

Alessandro Agri

LA RIPARAZIONE DEI DANNI DI GUERRA IN ITALIA: DIBATTITO DOTTRINALE E PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI TRA LA FINE DELL'OTTOCENTO E LA PRIMA GUERRA MONDIALE*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alle origini del dibattito sul risarcimento dei danni di guerra. – 3. Definizioni giuridiche, distinzioni e sotto-distinzioni. – 4. Le prime leggi sui danni di guerra. – 5. L'orientamento della giurisprudenza italiana. – 6. I principi ispiratori. – 7. L'applicabilità della *lex Rhodia de iactu*. – 8. Danni sofferti dallo straniero e riparto dei danni di guerra tra Stati belligeranti. – 9. Il dibattito dottrinale. – 10. La cesura della 'grande guerra'. – 11. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Interi paesi arsi e demoliti; consumati in un forzato pellegrinaggio tutti i risparmi degli abitanti; incolte e devastate le campagne; abbattute e rovinare le foreste; disperso il bestiame; colpiti da sincope gli istituti di credito, svaligiati i negozi; fermo da mesi il lavoro degli stabilimenti¹.

Nel 1917, con queste parole, Livio Marchetti² descrisse le drammatiche conseguenze del primo conflitto mondiale. In questo scenario apocalittico, edifici danneggiati o completa-

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ L. MARCHETTI, *La responsabilità dello Stato*, in *Rivista delle Società Commerciali*, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, a cura del COMITATO VICENTINO PER I DANNI DI GUERRA, Varese, 1917, p. 79.

² Il giuridicario Livio Marchetti, dal 1904 impiegato presso l'Ufficio del Lavoro all'interno del Ministero dell'Agricoltura di Roma, collaborò con il giornale *Alto Adige* e durante la prima guerra mondiale fu ufficiale dei bersaglieri. Venne posto in congedo nel 1916 in seguito alla creazione del nuovo Ministero del Commercio, Industria e Lavoro ove assunse la direzione di una sezione dell'Ufficio di politica economica e del commercio. Si occupò di problemi

mente distrutti, requisizioni militari e ristagno del commercio furono tra le ripercussioni più devastanti della ‘titanica’³ guerra. Durante e dopo il conflitto, lo Stato italiano dovette affrontare straordinari problemi di natura gestionale quali la ricostruzione degli edifici pubblici e privati, la ‘rinascita economica’, nonché l’assistenza e successivamente il rimpatrio dei profughi veneti e trentini. Per queste emergenze furono istituiti organismi *ad hoc*, quali l’Alto Commissariato per i profughi di guerra⁴ ed il Ministero per la ricostruzione delle terre liberate dal nemico⁵.

legati all’emigrazione e disoccupazione. Tra le sue opere storiche, giova menzionare la più celebre: *Il Trentino nel Risorgimento*, Milano, 1913.

³ «Titanica è la guerra che oggi si combatte in Europa: titanica, tanto rispetto alle guerre di epoche remote, che, circonfuse di miti, assumono nella nebbia del passato contorni fantastici, quanto rispetto a quelle più recenti dell’epopea napoleonica, la cui vastità ci appare quasi l’orma gigantesca che un genio unico nei fasti militari volle lasciare impressa nella storia». F. SAVORGNAN, *La guerra e la popolazione. Studi di demografia*, Bologna, 1918, p. 1.

⁴ L’Alto Commissariato fu istituito, all’interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di migliorare la gestione assistenziale dei profughi (d.lgt. 18 novembre 1917, n. 1897). Fu il giurista veneziano Luigi Luzzatti a chiedere al Governo di dar vita ad un’istituzione che garantisse una risposta più organica, incisiva e specifica all’emergenza. Fino all’agosto del 1918 l’Alto Commissariato non ebbe una propria dotazione di spesa. Successivamente, con la gestione del nuovo presidente Giuseppe Girardini, esso ottenne la piena autonomia finanziaria e amministrativa. Furono nominati quattro segretari ciascuno con specifiche mansioni: Marco Ciriani (problemi legati al lavoro); Ernesto Pietroboni (economia), Francesco Carnelutti (affari giuridici) e Giuseppe Guadagnini (aspetti amministrativi). Sull’Alto Commissariato si vedano G. GIRARDINI, *L’assistenza ai profughi di guerra e la tutela degli interessi collettivi delle province invase dal nemico. Relazione a S.E. il Presidente del Consiglio dell’Alto Commissario On. Giuseppe Girardini*, Roma, 1919; G. ZALIN, *L’assistenza pubblica ai profughi durante la grande guerra*, in *Studi trentini di scienze storiche*, 1990, 4, sez. I, p. 493. Più in generale sul fenomeno della ‘profuganza’ durante la ‘grande guerra’ si rimanda ai recenti contributi di D. CESCHIN, *Gli esuli di Caporetto. I profughi in Italia durante la Grande Guerra*, Roma-Bari, 2006; *La violenza contro la popolazione civile nella grande guerra. Deportati, profughi, internati*, a cura di B. BIANCHI, Milano, 2006; F. FRIZZERA, *Cittadini dimezzati: i profughi trentini in Austria-Ungheria e in Italia (1914-1919)*, Bologna, 2018.

⁵ Per un approfondimento sul Ministero in parola (fondato nel 1919 e soppresso nel 1923) e in particolare sull’inchiesta relativa alle spese per la ricostruzione si vedano: *Commissione parlamentare d’inchiesta sulle terre liberate e redente*, Roma, 1991; F. MAZZONIS, *Un dramma borghese. Storia della*

In tale contesto, il risarcimento dei danni di guerra, tema assai dibattuto sin dall'unità nazionale, attirò l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza. L'argomento in parola, *conditio sine qua non* per una compiuta ripresa economica, tornò in auge durante il conflitto, in concomitanza e a causa di un radicale cambio di paradigma circa l'interpretazione e il significato del concetto di guerra.

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, numerosi furono i contributi pubblicati sul tema in parola⁶; mentre,

Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra, in *L'inchiesta parlamentare sulle spese di guerra (1920-1923)*, a cura di C. CROCELLA, F. MAZZONIS, Roma, 2002, pp. 3-231; F. ECCA, *Lucri di guerra. Le forniture di armi e munizioni e i "pescicani industriali" in Italia (1914-1922)*, Roma, 2017; Id., *"Pesciolini di guerra". Amministrazione e scandali nelle Terre Liberate e Redente tra guerra, dopoguerra e ricostruzione (1915-1922)*, in *Le "disfatte" di Caporetto. Soldati, civili, territori 1917-1919*, a cura di M. ERMACORA, Trieste, 2019, pp. 133-144; *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.

⁶ La prima opera monografica in materia di danni di guerra pubblicata all'indomani dell'unità d'Italia è quella di V. MOGLIAZZA (*Del risarcimento dei danni di guerra*, Roma, 1876). Importanti riflessioni sul tema in parola sono quelle di G. GIORGI, *Teoria delle obbligazioni nel diritto italiano moderno*, V (*Fonti delle obbligazioni: quasi contratti, fatti illeciti, legge*), Firenze, 1886; G.P. CHIRONI, *La colpa nel diritto civile odierno*, II (*La colpa extra-contrattuale*), Torino, 1887; E. BERENGA, *Responsabilità dello Stato nei danni di guerra*, Lancia, 1887; C. PELUSO, *Della responsabilità dello Stato riguardo ai danni di guerra. Studio di diritto interno ed internazionale*, Roma, 1904. La dottrina italiana (Carnelutti, Carrara, Cogliolo, Ferrara, Polacco, Vassalli) si concentrò su tale argomento durante la grande guerra e soprattutto nel periodo immediatamente successivo al conflitto. Oltre ai giuristi appena citati, le cui opere saranno menzionate *infra*, si vedano anche A. LUZZATTI, *I decreti pei danni di guerra*, in *La società per azioni*, 1916, VII, p. 200; G. CARRARA, *La riparazione dei danni di guerra*, Roma, 1917; V. MOLA, *La pretesa al risarcimento integrale del danno di guerra*, Napoli, 1918; V. VITTORI, *Della riparazione dei danni di guerra*, Firenze, 1918; A. ANZIL, *Il risarcimento dei danni di guerra. Commento teorico-pratico del testo unico 27 marzo 1919, n. 426 con aggiunta del relativo regolamento e moduli compilati per la denuncia dei danni di guerra. Raccolta di tutta la legislazione riferentesi alla stessa materia*, Venezia, 1919; A. SACERDOTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, Milano, 1920; G. COSATTINI, *I problemi del risarcimento dei danni di guerra. Relazione sullo stato di previsione del Ministero per le terre liberate*, Roma, 1922; G. RUATTI, *Il risarcimento dei danni di guerra alle campagne*, Riva, 1923; A. TARGIONI, *Il risarcimento dei danni di guerra e il trattato di pace di S. Germano*, Gorizia, 1925; A. DE STEFANI, *I danni di guerra ai beni di terra-*

nel periodo della 'grande guerra' la monografia più completa fu quella licenziata da Giovan Battista Funaioli⁷ e Gino Zani⁸ nel 1916 per i tipi di *Athenaeum*⁹.

ferma secondo le denunce dei privati e degli enti pubblici locali in Italia, Roma, 1925; A. MOSCHETTI, *I danni ai monumenti e alle opere d'arte delle Venezie nella guerra mondiale: 1915-1918*, Venezia, 1928. Tra la fine dell'Ottocento e il primo conflitto mondiale, particolarmente sensibili al tema in parola furono i giuristi francesi. Si vedano, a tal proposito, J. BARTHÉLÉMY, *Le principe de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre*, Publications du Comité National d'Action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, Paris, 1915; G. JÈZE, *La réparation intégrale des dommages causés par le faits de guerre*, M. Girard & E. Brière, Paris, 1915; R. CARRÉ DE MALBERG, *Du fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre*, Publications du Comité National d'Action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, Paris, 1915; C. MASSIGLI, *Du droit à l'indemnité pour dommages de guerre vis-à-vis des titulaires de droits réels, des créanciers et des héritiers*, Contant-Laguerre, 1918. Per una panoramica bibliografica sui danni di guerra si consultino altresì le seguenti voci: L.M. GIRIODI, *Danno di guerra (diritto civile e internazionale)*, in *Digesto Italiano*, IX, parte I, Torino, 1887-98, pp. 37-51; F.P. CONTUZZI, *Danno di guerra*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, Milano, 1904, pp. 105-114; F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *Guerra (danni di)*, in *Nuovo Digesto italiano*, Torino, 1938, pp. 551-581; L. PICOZZI, *Danni di guerra*, in *Novissimo Digesto italiano*, V, Torino, 1957, pp. 125-142; G. DALLARI, *Guerra (danni di)*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 1970, pp. 899-931.

⁷ Giovan Battista Funaioli (1891-1959) nacque a Siena, dove si laureò nel 1914. Ottenne la libera docenza in diritto civile presso l'Università senese nel 1923. Successivamente, insegnò istituzioni di diritto privato all'Università commerciale di Trieste, diritto civile e diritto commerciale presso la Libera Università di Ferrara e diritto civile a Pavia. Fu professore di diritto agrario a Pisa presso la Facoltà di Giurisprudenza e di diritto privato presso la facoltà di Economia e Commercio, nonché membro del Consiglio di amministrazione della stessa Università e preside della Facoltà di Giurisprudenza dal 1939 al 1941, nell'anno accademico 1945-1946 e dal 1956. Al centro dei suoi studi vi era principalmente il problema dei miglioramenti fondiari nei contratti d'affitto e nell'usufrutto. Cfr. *Studi in memoria di Giovan Battista Funaioli*, Milano, 1961; *Scritti minori*, a cura di U. NATOLI, Milano, 1961.

⁸ Gino Zani onorò la carriera giudiziaria presso il Tribunale di Firenze. Tra i suoi scritti più importanti si ricordano: *L'evoluzione storico-dogmatica dell'odierno sistema dei vizi del volere e delle relative azioni di annullamento*, Roma, 1927; *Revisione e integrazione del progetto definitivo del Codice di procedura civile in tema di prove*, Padova, 1940; *Il processo di cognizione di prima istanza nel nuovo codice di procedura civile. Conversazione tenuta in una sala della Corte d'Appello di Firenze*, Firenze, 1942.

⁹ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *Della riparazione dei danni di guerra*, Roma, 1916.

Durante la guerra, il Governo italiano, forte del conferimento dei pieni poteri¹⁰ (ai sensi della legge di delegazione del 22 maggio 1915, n. 671), adottò numerosi provvedimenti relativi all'ordine pubblico, difesa dello Stato ed economia nazionale. Ne scaturì una folta ridda di decreti-legge e decreti legislativi eccezionali e transeunti. Lo stato di necessità che la guerra aveva creato e la legislazione emergenziale, sua diretta conseguenza, portarono alla modifica di diversi istituti, afferenti in prevalenza al diritto privato. Ciò fu possibile in quanto il primo conflitto mondiale, per dirla con Vittorio Emanuele Orlando, «la più grande rivoluzione politico-sociale che la storia ricordi superando la stessa Rivoluzione francese»¹¹, offrì le condizioni per lo sviluppo di una serie di rivolgimenti giuridici destinati a sedimentarsi nell'ordinamento giuridico italiano.

Pertanto il dibattito sulla necessità di una legge relativa ai danni di guerra tornò di grande attualità durante il conflitto¹². Esso, animato dalle disquisizioni di eminenti giuristi, infuocato dalle veementi istanze di deputati e senatori e infiammato dalle infinite discussioni della stampa e dell'opinione pubblica, si concluse nel 1919 con la promulgazione di un Testo Unico in materia di risarcimento dei danni di guerra¹³.

Se l'Italia si era fatta sorprendere dalla guerra non doveva però farsi cogliere impreparata dalla pace¹⁴. Dopo aver vinto la guerra sul campo, il nostro Paese si preparava a combattere

¹⁰ Sul punto, si rimanda a C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2005; *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.

¹¹ Sono le parole del Presidente del Consiglio Vittorio Emanuele Orlando pronunciate il 20 novembre 1918 innanzi alla Camera dei deputati. Cfr. S.F. ROMANO, *Le classi sociali in Italia dal Medioevo all'età contemporanea*, Torino, 1977, p. 411.

¹² Tuttavia, come evidenziò Abele Gallo, quello dei danni di guerra fu un problema rimasto per molti anni chiuso negli uffici governativi, ma che avrebbe meritato invece di essere discusso alla luce del sole. Cfr. A. GALLO, *La legislazione dei danni di guerra*, Roma, 1947, p. 9.

¹³ D.lgt. del 27 marzo 1919 n. 426, che approva il T.U. delle disposizioni portanti provvedimenti per il risarcimento dei danni di guerra.

¹⁴ Trattasi dell'espressione utilizzata dal primo ministro britannico Herbert Henry Asquith, adattata al caso italiano da Luciano De Feo. Cfr. L. DE

la battaglia per la ricostruzione, al fine di completare l'opera di «patriottica giustizia»¹⁵: la guerra nazionale, infatti, esige-va «come corollario una riparazione nazionalmente intesa, nazionalmente applicata»¹⁶. In nome dei principi della solidarietà sociale e dell'equità distributiva, veri e propri *refrains* della coeva letteratura giuridica, lo Stato italiano lungi dal concedere ai danneggiati come in passato solamente esoneri dalle imposte e mutui di favore avrebbe dovuto riconoscere un vero e proprio risarcimento:

non singole fazioni della Nazione hanno sofferto della barbarie austriaca, ma la nazione tutta. Tutta l'Italia gigantesco baluardo piantato di fronte al nemico, unita nella vittoria, sia unita nel sacrificio: la solidarietà più che mai per il passato in un magico legame tutti ci avvince; la solidarietà, complesso delle tristezze e delle gioie, delle sventure e delle vittorie, delle lacrime roventi e delle speranze sublimi, che meravigliosamente si è affermata sui campi insanguinati, si traduca anche nella superba opera di giustizia; la quale per la grandezza e la gloria della Patria, renderà più vivo, nel cuore dei suoi figli, il sentimento di fraternità, più radiosa, di fronte al mondo, la civiltà italiana¹⁷.

Il fallimento e il ritardo della ricostruzione avrebbero inevitabilmente inficiato e reso vana la tanto agognata vittoria. Un provvedimento che riconoscesse al cittadino danneggiato il diritto all'integrale risarcimento dei danni di guerra appariva perciò indispensabile, «perché domani nessuno, non dirò maledica, ma ricordi con tristezza e rassegnazione quest'ultima guerra santa di libertà e indipendenza»¹⁸.

FEO, *Danni di guerra e mutui di favore*, in *La Perseveranza*, 19 luglio 1916, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 30.

¹⁵ *Ivi*, p. 28.

¹⁶ G.L.F., *Riparazione nazionale dei danni di guerra*, in *Idea Nazionale*, 29 novembre 1916, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 52.

¹⁷ G.C. BUZZATI, *Per il risarcimento dei danni di guerra*, in *Il Corriere della sera*, 4 gennaio 1917, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 61.

¹⁸ L. DE FEO, *Per l'indennizzo dei danni*, in *La Perseveranza*, 2 agosto 1916, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 37.

Il conflitto aveva messo in ginocchio l'economia italiana e le vittime non erano solamente i proprietari dei beni annientati

ma anche i possessori, i creditori da esso garantiti, i mille e mille lavoratori del podere devastato e della fabbrica rovinata; e accanto alle persone fisiche, gli enti morali, i comuni che domandano di riedificare le scuole, gli ospedali, la casa municipale, di ristabilire l'equilibrio economico; le società industriali isteriche fonti di prosperità nazionale. Solamente nel risarcimento integrale sta la possibilità di ricostituire l'ambiente economico; il rifiuto dell'indennità non costituirebbe per lo Stato una economia, ma la perdita di quanto potrà produrre nelle terre e nelle città colpite dallo sforzo degli italiani richiamati un giorno alle opere di pace¹⁹.

L'auspicio era quello di provvedere «in modo sollecito e tale che quelle regioni possano riprendere la loro vita industriale non appena la pace avrà steso le sue ali sull'Europa in fiamme»²⁰. Non si trattava certo di una sfida facile. Gli ostacoli affondavano le radici nel passato, ossia nella mentalità giuridica tradizionale che considerava inconcepibile la configurazione di un vero e proprio diritto e dunque di un'azione del danneggiato verso lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni di guerra. Tale principio discendeva dal dogma che assegnava alla guerra il carattere e la natura di tragica fatalità²¹. Da secoli quest'ultima era assimilata ad una mera calamità naturale. Tuttavia, proprio in questo periodo, le voci contrarie a tale impostazione si fecero sempre più insistenti. Il cambio di paradigma si perfezionò grazie ad una rivoluzione non tanto e non solo giuridica bensì 'passionale'²². Non

¹⁹ G.C. BUZZATI, *op. cit.*, p. 60. Con particolare riferimento alla restaurazione delle opere d'arte si rimanda a G.P. TRECCANI, *Monumenti e centri storici nella stagione della Grande Guerra*, Milano, 2015, p. 166 ss.

²⁰ L. DE FEO, *Danni di guerra*, cit., p. 30.

²¹ Cfr. P. FIORE, *Trattato di diritto internazionale*, III, Torino, 1891, p. 622.

²² «Non dunque una rivoluzione giuridica ha provocato il capovolgimento della mentalità fatalistica che dominava sull'argomento, e che voleva conservare allo Stato il privilegio della più completa irresponsabilità in confronto dei sinistrati dal singolarissimo evento della guerra; non rivoluzione giuri-

era più concepibile, nel drammatico ed emergenziale quadro postbellico, affidarsi ad uno ‘Stato benefattore’²³, ad un apparato pubblico che si limitasse ad integrare gli insufficienti aiuti privati. Diversamente da quanto accadeva nei casi di infortuni²⁴, invalidità e calamità naturali, lo Stato avrebbe dovuto agire nella propria sfera di interessi, affrancandosi dalla sfera della previdenza sociale²⁵.

Sull’argomento in questione manca ad oggi una completa ed esaustiva trattazione scientifica²⁶. L’obiettivo che ha animato il presente studio è quello di tracciare l’origine e lo sviluppo della legislazione sui danni di guerra prima, durante ed immediatamente dopo la ‘grande guerra’ e di analizzare le diverse posizioni della dottrina italiana, ricostruendo così uno dei dibattiti giuridici più significativi del primo conflitto mondiale.

2. *Alle origini del dibattito sul risarcimento dei danni di guerra*

Sul tema in parola, la dottrina «fu precorritrice della legge»²⁷. Solo in età moderna, nel corso del XVI secolo, si pose-
ro le basi per un primo dibattito. Nelle antiche civiltà orientali, così come in quella greca e romana, invece, il principio della ‘*salus publica suprema lex esto*’ imponeva che il privato doves-

dica, si piuttosto rivoluzione passionale, conforme agli impulsi più nobili del temperamento francese e ricorrente con una regolarità quasi sperimentale al riprodursi delle drammatiche situazioni d’altri tempi». G.L.F., *op. cit.*, p. 49.

²³ Quasi come fosse una sorta di «suora di carità» o ad una «eterna manna dal cielo». *Ivi*, p. 51.

²⁴ In merito al problema sociale e politico della tutela degli infortuni sul lavoro e alla responsabilità civile si consulti M. MORELLO, *Diritto, lavoro, sicurezza. Le assicurazioni per gli infortuni tra Otto e Novecento*, Fano, 2005.

²⁵ Cfr. G.L.F., *op. cit.*, p. 51.

