli art. 211 e seguenti)<sup>33</sup>.

Con regio decreto del 24 giugno 1915 n. 902 si intervenne poi sulla capacità processuale dei nemici che venne sostanzialmente azzerata: «durante il periodo di guerra nessun suddito, ente o società commerciale dell'impero austro-ungarico o ivi avente la sua residenza o sede potrà intentare o proseguire istanze, azioni, atti e procedure in materia civile, commerciale e amministrativa davanti a qualsiasi giurisdizione del regno e

---

<sup>31</sup> Cfr. F. ROGGERO, «*Uno strumento molto delicato di difesa nazionale*», cit., p. 99. Se si ridusse drasticamente la capacità giuridica degli stranieri nemici, per converso si estesero ai cittadini degli stati belligeranti alleati le norme create a favore degli italiani richiamati alle armi durante la guerra a condizione di reciprocità (regio decreto del 25 novembre 1915 n. 1908), P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., p. 132 ss. Al fine di non intralciare i rapporti commerciali tra gli stati amici, furono estese ai loro militari le norme concernenti, ad esempio, la sospensione delle prescrizioni e dei termini perentori, le dilazioni dei pagamenti per cause derivanti dallo stato di guerra, la proroga dei termini processuali.

<sup>32</sup> Così recita ad esempio il regio decreto del 24 maggio 1915 n. 697: «ogni traffico di esportazione, d'importazione e di transito è vietato fra il territorio del regno e delle sue colonie e il territorio della monarchia austro-ungarica. Le merci di qualunque genere, pervenute o spedite in trasgressione di questo divieto, saranno confiscate [...]».

<sup>33</sup> Attraverso l'uso di tale antico istituto, che consentiva allo stato di conseguire «prede belliche terrestri» e «marittime», il Governo del Re costituì un fondo gestito dalla cosiddetta «Commissione delle prede», destinato a risarcire i danni cagionati dal nemico «con atti di ostilità» che fossero contrari ai principi del diritto di guerra generalmente ammessi e riconosciuti.

delle colonie, anche in sede non contenziosa e fare trascrizioni o iscrizioni ipotecarie»<sup>34</sup>.

Naturalmente in periodo di guerra si dovette limitare la possibilità di acquisto della cittadinanza italiana, materia non più regolata *in toto* dal Codice civile, ma dalla recente legge del 13 giugno 1912 n. 555<sup>35</sup>.

I diffusi atteggiamenti xenofobi, indotti dalla guerra, spiegano come mai fu promossa nel tempo una minuziosa normativa diretta a regolare l'ingresso, il transito ed il soggiorno degli stranieri, nemici o alleati o neutrali che fossero, nel territorio italiano<sup>36</sup>.

Il clima di timore e di sospetto sempre crescenti nei confronti degli stranieri è chiaramente dimostrato dall'introduzione dell'obbligo loro imposto di presentarsi personalmente all'autorità di pubblica sicurezza del luogo «entro ventiquattro ore dal loro ingresso nel Regno [...] anche se di passaggio»,

---

<sup>34</sup> Con lo stesso provvedimento furono annullate tutte le vendite, le cessioni e qualsiasi altro passaggio di proprietà di beni mobili o di diritti immobiliari appartenenti ai sudditi dell'impero austro-ungarico: in altre parole, per quanto concerne i cosiddetti «diritti immobiliari», furono posti *extra-commercium* i diritti del concedente e quelli dell'enfiteuta sui fondi soggetti all'enfiteusi, il diritto di usufrutto, di uso e di abitazione delle cose immobili.

<sup>35</sup> Il primo conflitto mondiale fu poi l'occasione per contestare fortemente il troppo 'altruistico' art. 3 del Codice civile, caldeggiato da Pasquale Stanislao Mancini, che fissava il principio secondo il quale lo straniero era ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini indipendentemente dalla condizione di reciprocità. «Recentemente» – scriveva, infatti, il professore genovese – «qualche scrittore ha sostenuto, prendendo ammaestramento dalla guerra attuale, che la concessione completa ed aprioristica dei diritti civili a qualunque straniero, anche se appartenga a stati che non accordano a noi reciprocamente tale diritto, è dannosa o per lo meno pericolosa per la sicurezza dello stato, e noi non possiamo negare che recenti fatti [...] possono far dubitare della utilità o per lo meno possono far credere alla pericolosità della nostra teoria liberale», P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., p. 102.

<sup>36</sup> Così l'art. 17 del decreto luogotenenziale del 23 luglio 1916 n. 805 disponeva quanto segue: «è vietato agli stranieri di entrare nel territorio del regno, anche per il solo transito, se non sono forniti di passaporto rilasciato dalle autorità dello stato a cui appartengono o che ne ha assunto la tutela». Seguiva, quindi, una disciplina estremamente particolareggiata concernente il suddetto passaporto che doveva essere munito di «recente fotografia» e del visto, P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., pp. 109-111.

al fine di rendere una serie di dichiarazioni concernenti la propria identità e, soprattutto, «lo scopo della propria venuta in Italia»: in caso di inadempimento lo straniero poteva addirittura essere colpito da un provvedimento di espulsione<sup>37</sup>.

