

# “INTER ARMAS SILENT LEGES”. IL RISARCIMENTO DEI DANNI DI GUERRA NELLA PROSPETTIVA DELLA PRIMA GUERRA MONDIALE

## “INTER ARMAS SILENT LEGES”. COMPENSATION FOR WAR DAMAGES FROM THE PERSPECTIVE OF THE FIRST WORLD WAR

Carlotta Latini

Università degli Studi di Camerino

carlotta.latini@unicam.it

*Abstract english:* The issue concerning reparation of war damages and the connected responsibility of the State towards their occurrence represented a particularly debated topic in Italy since the achieving of national Unity. The identification of refundable damages, the choice between reparation and indemnity, the distinction between “war actions” and “preparatory activities”, are only some of several problematic perspectives about reparation of war damages. With the First World War, reparation of war damages returned to being an absolutely current topic, being matched with the idea of “social solidarity”, until to the theorizing of reparation of war damages as a legal obligation of the State towards the damaged citizen. The difficulties concerning the configuration and the features of the reparation of war damages – in particular about the legal meaning of words like “indemnity” and “reparation” and their correct application – characterized also the work of the Royal Commission for Postwar that was established with decree of 21 March 1918, n. 361.

*Keywords:* reparation; war; indemnity.

*Abstract italiano:* La questione relativa al risarcimento dei danni di guerra e della connessa responsabilità dello Stato rispetto al loro verificarsi rappresentò in Italia un tema giuridico particolarmente dibattuto sin dal raggiungimento dell’Unità nazionale. L’identificazione dei danni ritenuti risarcibili, la scelta tra risarcimento o indennizzo, la distinzione tra “azioni di guerra” e “attività preparatorie”, sono solo alcuni degli aspetti problematici relativi al risarcimento dei danni di guerra. Con la Prima guerra mondiale, la materia del risarcimento dei danni di guerra tornò ad essere assolutamente attuale, venendo anche accostata al concetto di “solidarietà sociale”, sino a giungere ad una teorizzazione del risarcimento del danno da guerra come obbligazione giudica dello Stato nei confronti del cittadino danneggiato. Le difficoltà relative alla configurazione ed alla natura del risarcimento del danno di guerra – in particolare relativamente al significato giuridico dei ter-

- ❖ Italian Review of Legal History, 6 (2020), n. 5, pagg. 97-110
- ❖ <https://riviste.unimi.it/index.php/irlh/index>
- ❖ ISSN 2464-8914 – DOI 10.13130/2464-8914/14883

mini “indennizzo” e “risarcimento” e al loro utilizzo – caratterizzarono anche i lavori della Commissione reale per il dopoguerra istituita con decreto del 21 marzo 1918, n. 361.

*Parole chiave:* risarcimento; guerra; indennizzo.

*Sommario:* 1. Le origini. *Inter armas silent leges* – 2. La grande guerra e la solidarietà sociale – 3. Le ricadute normative. La legislazione di guerra.

### 1. *Le origini. Inter armas silent leges*

La Grande guerra ha rappresentato un vero laboratorio esperienziale per il giurista del Novecento. Non a caso Orlando la definiva una grande rivoluzione, le cui ripercussioni erano «incalcolabili nel senso giuridico, politico, economico, sociale, etico<sup>1</sup>». Nessun'altra guerra prima di allora era stata, sul piano globale, tanto devastante da richiedere simili sforzi e un coinvolgimento di tutte le parti sociali. Non deve meravigliare dunque se anche le riforme normative attuate in quel particolare momento storico, rappresentassero una sorta di punto di non ritorno, sul fronte di istituti chiave per la dottrina e la giurisprudenza italiana ed europea. La guerra è infatti ormai configurata come un fatto giuridico grandioso da cui scaturiscono conseguenze innumerevoli, tra cui numerose violazioni dei diritti, nei rapporti esterni (fatto internazionale) e in quelli interni (fatto giuridico), con il risultato di rendersi necessaria, secondo una parte della dottrina, la costruzione giuridica dello stato di necessità<sup>2</sup>. Come scriverà infatti Ettore Lombardo Pellegrino, «ci sono momenti di fatto nella vita di uno stato che rendono indispensabile l'esercizio di un potere di fatto straordinario, sotto pena di morte dello Stato, dell'anarchia o di un danno evidente»<sup>3</sup>. Lo stato di necessità che la guerra aveva creato, aveva posto le condizioni per una serie di trasformazioni del diritto, in particolare in ambito privatistico.

La questione del risarcimento del danno, in specie, aveva avuto una notevole rilevanza ed era stata oggetto di discussione interna al Paese, soprattutto se si pensa all'intenso dibattito attivatosi dopo l'Unità nazionale in relazione all'emersione del movimento dei lavoratori per le tutele sul luogo di lavoro<sup>4</sup>. In particolare, il problema del risarcimento sul fronte dei danni cagionati durante una guerra, poneva delle questioni più ampie che non si potevano risolvere facendo ricorso al classico paradigma risarcitorio diviso tra colpa contrattuale ed aquiliana.

Diversi anni prima della Grande guerra, si era discusso, in varie occasioni, dei danni di guerra e della responsabilità dello Stato rispetto ad essi. Sulla questione

<sup>1</sup> Orlando, 1923, p. 228; Vassalli, 1919, pp.1 ss.; Latini, 2005, *passim*; Ghisalberti, 2011, pp. 553 e ss.; Roggero, 2020a; Roggero, 2020b, pp. 269 e ss; Braccia, 2012.