²⁶ Fa eccezione il recente studio di Carlotta LATINI, *Inter armas silent leges*. *Il risarcimento dei danni di guerra nella prospettiva della prima guerra mondiale*, in *Italian Review of Legal History*, 2020, VI, n. 5, pp. 97-110.

²⁷ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 13.

se *'pro patria facere et pati fortia'*²⁸. Di conseguenza, tutti i diritti e gli interessi privati erano destinati a soccombere.

Tra i primi scrittori che affrontarono il problema vi fu Ugo Grozio. In nome del principio della solidarietà sociale, lo «statista olandese»²⁹ criticò la tesi del teologo gesuita Fernando Vasquez, capofila della teoria dell'irrisarcibilità³⁰. Si trattava, precisava Grozio, di un mero dovere morale («*æquum est*») non già giuridico: l'equità richiedeva infatti la sopportazione, a carico dello Stato, delle perdite provenienti dalla guerra. I privati non potevano vantare azione alcuna nei confronti dello Stato («*actio non sit*») e ciò per lo scopo politico di rendere i privati stessi animosi difensori delle proprie sostanze contro gli attacchi delle azioni nemiche. E sulla scorta delle riflessioni di Grozio, cinquant'anni dopo, Samuel von Pufendorf³¹ deli-

²⁸ Al cospetto di uno 'Stato onnipotente', i diritti dei privati uscivano completamente di scena sicché nessuna pretesa poteva essere vantata dagli individui verso lo Stato. Quanto ai beni privati dei nemici, *nulla quaestio* circa l'irrisarcibilità stante il principio, rinvenibile nella legge delle XII Tavole, *'contra hostes aeteritas auctoritas esto'*. Essendo lo Stato concepito quale patrimonio privato del sovrano il quale dispone della vita e delle sostanze dei sudditi, poteva configurarsi al massimo una concessione o un privilegio elargito a questi ultimi dalla bontà del sovrano. Nessuna solidarietà sociale si poteva sviluppare tra i sudditi: essi avrebbero perciò dovuto sopportare singolarmente i danni causati da un evento bellico, poiché la guerra era considerata un atto di amministrazione. Così, i danni scaturenti dalla guerra erano posti alla stregua di un castigo divino, di un flagello. Cfr. F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 553; L.M. GRIODI, *op. cit.*, p. 38. Sul punto, la dottrina affermò che la «concezione giuspubblicistica dello stato romano e dello stato assoluto escludessero la possibilità di un riconoscimento, da parte dei governanti, di un obbligo giuridico di risarcire ai sudditi i danni subiti dalla guerra». Infatti, «la suprema discrezionalità degli atti politici – la *salus publica* – lo stato di necessità pubblica portano ad escludere che lo stato possa considerarsi responsabile dei danni che le forze armate nazionali, o nemiche, hanno arrecato ai beni del singolo». G. DALLARI, *op. cit.*, p. 902.

²⁹ L.M. GRIODI, *op. cit.*, p. 39.

³⁰ Per giustificare la tesi dell'irrisarcibilità, Vasquez affermò che lo Stato nel causare danni di guerra non faceva altro che valersi di un proprio diritto. Tale teoria, considerata dai giuristi la meno liberale, fu la più favorita dai Governi dispotici. Cfr. F. VASQUEZ, *Controversiarum illustrium aliarumque usu frequentium. Libri tres*, Venetiis, Apud Gasparem Bindonum, 1564, I, IV; L.M. GRIODI, *op. cit.*, p. 41.

³¹ Cfr. S. VON PUFENDORF, *De iure naturæ et gentium*, Francofurti & Lipsiae, Ex officina Knochiana, 1744, VIII, cap. 8, § 3.

neò per primo la teoria dell'obbligatorietà del risarcimento dei danni di guerra.

La tesi destinata a riscuotere più successo fu quella elaborata da Emerich de Vattel³². Il giurista svizzero trattò con ampiezza il tema, guadagnandosi così la palma di «autorità quasi incontestata»³³. Egli distinse tra danni arrecati dallo Stato e dai nemici e configurò, inoltre, due diverse categorie dalle quali discendevano effetti giuridici differenti. Vattel considerò indennizzabili i danni arrecati con 'premeditazione', 'liberamente' e per 'misura precauzionale': al danneggiato competeva in questi casi un'azione civile per ottenere il risarcimento. I danni cagionati dal nemico o dallo Stato nazionale 'per necessità presente e ineluttabile' erano posti invece alla stregua di infortuni o di forza maggiore, «anche in considerazione del gravame delle pubbliche finanze e dei possibili abusi»³⁴. Dunque, in quest'ultimo caso, allo Stato competeva un mero dovere morale di assistenza e soccorso in via di equità e nel limite del possibile, mentre ai danneggiati non sarebbe spettato alcun diritto e, di conseguenza, nessuna azione avrebbe potuto essere esperita contro lo Stato. Tale fu la teoria comunemente accolta dalla dottrina. Essa divenne, infatti, centrale nel dibattito sui danni di guerra sì da ergersi a '*ius constitutum*' sia in dottrina sia in giurisprudenza.

³² Cfr. E. DE VATTEL, *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains*, A Neuchâtel, De l'Imprimerie de la Société Typographique, 1773, lib. II, § 232.

³³ L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 40.

³⁴ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 14.

Dopo Vattel, alcuni filosofi del diritto, primi tra tutti Heinrich Ahrens³⁵ e Charles Comte³⁶, tentarono di allargare sensibilmente la sfera di risarcibilità dei danni di guerra³⁷. Tale po-

³⁵ H. AHRENS, *Cours de droit naturel ou philosophie du droit*, Société Typographique Belge, Bruxelles, 1850, cap. II, § VI. A fondamento del diritto al risarcimento, Ahrens pose le 'supreme leggi sociali' ossia «i postulati della giustizia che esigono le perdite e i danni dei singoli derivanti dalla guerra, fatto sociale produttivo di vantaggi comuni, siano ripartite a tutto il corpo dei cittadini». Così, G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 16 (cfr. E. GIANTURCO, *Diritto delle obbligazioni. Lezioni di diritto civile*, Napoli, 1894, pp. 230, 231; G.P. CHIRONI, *op. cit.*, nn. 541, 551; N. COVIELLO, *La responsabilità senza colpa*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1897, XXIII, 2, pp. 214-215), in ossequio al principio generale dell'uguaglianza di tutti i cittadini innanzi agli oneri pubblici come di fronte alla legge. Cfr. G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis ac iustitiae, sive decisivi Discursus per Materias, seu Titulos Distincti, & ad veritatem editi...*, II, Venetiis, Apud Paulum Balleonium, 1706, disc. CXLVIII, n. 38; G.B. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, nella Stamperia Piatti, Firenze, 1832, § 95; G. JÈZE, *op. cit.*, p. 21 ss.; P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, Torino, 1916, n. 57.

³⁶ Cfr. C. COMTE, *Traité de la propriété*, II, Chaumerot et Ducollet, Paris, 1834, p. 74. Comte, pur muovendo da premesse assai distanti rispetto ad Ahrens (ossia dal principio utilitaristico), giunse parimenti a riconoscere l'obbligatorietà dei danni di guerra in qualsiasi situazione. La conclusione di Comte è tuttavia eminentemente politica e non già giuridica. Cfr. L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 41. Infatti, Comte giustificò la necessità di un integrale risarcimento «nella ragione politica sotto il riflesso che la difesa contro il nemico non può essere energica e generale se non quando ogni colpo inferto a una parte del corpo sociale è immediatamente risentita dal corpo intero e ogni parte colpita vien subito soccorsa da quelle rimaste illese». G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 15.

³⁷ Si discostarono leggermente da tale posizione gli internazionalisti italiani Pasquale Fiore ed Ercole Vidari, nonché l'accademico svizzero Johann Caspar Bluntschli. Cfr. P. FIORE, *Elementi di diritto pubblico costituzionale e amministrativo*, Cremona, 1862; E. VIDARI, *Del rispetto della proprietà privata fra gli Stati in guerra*, Pavia, 1867; J.C. BLUNTSCHLI, *Politik als Wissenschaft*, Cotta, Stuttgart, 1876. Essi ammettevano il risarcimento obbligatorio, 'per norma di giustizia', solo per quei danni cagionati durante una guerra regolare, quantunque tali danni fossero inevitabili per la conservazione e difesa dello Stato. Cfr. L. DE FEO, *Per l'indennizzo dei danni*, cit., p. 35; F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 554. Diversamente, Funaioli e Zani inserivano il Bluntschli nel novero degli scrittori nettamente contrari al risarcimento dei danni di guerra. I danni da evento bellico erano considerati da quest'ultimo inevitabili flagelli. Cfr. G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 14.

sizione, «nel suo seducente aspetto di liberalità»³⁸, fu abbracciata anche da Virginio Mogliazza. L'obbligatorietà del risarcimento investiva così qualsivoglia danno cagionato dalla guerra. Questa teoria, che si affrancava dal «concetto tanto limitatore quanto ampolloso della legge rivoluzionaria francese»³⁹ del 1792, fu destinata ad entrare in rotta di collisione con l'opinione dottrinale prevalente. Essa risultò assai attraente soprattutto alla fine dell'Ottocento, in tempi cioè «inclinati più che altro ad eccedere nel liberalismo e individualismo»⁴⁰.

Dall'esposizione sintetica delle suddette opinioni si possono identificare tre linee interpretative (quella 'negativa' di Vasquez, quella 'intermedia' di Vattel e 'positiva' di Comte) e una tendenza generale: quanto più elevato è il concetto di sovranità tanto più si attenua il diritto dei privati all'indennizzo, sino a scomparire del tutto. Di contro, quanto maggiori sono i diritti dei cittadini innanzi e contro i poteri dello Stato (come accade nei regimi liberali) «allora il sentimento vivissimo del rispetto verso la proprietà personale fa sì che si tenda ad esagerare in senso contrario, estendendo il diritto alla riparazione a qualsiasi perdita subita per la guerra»⁴¹. E proprio quest'ultima appariva essere, secondo Massimo Giriodi, la «tendenza che oggi domina tra i pubblicisti e gli scrittori di diritto razionale e filosofico»⁴².

3. *Definizioni giuridiche, distinzioni e sotto-distinzioni*

«La tremenda serie dei modi e delle perdite che una guerra cagiona è così grande che occorre fare in essa parecchie distinzioni, se si vuole potervi con frutto applicare le nozioni di diritto»⁴³. La dottrina elaborò una serie di distinzioni e sotto-

³⁸ L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 41.

³⁹ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 554.

⁴⁰ L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 41.

⁴¹ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 533.

⁴² L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 41.

⁴³ *Ivi*, p. 44.

distinzioni al fine di ordinare la complessa e variegata materia dei danni di guerra e delle conseguenze giuridiche ad essa connesse. Lo «sforzo della dottrina»⁴⁴ fu fondamentale per due motivi: agevolò l'iter legislativo in tema di danni di guerra, sgombrando il terreno dalle pregiudiziali contrarie alla riforma, e «valse ad elaborare e formare un vero sistema di distinzioni e di consequenziali principi giuridici, trovatosi così pronto ad essere, per quanto del caso, ricevuto dalla speciale legislazione»⁴⁵.

La prima distinzione, imperniata su un criterio oggettivo, è quella tra danni diretti (o 'positivi') e indiretti (detti anche 'negativi'). I primi costituiscono il prodotto immediato delle operazioni di guerra (*damnum emergens*)⁴⁶, mentre i secondi (non risarcibili⁴⁷, ma talvolta indennizzabili⁴⁸) comprendono tutte le perdite che derivano dalla sospensione dei commerci, dal ristagno delle industrie e delle professioni (*lucrum cessans*). Trattasi di una categoria assai vasta e non esaustiva. Vi rientrano perciò tutte le perdite dovute alla chiusura del-

⁴⁴ F. FRAGHÌ, G. GUIDI *op. cit.*, p. 555.

⁴⁵ *Ivi*, pp. 555, 556.

⁴⁶ Rientrano in questa *distinctio* quattro fattispecie: 1) appropriazione di beni mobili e immobili da parte dello Stato belligerante come prezzo della pace; 2) danneggiamenti per favorire le operazioni militari; 3) il risultato delle operazioni guerresche; 4) i danni di qualsiasi specie causati dal nemico.

⁴⁷ L'irrisarcibilità dei danni negativi poggiava sul brocardo '*neminem laedit qui iure suo utitur*'. Secondo la teoria universalmente accettata, infatti, nessun suddito avrebbe potuto sindacare la dichiarazione di guerra dello Stato (ex art. 5 dello Statuto Albertino), in quanto quest'ultima rientrava tra i più alti attributi della sovranità. Cfr. L.M. GIRODI, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁸ I danni indiretti assunsero sempre più rilevanza con il progresso della 'grande industria' e del commercio. Così, in molti Stati furono emanati provvedimenti speciali come le proroghe nel pagamento dei tributi e la concessione di prestiti di favore ai Comuni (al fine di sopperire deficienze di entrate e integrare i soccorsi ai disoccupati bisognosi). Il Regno d'Italia intervenne con aiuti pecuniari concedendo sussidi giornalieri alle famiglie dei richiamati alle armi (artt. 5 e 6 del decreto 13 maggio 1915, n. 620) e accordando un sussidio giornaliero ai pescatori dell'Adriatico (d.lgt. 25 luglio 1915, n. 1119). Si trattava perciò di 'soccorsi indiretti' oppure di un 'diritto al soccorso' elargito per motivi di beneficenza. Pertanto, i soli danni dai quali discendeva una ragione di indennità rimanevano quelli che implicavano la lesione di veri e propri diritti.

le frontiere, all'impraticabilità dei mari e all'interruzione dei trasporti. Sono fenomeni non catalogabili, aventi come comune denominatore la sospensione delle attività commerciali e degli scambi internazionali. Tali perdite non presuppongono la lesione di un diritto: si tratta di meri interessi che ricevono un pregiudizio dall'esplicazione dell'attività bellica dello Stato. Proprio per questo la dottrina fu concorde nel negare l'integrale risarcibilità⁴⁹.

La distinzione soggettiva invece è basata sulla tipologia dell'agente: essa comprende i danni arrecati dalle truppe nazionali o alleate e quelli invece posti in essere dagli eserciti nemici⁵⁰. I danni 'positivi', a loro volta, possono distinguersi in volontari (ossia 'preordinati') e involontari ('immediati')⁵¹. *Nulla quaestio* circa la risarcibilità dei primi. Essendo predisposti al fine guerresco e cagionati 'fuori dall'impeto bellico', i danni volontari, affermava all'unisono la dottrina, danno quasi sempre luogo ad un indennizzo⁵². Rientrano in que-

⁴⁹ La regola secondo la quale solo la violazione di un vero diritto possa dar luogo ad un obbligo di indennizzo da parte dello Stato è facilmente individuabile anche nella legislazione, in particolare nell'art. 46 della legge sull'espropriazione per pubblica utilità e nell'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo. Cfr. G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁰ Pochissimi furono i giuristi che negarono l'estensione dell'obbligo di risarcimento ai danni arrecati dai nemici; la dottrina maggioritaria si schierò, invece, a favore dell'estensione, in conformità «ai più alti sensi di solidarietà umana». Sul fronte della legislazione, mentre in Francia si configurò il diritto di riparazione integrale per le perdite dovute all'invasione tedesca, in Italia la legge riconobbe, tra il 1915 e il 1916, solamente un 'soccorso indiretto' in vantaggio delle vittime degli atti commessi dal nemico in violazione dello *ius in bello*. Cfr. *ivi*, pp. 11, 54.

⁵¹ Tuttavia, non tutta la dottrina ammetteva tale distinzione. Il magistrato lucano Adolfo Giaquinto, ad esempio, la ritenne ingiustificata. Per quanto riguarda i danni immediati, egli sostenne l'esistenza di una responsabilità dello Stato derivante, in virtù del ricorso analogico, dalle norme relative all'espropriazione degli immobili. Cfr. A. GIAQUINTO, *Teoria generale della responsabilità e sua applicazione agli enti pubblici*, II, Napoli, 1914, n. 174.

⁵² I danni cagionati 'fuori dall'impeto di guerra' mirano a preparare l'offesa o la difesa e come tali «escludono nella loro ragione di essere qualsiasi elemento di coazione esterna, di forza maggiore. Scemando notevolmente l'interesse pubblico, cresce in ragione diretta l'interesse privato che li rende risarcibili in base alla legge comune». L. DE FEO, *Per l'indennizzo dei danni*, cit., p. 34.

sta categoria tutti i danni derivanti dalle esigenze della difesa nazionale, posti in essere in attesa o all'infuori dello scontro armato⁵³. Per tali danni, «la figura giuridica della forza maggiore la si scorge, è vero, ma evanescente, vaporosa, come tra nebbia, e anche i Governi men deliberanti a larghezza, socchiudono gli occhi per non vederlo tutto»⁵⁴. Sui danni involontari, commessi «dall'urto dei due eserciti»⁵⁵ nell'attualità e in flagranza del conflitto⁵⁶, la questione era tutt'altro che pacifica. Risultò però assodato il principio dell'irrisarcibilità di quei danni involontari arrecati nel fervore del combattimento per suprema necessità di difesa, senza aver avuto né tempo né libertà di riflettere e decidere⁵⁷. Si trattava in questo caso di danni cagionati per così dire 'dentro l'impeto bellico' e dovuti a forza maggiore⁵⁸: mancava perciò totalmente l'elemento della

⁵³ Trattasi ad esempio dei danni arrecati da una disposizione dell'amministrazione militare preordinata alla difesa del territorio.

⁵⁴ A. MARIANI, *Guerra, risarcimenti di danni e immediata necessità*, in *La Perseveranza*, 31 agosto 1916, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 40. Sul punto, si consulti anche la dottrina francese: F. LAURENT, *Principes de droit civil français*, XX, Durand, Paris, 1876, pp. 455-461; V.A.D. DALLOZ, *Jurisprudence générale du royaume, recueil périodique et critique de jurisprudence...*, IV, s.l., 1871, pp. 154.

⁵⁵ L. DE FEO, *Per l'indennizzo dei danni*, cit., p. 34.

⁵⁶ Secondo Funaioli e Zani, solo questi ultimi potevano considerarsi danni di guerra *strictu sensu*; mentre il concetto lato avrebbe compreso ogni pregiudizio preordinato o immediato cagionato a scopo di guerra e *post initium belli*. Cfr. G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁷ Alcuni scrittori negavano che la guerra fosse un caso di forza maggiore. Si trattava di una posizione certamente minoritaria, ben rappresentata da Virginio Mogliazza. Secondo questa prospettiva, lo Stato era sempre civilmente responsabile di qualsiasi danno da esso cagionato a causa della guerra. Cfr. V. MOGLIAZZA, *op. cit.*, p. 17 ss. Lo Stato, asseriva Mogliazza, è sempre libero di fare la guerra o di non farla, sia nel caso che provochi il nemico sia nel caso in cui venga provocato. Sicché, se ha deciso di dichiarare guerra o se ha accettato la provocazione esso «compie un fatto volontario» e deve perciò rispondere di tutte le conseguenze dannose che potrebbero derivarne. Tale impostazione fu assai criticata da Giriodi, il quale la considerava «negazione dei più elementari principi che reggono le moderne legislazioni». L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 46. L'opinione prevalente in dottrina e in giurisprudenza rimaneva dunque quella che riteneva la guerra attuale e guerreggiata un caso di forza maggiore, esonerando di conseguenza lo Stato da qualsiasi responsabilità.

⁵⁸ I danni di guerra furono considerati, dalla dottrina maggioritaria, come fortuiti, dovuti ad uno stato di necessità oppure a forza maggiore. Lo testimo-

responsabilità. Pertanto, la mancata configurazione della colpa avrebbe impedito il sorgere di un obbligo di risarcimento. L'irrisarcibilità che ne discendeva era dovuta alla prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato, in quanto «le necessità immediate di difesa dello Stato li rendono perfettamente assimilabili ad un caso di forza maggiore»⁵⁹. Tuttavia contro il principio comunemente accolto dalla dottrina secondo il quale senza colpa non vi è responsabilità, dapprima Antonio Genovesi⁶⁰ e successivamente Giorgio Giorgi⁶¹ sollevarono alcune eccezioni: «sarebbe troppo ripugnante all'equità»⁶² nonché una «ingiustizia mostruosa»⁶³ che il danno gravasse interamente sul danneggiato mentre l'autore del danno ne godesse pienamente il frutto. Nonostante ciò, Genovesi e Giorgi non proposero però soluzioni volte ad aggirare tale *impasse* né fornirono

niano T. DUCROCQ, *Cours de droit administratif contenant l'expose et le commentaire de la legislation...*, II, E. Thorin, Paris, 1874, nn. 645, 647, 651; M. PESCATORE, *Del risarcimento dei danni di guerra*, in *Giornale delle leggi. Pubblicazione didattica legale con premi e consulti gratuiti*, a. VII, n. 4, 27 gennaio 1876, p. 25; G. MANTELLINI, *Lo Stato e il codice civile*, Firenze, 1880-82, I, pp. 78, 79; II, p. 376 ss.; III, pp. 204, 416 ss.; C.F. GABBA, *Nuove questioni di diritto civile*, I, Torino, 1904, p. 369; G. TEISSIER, *La responsabilité de la puissance publique*, Dupont, Paris, 1906, nn. 113, 208; A. SOURDAT, *Traité général de la responsabilité ou de l'action en dommages-intérêts en dehors des contrats*, II, Marchal & Billard Marchal & Godde, Paris, 1911, p. 445; L. DE FEO, *Danni di guerra. Nota a sentenza*, in *Rivista critica in materia d'infortuni sul lavoro*, 1912, I, p. 104; A. VON KIRCHENHEIM, *Kriegsschäden in Stengel-Fleishmann. Wörterbuch des Deutsch Staat und Verwaltungsrecht*, II, Tübingen, 1913, p. 690; D. CARUSO INGHILLERI, *Atto politico e giurisdizione amministrativa. Nota a sentenza*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1915, II, 7, p. 74; F. LAURENT, *op. cit.*, p. 650. Talvolta, i danni di guerra vennero interpretati quali conseguenze di atti politici o di governo (cfr. E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, II, Berger-Levrault et C., Paris, 1887, p. 3; O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1912, p. 330 ss.) specialmente in quanto esulano dalla sfera dell'ordine giuridico (cfr. O. MAYER, *Le droit administratif allemand*, IV, Giard & E. Briere, Paris, 1906, p. 221; G. SABBATINI, *Commento alle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità*, I, Torino, 1913, pp. 523).