La Grande Guerra ebbe implicazioni e ricadute di una certa rilevanza anche nell'ambito del diritto di famiglia<sup>38</sup>: intanto, senza innovare la disciplina del Codice civile in materia, la prolungata assenza di molti padri dalla famiglia permise di fatto alle madri di esercitare largamente la patria potestà sui figli, potere che ordinariamente spettava ai loro consorti<sup>39</sup>.

Si rese, invece, indispensabile individuare un mezzo per ammettere il matrimonio senza la presenza personale del nubendo<sup>40</sup>: per agevolare la celebrazione delle nozze e, soprattutto, per legittimare unioni di fatto già esistenti, si concesse la facoltà di contrarre matrimonio per procura ai militari che si trovavano sotto le armi, agli impiegati presso l'esercito o l'armata navale, e a qualunque persona si fosse trovata per ragioni di servizio al seguito dell'esercito o dell'armata navale<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> La procura doveva essere speciale e contenere, sotto pena di nullità, l'esatta indicazione del nome e del cognome del mandante e dei suoi genitori, la sua età, il suo luogo di nascita e le stesse indicazioni relative alla futura sposa, P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., p. 115, con riferimento al decreto-legge del 24 giugno 1915 n. 903, art. 1.

<sup>38</sup> Sulla «prima modernizzazione del diritto di famiglia» si rinvia alla messa a punto e alle osservazioni di P. PASSANITI, *Diritto di famiglia e ordine sociale. Il percorso storico della "società coniugale" in Italia*, Milano, 2011, pp. 329-391.

<sup>39</sup> Il primo Codice civile unitario aveva assegnato anche alla madre tale potere, da esercitarsi tuttavia eccezionalmente qualora il padre non ne fosse in grado; su questo tema mi permetto di rinviare a R. BRACCIA, *Verso la parificazione dei coniugi: il codice Pisanelli e l'introduzione della "materna potestà"*, in *MaLeFemmine? Itinerari storico-giuridici di una parità 'incompiuta'*, a cura di F. MASTROBERTI, M. PIGNATA, Napoli, 2023, pp. 1-14.

<sup>40</sup> L'art. 94 del Codice Pisanelli ai fini della celebrazione del matrimonio richiedeva, infatti, che l'ufficiale dello stato civile alla presenza di due testimoni ricevesse «da ciascuna delle parti personalmente, l'una dopo l'altra, la dichiarazione che esse si vogliono rispettivamente prendere in marito e moglie». Sul matrimonio per procura, introdotto qualche mese prima anche in Francia per gli stessi motivi, cfr. le riflessioni di B. MONTESI, *Il diritto familiare ai tempi della Grande Guerra*, in *Genesis*, XVII, 2018, 1, p. 109 ss.

<sup>41</sup> Tale istituto, disciplinato dal Codice Pisanelli, fino a quel momento, era stato riservato solo ai matrimoni del re e della famiglia reale: «Nei matrimoni del Re e della famiglia reale l'ufficiale dello stato civile è il presidente del Se-

Per gli stessi motivi si intervenne nell'ambito della cosiddetta *legitimatio per subsequens matrimonium* della prole dei militari: in deroga al diritto vigente, con decreto-legge del 14 ottobre 1915 n. 1496, si stabilì quanto segue: «la legittimazione per decreto reale dei figli dei militari deceduti in guerra, in base alla procura per contrarre matrimonio, nel caso in cui il matrimonio non si poté effettuare per la sopravvenuta morte del mandante, produce tutti gli effetti dalla data della procura anche nei riguardi della madre, se pure essa ne abbia chiesta la legittimazione. Nel caso in cui i figli non siano stati riconosciuti occorre che dalla procura risulti la volontà di legittimarli»<sup>42</sup>.

Per quanto concerne il diritto successorio va segnalata, soprattutto, una norma, introdotta con decreto-legge del 16 novembre 1916 n. 1686, che limitava al sesto grado di parentela la successione legittima e che chiamava lo Stato alle successioni vacanti: si trattava di un intervento atteso da tempo, prima ancora che avesse inizio il primo conflitto mondiale; la regola che imponeva l'attribuzione delle successioni a parenti ignoti e lontani fino al decimo grado non corrispondeva allo scopo della successione legittima di redistribuzione del patrimonio fra i membri della famiglia, perché nessun legame d'affetto e di interessi ricollegava al *de cuius* il parente lontano che veniva a beneficiare dell'eredità, mentre era opportuno in tal caso devolvere il patrimonio allo stato, per una destinazione più conforme all'interesse generale<sup>43</sup>.

---

nato del Regno. Il Re determina il luogo della celebrazione, la quale può farsi anche per procura» (art. 99).