<sup>2</sup> F. Ferrara, 1915, p. 26. G. Arcolego, 1904, p. 300.

<sup>3</sup> E. Lombardo Pellegrino, 1903.

<sup>4</sup> Cazzetta, 1991a; Cazzetta, 2007b.

del risarcimento dei danni di guerra si era nel tempo diffusa un’opinione pubblica presso quasi tutti i paesi poi coinvolti, favorevole al principio che prescriveva un obbligo in capo allo stato di indennizzare le vittime. La tipologia di intervento dello Stato in questa ipotesi, tuttavia era oggetto di vivace discussione, per cui, ad esempio in Francia prima della Grande Guerra si dubitava della possibilità di una riparazione integrale<sup>5</sup> e la giurisprudenza del Consiglio di Stato aveva individuato alcuni principi, tra cui i seguenti: 1. Nessun indennizzo era previsto per i danni causati dal nemico; 2. Nessuna indennità era dovuta per i danni causati dallo Stato ai propri concittadini nel momento in cui il danno fosse conseguenza necessaria della guerra; 3. L’indennità era dovuta quando il danno era procurato dall’esercito nazionale e non fosse una conseguenza necessaria e imperiosa della lotta<sup>6</sup>. Il principio *inter armas silent leges* non doveva essere però portato alle sue estreme conseguenze: il rispetto delle leggi e dell’autorità della giurisdizione non poteva essere completamente sospeso a causa della guerra, anche se incontrava modifiche fondate o sulla dichiarazione di stato d’assedio o su eventi che si caratterizzavano come fatti di guerra.

Non si trattava di un principio a carattere privatistico ma di un principio che poggiava sulla base della responsabilità pubblica, di un obbligo fondato sulla solidarietà sociale. L’indennità era la forma di ricostituzione della ricchezza individuale colpita a causa della guerra, che si compiva usando il patrimonio dello Stato<sup>7</sup>. Il principio del rischio sociale, già riconosciuto dalla dottrina e dalla legislazione francese<sup>8</sup> è così accolto anche nell’ambito italiano. In Francia, infatti, sin dagli esordi della guerra, Viviani aveva proposto un rifiuto del concetto di soccorso e sostenuto il diritto alla riparazione dei danni sofferti a causa della guerra, e tale principio era stato poi accolto dalla legge di bilancio del 26 dicembre 1914. In Italia il dibattito sulla risarcibilità dei danni di guerra si lega intrinsecamente alle origini dello Stato nazionale: nella tornata del 22 giugno 1860 alla Camera dei deputati si apriva un dibattito sulla interpellanza di Depretis a proposito delle indennità dovute ad alcune province per i danni causati dalla guerra<sup>9</sup>. Durante la Seconda guerra di indipendenza italiana, infatti, gli austriaci avevano causato molti danni alla popolazione civile, con le requisizioni massicce, gli ordini di distruzione di boschi e case. Depretis reputava che il diritto pubblico europeo si fosse trasformato nel senso di riconoscere come dovere di solidarietà sociale da parte di uno Stato il diritto al risarcimento delle persone vittime di tali atti. Lo

<sup>5</sup> G. Carrara, 1917, p. 135, nt.1.

<sup>6</sup> Laferrière, 1896, t. II, p. 53.

<sup>7</sup> F. Ferrara, 1918, p. 708. In generale, sul risarcimento dei danni di guerra cfr. Anzil, 1919; Associazione Agraria Friulana, 1918; Comitato Vicentino per i danni di guerra, 1917; Masigli, 1917, p. 45; Mogliazza, 1876; Contuzzi, 1898; Chironi, 1906, pp. 564, nn. 539 e ss.

<sup>8</sup> Carrara, 1917, pp. 129-147; Collet, 1871-1872, p. 447; Carré de Malberg, 1915; Richard, 2014, nn. 19 e ss.

<sup>9</sup> Atti Parlamentari, *Camera dei deputati*, tornata del 22 giugno 1860;

scontro tra Depretis e Cavour per definire il diritto al risarcimento, dei privati e dei comuni, dei danni subiti, distinguendo da questo i debiti contratti dall'Austria per le requisizioni nei territori "oltre il Ticino", evidenziava la difficoltà del riconoscimento di tali diritti, collocabili sul terreno scivoloso tra il risarcimento del danno e l'indennizzo. La regola che sembra emergere è quella che le conseguenze di bombardamenti o le distruzioni seguite agli attacchi non potessero essere indennizzate, mentre potevano essere oggetto di indennizzo le requisizioni, le espropriazioni e le distruzioni di beni anche se legittimamente ordinate e finalizzate a bloccare l'invasione nemica.

In seguito tuttavia, anche gli indennizzi così disposti non furono concessi e la questione si spostò nei tribunali, dove pure non ebbe migliore fortuna<sup>10</sup>. Le esitazioni dei tribunali nel riconoscere ogni indennità o l'applicazione difficile del principio di tipo dualista (atti preparatori-risarcibilità, atti di guerra guerreggiata-non risarcibilità) avevano poi condotto ad interventi dello Stato di stampo assistenzialista<sup>11</sup>. L'uso inoltre promiscuo dei termini indennità e risarcimento, rendeva la ricostruzione giuridica complicata.