⁵⁹ F. FRAGHI, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 556.

⁶⁰ Cfr. A. GENOVESI, *Diceosina o sia della filosofia del giusto e dell'onesto*, Nella Stamperia Simoniana, In Napoli, 1766, I, cap. 1.

⁶¹ Cfr. G. GIORGI, *op. cit.*, V, n. 165.

⁶² L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 46.

⁶³ *Ibidem*.

adeguati parametri in relazione alle riparazioni, concludendo che alla luce della legge positiva tali danni non avrebbero mai potuto dar luogo all'azione di risarcimento.

I danni positivi volontari possono ulteriormente distinguersi in legittimi e illegittimi a seconda che siano inferti senza oppure in conseguenza alla violazione dello *ius in bello*. Per potersi configurare, i danni legittimi debbono essere cagionati: 1) durante il conflitto, 2) in maniera deliberata, 3) da chi ha una autorità, 4) per scopi militari, 5) secondo le norme dell'arte militare, 6) al fine di raggiungere un determinato vantaggio⁶⁴. Estranei agli scopi della guerra, i danni illegittimi provengono da fatti delittuosi⁶⁵, sono perpetrati per fini diversi dalla propria salvezza o dalla sconfitta del nemico, da persone cui non compete la facoltà di eseguirli senza un ordine. Nessun dubbio circa la risarcibilità dei danni di guerra illegittimi: secondo la dottrina maggioritaria, l'azione civile non si sarebbe mai potuta negare⁶⁶. Diversamente, per giustificare la risarcibilità dei danni legittimi, i giuristi richiama-vano la legge del 25 giugno 1865 n. 2359 (espropriazione per causa pubblica)⁶⁷. Tale legge infatti era suscettibile di estensione a qualsiasi genere di proprietà e a qualsiasi forma di espropriazione forzata ai sensi dell'art. 29 dello Statuto Albertino⁶⁸.

⁶⁴ Si tratta ad esempio dell'ordine di abbattimento di un edificio al fine di non offrire riparo alle truppe nemiche oppure dell'ordine di abbattimento di ponti e distruzione di strade per bloccare l'avanzata dell'esercito avversario.

⁶⁵ Rientrano in questa categoria gli atti posti in essere in violazione di leggi e usi della guerra, come ad esempio l'abbandono di mine in contrasto con il dettato della Convenzione dell'Aja del 1907.

⁶⁶ La dottrina era concorde nel ritenere sempre risarcibili i danni cagionati per fini personali estranei alla guerra o senza autorità. In questi casi non si sarebbe mai potuta negare l'azione civile come avviene per qualsiasi danno arrecato con colpa. Ciò vale sia per l'esercito nazionale sia per quello nemico. In quest'ultimo caso l'azione andrebbe esercitata seguendo le norme di diritto internazionale privato. Cfr. *ibidem*. La risarcibilità dell'atto illegittimo era pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza sia giudiziaria sia amministrativa. Cfr. F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Torino, 1915, p. 897.

⁶⁷ Sul tema in oggetto si rimanda a D. ROSSI, *Il fenotipo espropriativo. Itinerari Otto-Novecenteschi in tema di espropriazione per pubblica utilità*, in *Diritto e Società*, 2007, I, pp. 137-170.

⁶⁸ Tuttavia, la legge in parola contemplava solo beni immobili e diritti relativi e non accennava a beni mobili e diritti mobiliari. La dottrina però per

Un'ultima categoria era quella dei danni di guerra arrecati ai cittadini dei territori annessi. La dottrina distinse tra: 1) danni arrecati dallo Stato che subisce l'annessione; 2) danni cagionati dallo Stato annettente. Nel primo caso, entrano in gioco i principi di diritto internazionale relativi alla successione da Stato a Stato. Nel secondo caso, invece, i danni arrecati dallo Stato annettente potrebbero considerarsi alla stregua dei danni cagionati dal nemico, trovando così piena risarcibilità sia in virtù della Convenzione dell'Aja del 1907 sia per successione (in base alla legge interna dello Stato 'spodestato')⁶⁹.

La guerra, conveniva la dottrina maggioritaria, è un'attività avente come scopo principale i supremi interessi dello Stato quali l'esistenza, l'indipendenza, la libertà e la sicurezza del corpo sociale. Partendo da tale considerazione, molti giuristi, tra cui Edouard Laferrière, Otto Mayer, Federico Cammeo, Oreste Ranelletti e Luciano De Feo⁷⁰, inserirono gli atti di guerra nel novero degli atti politici o di governo, escludendo la loro appartenenza alla categoria degli atti amministrativi⁷¹. I sostenitori di tale orientamento finirono pertanto per trarre la conclusione dell'inesistenza di un obbligo d'indennizzo in capo allo Stato.

Un altro orientamento, invece, distinse nettamente tra la dichiarazione di guerra e gli atti esecutivi di essa (ovvero l'attività militare). La prima è un vero e proprio atto politico, mentre i secondi rientrano nel campo dell'attività ammi-

aggiare tale *impasse* poneva l'accento sul principio, considerato di massima generalità, dell'invulnerabilità della proprietà privata. Cfr. L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 46.

⁶⁹ L'ordinanza del Comando supremo dell'esercito del 15 aprile 1916 (*Gazzetta Ufficiale*, 27 aprile 1916, n. 99), in merito alle espropriazioni degli immobili dovute all'esecuzione di opere militari nei territori occupati, riconobbe un diritto di indennità simile a quello previsto dalla legge del 1865 sull'espropriazione per pubblica utilità.

⁷⁰ Sono i giuristi richiamati da G. SALEMI, *La così detta responsabilità per atti legittimi della pubblica amministrazione*, Milano, 1912, p. 16. Cfr. O. RANELLETTI, *op. cit.*, p. 341.

⁷¹ L'attività politica o di governo consiste nell'indirizzo supremo della 'cosa pubblica', la cui attuazione ed esecuzione costituisce invece l'attività amministrativa. Cfr. G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 29; F. FILOMUSI GUELFI, *Enciclopedia giuridica*, Napoli, 1904, p. 584.

nistrativa. Di conseguenza, la guerra non può essere considerata esplicazione di un'attività politica «sibbene manifestazione, sia pure la più grave, dell'attività amministrativa»⁷². Detto ciò, si tratta di attività sociale o giuridica? Poiché mira alla conservazione dell'esistenza e integrità della compagine sociale, la guerra rientra nelle attività giuridiche. Queste ultime infatti si pongono l'obiettivo di conservare l'organismo statale nella sua integrità, diversamente dall'attività sociale volta al mero perfezionamento dell'organismo stesso. A ciò si aggiunga che la guerra, nel contesto delle operazioni belliche di uno Stato moderno, era considerata una vera e propria attività legittima, legalmente autorizzata e posta in essere in conformità al diritto. Pertanto, «il gerere bellum apparisce quale esplicazione legittima di attività giuridica statale»⁷³.

La dottrina tradizionale pose anche il seguente principio: 'dove vi è attività giuridica non vi può essere responsabilità'. Di conseguenza, nessuna responsabilità si sarebbe configurata in capo allo Stato per gli atti giuridici da esso emanati, poiché quest'ultimo «non ha, né può avere alcuna libertà di scelta, presentandogli necessario assumerla per ubbidire alla ragion stessa della esistenza propria»⁷⁴. Al contrario, in ordine all'attività sociale, la dottrina ammetteva la responsabilità dello Stato, in quanto la caratteristica principale di questo tipo di attività «è la piena libertà nello Stato medesimo di assumerne l'esercizio»⁷⁵. Pur non negando la suddetta distinzione, all'inizio del XX secolo, i giuristi sottolinearono come il concetto di attività giuridica non fosse più del tutto incompatibile con quello di responsabilità e con il conseguente obbligo di indennizzo da parte dello Stato⁷⁶.

⁷² G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 30.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1891, p. 393.

⁷⁵ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 33.

⁷⁶ Dunque, ai fini della responsabilità, non si potrebbe differenziarsi tra attività giuridica e sociale, «se pure una distinzione tra le dette attività si dimostra per altri riguardi compatibile col concetto di Stato moderno». *Ivi*, p. 34.

L'idea tradizionale, secondo la quale i danni di guerra non avrebbero potuto far sorgere alcun indennizzo in quanto la guerra rientrava tra i casi fortuiti o di forza maggiore, trovò una conferma legislativa nell'art. 1621 del Codice civile italiano e nell'art. 1773 del *Code Napoléon*. Tali norme descrivono la guerra come un caso fortuito straordinario, parificato all'inondazione straordinaria. In entrambi i casi, le vittime, sia della guerra sia dell'inondazione, non avrebbero potuto rivolgersi allo Stato per chiedere l'indennizzo delle perdite subite. Contro tale tesi, alcuni giuristi sottolinearono come, con riferimento alla «guerra vista nel suo insieme nei riguardi dello Stato»⁷⁷, non sarebbe esatto considerarla un caso di forza maggiore bensì piuttosto una «forma di esplicazione sia pure gravissima della sua attività»⁷⁸. Con riferimento ai rapporti tra Stato e privati, la dottrina ritenne ormai concetto superato quello che considerava la guerra un flagello, una calamità, al pari della grandine o dell'inondazione. Lo testimonia il fatto che la dottrina prevalente tendeva a negare l'indennizzo per i danni causati nell'attualità del combattimento, mentre ammetteva l'indennizzo dei danni preordinati. Quantunque arrecati in tempo e a causa della guerra, questi ultimi erano da considerarsi conseguenza «della esplicazione dell'attività amministrativa normale dello Stato»⁷⁹. Lo Stato era pertanto tenuto a risarcire i privati dei danni da esso cagionati per forza maggiore o a causa di un'impellente necessità⁸⁰, ad esclusione però del caso in cui il danno si sarebbe verificato anche senza il suo intervento⁸¹. Inoltre, andrebbe considerato anche che, se la forza maggiore esclude un obbligo fondato sulla colpa, essa non esclude però un obbligo che, invece di fondarsi sulla colpa, fa perno sul principio di solidarietà sociale⁸². Se la situazione

⁷⁷ *Ivi*, p. 36.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ivi*, p. 37.

⁸⁰ Ciò accade ad esempio allorché viene ordinata la demolizione di edifici per isolare incendi, oppure la distruzione di argini e l'allagamento di campagne per contenere minacciose piene.

⁸¹ Cfr. A. GIAQUINTO, *op. cit.*, I, p. 355 ss.; G. SABBATINI, *op. cit.*, II, p. 499 ss.

⁸² G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 38.

emergenziale non esclude il dovere dello Stato di indennizzare coloro che hanno subito un danno dall'esplicazione dell'attività legittima dello stesso, i danni cagionati durante i combattimenti non farebbero certo eccezione e sarebbero anch'essi parimenti indennizzabili. Questi ultimi, infatti, sono cagionati per pubblico interesse e in conseguenza dell'esecuzione dell'attività legittima dello Stato. Dunque, l'estremo della forza maggiore non costituiva un impedimento al riconoscimento dell'indennizzo dei danni di guerra nemmeno con riferimento a quelli cagionati durante il combattimento. Anche con riferimento al caso fortuito, la dottrina tentò di dimostrare che esso, nonostante l'esclusione della colpa, ammetterebbe l'obbligo d'indennizzo, imperniato però su un diverso fondamento, quello della solidarietà sociale. Si potrebbe, infatti, affermare l'obbligo di indennizzo a causa della «distruzione di una nave o di un molino avvenuta in seguito all'urto di una mina strappata da una burrasca o dalla piena di un fiume»⁸³.

4. Le prime leggi sui danni di guerra

Con la deliberazione del 31 luglio 1792, l'Assemblea nazionale francese proclamò, in nome della solidarietà umana e della responsabilità nazionale, il diritto al risarcimento dei danni di guerra⁸⁴. Prima di allora, tale argomento rimase appannaggio della filosofia e della scienza giuridica. Le aspettative furono tuttavia presto deluse. Un successivo decreto dell'Assemblea (11 agosto 1792⁸⁵), infatti, ridusse il diritto al risarcimen-

⁸³ *Ivi*, p. 40.

⁸⁴ Per la Francia l'affermazione del principio della riparazione dei danni di guerra non fu altro che un «corollario del concetto di solidarietà del 1789, una logica seppur esuberante filiazione dell'energica generosità rivoluzionaria». L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 72.

⁸⁵ «La fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre, rend commun à tous les individus du corp social le dommage occasioné à l'un de ses membres». Si trattava perciò di un dovere per lo Stato ma non di un diritto per i cittadini. Ad essi era dovuto un mero soccorso, al fine di prestare ossequio ad un principio morale.

to del cittadino danneggiato a causa di operazioni nemiche ad un mero soccorso da parte dello Stato. Si trattava così di un obbligo non già giuridico bensì scaturente da un principio morale⁸⁶. Qualche spiraglio si aprì il 27 febbraio 1793, allorquando la Convenzione dichiarò che, in nome della Nazione, tutti i cittadini danneggiati dalla guerra sarebbero stati indennizzati integralmente⁸⁷. Il contenuto di tale disposizione venne attenuato dai decreti del 26 novembre 1793 e del 4 marzo 1794, i quali ridussero l'entità dell'indennizzo⁸⁸. Terminato il periodo rivoluzionario, sia il Direttorio sia l'Impero confermarono la concezione del soccorso tratteggiata dall'Assemblea. Successivamente, il Governo della Restaurazione erogò 157 milioni di lire⁸⁹ ai civili danneggiati dalle invasioni del 1814-1815⁹⁰. Il principio del diritto al risarcimento rimase privo di un'effettiva applicazione⁹¹, tuttavia per la prima volta si iniziò a prendere attentamente in considerazione la questione del trattamento delle vittime di guerra.

Alle soglie del secolo successivo, l'Austria fu l'unico Stato dotato di una disposizione permanente e generale sulle riparazioni. Il § 1044 dell'ABGB infatti recitava: «la ripartizione dei danni di guerra viene regolata dall'autorità politica dietro norme speciali». Tale principio si rivelò nel concreto tutt'altro che favorevole all'obbligatorietà giuridica del risarcimento da parte dello Stato. Le sovrane risoluzioni del 5 aprile 1816 e del

⁸⁶ Un primo riconoscimento seppur parziale del diritto d'indennizzo si ebbe con la legge dell'8-10 maggio 1791 relativa alla difesa delle piazzeforti e successivamente con la legge del 10 luglio 1791, emanata dall'Assemblea costituente.

⁸⁷ Il 14 agosto 1793, la Convenzione sancì il diritto all'indennizzo «di tutti i cittadini delle perdite che hanno subito o che subiranno per l'invasione del nemico sul territorio francese o per le demolizioni e i tagli che la difesa comune avrà resi necessari».

⁸⁸ In un solo anno furono erogati circa un centinaio di milioni di lire. Lo riportava L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 72.

⁸⁹ Cfr. *ivi*, p. 73.

⁹⁰ Cfr. legge del 10 ottobre 1797; decreto del 25 maggio 1804; legge del 28 aprile 1816.

⁹¹ Cfr. *Exposé des motifs du projet de loi du Gouvernement relatif à la réparation des dommages causés par les faites de guerre*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1915, 2, p. 362.

7 aprile 1821(quest'ultima integrata dal decreto della Cancelleria aulica del 16 aprile 1821 n. 1086) tolsero il carattere di obbligatorietà giuridica al risarcimento da parte dell'Erario⁹².

Tra gli Stati pre-unitari, fu il Regno di Sardegna a dotarsi per primo di una normativa sulle riparazioni. Le regie patenti sarde del 1839 introdussero una parziale risarcibilità. Furono considerati refettibili solo i danni cagionati dallo Stato ai propri cittadini con l'esclusione però di quelli prodotti dall'*incursus hostium*⁹³.

Nel Regno delle due Sicilie, la deliberazione del 22 agosto 1848 del Parlamento siciliano, ratificata tre giorni dopo dalla Camera dei Pari, qualificò i danneggiamenti arrecati agli edifici di Messina durante l'attacco alla 'cittadella' come «danno della intera nazione, che a sé lo addossa»⁹⁴.

Nel primo ventennio di unità nazionale, periodo caratterizzato da «un grado inferiore del sentimento di coesione nazionale e con una evoluzione incomparabilmente meno progredita dell'istituto della responsabilità»⁹⁵, si riscontrano i primi decreti sui danni di guerra. Il primo che diede piena applicazione legislativa al principio della risarcibilità dei danni di guerra fu Giuseppe Garibaldi, durante l'occupazione della Sicilia⁹⁶. Con il decreto dittatoriale del 18 maggio 1860, ispirato a ragioni di beneficenza e soccorso⁹⁷, il generale discipli-

⁹² Come notava Luciano De Feo, l'Austria fu l'unico Stato a dimostrarsi sempre refrattario «a questo sistema di equità fin da quando rifiutava di indennizzare i danni prodotti dalle campagne napoleoniche del 1787, del 1809 e del 1913 alle spianate di Palmanova». L. DE FEO, *Per l'indennizzo dei danni*, cit., p. 35.

⁹³ Cfr. F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 555.

⁹⁴ Cfr. F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, in *Rivista della Società commerciali*, gennaio 1917, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 67.

⁹⁵ F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, in *L'Idea Nazionale*, 21 ottobre 1916, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 48.

⁹⁶ Cfr. F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 555.

⁹⁷ Prima di riconoscere un vero e proprio diritto al risarcimento, come notava Carnelutti, il soccorso e la carità rappresentavano la forma più arcaica e «l'avanguardia della giustizia». F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 67.

nò le modalità di indennizzo per i danni cagionati dalle truppe borboniche⁹⁸.

In Italia, «la legislazione offrì ben poco a riguardo»⁹⁹: la devastazione della guerra, infatti, fu sempre considerato «il più impreveduto dei casi fortuiti»¹⁰⁰. L'art. 1621 del Codice civile del 1865 prevedeva due categorie di forza maggiore: i casi fortuiti ordinari, vale a dire gli eventi atmosferici quali grandine, brina e fulmini, e i casi fortuiti straordinari come le inondazioni e appunto la guerra. Il Codice per la marina mercantile del 1877 accennava indirettamente alle riparazioni all'art. 244 (relativo al diritto di rappsaglia): nel caso in cui le navi mercantili nemiche fossero state sequestrate nei porti nazionali al momento della dichiarazione di guerra, venendo dichiarate di 'buona preda', il valore delle navi e del carico sarebbe stato destinato ad indennizzare, *pro rata* del rispettivo interesse, i nazionali danneggiati dal nemico. L'obbligo non era però ancora posto a carico dello Stato «bensì della stessa proprietà nemica, e solo se e in quanto legalmente appresa»¹⁰¹. Pertanto, tale eccezione finì per confermare la regola dell'irrisarcibilità. Per il risarcimento, allora, sarebbe stata indispensabile una legge straordinaria interna dello Stato oppure un accordo internazionale tra due Stati, come accadde con i trattati del 1850 e 1866 tra Italia e Austria¹⁰².

⁹⁸ Inoltre, con il decreto del 9 giugno 1960, Garibaldi istituì un fondo a favore dei danneggiati, alimentato da contributi versati da opere pie (fedecommissarie, rendite di legati non destinati a mantenimento di ospedali, a diretta sovvenzione di poveri) e da fondazioni private. Cfr. F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, cit., p. 48; Id., *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 67.

⁹⁹ F. FRAGHI, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 554.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ivi*, p. 555.

¹⁰² Tuttavia, anche in questo caso, erano necessarie apposite disposizioni di diritto interno, deliberate dal Parlamento o in via eccezionale dal potere esecutivo. A tal proposito, vennero emanate le leggi del 4 agosto 1861 n. 174 (unificazione dei vari debiti dello Stato: sistemazione dell'azienda dei compensi ai danneggiati delle truppe borboniche in Sicilia durante la campagna dei Mille) e del 26 marzo 1885 n. 3015. Con quest'ultima, il Regno d'Italia si accollò molte obbligazioni derivanti dallo stato di guerra degli anni precedenti. Cfr. *ibidem*.