<sup>42</sup> P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., p. 116. La repentinità con la quale la morte poteva colpire un militare al fronte aveva fatto sorgere il quesito, sul quale era stata richiamata l'attenzione di molti giuristi, in rapporto alla possibilità di legittimazione dei figli dei militari qualora il militare avesse fatto la procura per contrarre il matrimonio, ma il matrimonio non era stato celebrato né si poteva più celebrare per la sopravvenuta morte del mandante,

<sup>43</sup> P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., p. 335. Con tale provvedimento, volto ad escludere dalla successione *ab intestato* i cosiddetti *lachende Erben* (cioè, «gli eredi che ridono della morte del loro lontano parente»), si modificava direttamente il Codice Pisanelli il quale, invece, disponeva che: «morendo alcuno senza lasciare prole, né genitori, né ascendenti, né fratelli o sorelle, né discendenti da essi, la successione si apre

La modifica in senso restrittivo adottata in tempo di guerra, quindi, non solo tradiva la recezione di idee proprie del socialismo giuridico, ma significava, soprattutto, la presa d'atto a livello legislativo del declino della grande famiglia patriarcale e del progressivo prevalere della famiglia mononucleare.

Strettamente collegati al diritto successorio e alla precarietà della vita del militare sono, inoltre, gli interventi legislativi posti in essere (o semplicemente progettati) intorno all'istituto dell'assenza e della morte presunta: a giudizio di molti, la disciplina prevista dal Codice Pisanelli, esemplata sul modello francese, si presentava come una macchina troppo pesante, con disposizioni troppo complicate, con termini troppo lunghi, non più rispondente alle esigenze dei tempi moderni<sup>44</sup>.

Nonostante gli auspici di una riforma più radicale, che evitasse di lasciar pendenti per troppi anni i rapporti successori e quelli di famiglia, il Governo legislatore si limitò a richiamare parzialmente le disposizioni emanate per le guerre precedenti (la guerra d'Africa e la guerra italo-turca) che ammettevano la presunzione di morte dei militari, di cui fosse constatata e dichiarata la irreperibilità «dopo due mesi da un fatto d'armi»<sup>45</sup>. Tuttavia, la dichiarazione di irreperibilità non consentiva di subentrare in tutti gli altri diritti del presunto *de cuius* né permetteva lo scioglimento del matrimonio del militare scomparso; come sottolineava Ferrara, una delle voci più

---

a favore del congiunto o dei congiunti più vicini al defunto, senza distinzione di linea paterna o materna. La successione non ha luogo tra congiunti oltre il decimo grado» (art. 742). Su questo intervento si veda A. SANDONÀ, *Della tutela dei diritti. Storia del VI libro del Codice civile italiano*, Torino, 2020, p. 20, volume in cui si fa ampio riferimento alle «ricadute sul diritto privato della legislazione emergenziale bellica», *ivi*, pp. 18-36.

<sup>44</sup> Il Codice Pisanelli distingueva, infatti, tre periodi in cui man mano si affievolivano i diritti dell'assente a vantaggio di coloro che potevano avere diritti dipendenti dalla sua morte: assenza presunta; dichiarazione di assenza (dopo tre anni o sei se l'assente aveva lasciato un procuratore) con l'immissione nel possesso temporaneo dei beni dell'assente da parte degli aventi diritto; immissione nel possesso definitivo dei beni trascorsi trent'anni dal possesso temporaneo o cento dalla nascita dell'assente (artt. 20-47).

<sup>45</sup> In base alla dichiarazione di irreperibilità, i congiunti dei presunti morti e i presunti eredi avrebbero così potuto ottenere la liquidazione di pensioni e il diritto di ritirare le somme, valori ed oggetti dello scomparso.

autorevoli in materia di diritto bellico, la situazione di molte famiglie era tale per cui «si hanno delle vedove che legalmente figurano come maritate, e sono quindi condannate in perpetuo alla castità ed al concubinato»<sup>46</sup>.

Ma, la materia che aveva e più avrebbe risentito dell'influenza dello stato di guerra era quella delle obbligazioni e, in particolare, premesso che allora la disciplina in materia era sdoppiata nei due codici e le obbligazioni si dividevano in civili e commerciali, soprattutto, queste ultime.

Il conflitto mondiale incise notevolmente sui mercati commerciali, determinando, ad esempio, un vertiginoso aumento dei prezzi delle materie prime (motivo per cui vennero calmierati), ed in genere interferì con tutti i fenomeni economici.

In numerosissimi casi e, soprattutto, nel commercio delle materie prime le circostanze della guerra avevano ostacolato o impedito l'adempimento dei contratti, alimentando in maniera esponenziale il contenzioso in materia.