Secondo Chironi, la dottrina che raccoglieva maggiore consenso era quella secondo la quale lo Stato non era tenuto a rispondere solo per i danni che fossero conseguenza diretta e immediata della forza maggiore. Punto cruciale per questa teoria era il ricorrere della forza maggiore che, qualora non vi fosse stata, essendo il danno dato liberamente, per precauzione e nell'interesse generale<sup>12</sup> avrebbe legittimato la richiesta risarcitoria. Il danno *da precauzione* o danno dato *liberamente* era considerato risarcibile perché non ricorreva la forza maggiore e quindi non ci sarebbe stata una liberazione dalla responsabilità e sarebbe dato nell'interesse generale. Chironi ricordava tra i principali sostenitori di questa dottrina, Giorgi<sup>13</sup>, dottrina che peraltro era riconosciuta come opinione comune, e che criticava apertamente. Ad avviso di Chironi, si forzava il concetto di forza maggiore, facendogli violenza e nuocendo alla sua forza liberatoria. Infatti, adeguarsi a tale posizione non era possibile se non alterando il concetto giuridico di forza maggiore. In effetti, il dibattito sul punto del risarcimento dei danni di guerra si colloca nell'ambito del discorso che Chironi fa sulla responsabilità dello Stato<sup>14</sup>.

La complessità del rapporto tra diritto pubblico e diritto privato qui emerge chiaramente, anche se, nella ricostruzione di Chironi, è ancora tutto interno alla

<sup>10</sup> Cassazione di Milano, 18 giugno 1864, in *Giurisprudenza italiana*, 1864, I, 555; Cassazione di Roma, 17 febbraio 1880, in *Monitore dei tribunali*, 1880, p. 195.

<sup>11</sup> Si veda a questo proposito la l. 8 luglio 1883 n. 1496, art. 5, che istituiva una commissione per l'assegnazione di indennizzi e soccorsi a favore di coloro che avevano sofferto danni da atti di ostilità, opere belliche, assedi.

<sup>12</sup> Chironi, 1906, p. 567.

<sup>13</sup> Giorgi, 1895, p. 527.

<sup>14</sup> Chironi, 1906, p. 564; Rocco, 1906, nn. 19 e ss.; Orlando, 1893, pp. 241-269; Orlando, 1892, nn. 634 e ss.

riflessione scientifica civilistica. Si percepisce la difficoltà a collocare le esigenze sociali risarcitorie rispetto ad un danno esistente e causato direttamente dallo Stato al privato cittadino, di cui tutti si giovano quando la guerra è vinta e il nemico respinto, nell’ambito del quadro risarcitorio della colpa extra-contrattuale. Chironi ne è consapevole. Per questo, si rende necessario ragionare sul caso fortuito, la forza maggiore e lo stato di necessità. Ma, nell’affrontare il tema con i consueti principi di evitabilità, prevedibilità e libertà di scelta, Chironi si accorge che molte teorie si incagliano rispetto alle difficoltà poste dall’emergenza che si ha con la guerra. La consapevolezza è già nell’incipit della discussione nel suo secondo volume sulla colpa, «Danno notizie di risarcimento i danni di guerra effettuati non dal nemico, sibbene dallo stato a scopo di difesa del territorio nazionale ed in pregiudizio dei cittadini?», con cui avverte che tenterà di dimostrare la teoria che ha proposto relativa al concorso del principio di non responsabilità con il divieto di illecito arricchimento.

Anche nel caso dei danni patrimoniali conseguenti al terremoto, si erano prese decisioni molto simili. In particolare, la Corte di Cassazione, a proposito di una richiesta di risarcimento conseguente al danno economico per una disposizione dello Stato relativa alla non riscossione di imposte, pure concessa al privato, in seguito ai gravi danni del terremoto per i territori da questo colpiti nel 1908, ovvero nel caso del noto terremoto di Messina e Reggio Calabria, aveva riconosciuto l’indennità al privato in questione. Da un lato vi era l’interesse generale tutelato dallo Stato, dall’altro quello del privato: la decisione di indennizzare il cosiddetto danno emergente e non il lucro cessante, si basava sul testo dell’art. 29 dello Statuto albertino per il quale tutte le proprietà erano inviolabili ma quando ricorreva un pubblico interesse si doveva cederle in tutto o in parte dietro giusta indennità<sup>15</sup>.

In occasione della guerra libica il regio decreto del 13 maggio 1913 n. 441 recepiva sostanzialmente quanto in precedenza consolidatosi, per la liquidazione dei danni di guerra in Cirenaica e Tripolitania. In base ad esso, nessun indennizzo o risarcimento era riconosciuto per le conseguenze delle azioni di guerra, ma solo per le attività di tipo preparatorio. Si trattava tuttavia di provvedimenti di tipo coloniale legati ad una guerra di conquista, su un territorio non considerato “patria” e coinvolgente soggetti non cittadini. Nei fatti la questione dei danni nelle colonie non si risolse mai del tutto, per la mancanza di volontà di riconoscimento del danno, principalmente giustificata col fatto che si trattava di territorio italiano e che le ipotesi di danni subiti dai cittadini italiani erano remote, nonostante la complessità dello status della cittadinanza coloniale<sup>16</sup>. In effetti, il problema resta sostanzialmente aperto fino alla Grande guerra.