Negli anni Settanta, fu il ministro Quintino Sella a farsi portavoce di una proposta di legge sulle riparazioni. Il suo progetto, sollecitato dalle istanze dei danneggiati del Lombardo-Veneto, fu presentato alla Camera nelle sedute del primo aprile 1871 e del 17 aprile 1872. In esso fu riconosciuto l'obbligo per lo Stato di risarcire i danni di guerra, solo in quanto dipendessero dall'azione *de in rem verso*. Sella precisò che tra il cittadino e lo Stato non sorgeva alcun rapporto simile a quello tra creditore e debitore; si trattava invero di un rapporto di diritto pubblico retto dai canoni della giustizia distributiva¹⁰³. Giuseppe Mantellini, relatore del progetto alla Camera, pose a fondamento dell'obbligo di risarcimento la «perequazione fra i soci del danno per alcuno patito a beneficio o per causa della società» nonché il «riparto fra tutti i cittadini o nazionali del danno cagionato a uno o a pochi dalla guerra intrapresa a nome e per conto della città o nazione»¹⁰⁴. Il principio dell'interesse fu così individuato quale fondamento della responsabilità dello Stato. Se le argomentazioni di Sella e Mantellini riuscirono a vincere le resistenze dei giuristi, purtroppo, come sottolineava con amarezza Carnelutti, «la giustizia fu vinta dalle preoccupazioni della finanza»¹⁰⁵. Le modificazioni proposte dalla Giunta parlamentare alterarono il contenuto del progetto e allargarono la misura del risarcimento. La proposta però non ottenne mai l'approvazione: i due progetti di Sella e quello successivo, che portava la firma di De Pretis¹⁰⁶, finirono per arenarsi innanzi alle molteplici perplessità di ordine economico.

La terza repubblica francese, dopo il tragico conflitto franco-prussiano del 1870-71, proclamò il diritto all'indennizzo dei danni di guerra tramite una legge approvata dall'Assemblea

¹⁰³ Cfr. F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., pp. 67, 68.

¹⁰⁴ Cfr. F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, cit., p. 48.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Il progetto De Pretis del 25 novembre 1882 riconobbe il diritto al risarcimento dei danni cagionati per motivi politici tra il 1848 e il 1849 ai sudditi delle province napoletane e siciliane. Si trattava, per dirla con Agostino De Pretis, di un «sacro dovere» dello Stato italiano. Cfr. F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 68.

nazionale il 6 settembre 1871¹⁰⁷. L'articolo 3, infatti, recitava: «lorsque l'étendue des pertes aura été constatée, un loi fixera la somme que l'état du trésor public permettra de consacrer à leur dédommagements et en déterminera la répartition». Sulla scorta della legge in parola furono liquidati 821 milioni di franchi per i danni di guerra cagionati in occasione del conflitto contro la *Commune* e contro la Germania¹⁰⁸.

In Germania, la legge del 14 giugno 1871 impose all'Erario imperiale il pagamento delle indennità a fronte di tutte le requisizioni e in generale per tutti i danni provocati dall'esercito nazionale e da quello nemico durante la guerra contro la Francia. La legge estese il diritto al risarcimento a tutte le Province dell'Impero (sia quelle vecchie sia quelle neo-annesse). Ai tedeschi espulsi dalla Francia fu concesso, invece, un semplice soccorso. Due anni dopo, la legge del 13 giugno 1873¹⁰⁹ riconobbe anche per le guerre future un risarcimento per i danni arrecati a beni mobili e immobili in precedenza non risarciti o risarciti in maniera inadeguata a causa della legge del 1871.

Anche la Repubblica Elvetica regolò la materia in questione. La legge del 26 febbraio 1875, infatti, dispose che il militare ferito e le famiglie dei soldati caduti in battaglia avrebbero avuto diritto ad un indennizzo¹¹⁰.

Agli albori del nuovo secolo, sul fronte del diritto internazionale la Convenzione dell'Aja del 18 ottobre 1907 sancì il principio dell'integrale riparazione dei danni provocati dalla guerra provenienti da fatti illeciti, ossia da comportamenti vietati dagli accordi internazionali¹¹¹.

¹⁰⁷ Successivamente, la legge del 7 aprile 1873 dispose l'erogazione di 140 milioni di franchi per la città di Parigi e di 120 milioni per i dipartimenti invasi dall'esercito prussiano. Cfr. *ibidem*.

¹⁰⁸ Cfr. F. FRAGHI, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 554. Le perdite erano state talmente consistenti che l'indennizzo accordato fu integrale solo in parte e in relazione a certi danni. Cfr. L. MARCETTI, *op. cit.*, p. 73.

¹⁰⁹ Cfr. G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 18.

¹¹⁰ Cfr. F. FRAGHI, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 554.

¹¹¹ L'ambito d'azione della Convenzione in parola concerne la riparazione fra Stati belligeranti di un danno ingiusto e non la ripartizione tra consociati di un danno (giusto o ingiusto) utile a tutti. Nel primo caso, dalla colpa dell'a-

Sul fronte interno, invece, il contrasto tra le aspirazioni dei giuristi e la legislazione si fece sempre più acuto all'indomani della guerra italo-turca iniziata nel 1911 con l'occupazione italiana della Libia. Il regio decreto del 13 maggio 1913 n. 441, concernente la liquidazione dei danni in Tripolitania e in Cirenaica, stabilì il principio della riparazione dei danni di guerra, limitandolo però ai soli danni causati dalle 'azioni preparatorie' (requisizioni di materiali e derrate, distruzione di piantagioni, occupazione di terreni e fabbricati anche a carattere continuativo). Rimasero dunque esclusi i danni diretti e indiretti, anche occasionali, cagionati durante il conflitto¹¹².

Come si evince da questa breve rassegna, il principio del risarcimento dei danni di guerra fu riconosciuto solo attraverso leggi speciali «volta a volta approvate e applicate durante o dopo ciascuna guerra: tanto grande è l'incognita finanziaria che grava su tale problema»¹¹³.

5. L'orientamento della giurisprudenza italiana

I tribunali italiani, prima e dopo l'Unità, si sono spesso imbattuti nell'ardua materia dei risarcimenti di guerra. La prima decisione in tema di riparazioni risale, secondo quanto riportava Mogliazza, ai tempi delle guerre d'indipendenza. Una sentenza del 1849, emanata dalla Corte d'appello di Genova, riconosceva il diritto al risarcimento dei danni cagionati in occasione della sommossa popolare scoppiata nello stesso anno nel capoluogo ligure¹¹⁴. Sempre in Piemonte, nel 1857, la Provincia di Voghera citò in giudizio il Ministero della Guerra, chiedendo il risarcimento dei danni per la distruzione di un ponte distrutto per ordine di un generale dell'esercito sabau-

gente sorge un rapporto giuridico tra due Stati; nel secondo invece il rapporto giuridico si instaura tra Stato e cittadini e nasce dall'utilità che l'agente si procura. Cfr. L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 72.

¹¹² Cfr. G. DALLARI, *op. cit.*, p. 902.

¹¹³ L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 72.

¹¹⁴ Cfr. L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 42.

do durante il conflitto del 1849¹¹⁵. La questione fu risolta dalla Corte d'appello di Torino, la quale si pronunciò negativamente. Fu evidenziato così il principio secondo cui l'Erario non potesse mai essere responsabile per i danni arrecati alle proprietà private a causa della guerra¹¹⁶.

All'indomani dell'unità nazionale, la prima pronuncia favorevole alla risarcibilità proviene dalla Cassazione di Palermo. Nella causa del direttore del Genio Militare contro Tripodo, i giudici riconobbero al privato l'azione civile volta al risarcimento dei danni sofferti in occasione della guerra. Tale statuizione fu giustificata dal fatto che

il diritto di far la guerra, lo individualizzarsi dei popoli combattenti per la propria conservazione, il dovere la proprietà di ciascuno servire alla necessità di tutti, sono astrazioni per la quale non va derogata la legge che dichiara sacro e inviolabile il diritto di proprietà¹¹⁷.

Pertanto, concludevano i giudici, il beneficio collettivo mai potrebbe fondarsi sul danno del singolo. Alla sentenza della Cassazione palermitana fa eco la decisione della Corte d'appello di Venezia del 30 marzo 1877 (causa Varlengo contro Ministero delle Finanze e Ministero della Guerra)¹¹⁸. Rispetto al precedente siciliano, però, la Corte d'appello di Venezia accordò una risarcibilità assai più limitata, escludendo i danni sofferti dai sudditi durante e a causa della guerra guerreggiata. Dunque, posto il principio generale della risarcibilità, i giudici veneziani ne restringevano però la portata, aderendo alla teoria, accolta dalla maggioranza dei pubblicisti e abbracciata da

¹¹⁵ Cfr. *ibidem*.

¹¹⁶ «L'erario pubblico non ha responsabilità per danni recati a private proprietà da fatto di guerra. Non deve risarcire la provincia proprietaria di un ponte distrutto, tanto in caso che sia stato distrutto dal nemico, quanto se ne sia stata ordinata la distruzione da un generale dello Stato». F. BETTINI, *Giurisprudenza degli stati sardi, ossia Raccolta delle leggi e decisioni del Consiglio di stato, dei magistrati di cassazione, Camera dei conti...*, 2, Torino, 1857, p. 474.

¹¹⁷ L'inciso è riportato in L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 42.

¹¹⁸ Cfr. *ibidem*.

quasi tutti i tribunali, di Emerich de Vattel. Si distinse perciò tra i danni cagionati deliberatamente, per misura preventiva e precauzionale e le devastazioni compiute in occasione delle 'azioni campali'. I primi furono considerati risarcibili in quanto costituivano una forma particolare di espropriazione per pubblica utilità, i secondi non davano luogo a risarcimento rientrando, come anticipato, nell'alveo della forza maggiore.

Tale fu la linea seguita anche dalla Cassazione di Firenze. Lo testimonia la sentenza del 15 dicembre 1879 (causa Ministero delle Finanze contro Donà Boldù). I giudici fiorentini distinsero nettamente tra i danni dovuti «negli apparecchi di difese militari» (risarcibili *ex art.* 76 legge del 25 giugno 1865, n. 2359) dai danni cagionati «pel cozzo materiale dei combattenti»¹¹⁹. L'orientamento ormai consolidato fu seguito anche dalla Cassazione di Roma (causa Ministero delle Finanze contro Mazzarotto Maschi del 17 febbraio 1880 e causa De-falco contro La Barbera del 13 aprile 1880)¹²⁰ e in due occasioni dal Consiglio di Stato nel 1876 (sentenza dell'11 febbraio e del 9 giugno)¹²¹. Tuttavia, si registrarono altresì due pronunce contrarie: quella del 18 luglio 1864 emanata dalla Cassazione di Milano e quella dell'8 gennaio 1876 proferita dalla Cassazione di Torino. Entrambe le decisioni, «opera di quell'ingegnossissimo giureconsulto che fu il Pescatore»¹²², rappresentano la *summa* delle teorie a sostegno dell'irrisarcibilità. Il postulato filosofico secondo il quale i danni di guerra andrebbero ripartiti equamente cedeva il passo al diritto positivo che li considerava danni irreparabili e necessari di forza maggiore, come tali non risarcibili. Dal «terribile urto delle nazioni armate», scaturirono pertanto

orribili calamità che una fiera ragione di guerra, mal contrastata dagli incerti e troppo spesso impotenti consigli di un diritto delle genti men duro, suole apportare in un paese invaso dalle truppe nemiche; e questi incalcolabili danni dei qua-

¹¹⁹ Cfr. *ibidem*.

¹²⁰ Cfr. *ibidem*.

¹²¹ Cfr. *ibidem*.

¹²² *Ibidem*.

li nessuno si saprebbe giuridicamente privilegiare nella questione del risarcimento, si diffondono con tale molteplicità e ingrossano in tanto male, che a guerra finita vengono meno allo stato i mezzi di accertamento, ed accertati, gli mancherebbero i mezzi di un adeguato risarcimento¹²³.

La Cassazione torinese pose l'accento sul «dovere morale del Governo», rigettando l'idea che dai danni di guerra potesse sorgere un «diritto esterno propriamente detto»¹²⁴. *Rebus sic stantibus*, ai danneggiati «non può competere veruna azione giuridica, proponibile in via amministrativa, e molto meno davanti all'autorità giudiziaria, cui non è dato d'accogliere alcuna azione civile che non sia sanzionata da legge»¹²⁵. Inoltre, anche gli «idealisti del diritto pubblico filosofico che proclamano astrattamente le loro teorie in opposizione ai sistemi contrari», dovettero riconoscere che le «legislazioni dei popoli inciviliti»¹²⁶ si sono conformate al principio dell'irrisarcibilità dei danni di guerra.

La Cassazione di Roma nella sentenza del 7 maggio 1912 si pronunciò sui danni cagionati 'dentro l'impeto di guerra'. Quantunque un siffatto danno non avrebbe mai comportato un vero e proprio diritto al risarcimento «da sperimentarsi innanzi all'autorità giudiziaria», tuttavia esso avrebbe dovuto «in via d'equità essere riparato dal Governo nelle misure del caso»¹²⁷. Mentre, in relazione ai danni cagionati 'fuori dall'impeto di guerra' (come lo spostamento di truppe che come una «raffica devastatrice»¹²⁸ danneggia campi coltivati o seminati), dottrina e giurisprudenza concordarono sempre sulla risarcibilità. Lo testimonia, ad esempio, la sentenza del 2 luglio 1908 della Corte d'appello di Venezia¹²⁹.

¹²³ La motivazione della sentenza è riportata in *ivi*, p. 43.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ L. DE FEO, *Per l'indennizzo dei danni*, cit., p. 34.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Cfr. *ibidem*.

I danni di guerra, pur conservando il carattere di forza maggiore nei rapporti tra privati, costituivano, nei confronti dello Stato impegnato nella guerra, le «passività della grande impresa che lo Stato conduce nell'interesse di tutti»¹³⁰. Tale concetto aveva già trovato larga applicazione nella giurisprudenza italiana. Lo testimoniano gli atti della pubblica amministrazione che danneggiano il singolo per il vantaggio della collettività (ad esempio, il mutamento di un piano stradale che reca uno svantaggio ai proprietari frontisti), rendendo opportuno indennizzare il privato. Da questa concezione, l'Avvocatura generale dello Stato ne trasse il principio secondo il quale il risarcimento costituiva un «diritto verso lo Stato»¹³¹. Un diritto senz'altro diverso e «non paragonabile a quello derivante dal *damnum iniuria datum*, non potendo concepirsi nello Stato alcuna responsabilità pel fatto della dichiarazione di guerra»¹³². Trattasi infatti di rapporti eminentemente pubblicistici, i quali presentano una lontana analogia con quelli disciplinati dall'art. 46 della legge sull'espropriazione per pubblica utilità: «di qui la conseguenza che il legislatore abbia a ragione applicato al risarcimento limitazioni consone alla natura speciale del diritto ed alla finalità sociale, a cui mirano il riconoscimento e il soddisfacimento del diritto medesimo»¹³³.

Dall'analisi delle principali pronunce giurisprudenziali è possibile individuare tre orientamenti, due minoritari e uno prevalente. I tribunali italiani hanno talvolta fatto omaggio alla teoria della completa risarcibilità e in due casi hanno aderito alla tesi della totale irrisarcibilità, mentre in prevalenza si sono conformati all'*usum constitutum* di Vattel. «I nostri magistrati – affermarono nel 1916 Funaioli e Zani – soverchiamente memori dei tempi e delle teoriche dello Stato assoluto ed onnipotente, si dimostrano assai restii ad ammettere

¹³⁰ A. ASCOLI, *Il risarcimento dei danni di guerra secondo il progetto francese*, in *Rivista di diritto civile*, settembre-ottobre 1916, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 56.

¹³¹ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 559.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ *Ibidem*.

un obbligo di indennizzo per danni cagionati dalla guerra»¹³⁴. La giurisprudenza, pertanto, invece di offrire qualche criterio ispiratore per la riparazione dei danni di guerra tendeva a negarla, dimenticando così «quei principi che la dottrina ha posti e che la coscienza giuridica comune ha fatti saldamente propri»¹³⁵.

6. I principi ispiratori

A partire dagli anni Ottanta del XIX secolo, molti internazionalisti evidenziarono la necessità di una legge speciale che determinasse «in modo netto e deciso i casi e la misura della responsabilità civile incombente allo Stato rispetto ai danni di guerra»¹³⁶. Una siffatta legge avrebbe così offerto a magistrati e giuristi un «criterio direttivo»¹³⁷, necessario per orientare la dottrina e la giurisprudenza nei meandri di una materia dominata dall'incertezza e contraddittorietà. La necessità di una legge speciale circa le riparazioni di guerra era considerata, alla fine dell'Ottocento, un'esigenza morale e giuridica condivisa. In tale contesto, la dottrina si interrogò su quali potessero essere le norme e i principi ispiratori della futura legge. I giuristi si schierarono su tre fronti: vi fu chi aderì alla teoria 'negativa' di Vasquez, chi avallò quella 'distintiva' di Vattel, e infine chi (come molti filosofi del diritto) abbracciò quella 'affermativa' di Ahrens. La soluzione rappresentava la *conditio sine qua non* per dar vita ad una legge idonea a «dar norma all'ardua materia»¹³⁸. Tre furono i principi ispiratori individuati dalla dottrina: 1) il principio della colpa aquiliana; 2) l'intangibilità della proprietà privata; 3) la solidarietà sociale.

Il primo, secondo la maggior parte dei giuristi, non si sarebbe mai potuto estendere alla materia oggetto di trattazio-

¹³⁴ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 20.

¹³⁵ *Ivi*, p. 21.

¹³⁶ L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 49.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ *Ivi*, p. 50.

ne, essendo lo Stato «persona puramente giuridica e non fisica [...]». Onde si può concludere che il principio della colpa aquiliana ben ristretto campo può trovare in materia di danni di guerra»¹³⁹. Sebbene la letteratura giuridica tentò di appellarsi alle regole del risarcimento del danno, come testimonia anche la terminologia utilizzata («danni di guerra»), ciò «non trovava base sopra nessuno degli elementi, che dalla emenda del danno sono il presupposto (colpa, imputabilità ecc.), essendo contrario al concetto della sovranità dello Stato il fargli carico di aver voluto la guerra (e quindi il fatto colposo) attiva o passiva»¹⁴⁰.

Il principio dell'inviolabilità della proprietà privata è stato spesso esteso dalla dottrina e giurisprudenza alla materia in questione, specialmente per i danni di guerra non provenienti dalla guerra guerreggiata. Questo principio, però, non trovava applicazione in relazione ai danni cagionati durante e a causa dei combattimenti, rientranti nella casistica della forza maggiore. Nessun giurista, asseriva Giriodi, anche il più antistatale e individualista, avrebbe potuto ricondurre tali casi all'espropriazione per pubblica utilità, dal momento che «mancano per tale figura giuridica tutti gli estremi non essendovi né libera scelta, né scopo deliberatamente voluto di pubblico vantaggio, né pur ombra delle forme legali proprie di essa»¹⁴¹.

Infine, vi fu chi sosteneva l'opportunità di applicare il principio della solidarietà sociale, considerato un'ampliamento del principio della *lex Rhodia de iactu*¹⁴². Si trattava, in altre pa-

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 555.

¹⁴¹ L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴² Tale principio, «riservato dalla saviezza degli antichi al caso del getto di nave, vuolsi ora estendere tanto al di fuori d'ogni confine da farlo divenire principio affatto socialista», così come si evince dal § 1044 dell'ABGB (*ivi*, p. 49). Sulla legge in parola si rimanda a F. DE MARTINO, *Lex Rhodia. Note di diritto romano marittimo*, Roma, 1938; nonché agli studi di G. PURPURA (*Relitti di navi e diritti del fisco. Una congettura sulla Lex Rhodia*, Palermo, 1976; *Il regolamento doganale di Cauno e la lex Rhodia in D. 14, 2, 9*, Palermo, 1985; *Ius naufragii, sylai e lex Rhodia. Genesi delle consuetudini marittime mediterranee*, in *AUPA*, 2002, 47, p. 288 ss.). Da ultimi, si vedano C. D'ORNANO, *L'application des dispositions romaines sur la Lex Rhodia de Iactu hors du domaine maritime. La position des arrêtistes français (16.-18. Siècle)*, in *In-*

role, della solidarietà di tutti i cittadini in relazione ai danni subiti da uno o più di essi per una causa comune o pubblica. Non tutti però erano d'accordo nell'estendere il suddetto principio alla materia delle riparazioni. Quello della solidarietà sociale non avrebbe mai potuto incarnare un vero e proprio principio giuridico, pena la sovversione dell'ordine costituito e la disintegrazione del concetto di sovranità¹⁴³. Esso costituiva piuttosto una massima di morale sociale:

se per ogni provvedimento politico – scriveva Giriodi – per ogni misura d'ordine amministrativo, lo Stato dovesse sottostare all'onere giuridico del risarcimento dei danni che ne possono derivare, non vi sarebbe più quasi alcun atto del potere esecutivo che non avesse per conseguenza di far incorrere il pubblico erario in gravissime e spesso enormi passività¹⁴⁴.

Così, varie fattispecie quali il trasferimento della sede del Governo da una città ad un'altra, l'imposizione di una quarantena o di un cordone sanitario durante il corso di un'epidemia, la proibizione di una festa o fiera per motivi di sicurezza pubblica, l'aumento o la diminuzione di un dazio di confine «sarebbero altrettante cause di perdite di cui l'indennizzazione graverebbe sullo Stato. Chi potrebbe prendere sul serio tali assurdità?»¹⁴⁵. Essendo la guerra un atto di alta amministrazione e di alta sovranità, l'unica legge ispiratrice, già frequentemente utilizzata dai giudici, era quella sulla espropriazione.