Fondamentale da questo punto di vista, ai fini della disciplina concernente l'adempimento del contratto, era stato equiparare immediatamente *ex lege* la guerra ai casi di forza maggiore, accogliendo una *communis opinio* già ben radicata in dottrina ed in giurisprudenza<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> F. FERRARA, *Influenza giuridica della guerra nei rapporti civili*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, XIII, 1915, pp. 25-47. In effetti la lontananza dei mariti da casa contribuì ad incrementare le relazioni adulterine, da cui erano nati talora dei figli: non a caso ai fini della tutela ed assistenza degli orfani si stabilì che i figli adulterini ed incestuosi fossero parificati ai figli legittimi; su tale questione cfr. C. DANUSSO, *L'emergenza orfani nella Grande Guerra e la magistratura*, in *Italian Review of Legal History*, 2, 2017, 8, p. 4 e *passim*.

<sup>47</sup> Su questo tema, nella rivista di Cogliolo e Supino, comparvero numerosi saggi, fra cui meritano di essere segnalati quelli di C.M. BRUNETTI, *Alcune considerazioni per una esegesi del concetto di forza maggiore nei contratti*, in *Il diritto commerciale*, n.s., VII, 1915, pp. 439-445; I. MODICA, *L'influenza della guerra sui rapporti di diritto privato*, *ivi*, 1916, pp. 102-112; P. FEDOZZI, *Le compagnie di assicurazione di fronte al decreto luogotenenziale del 14 novembre 1915, n. 1642*, *ivi*, pp. 276-283. Altre strade furono, invece, percorse all'estero. Ad esempio, in Francia il Consiglio di stato elaborò la teoria dell'*imprévision* (imprevisto), che consentiva di risolvere il contratto anche se non si era in presenza di forza maggiore, mentre in Germania fu elaborata la teoria della *Voraussetzung* (presupposizione). In Inghilterra, invece, si usava inse-

L'art. 1 del regio decreto del 27 maggio 1915 n. 739 stabilì che «a tutti gli effetti dell'art. 1226 c.c. la guerra è considerata come caso di forza maggiore non solo quando renda impossibile la prestazione, ma anche quando la renda eccessivamente onerosa, purché l'obbligazione sia stata assunta prima della data del decreto di mobilitazione generale»<sup>48</sup>.

Ad integrare tale disciplina, pochi giorni dopo, il 20 giugno 1915, si fece un nuovo decreto con cui si stabilì che «le condizioni create dallo stato di guerra» non consentivano di risolvere legittimamente quei contratti che avessero «rapporto con pubblici servizi od opere pubbliche»<sup>49</sup>.

La *ratio* di tale intervento normativo è ancor oggi facilmente intuibile: l'interruzione o la sospensione di lavori pubblici, specialmente di quelli attinenti alla difesa dello stato, poteva avere effetti esiziali, tuttavia, sottraendo il settore degli appalti pubblici a tale disciplina, si aveva dato vita ad un'ingiusta ed evidente discriminazione, immediatamente rilevata dalla dottrina; mentre per la generalità dei debitori era ammissibile una domanda di risoluzione di contratto fondata sulle condizioni create dalla guerra, lo stesso non si poteva dire quando tali contratti – e qui la formula era quantomai ambigua – avessero «rapporto con pubblici servizi od opere pubbliche»: se per i privati, commercianti o meno che fossero, l'eccessiva onerosità si parificava all'impossibilità sopravvenuta e, quindi, il contratto

---

rire nei contratti la cosiddetta «clausola di guerra», che dava origine ad una condizione risolutiva espressa.

<sup>48</sup> L'art. 1226 del Codice Pisanelli richiamato così prevedeva: «il debitore non è tenuto a verun risarcimento di danni quando in conseguenza di una forza maggiore o di un caso fortuito fu impedito di dare o di fare ciò a cui si era obbligato od ha fatto ciò che gli era vietato». Tali considerazioni sul regio decreto del 27 maggio 1915 n. 739, qui sintetizzate, su cui mi sono soffermata in R. BRACCIA, *La legislazione della Grande Guerra e il diritto privato*, cit., pp. 205-210, sono state riprese ed ampliate sia da F. ROGGERO, «*Uno strumento molto delicato di difesa nazionale*», cit., p. 212 ss., sia da V. DE OTO, *La legislazione di guerra nell'evoluzione del diritto civile italiano*, cit., pp. 200-206. Si veda, inoltre, L. MOSCATI, *La legislazione di guerra e il contributo della civiltà romana*, cit., pp. 356-357.

<sup>49</sup> Si tratta del decreto-legge del 20 giugno 1915 n. 890.

poteva essere risolto, nei contratti in cui fosse parte lo stato la domanda di risoluzione non era ugualmente consentita<sup>50</sup>.

Lo sdegno aumentò ulteriormente quando, il 29 luglio, il ministro Ciuffelli fece una «circolare interpretativa» con cui dichiarava che nei contratti di appalto pubblico l'eccessiva onerosità dei prezzi causata dalla guerra non solamente non dava diritto a risolvere il contratto, ma non dava neppure diritto a pretendere prezzi maggiori<sup>51</sup>.