<sup>15</sup> Cass. Roma, 15 marzo 1911, Carnevale e altri, in *Giurisprudenza italiana*, Torino, Utet, 1911, vol. LXIII, coll. 655-656.

<sup>16</sup> R.d. 1° giugno 1919 n. 931; r.d. 31 ottobre 1919 n. 2401; Capuzzo, 1995, 1, pp. 65-95; Renucci, 2003-2004, pp. 319 e ss; Messinetti, 2020, pp. 351-372.

## 2. La Grande Guerra e la solidarietà sociale

Con la Prima guerra mondiale in Italia si danno provvedimenti che si muovono in due direzioni: da un lato vi sono indennizzi per le operazioni di guerra (esenzioni dalle imposte, ex decreto luogotenenziale 9 luglio 1916, n. 892) e dall'altro per i danni di guerra causati dal nemico (decreti 24 giugno 1915, n. 2014, 14 novembre 1915, n. 1642, 10 febbraio 1916, n. 163, 9 luglio 1916, n. 892, 3 settembre 1916, n. 1276, 5 novembre 1916, n. 1582)<sup>17</sup>. Vittorio Polacco, presidente della sezione V della prima sottocommissione (per le materie giuridiche) della Commissione reale per il dopoguerra<sup>18</sup>, per la ricostituzione della ricchezza nazionale nelle province invase, nominato nel 1918, nello stesso anno leggeva un'importante conferenza al circolo giuridico, sul tema del risarcimento del danno concepito in termini di solidarietà sociale.

La solidarietà sociale, a suo avviso, non appartiene solo al mondo della morale ma anche a quello del diritto. Il diritto infatti è fatto per la vita e regola l'uomo nel contesto sociale, non l'uomo in astratto<sup>19</sup>. Così, il mondo del diritto è attraversato da cambiamenti importanti, come quello del concetto di responsabilità, oggettiva, per colpa, ambito in cui entra quello di rischio sociale, del tutto nuovo<sup>20</sup>. Polacco ricorda che alcuni autori configuravano la fattispecie del risarcimento dei danni di guerra come una *negotiorum gestio*<sup>21</sup>. In realtà per Polacco, si stava verificando quanto era già successo a proposito degli infortuni sul lavoro, per i quali, si era lungamente rimasti nell'ambito di una ricostruzione in termini di colpa, contrattuale o aquiliana, e non si era usciti totalmente dalle dinamiche della colpa, fino a quando non era stato formulato un diverso principio di indennizzo. Si inseriva così il concetto di solidarismo all'interno delle categorie del diritto privato, solidarismo inteso come una sintesi del collettivismo socialista e dell'individualismo liberale e del superamento del loro conflitto: è la socializzazione della persona, più che dei beni, secondo il pensiero di Durkheim e di Bourgeois<sup>22</sup>. Il ricorso di quest'ultimo alla categoria del quasi-contratto, non viene apprezzato da Polacco che lo considera un retaggio antiquato. Così, il sentimento di solidarietà sociale<sup>23</sup> si affacciava prepotentemente alle porte "dell'edificio legislativo" con le sue esigenze ed istituti nuovi. Il risarcimento andava riconosciuto ai comuni e alle province devastate dalla guerra, evitando la forma di sussidio invece riconosciuto nel caso dei terremoti. I danni che tutti i cittadini generalmente subivano per gli atti di guerra non dovevano essere risarciti. Solo a certe condizioni dunque

<sup>17</sup> Luzzatti, 1916, p. 200.

<sup>18</sup> Sull'operato di questa commissione cfr. Latini, 2005, pp. 197 e ss.

<sup>19</sup> Polacco, 1918, p. 8; P. Grossi, 2008, p. 182.

<sup>20</sup> Si tratta delle modifiche introdotte in Francia con la Loi du 16 avril 1914 che modificava gli artt. 106, 107, 108 et 109 della loi municipale del 5 avril 1884.

<sup>21</sup> Carré de Malberg, p. 15.

<sup>22</sup> Bourgeois, 1896; Durkheim, 1893; Mièvre, 2001, pp. 141-155.

<sup>23</sup> Vivante, 1902.

era possibile che anche i privati, secondo Polacco, avessero diritto a tale risarcimento. Questo in particolare era riconosciuto agli atti nemici contrari al diritto di guerra. Per la risarcibilità dei beni immobili si riteneva inoltre necessario il reimpiego, mentre per i beni mobili i danni dovevano essere risarciti totalmente quando i beni danneggiati fossero parte di un'impresa.

Le vicende della Sezione V della Commissione per il dopoguerra dimostrano le difficoltà di pervenire al riconoscimento di un diritto vero e proprio nei confronti dello Stato italiano al risarcimento: così, di fronte alla notizia di un decreto-legge che stava per essere emanato in totale contrasto con le richieste sia dell'alto Commissariato dei profughi che della stessa Sezione V, la Commissione annunciava le sue dimissioni. Infatti, tale decreto anziché presentare i caratteri di un risarcimento come obbligazione giuridica, proponeva un intervento dello Stato italiano a carattere assistenziale e di tipo volontario<sup>24</sup>.

Di tale sentimento nazionale si trova traccia nella legislazione sui danni di guerra: il risarcimento venne quindi qualificato come un diritto verso lo Stato, sebbene non paragonabile a quello derivante dal *damnum iniuria datum*, non potendo difatti imputarsi allo Stato una responsabilità per la dichiarazione di guerra.