La creazione di una legge speciale *ad hoc* che investisse il tema dei danni di guerra e della responsabilità dello Stato si confermava una vera e propria chimera: alle gravi difficoltà di carattere giuridico si sommavano le problematiche politiche. Uno Stato che decidesse di predisporre e promulgare una tale legge,

terpretatio Prudentium, 2017, II, pp. 41-74; D. HAUBNER, *Der Seewurf. Studien zur lex Rhodia de iactu*, München, 2021.

¹⁴³ Cfr. L.M. GIRIODI, *op.cit.*, p. 50.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

si metterebbe da se stesso in una posizione sfavorevole di fronte agli altri Stati che potrebbero eventualmente venire con esso a guerra poiché esso avrebbe nel suo bilancio una passività che i suoi avversari non hanno e che spesso potrà essere tale da condurre ad un'inevitabile rovina delle finanze dello Stato stesso¹⁴⁶.

La dottrina consigliava pertanto «massima prudenza»¹⁴⁷ prima di procedere alla predisposizione di un'eventuale legge sulle riparazioni, guardando con fiducia al «progresso incessante del diritto interno e di quello internazionale»¹⁴⁸. Solo tale perfezionamento avrebbe potuto condurre un giorno ad una «legislazione ben definita e rispondente alla logica giuridica»¹⁴⁹. Alla fine dell'Ottocento, al di là di queste previsioni ottimistiche, i giuristi preferirono rimanere ancorati alla realtà, confidando piuttosto che la «saviezza dei popoli e la correttezza della diplomazia»¹⁵⁰ avrebbero arginato il più possibile la richiesta e l'invocazione di una siffatta legge.

La dottrina italiana si domandò se nell'ordinamento giuridico del Regno esistesse una norma positiva cui far riferimento al fine di giustificare la risarcibilità dei danni di guerra. Posto che l'attività bellica era considerata una forma di esplicazione dell'attività legittima statale diretta a vantaggio di tutta la collettività ma dalla quale alcuni cittadini sono inevitabilmente danneggiati, il risarcimento poteva discendere: a) dall'art. 3 delle disposizioni preliminari al Codice civile del 1865 (analogia e principi generali del diritto), ossia «in base ai postulati della giustizia distributiva e della proporzionale ripartizione degli oneri pubblici che si ritengono anche elevati dalla giurisprudenza costante a consuetudine di diritto

¹⁴⁶ *Ivi*, pp. 51, 52.

¹⁴⁷ *Ivi*, p. 52.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ «Ma crediamo che sia più facilmente e più prontamente realizzabile il voto che facciamo, ad una voce con tanti gli scrittori di diritto internazionale, che cioè la saviezza dei popoli e la correttezza della diplomazia rendano rari al possibile i casi in cui occorrerebbe l'applicazione di quella legge speciale». *Ibidem*.

pubblico»¹⁵¹; b) dall'interpretazione analogica dell'art. 46 della legge sull'espropriazione per pubblica utilità¹⁵²; c) in base all'art. 29 dello Statuto Albertino¹⁵³.

La legge fondamentale del Regno d'Italia garantiva la tutela del patrimonio privato mobiliare e immobiliare, materiale e immateriale, «in confronto di qualsiasi forma di attività statale legittima che l'interesse pubblico possa determinare»¹⁵⁴. L'art. 29 infatti dichiarava solennemente l'inviolabilità della proprietà privata ma riconosceva altresì che essa, per ragioni di pubblica utilità, potesse essere sacrificata o limitata a fronte di una giusta indennità. E come precisava Giovanni Salemi, ai sensi del combinato disposto dell'art. 29 dello Statuto e dell'art. 438 del Codice civile, l'indennità si sarebbe dovuta corrispondere «anche quando nessuna legge d'indole particolare lo rammenti»¹⁵⁵. «La conseguenza – pertanto – è di evidenza cristallina»¹⁵⁶: dall'art. 29 discendeva l'obbligo per lo Stato «di compensare ogni menomazione arrecata alla proprietà privata intesa in senso latissimo, nella esplicazione

¹⁵¹ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 44; cfr. F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, cit., p. 900; G. VACCHELLI, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione e il diritto comune*, Milano, 1892, p. 186; V.E. ORLANDO, *Saggio di una teoria sul fondamento della responsabilità civile a proposito della responsabilità diretta dello Stato*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1894, III, p. 256.

¹⁵² Legge 25 giugno 1865, n. 2359, art. 46: «È dovuta una indennità ai proprietari dei fondi, i quali dall'esecuzione dell'opera di pubblica utilità vengano gravati di servitù, o vengano a soffrire un danno permanente derivante dalla perdita o dalla diminuzione di un diritto. La privazione d'un utile, al quale il proprietario non avesse diritto, non può mai essere tenuta a calcolo nel determinare l'indennità. Le disposizioni di questo articolo non sono applicabili alle servitù stabilite da leggi speciali». A sostegno di questa tesi, il giurista palermitano Giovanni Salemi citava Pacinotti, Fragola e Ascoli. La Cassazione di Roma confermò la suddetta linea interpretativa nella sentenza del 22 dicembre 1914. Cfr. G. SALEMI, *op. cit.*, p. 169 ss.

¹⁵³ Statuto Albertino, art. 29: «Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi». Cfr. *ivi*, pp. 143 ss., 174 ss.

¹⁵⁴ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 45.

¹⁵⁵ *Ivi*, p. 46; cfr. G. SALEMI, *op. cit.*, p. 177.

¹⁵⁶ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 46.

della attività legittima dello Stato medesimo»¹⁵⁷. Dunque, tale conclusione appariva perfettamente applicabile anche alla materia dei danni di guerra, nella misura in cui si considerasse l'attività bellica un'attività legittima dello Stato.

7. *L'applicabilità della lex Rhodia de iactu*

La *lex Rhodia de iactu* stabiliva che il danno cagionato dal getto volontario delle merci dalla nave al fine di evitare il naufragio si sarebbe dovuto ripartire tra tutti coloro che beneficiavano della salvezza, in proporzione al vantaggio ricevuto. Nel dibattito relativo alle riparazioni di guerra, detta norma attirò l'attenzione di molti giuristi, sì da ipotizzarne un'estensione analogica. Questa legge, consona all'equità e accolta nei moderni codici¹⁵⁸, poteva essere estesa per *analogia iuris* anche al caso dei danni di guerra? Alcuni scrittori, primo tra tutti l'avvocato Virginio Mogliazza, risposero affermativamente. La guerra, scriveva quest'ultimo, rappresenta sempre un atto sociale della nazione volto a difenderne l'integrità «proprio come il getto che si fa dalla nave in tempo di burrasca»¹⁵⁹. Come tutti coloro che traggono vantaggio dalla salvezza della nave contribuiscono all'avaria comune in proporzione al vantaggio ricevuto, «così anche nel caso della guerra tutto il corpo sociale personificato qual è nello stato dovrebbe risarcire i danni cagionati per vantaggio e salvezza di tutti»¹⁶⁰. Tuttavia, il principio di solidarietà per il getto marittimo si applica, ai sensi

¹⁵⁷ *Ivi*, pp. 46, 47.

¹⁵⁸ Cfr. Codice di commercio del Regno d'Italia, art. 651.

¹⁵⁹ Cfr. V. MOGLIAZZA, *op. cit.*, p. 18. Si veda anche U. GROZIO, *De iure belli ac pacis*, III, cap. XX, § 8; S. VON PUFENDORF, *De iure naturæ et gentium*, VIII, cap. 8, § 3; G.J. HEINECKE, *Elementa iure naturæ et gentium. Commoda auditoribus methodo adornata...*, Impensis Orphanotrophei, Halae, 1738, cap. VIII, § 172.

¹⁶⁰ V. MOGLIAZZA, *op. cit.*, p. 18. Gli eventi e le catastrofi naturali che colpiscono una nave costituiscono eventi fortuiti e in tali casi si configura l'avaria semplice o particolare. Se si applica l'avaria comune «alla nave dello Stato l'analogia riesce perfetta. I sinistri di guerra non sono sterili ma incontrati per la salute della collettività: non sono un'avaria particolare ma un'avaria comu-

dell'art. 651 del Codice di commercio italiano, solo quando il getto stesso raggiunge l'obiettivo. Giocoforza, si potrebbe riconoscere per analogia il risarcimento solo qualora si sia raggiunto lo scopo della guerra. E a tal proposito occorrerebbe individuare anche un criterio positivo che indichi con precisione il momento in cui lo scopo della guerra si sarebbe considerato raggiunto. Un altro problema è quello relativo alla differenza tra la natura giuridica dei danni di guerra e dell'avaria comune. Mentre il getto è sempre compiuto volontariamente in vista dello scopo prefisso, ossia la salvezza della nave, i danni di guerra sono spesso cagionati involontariamente o dall'esercito nemico. Ne consegue perciò l'inapplicabilità del principio di un danno cagionato deliberatamente al danno dovuto a puro caso fortuito, a meno che non si consideri lo Stato responsabile per tutte le conseguenze, anche fortuite, derivanti dalla guerra¹⁶¹. Secondo Giriodi, l'applicazione del principio contenuto nella *lex Rhodia* rappresentava una mera questione *de iure condendo*: poiché nessuna legge positiva disponeva la sua applicazione, l'eventuale estensione avrebbe ecceduto a dismisura i poteri delle autorità giudicanti¹⁶². In Austria, il § 1043 dell'ABGB «consacra nella forma più generica e comprensiva il sano principio della legge Rhodia»¹⁶³, subordinando però l'obbligo del risarcimento alla configurazione di un sacrificio volontario del proprietario in vista di un fine di utilità comune. Perciò in tema di danni di guerra non si potrebbe applicare tale paragrafo, vera e propria generalizzazione del principio della *lex Rhodia*, se non nella fattispecie in cui si dovesse configurare un danno al quale il danneggiato si sia sottoposto volontariamente con l'obiettivo di sacrificarsi, ed evitare un danno maggiore, per il bene suo e dei consociati.

ne, e la logica del diritto, se non la sua ultima e meno lodevole tradizione, vuole la contribuzione della collettività salvata». G.L.F., *op.cit.*, p. 50.

¹⁶¹ «Ma una tal massima appare evidentemente eccessiva, e contrasterebbe con i principii fondamentali del diritto pubblico e privato». L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 48.

¹⁶² *Ibidem.*

¹⁶³ *Ibidem.*

8. *I danni sofferti dallo straniero e il riparto dei danni di guerra tra Stati belligeranti*

La dottrina si domandò se le norme relative al risarcimento dei danni di guerra potessero applicarsi anche ai danni sofferti dallo straniero. Secondo i «principi della suprema ragione giuridica»¹⁶⁴, la risposta non poteva che essere positiva. La perfetta equiparazione tra cittadino italiano e straniero per il godimento dei diritti civili, «massima elevatissima di diritto»¹⁶⁵ e destinata ad ergersi con il progresso della civiltà in «uno dei sommi principi comuni a tutte le legislazioni»¹⁶⁶, fu sancita dall'art. 3 del Codice civile del Regno d'Italia. Tuttavia, il legislatore italiano risultava essere l'unico ad aver fino a quel momento «fatto completo omaggio a quel generoso principio di diritto naturale, mentre le altre legislazioni si attengono ancora, come ad esempio la francese, al principio della reciprocità e apportano rispetto allo straniero notevoli restrizioni al godimento dei diritti civili»¹⁶⁷. In generale, occorre tener presente la norma secondo la quale lo straniero non può mai pretendere di aver, in merito al risarcimento dei danni, un trattamento più favorevole rispetto a quello previsto dalle leggi nazionali per il cittadino. La dottrina rilevava come, contrariamente a tale principio, alcuni Stati intervenissero con la loro azione diplomatica al fine di ottenere un trattamento migliore per i propri cittadini residenti all'estero. Tale prassi, particolarmente diffusa, fu bollata dai giuristi come «contraria alle norme d'un retto diritto delle genti, secondo le quali non è mai lecito far intervenire la azione diplomatica nell'azione civile d'un altro Stato»¹⁶⁸.

In relazione al diritto internazionale, Pasquale Fiore¹⁶⁹ propose tre massime pienamente avallate dalla dottrina cir-

¹⁶⁴ *Ibidem.*

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibidem.*

¹⁶⁷ *Ibidem.*

¹⁶⁸ *Ibidem.*

¹⁶⁹ Pasquale Fiore (1837-1914), nato a Terlizzi, conseguì la laurea nel 1860 a Napoli. Tre anni dopo, ottenne la cattedra di diritto internazionale

ca i danni di guerra: 1) ogni Stato dovrebbe tutelare al meglio la vita e i beni degli stranieri residenti nel suo territorio, mentre questi ultimi dovrebbero rassegnarsi a subire le conseguenze nefaste della guerra e delle pubbliche calamità, proprio come accade per i nazionali; 2) è di competenza dei tribunali decretare, in base alle leggi territoriali, se e in quali casi la parte danneggiata possa esercitare un'azione per ottenere il risarcimento dei danni di guerra senza però farsi condizionare dalla nazionalità del soggetto leso; 3) l'intervento dello Stato nelle cause relative ai danni di guerra è da considerarsi irregolare¹⁷⁰.

In merito al riparto dei danni di guerra tra gli Stati belligeranti, la dottrina asserì, rifacendosi a Grozio¹⁷¹, che ogni Stato avrebbe dovuto farsi carico dei danni subiti, salvo contraria pattuizione stabilita nel trattato di pace. Quando si trattava invece di cessione di territori dallo Stato sconfitto allo Stato vincitore del conflitto, assai più ardua appariva la questione del riparto dei danni. In questi casi, avrebbero dovuto trovare applicazione le norme relative alla successione da Stato a Stato stabilite dai principi del diritto internazionale pubblico, salvo le eventuali contrarie convenzioni.

Quid iuris in merito ai danni che dovessero colpire uno Stato terzo estraneo al conflitto e mantenutosi neutrale durante la guerra? La dottrina propose a tal fine due distinzioni. Se i danni fossero stati cagionati da atti di guerra conformi al diritto internazionale, alle leggi e agli usi di guerra, lo Stato danneggiato non avrebbe avuto diritto all'indennizzo. Nel caso contrario, invece, si sarebbe applicato il principio gene-

presso l'Università di Urbino. Nel 1865 si spostò a Pisa, ove rimase sino al 1875. A Torino, fu ordinario di diritto internazionale nonché avvocato di accreditata fama. Nel 1882 passò all'università di Napoli. Qui insegnò fino alla morte, prima diritto privato comparato e successivamente diritto internazionale. Tra le diverse prestigiose cariche rivestite, fu membro ordinario della Società reale di Napoli nonché senatore del Regno d'Italia (dal 1910). Per un approfondimento biografico, si consulti U.R. MARZANO, *Pasquale Fiore: l'uomo e il giurista. Con una sintesi sulla questione del divorzio in Italia e sul diritto internazionale prima e dopo la guerra mondiale*, Bari, 1923.

¹⁷⁰ Cfr. P. FIORE, *op. cit.*, III, pp. 628, 629.

¹⁷¹ U. GROZIO, *De iure belli ac pacis*, cit., lib. III, cap. 20, § 8.

rale conforme ad equità secondo il quale «chi colla propria colpa e col proprio delitto, è ad altri causa di danno sia tenuto al risarcimento»¹⁷².

Infine, le questioni di diritto internazionale relative ai danni di guerra si sarebbero dovute risolvere tramite l'arbitrato di tribunali internazionali o attraverso commissioni miste. Queste ultime furono costituite ad esempio per dirimere le controversie sorte tra alcune Potenze europee (tra cui Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna) e la Repubblica del Cile per i danni cagionati dagli eserciti nemici (ossia quello peruviano e boliviano) durante la 'guerra del Pacifico' (1879-1884)¹⁷³. Le commissioni miste furono istituite anche per gestire la liquidazione dei risarcimenti egiziani verso gli Stati europei danneggiati dal bombardamento di Alessandria (luglio 1882) da parte dell'esercito inglese¹⁷⁴.

9. *Il dibattito dottrinale*

La dottrina italiana tentò di smontare la tesi tradizionale dell'irrisarcibilità dei danni di guerra, criticando le seguenti obiezioni politico-economiche sollevate dai 'negazionisti': 1) il risarcimento deprime il popolo combattente e dà fiducia al nemico: a tale obiezione, la dottrina rispose asserendo che, al contrario, esso costituiva il «movente più valido a che energica sia la difesa del territorio, scarsa la preoccupazione dei sacrifici individuali, salda la fiducia nelle provvidenze dello Stato»¹⁷⁵; 2) nel risarcimento è insito un pericolo finanziario: per questo motivo infatti alcuni giuristi rigettarono la tesi della completa e integrale risarcibilità, sostenendo al massimo quella della parziale e limitata risarcibilità. Tuttavia, come sottolineava Gaston Jèze, le difficoltà finanziarie dello Stato non avrebbero dovuto influire sulla posizione giuridica delle

¹⁷² L.M. GIRIODI, *op. cit.*, p. 49.

¹⁷³ Cfr. *ibidem*.

¹⁷⁴ Cfr. *ibidem*.

¹⁷⁵ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 41.

vittime della guerra¹⁷⁶. E inoltre, «la stessa insolvibilità dello Stato non può esimere questo dal dovere che gli incombe»¹⁷⁷.

Prendendo in esame gli orientamenti della dottrina italiana nel periodo della ‘grande guerra’, emergono diverse voci a sostegno della necessità di una legge sulle riparazioni di guerra.

Alfredo Ascoli sostenne che lo Stato, pur non essendo responsabile delle proprie bombe e di quelle del nemico, lo era però sotto il profilo civilistico dell’atto illecito dal punto di vista politico e sociale. Ciò in quanto le bombe sono la conseguenza diretta e necessaria della guerra, voluta e dichiarata dallo Stato stesso. Alcuni scrittori obiettarono che la guerra non potesse essere considerata un atto di volontà libera bensì una necessità storica. Ciò non toglie però che un atto di volontà dello Stato sia sempre necessario: vi sono Stati, precisò Ascoli, «che hanno saputo, per sfuggire ai danni di guerra, volere anche una poco onorevole neutralità»¹⁷⁸. Il giurista livornese assunse una posizione netta, e assai contestata, in merito ai danni arrecati ai territori invasi e conquistati. Per il nostro Paese, si trattò di un problema assai delicato in quanto l’esercito italiano aveva invaso territori che non intendeva abbandonare «non solo, ma che non si possono neppur dire conquistati nel senso ideale della parola, bensì, secondo la tradizionale giustissima espressione, territori redenti»¹⁷⁹. Il disegno di legge francese subordinava il diritto al risarcimento a tutti gli stranieri in Francia alle condizioni stabilite dai trattati stipulati tra la Francia e i Paesi cui essi appartenevano. In Italia, per aggirare il pericolo di frodi e per evitare di avvantaggiare i nemici, Ascoli ritenne opportuno «almeno per ora, limitare il diritto ai soli cittadini italiani e ai soli danni arrecati alle cose esistenti entro gli antichi confini politici della Patria»¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Cfr. G. JÈZE, *op. cit.*, p. 42.

¹⁷⁷ G.B. FUNAIOLI, G. ZANI, *op. cit.*, p. 41.

¹⁷⁸ Cfr. F. FRAGHI, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 558.

¹⁷⁹ A. ASCOLI, *op. cit.*, p. 57.

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 58.

In merito ai danni di guerra, Vittorio Rolandi Ricci¹⁸¹ affermò che l'equità distributiva, principio ispiratore dell'avaria comune nel diritto privato marittimo, «impone nel diritto pubblico l'obbligo a tutti i regnicoli di assumersi concorsualmente l'indennizzazione di tali danni»¹⁸². Si trattava di un atto di giustizia da parte del Governo. Sicché, pagando tale indennizzo i cittadini avrebbero adempiuto ad un «preciso dovere civico»¹⁸³.

Il senatore Alessandro Stoppato¹⁸⁴ sostenne che lo Stato avrebbe dovuto riconoscere al cittadino danneggiato un «diritto sociale di risarcimento», regolandolo con un «atto di interna sovranità»¹⁸⁵. I motivi che portano uno Stato a muove-

¹⁸¹ Vittorio Rolandi Ricci (1860-1951) nativo di Albenga, studiò Giurisprudenza a Genova, città in cui esercitò la professione di avvocato dal 1887. Sfruttò l'espansione commerciale genovese, offrendo consulenza legale alle aziende del settore siderurgico, cantieristico e saccarifero. Operò come consulente legale del Consorzio siderurgico e meccanico Odero-Terni-Orlando (OTO) e come rappresentante degli investitori genovesi alle assemblee della Banca nazionale del Regno d'Italia (1891-1902). Entrò nei Consigli di Amministrazione delle Società Elba e Ilva (1905) e fu nominato consulente della Banca commerciale italiana. Ricoprì il ruolo di mediatore tra armatori, banche e Governo per il rinnovo delle Convenzioni Marittime (1909). Divenne ambasciatore straordinario in USA durante il Governo Giolitti e fu Ministro di Stato. Dopo aver svolto l'incarico di giornalista durante la RSI, nel dopoguerra fu condannato a quindici anni di prigione. Ottenne la grazia in seguito all'amnistia del giugno del 1946, mentre il suo ricorso contro la decadenza da senatore venne rigettato dalle sezioni unite della Corte di Cassazione (sentenza del 22 luglio 1948). Morì a Roma il 30 giugno 1951 (cfr. R. DE FELICE, *Autobiografia del fascismo. Antologia di testi fascisti 1919-1945*, Torino, 2004, pp. 469-472). Su Rolandi Ricci si veda F. FRANCHI, *La costituzione della Repubblica Sociale Italiana: Vittorio Rolandi Ricci, il 'Socrate' di Mussolini*, Milano, 1987.