Ma, se il diverso trattamento riservato, da un lato, alla generalità dei debitori e, dall'altro, allo stato, provocò tra gli interpreti più o meno le stesse reazioni, a dividere la dottrina, accendendo un intenso dibattito, fu soprattutto l'equiparazione *ex lege* dell'eccessiva onerosità alla impossibilità oggettiva della prestazione. Per alcuni, infatti, tale decreto presentava carattere semplicemente interpretativo della disposizione di cui all'art. 1226 c.c., per altri, invece, assumeva carattere essenzialmente innovativo.

Prima, dunque, di tale decreto, qualunque – anche enorme – aumento dei prezzi non liberava il debitore, finché le cose da prestarsi si fossero trovate in commercio. La difficoltà di adempiere non significava impossibilità oggettiva di adempiere: secondo l'orientamento dottrinale maggioritario, il contraente doveva fino all'ultimo sopportare il peso delle tristi condizioni del mercato, dunque l'aumento dei prezzi, benché eccessivo, non rendeva impossibile la prestazione<sup>52</sup>.

Per contro, esisteva una dottrina minoritaria, definita da Ferrara, in senso dispregiativo, «futuristica», convinta che

---

<sup>50</sup> «Il decreto 20 giugno 1915 è seriamente disputabile e criticabile» – scriveva Cogliolo nella 'sua' rivista all'indomani della pubblicazione di tale provvedimento – «ed i dubbi circa la sua validità possono far pensare lungamente, se si vuole continuare ad essere dei giuristi e non convertirsi in materiali ed impauriti esecutori di ordini ministeriali», P. COGLIOLO, *Gli appalti pubblici e la guerra*, cit., p. 435.

<sup>51</sup> Il testo della circolare si può trovare anche in P. COGLIOLO, *Gli appalti pubblici e la guerra*, cit., pp. 436-437; su questi temi cfr. F. ROGGERO, «Uno strumento molto delicato di difesa nazionale», cit., pp. 18-19 e *passim*.

<sup>52</sup> Sulla «dottrina classica antica» circa l'onerosità della prestazione cfr. P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., pp. 348-351.

l'intervento legislativo volto ad equiparare l'impossibilità all'eccessiva onerosità della prestazione, lungi dal fissare un «principio eccezionale» (occasionato dalla guerra e destinato a perire al termine di questa), avesse finalmente codificato quale «principio generale» uno *ius receptum*<sup>53</sup>: esponenti di questa teoria «futuristica» (o «modernistica») sarebbero stati lo stesso Cogliolo e, ad esempio, a Ludovico Barassi, convinti che la forza maggiore non si ha solo quando la prestazione è assolutamente impossibile, ma anche quando è eccessivamente onerosa, cioè quando il contraente per eseguirla deve usare una diligenza superiore alla media diligenza<sup>54</sup>.

Se, quindi, secondo la «dottrina classica antica» il Governo legislatore aveva introdotto un principio tanto innovativo quanto effimero, destinato a perdere efficacia al termine dell'emergenza, per contro, secondo i fautori della teoria futuristica, l'Esecutivo era intervenuto in maniera più che appropriata formalizzando finalmente un principio già esistente.

Ciò nonostante, il decreto del 27 maggio 1915 aveva omesso di chiarire un punto fondamentale, vale a dire concernente le sorti del contratto: limitandosi ad affermare che l'inadempimento non produce obbligo di risarcire i danni e che, pertanto, il debitore è liberato dall'obbligo di adempiere, finiva col tacere relativamente all'eventuale risoluzione o sospensione del contratto.

Nel silenzio della legge e «praticamente parlando» – scriveva il professore genovese – «il non essere obbligati ad adempiere un contratto equivale al non essere più vincolati da questo contratto» di conseguenza il contratto deve essere «troncato, decaduto, risolto»; o meglio, «se è tutto l'oggetto dell'obbligazione che diventa impossibile per causa di forza maggiore, il contratto è risolto; diversamente si deve concludere di fron-

---

<sup>53</sup> Cfr. F. FERRARA, *Diritto di guerra e diritto di pace*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, XVI, 1918, pp. 695-697.

<sup>54</sup> Sulla «dottrina più larga e più recente circa l'eccessiva onerosità», cfr. P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., pp. 355-361. Relativamente al pensiero di Barassi si rinvia alle osservazioni e alle fonti citate da F. ROGGERO, «*Uno strumento molto delicato di difesa nazionale*», cit., p. 39.

te ad un contratto a consegne ripartite»<sup>55</sup>. Ma qui non avrebbe potuto intervenire né il Legislatore né il Governo legislativo: era una *quaestio facti* che, caso per caso, doveva essere decisa dal giudice<sup>56</sup>.