Scialoja, riflettendo sul risarcimento dei danni di guerra, ricordava che la dottrina e la giurisprudenza prevalenti avevano fino a quel momento escluso che lo Stato avesse l'obbligo di risarcire tali danni. Riprendendo la dottrina citata da Chironi, sosteneva che in realtà occorre distinguere il caso dei danni cagionati nel corso dei combattimenti, riconducibili al concetto di forza maggiore che non ammetteva l'ipotesi risarcitoria, e quelli invece causati da atti bellici preordinati, che non sarebbero comunque causa di un risarcimento ma di un'indennità, in applicazione delle norme sull'espropriazione per pubblica utilità<sup>25</sup>. Questo per quanto riguarda i danni prodotti dallo Stato. Per i danni prodotti dal nemico, ugualmente si potevano invocare le norme per l'espropriazione per pubblica utilità.

Per Scialoja era praticamente impossibile distinguere tra i danni che sarebbero stati conseguenze del corso della guerra e quelli che erano esito di atti bellici preordinati, tutti alla fine determinati dallo stato di guerra. Il principio di responsabilità per colpa avrebbe portato comunque all'esclusione di qualsiasi risarcimento per qualunque danno che sarebbe derivato dalla guerra sempre per necessità o forza maggiore. Non appare corretto equiparare la guerra alla forza maggiore nei rapporti tra Stato e cittadini, ma invece sembrano, sul piano delle conseguenze giuridiche, più adeguati i principi dell'espropriazione per pubblica utilità. Il problema allora si sposta da un livello giuridico ad uno politico, di solidarietà sociale rispetto alle zone del Paese maggiormente colpite. In assenza di un apparato normativo che fosse in grado di garantire alle regioni che più avevano sopportato i danni della guerra un risarcimento, era stato poi il legislatore di guerra a rico-

<sup>24</sup> Polacco, 1920, p. 64.

<sup>25</sup> Scialoja, 1918, pp. 265 e ss.

noscere il principio del risarcimento dei danni bellici, rinviando ad altri decreti l'attuazione di tale principio.

In effetti, come scriveva Ferrara<sup>26</sup>, era tramontata la vecchia teoria che i danni di guerra come eventi fatali non fossero risarcibili, essendo non conforme al senso di giustizia imporre ad una sola persona un sacrificio speciale che generava benefici a tutta la generalità, senza che questo sacrificio fosse compensato. La distinzione tra i danni per precauzione e difesa, indennizzabili e quelli causati nella flagranza del combattimento, invece esclusi, secondo Ferrara, era stata introdotta sulla base soprattutto delle teorie di Vattel<sup>27</sup>, e come tali, ormai andavano storicizzate, tenendo conto che la condizione finale del danneggiato era sempre la stessa, a prescindere dalla modalità con cui si era cagionato il danno.

### *3. Le ricadute normative. La legislazione di guerra*

Sul piano della normativa emergenziale, data durante la Grande guerra, con decreto luogotenenziale 8 giugno 1918, n. 780, si riconobbe il diritto al risarcimento dei danni di guerra nei limiti e con le modalità a stabilirsi successivamente al fine di restaurare la ricchezza nazionale<sup>28</sup>. Il diritto al risarcimento era riconosciuto ai cittadini italiani o sudditi coloniali, ed era ritenuto danno risarcibile la morte di una persona abile al lavoro o la riduzione permanente della capacità di lavoro in misura non inferiore al 20% se il danno non fosse stato la conseguenza della prestazione del servizio militare o di altro servizio obbligatorio. A ciò occorre aggiungere che già con decreto luogotenenziale del 31 ottobre 1915, era stato introdotto l'obbligo per gli imprenditori di pagare per gli operai, per tutto il periodo della guerra, i cosiddetti soprapremi relativi al rischio di guerra<sup>29</sup>. Nel caso di beni deteriorati, il diritto al risarcimento era dipendente dall'obbligo di impiegare le somme per la rimessione in pristino dei beni stessi. Il giudizio sull'accertamento dei danni, sulla liquidazione dell'indennità e sulle controversie relative, era di competenza di apposita commissione, composta da un magistrato e due esperti. Contro le decisioni della commissione era ammesso il ricorso al Tribunale dei danni di guerra. In generale, già prima della fine della guerra, la dottrina si era orientata verso la piena compatibilità tra un atto di governo legittimo e l'obbligo di risarcimento del danno, o in ogni caso di un indennizzo. Allo stesso modo, si riteneva che vi fosse una responsabilità per lo stato nemico relativa ai danni causati ai privati, a mezzo di incendi, devastazioni, uccisioni, con un relativo obbligo di risarcimento<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Ferrara, 1918, P.I, pp. 40-41. Anche Orlando, 1893, 251 ss. 3, era contrario all'impostazione dualista.

<sup>27</sup> De Vattel, 1758, t. II, §232.

<sup>28</sup> Ceschin, 2006.

<sup>29</sup> *Assicurazioni degli operai contro gli infortuni sul lavoro*, 1916, p. 51.

<sup>30</sup> Cogliolo, 1911, p. 423.