¹⁸² V. ROLANDI RICCI, *Dovere*, in *La Tribuna*, 25 agosto 1916, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 38.

¹⁸³ *Ivi*, p. 39.

¹⁸⁴ Il veneziano Alessandro Francesco Luigi Stoppato (1858-1931) si laureò in Giurisprudenza a Padova e dal 1881 insegnò diritto penale (prima a Padova poi a Bologna). Di sentimenti liberal-conservatori, fu deputato e senatore. In parlamento curò i progetti di riforma in materia di diffamazione, abigeato, repressione delle pubblicazioni pornografiche e difesa dello Stato. Su Stoppato si rimanda ad A. DE MARSICO, *Il pensiero di Alessandro Stoppato e gli attuali orientamenti del diritto penale*, Padova, 1933.

¹⁸⁵ A. STOPPATO, in *Il Resto del Carlino*, giugno 1917.

re guerra potevano essere molteplici (sicurezza, integrità, allargamento dei confini) e la dichiarazione di guerra, ricordava Stoppato, è un vero e proprio «atto di volontà nazionale»¹⁸⁶. Nazionale perché, diversamente dal passato, la guerra non si faceva più per capriccio di despoti o di caste: le riparazioni dei danni materiali diretti e immediati diventavano per la nazione nient'altro che spese di guerra. Al cospetto di questo nuovo scenario, era pertanto necessario assicurare che i danni di guerra fossero sofferti da tutti in proporzione alle proprie risorse, come accade con le pensioni e con le indennità per morti, feriti e mutilati. Prendeva forma così il «nesso della collettività» poiché «la solidarietà dei cittadini li unisce due volte»¹⁸⁷: insieme si resiste al nemico e insieme si ripartiscono i danni di guerra. L'affermazione e l'applicazione di tale principio avrebbe condotto in definitiva ad «un'opera di giustizia, di previdenza sociale e di buona politica»¹⁸⁸.

Nella tornata del 18 dicembre 1916 presso la Camera dei deputati, l'onorevole palermitano Pietro Lanza di Scalea¹⁸⁹ esortò il Governo ad emanare un provvedimento per la riparazione dei danni di guerra in nome della solidarietà nazionale. Pochi mesi dopo, il 21 gennaio 1917 a Roma presso il Campidoglio, si tenne la riunione dei sindaci dei Comuni danneggiati-

¹⁸⁶ *Ibidem.*

¹⁸⁷ *Ibidem.*

¹⁸⁸ *Ibidem.* «È giusto che in un Consorzio umano – scriverà trent'anni dopo l'avvocato Abele Gallo – retto da una legislazione fondata su concetti di alta giustizia sociale, si possano lasciare i danneggiati alla loro mercé nell'amarezza della propria sventura?». A. GALLO, *op. cit.*, p. 9.

¹⁸⁹ Il principe Pietro Lanza Branciforte di Scalea (1863-1938), figlio del senatore Francesco, dopo la laurea in Giurisprudenza, conseguita a Palermo nel 1897, fu eletto deputato. Mantenne tale carica per sette legislature. Nel 1906 fu nominato sottosegretario agli Esteri nel Governo Sonnino. Deciso interventista, sostenne con convinzione la guerra di Libia. Nel 1915 partì volontario nell'arma di cavalleria e partecipò all'organizzazione della Legione cecoslovacca in Italia. Nel 1920 costituì il Partito agrario siciliano e nel 1922 fu nominato Ministro della guerra nel Governo Facta. Dopo la Marcia su Roma aderì al PNF. Rieletto nel listone fascista nel 1924, fu chiamato a ricoprire il Ministero delle Colonie nel Governo Mussolini. Membro del Gran Consiglio del Fascismo dal 1924 al 1926, il 21 gennaio 1929 fu nominato senatore del Regno. Morì a Roma nel 1938. Cfr. F. VALORI, *Pietro Lanza di Scalea*, Milano, 1938.

ti. I sindaci di Milano (Emilio Caldara), Venezia (Filippo Grimani), Ancona (Alfredo Felici) e Bari (Giuseppe Bottalico) firmarono un ordine del giorno con cui chiesero al Governo un provvedimento che riconoscesse il diritto al risarcimento dei danni di guerra diretti e immediati. Essi ritennero

che il mezzo naturale per questa ripartizione debba essere il tributo imposto in ragione combinata del reddito di ciascuno e del guadagno di ciascuno, per causa della guerra, senza pregiudizio del diritto dello Stato italiano a pretendere di questi danni, indennizzo dallo Stato nemico¹⁹⁰.

Inoltre, in quella sede nacque il Comitato nazionale per il risarcimento dei danni di guerra. Tale organo fu incaricato di realizzare studi sul tema in oggetto e di proseguire la campagna in favore del diritto al risarcimento dei danni di guerra. Dopo l'importante convegno romano, l'11 aprile 1917 i rappresentanti dei Comitati di rifusione dei danni di guerra si riunirono insieme ad alcuni parlamentari a Vicenza. Durante la riunione, presieduta da Grimani, furono riaffermati i principi solennemente approvati a Roma e venne deliberata la costituzione di una commissione di nove membri avente l'obiettivo di «svolgere una energica azione per raggiungere lo scopo»¹⁹¹.

«Verrà sì una legge pel completo risarcimento dei danni cagionati dalla guerra»: con queste parole Angelo Mariani rivendicò la necessità di una pronta legislazione sui danni di guerra. L'obiettivo andava raggiunto rapidamente al fine di stare al passo con le legislazioni degli altri Stati europei:

non può, non deve l'Italia mostrarsi inferiore alla Francia e all'Inghilterra, che specie la prima han promulgato o sono in

¹⁹⁰ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 560.

¹⁹¹ *Ibidem*. A capo della Commissione furono posti Luigi Luzzatti (presidente onorario) e Vittorio Polacco (presidente effettivo). Vi presero parte i senatori Diena e Balenzano, i deputati Stoppato, Rossi, Roi, Gilardini, Lembo e Pacetti. La Commissione espone immediatamente al Presidente del Consiglio l'urgenza di nuovi provvedimenti che trasformassero i 'voti' della popolazione in 'realità legislativa'.

procinto di promulgare leggi solenni pel pieno risarcimento di tutti i danni a beni mobili e immobili, e in modo da evitare che il dispendio della procedura d'indennizzo gravi come una cappa di piombo sul richiedente e possa, in qualche caso, riuscire addirittura d'impedimento alla richiesta e alla procedura medesima¹⁹².

Mariani precisò inoltre che l'espressione 'danni di guerra' si sarebbe dovuta intendere nel senso più largo possibile: non solo quindi riparazione dei danni dei singoli danneggiati ma soprattutto patriottica e integrale ricostruzione delle attività produttive. Gli obiettivi principali da assolvere tramite una snella legislazione sui danni di guerra, priva di «impicci burocratici»¹⁹³, erano due: 1) evitare che la «luminosa serenità della vittoria» possa essere offuscata «al pensiero che lo Stato, là dove avrebbe potuto, non abbia cercato di metter riparo a un danno qualsiasi sofferto in causa della guerra»¹⁹⁴; 2) mettere tutti i cittadini nelle condizioni di riprendere le attività lavorative. Mariani criticò il principio, comunemente accolto dalla dottrina, dell'irrisarcibilità dei danni di guerra commessi nell'irruenza dei combattimenti. Si trattava di un caso di '*summum ius, summa iniuria*', «con l'aggravante che l'ingiuria sarebbe stata recata ai sacrifici sostenuti da alcuni cittadini pel bene di tutti»¹⁹⁵.

La tesi a favore dell'integrale risarcibilità dei danni di guerra metteva radici sempre più profonde nella coscienza giuridica italiana e francese durante la 'grande guerra', sì da rappresentare più che un teorema un vero e proprio assioma¹⁹⁶. Tuttavia non mancavano certo resistenze di ordine giuridico ed economico. Esse appannavano, per così dire, la limpidezza di tale assioma, ostacolandone la trasformazione in legge. La voce più autorevole che evidenziò l'errore insito nel modo tradizionale di approcciare al tema in questione fu sen-

¹⁹² A. MARIANI, *op. cit.*, p. 40.

¹⁹³ *Ibidem.*

¹⁹⁴ *Ibidem.*

¹⁹⁵ *Ibidem.*

¹⁹⁶ Cfr. F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 65.

za dubbio quella di Francesco Carnelutti. La dottrina, infatti, non riteneva responsabile lo Stato italiano per le cannonate asburgiche che distrussero Arsiero o Asiago o per le bombe che devastarono Venezia ed Ancona. La colpa ricadeva, invece, solo sui nemici. Così ragionando, l'Austria sarebbe responsabile, ai sensi del diritto internazionale, nei confronti del Regno d'Italia, non già verso i cittadini italiani, «onde questi ultimi se lo Stato non risponderà verso di loro, non piglieranno un soldo!»¹⁹⁷. L'equivalenza tradizionale abbracciata dalla dottrina (guerra = *vis maior*), modo di vedere «da un lato intollerabilmente angusto e dall'altro non meno intollerabilmente confuso»¹⁹⁸, portava alla seguente conclusione: i danni di guerra gravano interamente sui privati danneggiati. Quello dell'irrisarcibilità non era, secondo Carnelutti, un principio giuridico bensì «una confessione d'impotenza giuridica»¹⁹⁹. Infatti, «il diritto obbedisce alle cieche forze della natura solo quando non riesce a correggerne l'azione; si rassegna a sanzionare il capriccio della fortuna solo quando la coscienza sociale è ancora tanto involuta da non concedergli la forza di reagire contro di essa»²⁰⁰. Ma l'evoluzione del diritto e la maturità della scienza giuridica, proseguiva Carnelutti, stavano conducendo alla limitazione e alla «lenta corrosione di questo triste dogma della irrisarcibilità del danno fortuito»²⁰¹, imperniando l'istituto della responsabilità non più sul fondamento della colpa bensì sul 'principio dell'interesse'²⁰². Con riferimento agli infortuni, ad esempio, il datore di lavoro, pur non avendo alcuna colpa, doveva sopportare i danni sofferti dai lavoratori nel

¹⁹⁷ F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, cit., p. 46. Su questa strada si poneva il d.lgt. del 24 giugno 1915 n. 1014 (integrato dal successivo decreto del 14 novembre), che assegnava al Governo la facoltà di destinare agli indennizzi determinati enti patrimoniali austriaci.

¹⁹⁸ F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 66.

¹⁹⁹ F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, cit., p. 46.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² Secondo il principio in parola (ben espresso dall'art. 25 dello Statuto Albertino), il carico di un'azione deve essere sopportato dal soggetto che ne trae vantaggio. Se si tratta di vantaggio comune, invece, il carico deve essere ripartito tra tutti.

corso dell'attività lavorativa. Ciò in quanto, come asserì Vittorio Emanuele Orlando «in un discorso pieno di luce»²⁰³, il padrone detiene il profitto dell'industria. Tale principio, già riconosciuto dal diritto romano, tendeva ad affermarsi soprattutto in tema di responsabilità dello Stato. Lo dimostrava lo strumento dell'espropriazione per motivi di pubblica utilità, particolarmente 'dilatato' durante la 'grande guerra' attraverso il ricorso alle diverse forme di requisizione di beni privati²⁰⁴. Il sacrificio di un interesse privato trova la sua giustificazione nel profitto dello Stato, nell'espropriazione di un terreno, così come nella guerra nazionale. Lo Stato, ricordava Carnelutti, è l'espressione suprema della solidarietà nazionale: «lo Stato siamo tutti: niente altro che noi nati in questa dolcissima terra per tre volte baciata dalla gloria. Tutti noi. La guerra si fa per tutti. Tutti ne hanno il profitto. Tutti ne debbono portare il peso»²⁰⁵. Se la guerra è «opera di tutti in vantaggio di tutti»²⁰⁶, di conseguenza, la responsabilità dello Stato «non è altro che soccorso di tutti ad alcuno, distribuzione fra tutti del peso che la fortuna impone sulle spalle di alcuno»²⁰⁷. Innanzi alla tragedia del terremoto di Messina, non solo i messinesi ma tutti gli italiani sopportarono il peso dei danni. E lo fecero senza fatica e con altissimo spirito di solidarietà nazionale al fine di contribuire tutti al risorgimento della città. Parimenti, tutti gli italiani avrebbero ora dovuto sacrificarsi per finanziare

²⁰³ F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, cit., p. 46.

²⁰⁴ Carnelutti suggeriva di applicare l'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità ai danni di guerra: «Lo Stato ha bisogno di abbattere una casa per avere l'orizzonte libero al tiro dei suoi cannoni; la abbatte ma la paga. Perché? Ne ha colpa? Neanche per sogno: non v'è colpa dove vi è necessità. La paga perché la casa viene abbattuta nell'interesse di tutti e non sarebbe giusto che il carico gravasse soltanto sul proprietario». Lo stesso discorso varrebbe, continuava Carnelutti, per le cannonate nemiche che distruggono un'abitazione privata: «sarebbe sofisticato dire che là il sacrificio è inutile. Non si deve guardare al vantaggio, che deriva dall'atto, ma all'interesse che determina il rischio; ora nell'un caso e nell'altro il patrimonio di un privato viene colpito nell'interesse nazionale, per lo svolgimento del quale la guerra si fa». F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 67.

²⁰⁵ F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, cit., p. 46.

²⁰⁶ F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 65.

²⁰⁷ F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, cit., p. 46.

la ricostruzione delle terre devastate dal nemico, versando un apposito tributo allo Stato²⁰⁸:

ciascuno deve dare allo Stato sotto forma di imposta ciò che occorre affinché lo Stato ripari i danni, che la guerra ha cagionato. Così si è fatto per Messina, la cui distruzione è dovuta pure ad un evento, che nessuno ha voluto e che a nessuno reca vantaggio, mentre la guerra fu voluta da tutti per la nostra maggiore grandezza; così si dovrà fare per le terre italiane soggette all'urto del nemico²⁰⁹.

Come prescriveva l'art. 25 dello Statuto Albertino, tutti i sudditi dovevano indistintamente, senza differenze e privilegi, contribuire ai carichi dello Stato in proporzione dei loro averi. Era necessario applicare questo «canone elementare della nostra carta costituzionale»²¹⁰ alla guerra, essendo quest'ultima «il maggiore fra i carichi dello Stato»²¹¹. Alcuni territori, come quelli irredenti, invasi o bombardati dal nemico soffrivano però più degli altri le conseguenze negative del conflitto, per il sol fatto di trovarsi lungo la linea del fronte. Sorgeva pertanto l'urgenza di livellare tale manifesta disuguaglianza, ripartendo il carico in maniera più equa ai sensi del sopramenzionato art. 25.

Per scardinare «l'antica e diffusa tendenza»²¹² dell'irrisarcibilità dei danni di guerra, Carnelutti affermava: diversamente dal terremoto, «la guerra almeno l'abbiamo voluta tutti insieme per diventar padroni di tutte le terre nostre, per toglierci di dosso il dispregio dei popoli forti, per uscire di mi-

²⁰⁸ «L'unione dei cittadini – scriveva Carnelutti – è il segreto della resistenza di una Nazione: ma l'unione è soprattutto comunanza di sacrifici». *Ibidem*.

²⁰⁹ F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 70. Tale tributo avrebbe dovuto essere calcolato in misura del reddito e sulla base del vantaggio ricevuto dalla guerra: «in altri termini più deve contribuire a sopportare i danni della guerra chi più ne sente i vantaggi». *Ibidem*.

²¹⁰ *Ivi*, p. 66.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² *Ibidem*.

norità, per conquistarci la grandezza del mondo»²¹³. Il risarcimento era un dovere per così dire ‘naturale’ dello Stato. Esso si fondava su un doppio interesse: l’interesse alla guerra (dalla quale scaturivano i danni) e l’interesse alla prosperità dei consociati (messa a repentaglio dalla guerra stessa). Emergeva così l’immagine di un dovere non fondato sulla colpa e svincolato da considerazioni eminentemente giuridiche:

un dovere che non ha la sua radice nella colpa: che importa? Forse è meno sentito e perciò meno giuridico perché non si fonda sulla colpa, il debito alimentare, che ha nella solidarietà della famiglia, la sua fonte e il suo fine? [...] Questo è un dovere. Che importa se la legge non lo abbia ancora sanzionato? Non è la legge che plasma la coscienza degli uomini, è questa che plasma la legge²¹⁴.

Sul finire della guerra, il dibattito circa la risarcibilità dei danni di guerra era oramai maturo²¹⁵ e l’adozione di una legge sui danni di guerra costituiva pertanto una ineluttabile esigenza:

un Governo che non se ne persuadesse – sottolineò con ironia Carnelutti – e attendesse al problema dei danni di guerra coi principi della responsabilità che vengono dal diritto romano, somiglierebbe ad un generale che volesse battere gli austriaci coi giavellotti e colle catapulte [...] un uomo di stato che lo disconoscerebbe sarebbe punito dalla storia²¹⁶.

Per il bilancio dello Stato, il risarcimento costituirebbe una uscita, come lo sono le spese per i cannoni e munizioni; mentre per il bilancio della Nazione si tratterebbe semplicemente di

²¹³ F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, cit., p. 46.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ «Del resto, si può dire ormai che anche sul tema specifico dei danni di guerra la evoluzione giuridica sia giunta alfine a un punto, che permette di ritenere pienamente matura la soluzione del problema». F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 67. Spettava ora al legislatore recepire e dar forma concreta a tale evoluzione.

²¹⁶ F. CARNELUTTI, *I danni di guerra*, cit., pp. 47, 48.

una partita di giro. Per la Nazione, infatti, il risarcimento non è una vera e propria spesa, poiché lo Stato non fa altro che far pagare a tutti il tributo, in senso ampio e preciso, già anticipato da un singolo consociato, vale a dire tutto ciò che il singolo dà nell'interesse comune:

ora se una maledetta bomba austriaca demolisse la mia casa, io l'enorme tributo l'ho già pagato, poiché ho sacrificato al bene comune tutto quello che ho. Quando sarà imposta a tutti gli italiani una minima tassa per ricostruirmi la casa, i miei fratelli non mi regaleranno nulla; mi restituiranno quello che ho versato per loro²¹⁷.

Perciò, concludeva con rassegnazione Carnelutti, se non si dovesse giungere alla promulgazione di una legislazione sugli indennizzi di guerra, «si vorrà che alcuni italiani paghino più altri meno per la vittoria comune»²¹⁸.

Il principio del risarcimento dei danni di guerra si affermava sempre più come una 'verità evidente'. Carnelutti cercò di dimostrare che le obiezioni mosse contro di esso erano prive di fondamento ma ne mise in evidenza gli unici due limiti, uno di ordine geografico, l'altro relativo all'immediatezza del danno. Dovrebbero essere esclusi dal risarcimento i territori e le popolazioni «di nazionalità italiana ma non ancora appartenenti al nostro gruppo politico che la nostra guerra ha già redento o sta per redimere»²¹⁹. Questo limite geografico non si fondava su una minor dignità dei territori redenti a ricevere un risarcimento bensì sulla «diversa condizione politica attuale di queste popolazioni» che suggeriva una «diversità di mezzi per ottenere lo stesso scopo»²²⁰. Pertanto, Carnelutti suggeriva di estendere a questi territori la futura legge sui risarcimenti solo all'atto o immediatamente dopo l'annessione, tenendo con-

²¹⁷ *Ivi*, p. 49.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ F. CARNELUTTI, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 69.

²²⁰ *Ibidem*.

to soprattutto delle modalità con cui sarebbe stata attuata l'agognata aggregazione delle terre redente al Regno d'Italia²²¹.

Da un altro angolo visuale, invece, emergeva il «limite pratico inesorabile che domina tutta la nostra legislazione»²²², ossia l'immediatezza del danno. Il senso giuridico si ribella, tuonava Carnelutti, all'estensione del risarcimento ai danni mediamente o indirettamente causati dalla guerra:

la responsabilità, ch'è un mezzo artificiale della distribuzione della ricchezza, non può pretendere di non rovesciare addirittura l'ordine dei fattori naturali; deve limitarsi a modificarne gli aspetti più salienti e più stridenti contro il senso di giustizia. Questa regola è universalmente applicata in tema di responsabilità, nel diritto privato: non una esigenza teorica, ma una necessità pratica indiscutibile induce a limitare il danno risarcibile per colpa aquiliana o contrattuale alle conseguenze immediate e dirette del fatto illecito²²³.

Ad animare il dibattito relativo ai danni di guerra concorsero anche Giulio Cesare Buzzati²²⁴. Il giurista veneziano re-

²²¹ «Per dare un esempio: sarebbe assurdo indennizzare fin d'ora ogni persona danneggiata appartenente a quelle regioni quando, per esempio, sarà possibile che taluno, in base alla disciplina dell'annessione, opti per la cittadinanza austriaca mentre è chiaro che i provvedimenti italiani, dei quali siamo per discutere, non potrebbero beneficiare che i cittadini italiani». *Ibidem*.