#### 4. *La smobilitazione legislativa: disarmare il diritto con un esercito di giuristi*

Con decreto luogotenenziale del 21 marzo 1918 n. 361 assunse forma definitiva la Commissione reale per il dopoguerra, istituita già nel 1917, quando ancora non si intravedeva la conclusione del conflitto<sup>57</sup>.

Tale Commissione avrebbe dovuto studiare e proporre i provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace predisponendo la ‘smobilitazione legislativa’, vale a dire il ritorno dal regime eccezionale del periodo di guerra a quello ordinario in materia di legislazione.

---

<sup>55</sup> P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, cit., p. 365. Due ipotesi erano in questo caso configurabili: a) che una parte del contratto fosse già stata eseguita e la forza maggiore intervenisse per la parte rimanente; b) che la forza maggiore intervenisse subito dopo le prime prestazioni contrattuali, ma venisse meno per le consegne successive, rendendone possibile l'adempimento. Operando la guerra come caso di forza maggiore il debitore era liberato dall'adempimento per la parte della sua prestazione che ne fosse stata colpita. Quindi, si sarebbe dovuto risolvere il contratto nel caso in cui la guerra avesse colpito parti essenziali senza le quali le rimanenti non potessero più «vivere»; viceversa, il contratto si doveva semplicemente ritenere sospeso qualora avesse colpito solo alcune consegne pur continuando ad avere valore, secondo la presunta volontà delle parti, le consegne successive.

<sup>56</sup> Come molti altri esponenti della scienza giuridica italiana si era fermamente convinto del ruolo fondamentale del giudice e della giurisprudenza nell'aggiornamento del diritto codificato: se, da un lato, era «tramontata l'idea che il giudice è l'applicatore rigido del codice», dall'altro, era sorta «l'idea che egli, nei casi di silenzio del codice, è una fonte creativa del diritto», P. COGLIOLO, *La funzione giurisprudenziale nella creazione delle norme giuridiche*, in Id., *Scritti vari di diritto privato*, I, Torino, 1914<sup>4</sup>, p. 438.

<sup>57</sup> Sulla natura e la composizione della Commissione reale per il dopoguerra cfr. C. LATINI, *Governare l'emergenza*, cit., p. 197 ss.

Priva di poteri deliberativi, tale Commissione era composta da oltre 600 membri, fra cui un esercito di giuristi, suddivisi in 27 sezioni che spaziavano dalla marina mercantile all'insegnamento artistico<sup>58</sup>: di fronte a tali numeri e alle difficoltà di funzionamento della stessa registrate fin dall'inizio, si comprende come mai fu poi apostrofata come la «Commissionissima», soprannome tratto da un articolo pubblicato sull'*Avanti* il 18 luglio 1918, intitolato *I perditempo d'attualità: la "Commissionissima"*<sup>59</sup>.

Nonostante la relativa tempestività con cui questa importante commissione venne istituita, ancora nel 1920 da più parti si denunciava quanto la smobilitazione legislativa non avesse catturato sufficientemente l'attenzione né del pubblico né degli stessi studiosi<sup>60</sup>: a lamentare tale diffuso e ingiustifica-

---

<sup>58</sup> Dettagli sulla composizione e sull'articolazione della Commissione per il dopoguerra, inclusi i nomi dei membri delle dodici sezioni che costituivano la prima sottocommissione per lo studio delle questioni giuridiche, amministrative e sociali, sono reperibili in C. LATINI, *Governare l'emergenza*, cit., pp. 203-204. Puntuali riferimenti alle fonti archivistiche relative ai lavori di tale Commissione si trovano in L. MOSCATI, *La legislazione di guerra e il contributo della civilistica romana*, cit., pp. 360-366; EAD., *Nugae civilistiche. Sulla scuola romana nel primo Novecento*, cit., p. 586 ss. Anche nel *Il diritto commerciale*, n.s., IX, 1917, pp. 342-343, fu pubblicato l'elenco «delle persone chiamate in quelle Sezioni che più direttamente ci interessano», vale a dire la sezione II, deputata alla *Revisione della legislazione emanata durante la guerra in forza dei poteri straordinari*; la sezione VIII, deputata alla *Riforme del diritto privato rese urgenti dalla guerra*; la sezione IX, deputata alla *Unificazione del diritto delle obbligazioni fra Stati dell'Intesa*.

<sup>59</sup> Cfr. per tutti D. FELISINI, *Il triangolo del fuoco. Parlamento, pubblica amministrazione e imprese nell'esperienza della mobilitazione industriale, in Parlamenti di guerra (1914-1945). Caso italiano e contesto europeo*, a cura di M. MERIGGI, Napoli, 2017, pp. 214-215.