A partire dal decreto-legge del 24 giugno 1915 n. 1014, si stabiliva che i cittadini danneggiati sarebbero stati indennizzati con il ricorso alla cassa depositi della gente di mare di Genova, anche secondo quanto stabilito dal decreto-legge del 17 giugno 1915 n. 957, art. 6. Qualora il fondo non risultasse sufficiente, si prevedeva che potessero essere dichiarate buona preda e confiscate le navi mercantili nemiche per cui si fosse mantenuto il provvedimento di sequestro di cui all'art. 4 del decreto del 30 maggio 1915 n. 814. I decreti- legge del 24 giugno 1915 n. 1014, e del 4 novembre 1915 n. 1642, stabilivano il principio per cui il diritto all'indennizzo si costituiva come conseguenza di un danno alla vita o ai beni dei cittadini o sudditi italiani, a causa di un bombardamento di porti, città, villaggi, abitazioni o case non difese, oppure quando il nemico distruggesse navi mercantili non armate, violando i principi del diritto di guerra generalmente ammessi o riconosciuti.

Come si è visto, vi furono numerosi interventi legislativi<sup>31</sup> e molte controversie soprattutto inerenti non solo al fatto in sé, cioè se compensare i cittadini italiani per i danni subiti ma anche in relazione al tipo di compensazione, se integrale (risarcimento) oppure no. Si delineava in questo modo una responsabilità dello Stato per gli atti compiuti in violazione dei diritti dei privati, in particolare del diritto di proprietà, costituzionalmente protetto, sia pure con alcune limitazioni. Sarà poi con il T.U. del 27 marzo 1919 n. 426 che si chiarirà anche su un piano terminologico il tipo di risposta che lo Stato è tenuto a dare nel caso di danni: i dibattiti parlamentari all'atto della conversione in legge del decreto dell'8 giugno 1918, n. 780, evidenziano come da parte di alcuni si continui a richiedere un risarcimento integrale dei danni sofferti e non sottoposto a limiti e di ricostituzione della ricchezza nazionale<sup>32</sup>. Il decreto Luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 239, all'art. 1 stabiliva che ai fini di restaurare la ricchezza nazionale e la piena efficienza produttiva delle regioni danneggiate direttamente dalla guerra, il diritto al risarcimento dei danni di guerra fosse riconosciuto nei limiti e nei modi prescritti nel testo unico stesso, ferme restando le disposizioni più favorevoli contenute in altre leggi. La legge definiva poi il fatto di guerra (art. 3), ponendo fine ai dibattiti sul punto e dichiarando che fosse considerato fatto di guerra, il fatto, compiuto

---

<sup>31</sup> Il Decreto luogotenenziale 16 novembre 1918, n. 1750 stabiliva un risarcimento integrale per la perdita o deterioramento di cose mobili (art. 6/1). Su questo decreto cfr. A. Ascoli, 1918, pp. 490 e ss. La differenza di trattamento nel risarcimento del danno tra beni mobili e immobili per cui era previsto un trattamento maggiormente favorevole (il valore effettivo dell'immobile prima della guerra aumentato in proporzione all'aumento dei prezzi in sede di ricostruzione) alimentava le critiche dell'Autore che proponeva un'identità di trattamento; Sulla Rivista di diritto civile negli anni della Grande guerra cfr. G. Forgiuele, 1987, pp. 580-581; Testo Unico 27 marzo 1919, n. 426; Testo Unico 27 marzo 1919, n. 426.

<sup>32</sup> Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura XXIV, Discussioni, tornata del 25 novembre 1918, p. 17618, [https://grandeguerra.camera.it/atti\\_parlamentari/atti\\_parlamentari/1918/25-11-1918-sed329.pdf](https://grandeguerra.camera.it/atti_parlamentari/atti_parlamentari/1918/25-11-1918-sed329.pdf).

da forze armate nazionali, alleate o nemiche, coordinato alla preparazione ed alle operazioni della guerra ed anche quello che, pure non essendo coordinato alla preparazione ed alle operazioni belliche, era stato occasionato dalle stesse. Come si può constatare, si trattava di una definizione abbastanza ampia. Il risarcimento era poi ammesso (art. 5) per la perdita, la distruzione o il deterioramento avvenuti nel Regno, nelle regioni che vi saranno annesse o nelle colonie, di cose mobili od immobili in quanto siano conseguenza di un qualsiasi fatto della presente guerra. Il T.U. del 27 marzo 1919 n. 426, riconosceva i danni di guerra solo ai cittadini italiani o sudditi coloniali del regno o province annesse e nulla aveva previsto per i danni subiti dagli italiani all'estero in conseguenza della guerra. Non erano mancati i tentativi di porre rimedio a questa lacuna e le interrogazioni parlamentari sulla questione, ma la soluzione politica, ovvero gli accordi bilaterali di reciprocità per il risarcimento di questi danni non avevano prodotto risultati. Il grosso del problema si poneva in capo agli emigranti italiani, specie i numerosi residenti in Francia. La riparazione dei danni indiretti infatti, risultava particolarmente difficile ed i danni erano al contrario ingenti<sup>33</sup>. Il tutto in una situazione in cui in Francia si era ormai affermato – sul fronte dei danni cagionati dalla Germania e in generale dagli stati alleati – il principio del risarcimento integrale<sup>34</sup>, mentre il Trattato di Versailles, agli articoli 231 e 232 li riteneva “responsabili di tutte le perdite e di tutti i danni subiti dai governi alleati e dai loro cittadini”.