²²² Trattasi di «uno degli atteggiamenti più delicati del problema ed esige in chi deve risolverlo molto senso di equilibrio e praticità». *Ibidem*.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ Giulio Cesare Buzzati (1862-1920), nativo di Venezia, conseguì la laurea in Giurisprudenza nel 1883. I suoi interessi vertevano soprattutto sulla storia del diritto (diritto diplomatico veneziano) e sul diritto internazionale. Fu libero docente di diritto internazionale a Padova nel 1887, successivamente incaricato a Macerata nel 1889, professore straordinario nel 1890 e ordinario nel 1894. Insegnò anche a Pavia e per un breve periodo all'Università Bocconi di Milano. Fu membro dell'Istituto lombardo di scienze e lettere e dell'Istituto di diritto internazionale. Il governo italiano gli affidò l'incarico di collaborare nelle commissioni consultive del ministero degli Esteri e in quelle relative alla elaborazione dei materiali per la Conferenza dell'Aia, alla quale partecipò come delegato. Autore di numerose monografie di diritto internazionale, Buzzati diventò membro del consiglio del contenzioso diplomatico e fu consultato in occasione di importanti arbitrati internazionali. Dopo la 'grande guerra', entrò nella speciale commissione della Conferenza di Parigi incaric-

spinse l'orientamento, considerato contrario alla logica e alla giustizia, che equiparava i danni recati dal nemico ad un evento di forza maggiore. Tale impostazione «non corrisponde ai più recenti e più delicatamente esatti criteri della scienza del diritto»²²⁵. Alla forza maggiore potevano ricondursi solo le calamità naturali non determinate dalla volontà umana, non certo, tuonava Buzzati, le bombe e le devastazioni, conseguenze ineluttabili del conflitto. La guerra non è solo una pura 'necessità storica'. Essa è frutto di un atto di volontà dello Stato italiano che scelse di intervenire nel conflitto, interpretando e realizzando così la superiore volontà della nazione. Ne consegue, perciò, che la «grande impresa decisa dalla nazione con limpida coscienza del suo volere, non è, non può essere, né politicamente né giuridicamente considerata, quale un cataclisma determinato dal fato»²²⁶. La scienza giuridica, affermava con orgoglio Buzzati, è riuscita a scardinare l'impostazione ormai desueta dell'irrisarcibilità del danno cagionato da forza maggiore o caso fortuito. Andava così imponendosi, invece, l'obbligo di indennizzo «anche da parte di chi non ne abbia colpa quando tragga utilità dalle opere che nel loro compimento occasionarono il danno. Perché il proprietario di un opificio è tenuto a risarcire l'operaio che nell'ingranaggio ebbe stritolata una mano?»²²⁷. Anche Buzzati, come Carnelutti, richiamava sul punto la celebre arringa parlamentare di Orlando, secondo cui il padrone, anche se non ne ha colpa, deve sopportare i danni sofferti dai lavoratori poiché il profitto dell'impresa è nelle sue mani. E proprio su tale principio si impernia la legislazione relativa ai rischi professionali²²⁸. Pertanto,

cata dello studio del diritto aereo, collaborando alla redazione del progetto di regolamentazione giuridica della navigazione aerea. Morì a Milano nel 1920. Su Buzzati si vedano E. CASTELLANI, *Giulio Cesare Buzzati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1921-22, XIV, s. 3, pp. 381-392; A. CAVAGLIERI, *Giulio Cesare Buzzati*, in *Archivio giuridico*, 1922, LXXXVIII, p. 99 ss.

²²⁵ G.C. BUZZATI, *Per il risarcimento dei danni di guerra*, in *Corriere della sera*, 4 gennaio 1917, ora in *La riparazione dei danni di guerra*, cit., p. 59.

²²⁶ *Ivi*, p. 60.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Per un quadro sull'evoluzione del diritto del lavoro in questo periodo storico si rimanda a G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali*.

se le cannonate e le bombe austriache rappresentano un caso di forza maggiore nei confronti dei privati, verso lo Stato esse non sono altro che ‘passività sociali’²²⁹ della guerra, essendo quest’ultima una ‘impresa sociale’ che lo Stato conduce nell’interesse di tutti. La negazione del risarcimento dei danni di guerra violerebbe il principio di giustizia distributiva. Le conseguenze e i pregiudizi sofferti per la causa comune graverebbero esclusivamente sulle popolazioni più colpite dalla guerra, mentre gli altri «raccolgerebbero i frutti della vittoria senza aver partecipato ai sacrifici incontrati per raggiungerla»²³⁰. La ‘causa comune’ impone una ‘sofferenza comune’. Proprio per questo, Buzzati invocava un «provvedimento di alta saggezza economica: poiché la cosa perduta che lo Stato rimborserà, non verrà ricostituita a profitto individuale del danneggiato, ma farà ritorno alla società; l’opera di riparazione cioè oltrepassa l’individuo, a traverso l’individuo assicura la riparazione del Paese»²³¹.

In relazione ai danni di guerra, lo storico trentino Livio Marchetti comparò la situazione francese con quella italiana, evidenziando le analogie ma soprattutto le differenze²³². Egli vide nella legge francese sulle riparazioni la tanto attesa consacrazione solenne del principio della responsabilità dello Stato nei confronti dei cittadini danneggiati dalle operazioni di guerra. Tale principio, fino ad allora assai controverso in dottrina e fortemente respinto dalla giurisprudenza, tendeva finalmente ad affermarsi. Determinante fu il progressivo cambio di mentalità dovuto soprattutto alla ‘grande guerra’. A fronte di un lento affrancamento della guerra dal concetto di forza maggiore, la dottrina minoritaria negò l’inserimento dei danni di guerra tra i danni casuali derivanti da una

Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento, Milano, 2007.

²²⁹ Cfr. G. C. BUZZATI, *op. cit.*, p. 60.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ *Ibidem*.

²³² «Senonché il problema non ha per l’Italia configurazioni e proporzioni eguali o simili a quelle osservate in Francia» per due motivi: 1) il territorio italiano invaso era di dimensioni ridotte rispetto a quello francese; 2) in Italia, la questione dei risarcimenti investiva prevalentemente le terre sottratte al dominio asburgico. L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 76.

fatale necessità che assorbiva e sopprimeva ogni responsabilità. Essi furono piuttosto considerati «danni previsti in dipendenza da un'azione consapevole dello Stato: azione che avendo di mira un ingrandimento territoriale, o un altro vantaggio della nazione, o almeno la difesa delle sue frontiere, è utile alla collettività»²³³. Proprio su questo profilo si concentrava Marchetti: nessun danno utile, ad eccezione di quello bellico, risultava privo di tutela nella legislazione italiana. Ad esempio: 1) il mandatario che subisce una perdita durante l'esecuzione degli incarichi ricevuti dev'essere indennizzato dal mandante *ex art.* 1754 del Codice civile; 2) il depositario che subisce perdite a causa dell'oggetto che ha in deposito dev'essere indennizzato dal depositante *ex art.* 1862 del Codice civile; 3) in occasione di un incendio, se parte delle cose assicurate sono distrutte o deteriorate per impedire la propagazione del fuoco, l'assicuratore è tenuto al risarcimento *ex art.* 441 del Codice di commercio. Infine, facendo ricorso ad una similitudine molto in voga all'epoca, Marchetti affermava che per la «nave dello Stato»²³⁴ i danni di guerra erano paragonabili all'avaria comune, mentre le calamità naturali potevano essere associate all'avaria semplice.

Nonostante avesse lodato in più occasioni la legge francese sui risarcimenti, Marchetti ne evidenziava un'importante, quanto discussa, lacuna. Rimanevano esclusi infatti i danni 'negativi', vero e proprio tabù per la dottrina. In alcuni casi, secondo Marchetti, il lucro cessante si sarebbe dovuto considerare un danno materiale e diretto. *Nulla quaestio* circa l'irrisarcibilità del danno emergente dovuto all'arresto «di un'attività personale facilmente impiegabile altrove»²³⁵.

Diversamente, se in uno stabilimento commerciale o industriale il lucro è cessato a causa del blocco della produzione ma i proprietari hanno continuato a far fronte ai loro impegni contrattuali, in questo caso si configurerebbe un danno materiale e diretto e il danneggiato avrebbe diritto allora ad un risar-

²³³ *Ivi*, p. 71.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ *Ivi*, p. 74.

cimento. Inoltre, il danno emergente rappresentava sempre un danno materiale e diretto per gli istituti di credito, organismi economici il cui equilibrio finanziario era principalmente basato sulla continuità degli affari²³⁶. Pertanto, «il testo della legge francese è reticente se non proprio deficiente ma – affermava con speranza Marchetti – a correggerlo e completarlo non mancherà tempo»²³⁷.

A chi spetta il risarcimento? Solo ai nazionali oppure anche agli stranieri e ai ‘redenti’? La legge francese si rivolgeva «a tutti i francesi». Essa non menzionava gli stranieri ma rinviava la decisione alle future convenzioni che sarebbero state stipulate tra la Francia e gli Stati interessati. La relazione del deputato francese Georges Desplas si soffermava però anche su una particolare tipologia di stranieri: gli alsaziani e i lorenesi. Questi ‘redenti’, esclusi *prima facie* dalla legge sui risarcimenti, sono sempre stati ‘compatrioti’, stranieri solo nominalmente. La legge non ne faceva menzione e ciò, precisava Desplas, non fu una mancanza. Ed ecco la distinzione proposta dal relatore: «chi è rimasto veramente francese di spirito e di cuore sarà trattato come tale; ma chi si è dato corpo e anima ai tedeschi sarebbe una dabbenaggine concedere risarcimenti»²³⁸. Tale soluzione non sembrava però potersi adattare alla realtà italiana. Marchetti infatti appariva restio a mutuare il modello francese per la ricostruzione economica delle province redente:

il pretendere di far sorgere politicamente e finanziariamente province in asprissimo modo provate dalla guerra applicando il criterio individualistico della valutazione del sentimento di Tizio o Caio (valutazione del resto esposta a molti gravi errori,

²³⁶ La continuità è proprio la «condizione indispensabile e prima perché l'attivo rimanga al disotto del passivo. Come d'altra parte ridar vita ai paesi devastati, senza far resuscitare le banche dal loro lungo letargo, rimettendole in caso di soddisfare a tutte le loro interiori obbligazioni?». L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 74.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ *Ivi*, p. 75.

perché disorientata dalla forza perturbatrice dell'intimidazione nemica) non apparirebbe né serio né pratico²³⁹.

Un altro aspetto fondamentale è quello del cosiddetto 'obbligo del reimpiego'. Proprio perché il fine principale della legge non era quello «di dare una soddisfazione individuale al danneggiato ma di far risorgere dalle rovine i paesi sacrificati alla difesa della patria comune», risultò necessario imporre un 'vincolo di destinazione' all'indennità ricevuta. In definitiva, la somma di denaro ricevuta a titolo di risarcimento era vincolata, a parte alcune eccezioni²⁴⁰, alla ricostruzione del bene danneggiato. L'indennizzo riconosciuto e misurato non determinava il rilascio della corrispondente somma di denaro ma assegnava al danneggiato un titolo nominativo. Esso costituiva una

obbligazione del tesoro per il momento in cui risulterà l'adempimento degli obblighi di ricostruzione e di reimpiego imposti dalla legge e dal magistrato. Tale titolo come è evidente diviene un mezzo sicuro per ottenere crediti rateali da privati, o da istituti bancari che si dedicano a simili operazioni²⁴¹.

Infine, l'ultima parte della legge francese concerneva la giurisdizione relativa ai danni di guerra. Fu creato un foro *ad hoc* (Commissioni di conciliazione, tribunali per i danni di guerra, Commissione superiore dei danni) sia a causa dell'ingente numero di vertenze sia per «uniformare il più possibile

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ Non sussisteva l'obbligo di reimpiego per ricostruire: 1) un antico castello diroccato al fine di agevolare il «sogno di megalomania» del proprietario; 2) uno stabilimento insalubre isolato prima della guerra ma poi circondato da un gruppo di abitazioni «per ragioni di igiene»; 3) una fabbrica assai prospera prima del conflitto ma successivamente posta fuori dalla linea dei traffici commerciali «per una evidente ragione economica». Trattasi di situazioni «a cui l'obbligazione del reimpiego evidentemente ripugna, e che come eccezioni, volta per volta formeranno oggetto di giudizio presso il magistrato competente». L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 75.

²⁴¹ *Ibidem*.

una giurisprudenza atta a far trionfare nell'applicazione il vero spirito della legge»²⁴².

In Italia, invece, sarebbe stata «saggia cautela»²⁴³ attendere la cessazione delle ostilità per definire un organico piano di risarcimento dei danni nelle terre redente. Non mancavano però giuristi che tentarono di ricostruire e configurare il diritto al risarcimento attraverso «elementi direttamente ricavati dalle leggi in vigore»²⁴⁴. La monografia pubblicata da Funaioli e Zani nel 1916 dimostrava che in Italia il principio della responsabilità dello Stato di fronte ai danni di guerra trovava già un riconoscimento nel diritto positivo (dall'assioma statutario dell'espropriazione per pubblica utilità, sia dall'estensione analogica delle espropriazioni per costruzioni militari). Una tale ingegnosa e lodevole interpretazione del diritto vigente avrebbe sicuramente giovato «al cammino delle idee – ma – vana pretesa sarebbe imporla alla dominante giurisprudenza»²⁴⁵: infatti «i giudici – anche quando dovesse prevalere la tesi della risarcibilità – senza il conforto di positive ed esplicite norme di legge, non si attenterebbero mai di seguire gli interessati sopra un terreno così carico di obbligazioni per i pubblici poteri e di oneri per la finanza dello Stato»²⁴⁶. Sia a causa di questa incontrovertibile mentalità, sia per l'esigenza di disciplinare in maniera razionale l'articolata materia, appariva sempre più opportuna una legge speciale che coordinasse, «in un complesso programma di restaurazione economica e civile, i provvedimenti riparatori»²⁴⁷.

Quanto all'estensione del risarcimento, Marchetti rivendicava l'opportunità di applicare tale diritto anche alle terre redente, «qualora non si voglia che questa redenzione, suprema meta della formidabile guerra, assuma un significato di ironia atroce»²⁴⁸. L'Italia, insomma, non avrebbe mai dovuto porre

²⁴² *Ivi*, p. 76.

²⁴³ *Ivi*, p. 77.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ *Ivi*, p. 79.

alla base del programma di ricostituzione economica delle terre da incorporare nel Regno il 'modello francese'. Innanzi alla distruzione della guerra, non dovevano esistere italiani 'più italiani' di altri:

volendo rimettere in piedi un villaggio sarebbe assai strana pretesa quella di riedificare solo le case appartenenti a patrioti di provata fede – e parimenti argomentava Marchetti – volendo ridar vita ad una banca per evitare la rovina di tutti i suoi creditori non so con che espedienti si otterrebbe di giovare ai soli azionisti e creditori che hanno dimostrato sentimenti d'italianità e non ai sospetti di austriacantismo²⁴⁹.

Terminato il conflitto, l'Italia avrebbe dovuto dotarsi di una legislazione che, prescindendo dall'utilità e dal diritto dei singoli, agisse sul sistema dei rapporti economici da ripristinare. A tal proposito, Marchetti evidenziava la necessità di predisporre un sistema basato su due tipologie di risarcimenti (integrale per tutti i beni immobili o mobili destinati all'esercizio del commercio, industria e agricoltura; e parziale per gli altri beni mobili) e comprensivo anche di tutti quei lucri cessanti «che hanno fortemente scosso l'equilibrio delle singole aziende economiche»²⁵⁰. La posizione di Livio Marchetti sul tema in questione appariva una delle più audaci. Quantunque la guerra non fosse ancora terminata era doveroso porre le basi per un'imminente legge sulle riparazioni: «il tempo a provvedere avanza, ma è bene frattanto mettere sul tappeto la questione, già coraggiosamente affrontata dai nostri più vicini alleati, per maturare nell'attesa idee e propositi»²⁵¹.

²⁴⁹ *Ivi*, p. 80.

²⁵⁰ *Ibidem*. Ad esclusione dei mancati redditi professionali, Marchetti stimava necessario risarcire i mancati raccolti agricoli, le sospensioni di esercizio degli stabilimenti industriali e commerciali nonché le perdite derivanti dalla chiusura forzata degli istituti di credito: «tale estensione invochiamo noi per una doppia ragione: anzitutto perché gli arresti funzionali di una complessa azienda economica costituiscono un disastro irreparabile che partecipa di tutti i caratteri del vero danno emergente; e poi perché vano riuscirebbe qualsiasi tentativo di restaurazione che lasciasse senza cura le piaghe aperte dal lungo discubito bellico». *Ibidem*.

²⁵¹ *Ibidem*.

10. La cesura della 'grande guerra'

La furia della guerra immane che si riversò come un uragano devastatore nelle nostre fiorenti province venete ha causato danni non ancora esattamente calcolabili, ma certamente gravissimi alla proprietà dei cittadini. Per evidenti motivi di giustizia, di solidarietà nazionale, e di convenienza politica era pertanto dovere dello Stato di preoccuparsi delle sorti della regione veneta, così profondamente intaccata dalla guerra²⁵².

Così, l'avvocato veneziano Aristide Anzil²⁵³ inaugurava il suo manuale tecnico-pratico relativo al Testo Unico del 27 marzo 1919, n. 426 in materia di danni di guerra²⁵⁴. Quest'ultimo rappresentava il traguardo del dibattito, particolarmente animato durante il primo conflitto mondiale, circa il diritto al risarcimento dei danni di guerra.

²⁵² A. ANZIL, *op. cit.*, p. 3.

²⁵³ Avvocato di origini veneziane, dal 20 maggio 1916 Anzil fu ammesso al patrocinio innanzi alla Cassazione (cfr. *Bollettino Ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia*, 28 febbraio 1933, a. XI, Roma, 1933). Il 14 aprile 1914, fondò il Sodalizio friulano di Venezia insieme a Vittorio Bernardinis e Vincenzo Barbaro. Nel dopoguerra il suo nome è legato alla redazione del patto colonico (1919) insieme a Emilio Prosdocimi, appartenente all'Unione del lavoro interdistrettuale di Mirano. Fu rappresentante della Deputazione provinciale di Venezia e membro supplente della Commissione superiore per l'accertamento e la liquidazione dei danni di guerra avente sede in Venezia e sorta nel 1921. Successivamente divenne membro della Corte d'appello di Venezia (cfr. *Bollettino ufficiale del Ministero di grazia e giustizia*, Roma, 1945, p. 344) e della Commissione per lo studio e applicazione dei decreti prefettizi nn. 14442 e 14074 del 17 e 28 maggio 1945 concernenti la reintegrazione degli israeliti nei loro diritti di proprietà e la revoca dei decreti di confisca e sequestro emessi dall'ex capo della Provincia di Venezia (cfr. L. SEGRE, *Gli ebrei a Venezia 1938-1945. Una comunità tra persecuzione e rinascita*, Venezia, 1995, p. 247).

²⁵⁴ Realizzato in fretta e con uno stile sobrio, chiaro e semplice, il manuale di Anzil rifugge da articolate disquisizioni giuridiche che avrebbero reso l'opera troppo voluminosa e difficilmente comprensibile da parte dei non addetti ai lavori. Lo scopo dell'Autore era quello di raccogliere in un sol corpo tutti i decreti emanati sino a quel momento sui danni di guerra al fine di agevolarne la consultazione. Perno fondamentale del lavoro di Anzil era il Testo Unico del 1919, tuttavia egli ritenne utile analizzare anche i decreti anteriori, poiché dal loro esame si sarebbe potuto scorgere «lo svolgimento del pensiero giuridico» nonché i «limiti dell'applicabilità delle diverse norme». *Ivi*, p. 9.

All'epoca era ancora imperante il principio che parificava la guerra ad un evento calamitoso. Di conseguenza, i danni di guerra erano considerati una sorta di calamità ineliminabile e, come tali, dovevano essere sopportati dalle vittime. La descrizione della 'grande guerra' assumeva spesso contorni apocalittici, essendo assimilata ad un terremoto o ad un uragano: la devastazione delle terre venete, «impoverite e dissanguate dall'invasore», e le «torme dei profughi fuggenti innanzi all'invasore»²⁵⁵ all'indomani della 'rotta di Caporetto', insprirono il dibattito sui risarcimenti. Esso coinvolse giuristi, parlamentari dei territori interessati nonché i Comitati d'azione²⁵⁶.

L'ostacolo principale era rappresentato da «difficoltà di natura politica e di tradizione storica che occupavano la mente dello statista e del giurista»²⁵⁷. In nome della rinascita economica delle regioni martoriate dal conflitto, occorreva affermare con forza un «preciso obbligo a prescindere dalla considerazione se la nostra tradizione giuridica riconoscesse o meno il principio del risarcimento dei danni causati dalla guerra»²⁵⁸.

La prima guerra mondiale segnò un'epocale cesura anche in tema di danni di guerra. La visione tradizionale, secondo la quale le vittime del conflitto avrebbero dovuto sopportare il peso delle devastazioni, si era formata in epoche «in cui la guerra era combattuta dagli eserciti quali forze a sé stanti e, per così dire, distinte dalla popolazione civile»²⁵⁹. Con lo scoppio del primo conflitto mondiale, invece, «l'indole nuova della guerra dei popoli e delle nazioni» implicava «l'impiego di tutte le risorse morali e materiali del Paese accomunandone tutte le contrade e tutte le genti in una medesima sorte»²⁶⁰. Si trattava quindi di un vero e proprio cambio di paradigma.

²⁵⁵ *Ivi*, p. 5.

²⁵⁶ «Nobili voci si elevarono da parte di uomini politici, di scrittori, di filantropi ad invocare adeguati provvedimenti per le misere terre venete». *Ibidem*.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ *Ivi*, p. 3.

²⁵⁹ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 557.

²⁶⁰ *Ibidem*.