<sup>60</sup> Secondo alcuni, poi, «la bufera di decreti-legge» che si era «scatenata sull'Italia durante la guerra e che aveva «sconvolto tutti i principii di diritto pubblico e privato» avrebbe continuato «allegemente» a pace fatta; nel mirino dei «censori» il Governo italiano, che, invece di iniziare l'«opera di ricostruzione, cercando di richiamare in vita le leggi patrie e le convenzioni internazionali», appariva colpevole di «incoscienza legislativa» e artefice «disonesto» di troppi «decreti patriottici», E. BOSIO, *Privative industriali. Un altro decreto patriottico*, in *Il diritto commerciale*, n.s., XII, 1920, pp. 203-207.

to disinteresse fu, soprattutto, il professor Salvatore Galgano, «uno dei più valorosi segretari e collaboratori» della stessa<sup>61</sup>.

Non solo, secondo Galgano, anche negli ambienti parlamentari la smobilitazione legislativa non aveva raccolto alcuna considerazione, mentre «un disegno ministeriale di legge [...] con il titolo alquanto pomposo ed esuberante di *Norme per il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace* pur senza affrontare di quella tutti i principali problemi [...] non in maniera del tutto incensurabile si trascina pigramente, dai primi del settembre 1919, per gli uffici della Camera e del Senato, fra la disattenzione generale»<sup>62</sup>.

Eppure, si trattava di un argomento di difficoltà tecnica non comune e di importanza giuridica e politica relevantissima.

Ci si chiedeva, peraltro, se il Parlamento, la cui ordinaria attività era stata completamente annullata nel periodo infra-bellico, sarebbe stato in grado di riappropriarsi del suo ruolo e delle sue funzioni, visto e considerato che la legislazione del potere esecutivo da eccezionale, quale avrebbe dovuto essere, era divenuta ormai il tipo normale di produzione di norme giuridiche.

Inoltre, a proposito dei «proiettili normativi» di cui si era abbondantemente munito il diritto italiano, i decreti reali e luogotenenziali pubblicati in virtù della legge di delegazione erano più di diecimila senza contare alcune migliaia di decreti-legge, parecchie centinaia di decreti ed ordinanze ministeriali, sottoministeriali ed in genere di amministrazioni centrali o enti creati presso di questi emanati in virtù di «subdelegazione legislativa», nonché i decreti e le ordinanze, emanati anch'essi in virtù di tale subdelegazione di primo o di ulteriore

---

<sup>61</sup> Si cita tra virgolette F. VASSALLI, *Intorno alla cosiddetta smobilitazione legislativa*, in *Il diritto commerciale*, n.s., XII, 1920, p. 19; su questo giurista, così apprezzato da Vassalli, dalla personalità eclettica e dalla profonda cultura storico-filosofica e transnazionale, cfr. A. PROCIDA MIRABELLI di LAURO, in *DBGI, ad vocem*, pp. 932-933.

<sup>62</sup> S. GALGANO, *La smobilitazione legislativa. I compiti*, in *Il diritto commerciale*, n.s., XII, 1920, p. 281.

grado, da prefetti, sindaci, giunte comunali ed organi annessi alle amministrazioni locali<sup>63</sup>.

L'iperproliferazione normativa risultava poi aggravata dai provvedimenti adottati dal Comando supremo dell'esercito (in tutto 1723, per un totale di oltre 22 volumetti di oltre 3000 pagine complessive), nonché dai bandi e dalle ordinanze emanati dalle autorità militari marittime che approssimativamente superavano il mezzo migliaio<sup>64</sup>. Questi numeri, in effetti, mostrando la vastità del lavoro da compiere, giustificavano ampiamente la scelta del Governo di dar vita ad una Commissione di vaste proporzioni.

Larga parte di tali provvedimenti offriva un regolamento casistico e frammentario dei rapporti «informato alla preoccupazione di dare a ciascuno di questi una propria disciplina ed alla nascosta e talora espressa finalità di evitare il pericolo di lacune e di deficienze del dettato legislativo»: ciò rappresentava un grave vizio di tecnica legislativa, un «vano e dannoso sistema», poiché, in tema di formazione delle leggi, la cura del dettaglio «è nemica della compiutezza», essendo quest'ultima conseguibile, anche se solo parzialmente, attraverso «formule sempre più generali ed astratte»<sup>65</sup>.

Un vizio altrettanto grave era originato dal fatto che in un numero considerevole di casi non si era stabilito in maniera chiara o, addirittura, si era taciuto circa la durata in vigore di ogni singolo provvedimento; inoltre, sotto questo aspetto, lo stesso Vassalli, tra gli altri, ricordava come si fosse utilizzata «una miriade di espressioni con le quali il termine della 'fine della guerra' era stato indicato»<sup>66</sup>.

Tuttavia, l'«arbitrio» più grave, per certi versi, si era manifestato nell'uso scorretto dei «vari tipi di fonti giuridiche»,

---

<sup>63</sup> S. GALGANO, *La smobilitazione legislativa*, cit., p. 284.

<sup>64</sup> *Ivi*, pp. 284-285.

<sup>65</sup> *Ivi*, p. 285.