Non mancarono poi le problematiche conseguenti all'applicazione della nuova normativa e le speculazioni. Per esempio, nonostante l'art. 16 del T.U. 27 marzo 1919, n. 426, avesse vietato la cessione del diritto al risarcimento del danno di guerra senza la speciale autorizzazione della Commissione competente, la speranza di avere facilmente tale autorizzazione generò speculazioni ai danni dello Stato, soprattutto con il meccanismo della cessione del diritto all'indennità per la ricostruzione totale o parziale dei fabbricati<sup>35</sup>.

Il ruolo della Commissione reale per il dopoguerra nel percorso del riconoscimento dei danni di guerra, era stato importante. La Commissione reale per il dopoguerra aveva infatti al suo interno previsto un'apposita sezione per la ricostituzione della ricchezza nazionale nelle province invase, il cui presidente era appunto Vittorio Polacco. La Commissione, istituita con decreto del 21 marzo 1918 n. 361, aveva il compito di proporre una sistemazione complessiva del diritto di guerra, da un lato segnalando la normativa ormai decaduta perché legata strettamente alle esigenze belliche, il cosiddetto diritto istantaneo, emergenziale, dall'altra quelle norme che invece avevano inciso profondamente sul tessuto normativo, al punto da non potersi più tornare indietro. La sezione V si occupava dei danni di guerra sulla base degli studi fatti dalla commissione nominata dall'Alto Commissario per i profughi di guerra. In realtà il suo compito prevalente sarebbe

<sup>33</sup> <http://www.prassi.cnr.it/prassi/content.html?id=2629>.

<sup>34</sup> Jèze, 1915; Barthélémy, 1915.

<sup>35</sup> Piracci, 2018.

stato quello di occuparsi della ricostruzione della ricchezza nazionale nelle terre invase, ma finì per dedicare le sue prime cure alla preparazione del disegno di legge per il risarcimento dei danni di guerra per rispondere alle esigenze delle popolazioni più colpite dall'invasione nemica. Il disegno di legge presentato dalla Commissione nominata dall'Alto commissariato si allineava su una condizione di maggiore libertà del danneggiato in termini di reimpiego della somma per ricostituire il bene distrutto, questione che era tra gli altri fortemente sostenuta da Polacco. Così all'interno della sezione da questi presieduta si verificava la situazione paradossale per cui Polacco si trovò in minoranza, rispetto ad una maggioranza che elaborava un disegno di legge più stringente, che riconosceva l'indennizzo solo a chi realizzasse concretamente il reimpiego, negandolo in caso contrario. Inoltre, lo scontro avveniva anche a livello scientifico proprio nell'uso in maniera intercambiabile dei due termini, indennizzo e risarcimento, che avevano invece presupposti diversi. Il risarcimento del danno per alcuni avrebbe comportato una libertà di reimpiegare o meno la somma corrisposta (Lessona), mentre secondo Carnelutti, l'applicazione più corretta del principio risarcitorio consisteva nel ripristino dello *status quo ante*<sup>36</sup>. L'argomento, come non si può fare a meno di notare, continuava ad appassionare i giuristi, senza colmare l'esigenza di giustizia dei danneggiati.

### *Bibliografia*

- Anzil A., 1919: *Il risarcimento dei danni di guerra*, Venezia, Giusto Fuga;
- Arcoleo G., 1904: *Diritto costituzionale: dottrina e storia*, Napoli, Jovene.
- Assicurazioni degli operai contro gli infortuni sul lavoro, 1916, in *Rivista del diritto commerciale*, XIV, P.I;
- Associazione Agraria Friulana, 1918: *Il risarcimento dei danni di guerra*, Firenze, Stab. Tipografico G. Fratini ;
- Barthélémy J., 1915, *Le principe de réparation intégrale des dommages causés par la guerre*, Paris;
- Bourgeois L., 1896 : *Solidarité*, Colin;
- Braccia R., 2012 : *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, Giappichelli;
- Camera dei deputati, tornata del 22 giugno 1860, <https://storia.camera.it/regno/lavori/leg07/sed048.pdf>;
- Capuzzo E., 1995: *Sudditanza e cittadinanza nell'esperienza coloniale dell'Italia nell'età liberale*, in *Clio*, 1995, 1;

<sup>36</sup> F. Carnelutti, 1920, p. 518.

- Carnelutti F., 1920: *Relazione redatta dal Prof. Francesco Carnelutti sul disegno di legge pel risarcimento dei danni di guerra (sez. V)*, in *Studi e proposte della Prima sottocommissione presieduta dal se. Vittorio Scialoja, questioni giuridiche amministrative e sociali, giugno 1918-giugno 1919*, Roma, Artigianelli;
- Carrara G., 1917: *La riparazione dei danni di guerra*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, Vol. 73;
- Carré de Malberg R., 1915 : *Du fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre*, Paris, Publications du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre;
- Cazzetta G., 1991a: *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico (1865-1914)*, Milano, Giuffrè;
- Cazzetta G., 2007b: *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè;
- Ceschin D., 2006: *Gli esuli dopo Caporetto. I profughi in Italia durante la Grande Guerra*, Roma-Bari, Laterza;
- Chironi G.P., 1906: *La colpa nel diritto civile odierno. Colpa extra-contrattuale*, vol. II, Torino, Bocca;
- Chironi G.P., 1906: *Colpa extra-contrattuale*, Torino, Bocca;
- Cogliolo P., 1911: *La legislazione di guerra. La colpa, i danni, la forza maggiore*, Torino, Utet;
- Collet, 1871-1872 : *De la réparation de dommages causées par les invasions de 1811 et de 1815*, in *Revue critique de législation et de jurisprudence*;
- Comitato Vicentino per i danni di guerra, 1917: *La riparazione dei danni di guerra*, Varese, Arti Grafiche Varesine;
- Contuzzi F.P., 1898: *Danno di guerra*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano, Vallardi, 1898, vol. IV;
- De Vattel E., 1758 : *Le droit de gens ou principes de la loi naturelle*, Londres;
- Durkheim E., 1893 : *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1893 ;
- Ferrara F., sr., 1915 : *Influenza giuridica della guerra nei rapporti civili*, in *Rivista del diritto commerciale*, XIII, P. I.
- Ferrara F., sr., 1918: *Diritto di guerra e diritto di pace*, in *Rivista del diritto commerciale*, XVI;
- Ferrara F., sr., 1918: *Influenza giuridica della guerra nei rapporti civili*, in *Rivista del diritto commerciale*, XVI;
- Forgiuele G., 1987: *La «Rivista di diritto civile» dal 1909 al 1931*, in *Quaderni fiorentini per la Storia del pensiero giuridico moderno*, 16;
- Ghisalberti, C., 2011: *Vittorio Emanuele Orlando e la Grande guerra*, in *Clio: trimestrale di studi storici*, 47;

- Giorgi G., 1895: *Teoria delle obbligazioni nel diritto moderno italiano: 5: Fonti delle obbligazioni*, Firenze, Cammelli;
- Grossi P., 2008: *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Milano, Giuffrè;
- Jèze G., 1915: *La réparation intégrale de dommages causés des faits de la guerre*, Paris, Giard et Brière;
- Laferrière E., 1896 : *Traité de la jurisdiction administrative et de recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault ;
- Latini C., 2005: *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè;
- Lombardo Pellegrino E., 1903: *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico*, Messina, Tipografia International;
- Luzzatti A., 1916: *I decreti pei danni di guerra*, in *La società per azioni*, 7;
- Massigli R., 1917: *Du droit à l'indemnité piur dommages de guerre*, in *Revue Trimestrelle*;
- Messinetti M., 2020: *La cittadinanza italiana libica nell'esperienza coloniale e postcoloniale italiana*, in *Archivio giuridico*, CLII;
- Mièvre J., 2001 : *Le solidarisme de Léon Bourgeois. Naissance et métamorphose d'un concept*, in *Cahiers de la Méditerranée*, 63;
- Mogliazza V., 1876: *Del risarcimento dei danni di guerra*, Roma;
- Orlando V.E., 1892: *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, 1892;
- Orlando V.E., 1893: *Saggio di una nuova teorica sul fondamento giuridico della responsabilità civile a proposito della responsabilità indiretta dello Stato*, in *Archivio di diritto pubblico*, III, 1893;
- Orlando V.E., 1923: *La Commissione pel dopo guerra, (Roma, 12 luglio 1918)*, in *Discorsi per la guerra e per la pace*, raccolti a cura di A. Giannini, Foligno, Campitelli, 1923;
- Piracci I., 2018: *Le istituzioni e la Grande guerra*, <https://www.giustizia-amministrativa.it/atti-del-convegno-le-istituzioni-e-la-grande-guerra>;
- Polacco V., 1918: *Il risarcimento dei danni di guerra, conferenza letta al circolo giuridico*, Roma, Atheaneum;
- Polacco V., 1920: *Sezione V, Ricostituzione della ricchezza nazionale nelle provincie invase*, in *Studi e proposte della Prima sottocommissione presieduta dal se. Vittorio Scialoja, questioni giuridiche amministrative e sociali, giugno 1918-giugno 1919*, Roma, Artigianelli;
- Renucci F., 2003-2004: *La strumentalizzazione del concetto di cittadinanza in Libia negli anni Trenta*, in *Quaderni fiorentini*, 33/34, to. I;
- Richard G., 2014 : *Peut-on dépasser le droit civil ? Les controverses juridiques autour de la réparation des dommages de guerre (1914-1919)*, in *Tracés, Revue des Sciences humaines*, 27 ;

- Rocco A., 1906: *La riparazione alle vittime degli errori giudiziari*, Studi, Napoli, Jovene, 1906;
- Roggero F., 2020a: «*Uno strumento molto delicato di difesa nazionale*». *Legislazione bellica e diritti dei privati nella Prima guerra mondiale*, Roma, Historia et Ius;
- Roggero F., 2020b: *Profili civilistici nella guerra totale*, in *Il diritto al fronte. Trasformazioni giuridiche e sociali in Italia nella Grande guerra*, a cura di F. Roggero, Soveria Mannelli, Robbettino;
- Scialoja V., 1918: *I problemi dello Stato italiano dopo la guerra*, Bologna, Zanichelli;
- Vassalli F., 1919: *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, in *Rivista di diritto commerciale*, VII;
- Vivante C., 1902: *Le nuove influenze sociali del diritto privato, prolusione letta alla R. Università di Roma*.