<sup>66</sup> F. VASSALLI, *Intorno alla cosiddetta smobilitazione legislativa*, cit., p. 17; dello stesso autore si veda, inoltre, il saggio *Sul termine di durata in vigore dei decreti emanati in forza della legge 22 maggio 1915 n. 671*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, XVII, 1919, pp. 477-498, riedito, come il precedente, in *Id.*, *Studi giuridici*, II, cit., pp. 247-275.

che l'ordinamento giuridico italiano offriva, caso per caso, al Governo legislatore: per indicare provvedimenti che in teoria sarebbero spettati al legislatore 'ordinario', si erano adoperati promiscuamente decreti legge e decreti delegati, e non di rado per il medesimo oggetto; per contro nelle materie rientranti nella normale potestà regolamentare dell'esecutivo il mero regolamento si alternava con il decreto delegato. Tutto ciò, secondo Galgano, era accaduto quasi sempre «senza l'ombra della visione della profonda diversità degli effetti giuridici relativi»<sup>67</sup>.

Sotto la lente del giurista, la legislazione di guerra, concepita e partorita dal potere esecutivo, non solo risultava viziata ed imperfetta, ma anche attuata con procedimenti almeno apparentemente incostituzionali<sup>68</sup>. Eppure, ciò nonostante, non si poteva negare come l'emergenza avesse avviato «un'audace ribellione a dogmi e principii ormai generalmente ricevuti, od un'irruzione più o meno larga e profonda in opprimenti sistemi formalistici saldamente costituiti, od una prima timida ed incerta attuazione legislativa di riforme più vaste da tempo propugnate dalla dottrina e di aspirazioni affermatesi nella giurisprudenza [...]»<sup>69</sup>.

Prescindendo da tutti i vizi sostanziali e formali, evidenti o nascosti, che portava con sé, il diritto bellico offriva sia al giurista sia al legislatore l'opportunità di saggiare scientifica-

---

<sup>67</sup> S. GALGANO, *La smobilitazione legislativa*, cit., pp. 286-287.

<sup>68</sup> Come ha sottolineato F. ROGGERO, «*Uno strumento molto delicato di difesa nazionale*», cit., pp. 29-31, l'eccessivo intervento dello stato nei rapporti privati durante la guerra che portò ad una evidente riqualificazione di dogmi e principii giuridici in 'chiave socialista', fu condannato, tra gli altri, da M. RICCA BARBERIS, *Il carattere sociale della legislazione civile di guerra*, in *Rivista italiana di sociologia*, XXXIV, 1920, pp. 1-22, che si sarebbe posto sulla stessa lunghezza d'onda di Vassalli. Senza dubbio, rileggendo a distanza di oltre un secolo tali complesse vicende, si può dire che con la Grande Guerra «un mondo finisce: la poesia del Codice cede il passo alla prosa scomposta della legislazione eccezionale di guerra» così come «la 'rivoluzione attuata' irrompe a sconvolgere l'idea di una graduale espansione sociale del diritto guidata in autonomia dalla scienza», G. CAZZETTA, *Critiche sociali al codice e crisi del modello ottocentesco di unità del diritto*, in *Codici. Una riflessione di fine millennio*, Atti dell'incontro di studio (Firenze, 26-28 ottobre 2000), a cura di P. CAPPELLINI, B. SORDI, Milano, 2002, p. 348.

<sup>69</sup> S. GALGANO, *La smobilitazione legislativa*, cit., pp. 304-305.

mente la bontà, la vitalità, l'esattezza o meno di certi principi, vecchi o nuovi che fossero.

Insomma, come scrisse Salvatore Galgano, alfiere e paladino di una pronta e rapida smobilitazione legislativa, «di questa buona ventura, che così raro capita agli studiosi dei fenomeni giuridici e sociali», sarebbe stato augurabile che non andassero dispersi i «frutti più fecondi»<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> *Ivi*, p. 305.

**ROBERTA BRACCIA, Armare il diritto: la mobilitazione legislativa italiana durante la Grande Guerra**

Tenuto conto della storiografia giuridica più recente, il saggio propone alcune riflessioni su come si armò e si disarmò il diritto del nostro Paese in occasione della Grande Guerra con la mobilitazione legislativa, prima, e con la smobilitazione legislativa, poi. Obiettivo è evidenziare come lo *ius belli* abbia contribuito ad innovare la disciplina di molti istituti giuridici del diritto privato italiano dell'epoca.

**Parole chiave:** *ius belli*, storia del diritto privato italiano, Grande Guerra.

**ROBERTA BRACCIA, Arming the Law: Italian Legislative Mobilization during the Great War**

Considering the most recent Legal historiography, this essay offers some reflections on the Italian Legislative mobilization, first, and legislative demobilization, then, during the Great War. The objective is to highlight how the so called *Ius Belli* contributed to innovating the discipline of many legal Institutions of Italian Private Law at that time.

**Key words:** *ius belli*, history of Italian Private Law, Great War.