Tuttavia, i primi interventi nei confronti delle «infelici vittime della guerra»²⁶¹ si posero in continuità con il passato. I danni di guerra furono paragonati ai danni causati dai terremoti di Messina del 1908 e della Marsica del 1915. Si prospettò, pertanto, la possibilità di applicare per analogia le stesse norme già esistenti relative ai mutui di favore con il contributo dello Stato²⁶².

Durante la guerra fu invocata una legislazione speciale che, in nome dei principi del patriottismo, umanità e giustizia, avrebbe dovuto evitare che le conseguenze negative della guerra gravassero esclusivamente su una parte della popolazione. Per ripristinare l'equilibrio precedente il conflitto, ci si appellava all'azione peregratrice e integratrice dello Stato, auspicando un suo pronto intervento. Il criterio negativo della forza maggiore fu progressivamente scardinato mercé ragioni di logica giuridica e sulla base di considerazioni politiche «nel senso della costituzione stessa della Nazione, che è un aggregato di valore psicologico ed etico»²⁶³. Le principali ragioni che giustificarono l'adozione di una normativa sul risarcimento dei danni di guerra furono quattro: 1) il primo criterio di giustificazione scaturiva «dalla coscienza stessa della Nazione avente ragione di assistenza e di progresso nel concorde volere e nell'interesse di tutti i cittadini»²⁶⁴; 2) la guerra di redenzione nazionale non avrebbe dovuto lasciare «dietro di sé scie di rammarico» poiché «la luminosa serenità della vittoria non doveva essere offuscata agli occhi di alcuno»²⁶⁵; 3) assicurare una rinascita economica attraverso la ripresa delle attività lavorative; 4) evitare l'eccessiva divergenza economica tra le regioni impoverite dalla guerra e quelle che invece si erano addirittura arricchite. Tale disparità infatti sarebbe stata «oltreché intrinsecamente ingiusta anche politicamente immorale»²⁶⁶.

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² Cfr. L. DE FEO, *Danni di guerra*, cit., pp. 29, 30.

²⁶³ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 557.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ *Ivi*, p. 558.

²⁶⁶ V. ROLANDI RICCI, *op. cit.*, p. 38.

La pressione dell'opinione pubblica sul tema non lasciò indifferente il legislatore, il quale intervenne sin dall'entrata in guerra del Regno d'Italia. Tra il 1915 e il 1917 furono emanati infatti nove decreti²⁶⁷. Essi offrirono però soluzioni insufficienti rispetto alle reali necessità. Erano in definitiva «prov-

²⁶⁷ Cfr. decreti del 30 maggio 1915, n. 814; 17 giugno 1915, n. 957; 24 giugno 1915, n. 1014; del 14 novembre 1915, n. 1642; del 10 febbraio 1916, n. 163 (semplificazione normativa sull'accertamento dei danni); del 3 settembre 1916, n. 1276; del 5 novembre 1916, n. 1582; del 9 luglio 1916, n. 892; del 17 giugno 1917, n. 1068. I decreti nn. 1014 e 1642 del 1915 disciplinarono i risarcimenti per i danni arrecati a persone o cose a causa di atti di ostilità del nemico contrari al diritto di guerra e alle consuetudini generalmente ammesse e riconosciute (bombardamenti su città o su edifici non difesi). Per ristorare tali danni furono utilizzati dei fondi speciali derivanti dalla confisca delle navi mercantili nemiche, di merci nemiche o dai noli di navi mercantili nemiche. I danni in questione però davano diritto al risarcimento ai sensi del Regolamento dell'Aja del 1907 solamente nei riflessi tra Stato e Stato (cfr. A. ANZIL, *op. cit.*, p. 10). Con il decreto n. 1014 lo Stato, sollevato dall'obbligo di indennizzo, autorizzò il prelievo dalla cassa deposito e prestiti della Gente di Mare del compartimento marittimo di Genova (*ex art.* 6 del decreto 17 giugno 1915, n. 957). Se il fondo fosse risultato insufficiente, le navi mercantili nemiche si sarebbero potute dichiarare prede così da procedere alla confisca. Tale decreto, inadeguato innanzi alle esigenze belliche, fu integrato dal n. 1642, il quale stabilì la procedura e definì le modalità con cui avrebbero dovuto essere trasmesse le domande relative a tali indennizzi e i mezzi relativi all'accertamento dei danni. Gli atti, raccolti dal prefetto, venivano trasmessi al Governo e successivamente alla Commissione delle prede per la valutazione definitiva del danno; la ripartizione tra i danneggiati sarebbe avvenuta a pace conclusa, in proporzione ai danni accertati e alla somma disponibile. Cfr. L. DE FEO, *Danni di guerra*, cit., p. 35. Dall'analisi dei provvedimenti del 1915 si possono trarre le seguenti considerazioni: 1) lo Stato non riconosce la propria responsabilità innanzi ai danni di guerra; 2) la riparazione non è né integrale né immediata; 3) i decreti riproducevano il contenuto della Convenzione dell'Aja, la quale contemplava sì la responsabilità del nemico nei rapporti tra Stati, ma non l'utilità dello Stato nei rapporti con i cittadini 4) i decreti del 1915 (emanati ben prima dell'offensiva austriaca nel Vicentino) furono una risposta ai «barbari sistemi di guerra praticati dal nemico» (bombardamenti di edifici civili non difesi e ai siluramenti delle navi commerciali italiane) dai quali scaturiva un tipo di danno che è «individuale, circoscritto e inflitto in spregio alla civiltà». L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 78. I bombardamenti di Asiago e Arsiero, avvenuti nel maggio 1916, non rientravano nel campo di applicazione dei decreti del 1915 poiché non si trattava più di edifici e paesi indifesi. Al cospetto di tale scenario, furono emanati molteplici provvedimenti «frammentari e saltuari» da parte dell'autorità militare: furono «semplici palliativi», nient'altro che «singole felici iniziative». Mancava ancora una «vasta azione di governo». *Ibidem*.

vedimenti monchi, inadatti e inadeguati»²⁶⁸, che Luciano De Feo con ironia paragonò a meri «atti di giusta rappresaglia»²⁶⁹. Proprio per questo, i giuristi iniziarono ad affrontare il problema, coadiuvando le istanze dei parlamentari delle regioni interessate (Veneto e Friuli). Le due principali richieste furono: 1) una legislazione «ampia e pronta» relativa al risarcimento dei danni di guerra, destinata a dar vita ad «una forma chiara e solenne di mutualità assicuratrice»²⁷⁰; 2) l'istituzione di un'apposita magistratura arbitrale per l'accertamento «rapido ed esatto dei danni risarcibili: accertamento che fosse però coscienzioso e rigoroso [...] ma tuttavia franco delle solite formalità e delle solite lungaggini burocratiche»²⁷¹. Per questo «santissimo fine»²⁷² lo Stato avrebbe potuto trovare i fondi necessari inasprendo le tasse oppure imponendone di nuove.

In Germania, la legge del 3 luglio 1916 sancì il risarcimento dei danni di guerra, reperendo i fondi dal bilancio nazionale. La legge impose l'accertamento dei danni di guerra a cura di specifiche Commissioni ma negò ogni diritto ai privati quanto al risarcimento dei danni stessi²⁷³. In Francia, invece, il 26 novembre 1914, il Parlamento approvò all'unanimità una legge che sancì «il diritto alla riparazione dei danni materiali risultanti dai fatti di guerra». Il primo articolo di questa «ardita e grandiosa legge»²⁷⁴ affermò solennemente «l'uguaglianza di tutti i francesi e la solidarietà della nazione rispetto ai cariichi di guerra». Il Governo, con decreto del 4 febbraio 1915, definì i modi di accertamento dei danni, presentando l'anno dopo alla Camera un disegno di legge sui risarcimenti composto

²⁶⁸ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 558.

²⁶⁹ Cfr. L. DE FEO, *Danni di guerra*, cit., p. 36.

²⁷⁰ V. ROLANDI RICCI, *op. cit.*, p. 38.

²⁷¹ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 558.

²⁷² *Ibidem.*

²⁷³ Cfr. *ivi*, p. 560.

²⁷⁴ Tale legge, come ebbe modo di evidenziare Livio Marchetti, suscitò l'attenzione di tutti gli Stati coinvolti nella guerra: «larga eco di commenti e di plausi ha suscitato in Europa il dibattito oratorio di palazzo Borbone sulla ardita e grandiosa legge francese, tendente a riparare tutti e senza eccezione, a spese del pubblico bilancio, i danni causati dall'invasione tedesca». L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 71.

da 43 articoli. Mentre nel 1871 il presidente francese Adolphe Thiers si oppose alla proposta di considerare risarcibili i danni cagionati dall'impeto del conflitto, classificati come caso fortuito e come tali inidonei a configurare un debito per lo Stato, nel 1916 la nuova proposta di legge non menzionava più la parola indennizzo (*dédommagement*) bensì riparazione (*réparation*) e non distingueva inoltre tra danni preordinati e immediati²⁷⁵. In nome di una piena e concreta solidarietà sociale²⁷⁶, la Francia cercò così di realizzare nel 1916 ciò che non riuscì ad ottenere nel 1871, a causa sia delle diverse condizioni economiche sia della pregiudiziale di Thiers, secondo cui lo Stato, lungi da potersi configurare come debitore, avrebbe potuto solamente intervenire a favore di determinate categorie di danneggiati per concedere un soccorso²⁷⁷. Il 23 gennaio 1917, la Camera francese, presieduta da Paul Deschanel, approvò, «con ammirevole umanità»²⁷⁸, il «grande progetto di legge»²⁷⁹ sui danni di guerra, «esempio meraviglioso di giustizia e equità»²⁸⁰. Due anni dopo, il 17 aprile 1919, il progetto elaborato dalla 'Commissione dei quarantaquattro' si trasformò finalmente in legge. La Repubblica francese, «gloriosa antesignana di ogni affermazione di umana solidarietà»²⁸¹, proclamò solennemente l'uguaglianza e la partecipazione di tutti i francesi di fronte ai danni della guerra. Non si trattava solamente dell'affermazione dell'astratto principio di fratellanza. La legge francese era portatrice altresì di «un giusto principio di diritto»²⁸²: i cittadini, infatti, oltre ad essere uguali nei diritti lo erano anche nei doveri: «la uguaglianza negli oneri ha per

²⁷⁵ Come notava Ascoli, le distinzioni andavano ormai perdendo di valore poiché superate dalla legislazione. Cfr. A. ASCOLI, *op. cit.*, p. 54.

²⁷⁶ Il primo ministro francese René Viviani definì il risarcimento un debito imposto dalla solidarietà alla sovranità della nazione. Cfr. G.C. BUZZATI, *op. cit.*, p. 59.

²⁷⁷ Una breve analisi del progetto di legge francese fu tracciata da A. ASCOLI, *op. cit.*, pp. 54-58.

²⁷⁸ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 560.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ L. DE FEO, *op. cit.*, p. 36.

²⁸¹ *Ivi*, p. 37.

²⁸² A. ASCOLI, *op. cit.*, p. 56.

corrispettivo la solidarietà nazionale»²⁸³. La legge in parola, espressione della «condotta liberalissima e patriottica del Governo francese»²⁸⁴, sancì il risarcimento di qualsivoglia danno materiale e diretto²⁸⁵, lecito e illecito, arrecato dalle truppe nazionali o dagli eserciti nemici ai beni mobili e immobili dei cittadini francesi: una guerra nazionale riceveva così, in Francia, una riparazione nazionalmente intesa e applicata»²⁸⁶.

Il primato di una compiuta legislazione sui danni di guerra spetta però al Regno d'Italia. Poco prima dell'entrata in vigore della legge francese, infatti, il decreto luogotenenziale dell'8 giugno 1918, n. 780 pose le fondamenta per «una codificazione, si può quasi dire, del nuovo sistema»²⁸⁷. Diversamente dal 1915, prese forma una normativa, informata al principio della solidarietà nazionale, che disciplinò i risarcimenti per i danni cagionati dalle truppe nazionali o alleate nello svolgimento delle operazioni belliche di difesa e offesa, regolamentando gli indennizzi per i danni arrecati dall'esercito nemico nei casi in cui quest'ultimo si fosse attenuto ai principi del diritto di guerra vigente. Il primo articolo del decreto in parola recitava: «Ai fini di restaurare la ricchezza nazionale e la piena efficienza produttiva delle Province invase, è riconosciuto il diritto al risarcimento dei danni di guerra nei limiti e colle modalità, che saranno stabiliti con legge speciale, che sarà fra breve presentata».

Il decreto appena menzionato e i provvedimenti sui danni di guerra che da esso trassero ispirazione furono elaborati nel quadro del convulso periodo di transizione dallo stato di guerra allo stato di pace. In questo contesto, con il d.lgt. 21 marzo 1918, n. 361, assunse forma definitiva la Commissione reale per il dopoguerra, incaricata di avviare e portare a termine la cosiddetta 'smobilitazione legislativa'. Bollata con il super-

²⁸³ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op.cit.*, p. 560.

²⁸⁴ L. DE FEO, *Danni di guerra*, cit., p. 37.

²⁸⁵ Parecchio animate furono le discussioni relative all'interpretazione dei concetti di danni diretti e indiretti: prevalse la linea del relatore Georges Desplas, il quale concluse «essere questo un punto di discriminazione da abbandonare al lavoro della giurisprudenza». L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 74.

²⁸⁶ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 560.

²⁸⁷ *Ibidem*.

lativo ironico di ‘Commissionissima’ dall’*Avanti!*.²⁸⁸, essa era composta da 635 membri suddivisi in due Sottocommissioni e in 27 sezioni (dalla marina mercantile all’insegnamento artistico). Lo scopo principale fu quello di sistemare il diritto di guerra separando il ‘diritto istantaneo-emergenziale’, ossia i provvedimenti decaduti in quanto strettamente connessi alle esigenze belliche, da quelle norme che, di converso, avevano fortemente intaccato il tessuto normativo italiano. All’interno della Prima Sottocommissione (questioni giuridiche, amministrative e sociali) guidata da Scialoja²⁸⁹ e suddivisa in dodici sezioni, la sezione V, coordinata da Vittorio Polacco, fu incaricata dello studio della ricostruzione della ricchezza nazionale nelle terre invase.

I decreti del 1918 sui danni di guerra traggono origine dai primi studi ufficiali e completi sul tema in parola. Il primo fu elaborato dalla Commissione nominata dall’Alto Commissariato per i profughi di guerra. I risultati vennero riassunti nella relazione²⁹⁰ redatta da Vittorio Polacco il 6 febbraio 1918 e presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri cinque giorni dopo. Successivamente, il 26 maggio 1918, il giurista padovano tenne una conferenza sull’argomento in questione presso il Circolo giuridico di Roma²⁹¹. Seguendo i criteri espressi in tale relazione, Polacco stilò insieme a Carnelutti uno schema di disegno di legge²⁹², approvato il primo giugno

²⁸⁸ Cfr. *Avanti!*, 18 luglio 1918.

²⁸⁹ La Seconda Sottocommissione, invece, presieduta dal deputato Edoardo Pantano, si occupava delle materie economiche, in prevalenza industria, commercio e agricoltura.

²⁹⁰ Cfr. V. POLACCO, *Sul risarcimento dei danni di guerra. Relazione a S.E. il presidente del consiglio dei ministri*, in *Rivista di diritto civile*, 1918, X, pp. 106-133.

²⁹¹ Cfr. V. POLACCO, *Risarcimento dei danni di guerra. Conferenza detta al Circolo Giuridico il 26 maggio 1918*, Roma, 1918. Il risarcimento dei danni di guerra, tema oggetto di discussione, era concepito da Polacco in termini di solidarietà sociale. Il concetto di solidarismo (sintesi e superamento del conflitto tra il collettivismo socialista e l’individualismo liberale) si inseriva così nelle categorie del diritto privato. Cfr. C. LATINI, *Inter armis silent leges*, cit., p. 102.

²⁹² Cfr. V. POLACCO, *Schema di un disegno di legge sul risarcimento dei danni di guerra*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1918, XVI, p. 346. Sulla

1918 in occasione dell'adunanza della Commissione generale per lo studio dei provvedimenti relativi ai danni di guerra. La sezione V, invece di elaborare uno studio *ex novo* sui danni di guerra, sfruttò lo schema di legge già predisposto da Polacco e Carnelutti²⁹³. Nelle sedute dal 13 al 16 settembre 1918, la sezione V esaminò il progetto proponendo alcune modifiche²⁹⁴. L'*iter* normativo postbellico relativo al risarcimento dei danni di guerra si completò tra la fine del 1918 e l'inizio dell'anno successivo con l'emanazione del d.lgt. del 16 novembre 1918, n. 1750²⁹⁵, che proclamò il diritto al risarcimento integrale, e

relazione e sullo schema di legge si veda il commento del direttore generale dell'Unione Edilizia Nazionale Cesare Cagli: C. CAGLI, *La riparazione dei danni di guerra*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1918, XVI, pp. 150-164.

²⁹³ Il disegno di legge assegnava un certo margine di libertà al danneggiato in termini di reimpiego della somma erogata per la ricostituzione del bene deteriorato o distrutto. Tale posizione, sostenuta con decisione da Polacco, risultò minoritaria all'interno della Sezione V. Infatti, la maggioranza decise di riconoscere l'indennizzo solo in favore di chi realizzasse concretamente il reimpiego, negandolo in caso contrario. Anche sull'utilizzo dei termini risarcimento e indennizzo la Sezione si divise. Ad esempio, in tema di risarcimento, vi fu chi sostenne la piena di libertà di reimpiegare o meno la somma corrisposta (Carlo Lessona) e chi invece richiese il ripristino dello *status quo ante* (Carnelutti). Cfr. *Studi e proposte della Prima Sottocommissione presieduta dal sen. Vittorio Scialoja*, Roma, 1920, p. 518.

²⁹⁴ Le modifiche proposte riguardavano: 1) qualità e quantità dei beni da risarcire; 2) condizioni del diritto a risarcimento; 3) oggetto di risarcimento; 4) tempo e modo del pagamento dell'indennità; 5) procedure per le controversie relative alle indennità. Così, «con questi intendimenti e con questi chiarimenti la sezione V si onora di presentare e raccomandare l'unito schema di un disegno di legge [...] che ritiene corrispondere a esigenze improrogabili di giustizia e contenere il principio vitale della rigenerazione delle plaghe riconsacrate dal sangue benedetto dei soldati italiani». *Ivi*, p. 531.

²⁹⁵ Esso contribuì ad indicare una parte delle modalità regolatrici dei risarcimenti. Il decreto in parola fu modificato dal d.lgt. del 27 febbraio 1919, n. 239. Quest'ultimo pose fine al dibattito circa il significato da assegnare all'espressione 'fatto di guerra'. Prevalse l'orientamento che faceva rientrare nei 'fatti di guerra' non solo le azioni poste in essere da forze armate (nazionali, alleate o nemiche) coordinate alla preparazione e alle operazioni di guerra ma anche i fatti che, pur non essendo coordinati alla preparazione e alle operazioni belliche, erano stati occasionati dalle stesse (art. 3). Il risarcimento era ammesso, ai sensi dell'art. 5, per la perdita, distruzione, o deterioramento di cose mobili o immobili a causa di un fatto di guerra. Tali eventi si sarebbero però dovuti verificare all'interno del Regno, nelle regioni annesse o nelle colonie.

con il TU del 27 marzo 1919 n. 426 che «diede corpo e forme precise al nuovo istituto»²⁹⁶.

11. Conclusioni

Dal punto di vista della folta normativa emergenziale²⁹⁷, la prima guerra mondiale costituì «un evento che solca e modifica la continuità della storia giuridica, che marca un prima e un dopo, quali paesaggi qualitativamente e non solo cronologicamente diversi per il giurista»²⁹⁸. Polacco, scrive Paolo Grossi, «ne è investito in pieno», anzi «si lascia investire»²⁹⁹.

Per il giurista padovano, il primo conflitto mondiale rappresentava «il crogiuolo ardente in cui tanta parte del pubblico e del privato diritto si riplasma e si rinnova»³⁰⁰. Egli è testimone dell'eccezionalità di questo frangente storico, è consapevole di vivere un vero e proprio momento di transizione. Un passaggio, ricorda Grossi, in cui qualcosa di profondo «sta maturando per il divenire del diritto italiano»³⁰¹, un periodo nel quale «si superano vecchie cabale e si ha un rapido processo di osmosi fra giuridico e metagiuridico»³⁰². È questa la 'cesura della guerra'.

Nel campo dei danni di guerra, la visione che privilegiava la maestà dello Stato rispetto alle situazioni dei privati cedeva il passo all'affermazione del diritto al risarcimento dei danni

²⁹⁶ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 560. *Conditio sine qua non* per il riconoscimento dei danni di guerra era la cittadinanza italiana oppure lo *status* di suddito del Regno o delle Province annesse. Il Testo Unico non disciplinò la fattispecie dei danni cagionati a causa della guerra ai cittadini italiani residenti all'estero.

²⁹⁷ Sul punto, si rimanda a 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. SCUMÈ, Torino, 2012, pp. 187-215.

²⁹⁸ P. GROSSI, *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Milano, 2008, p. 180.

²⁹⁹ *Ibidem*.

³⁰⁰ V. POLACCO, *Risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 4.

³⁰¹ P. GROSSI, *op. cit.*, p. 181.

³⁰² *Ivi*, p. 182.

da evento bellico. Le «autolimitazioni dello Stato moderno»³⁰³ e le obbligazioni che quest'ultimo giuridicamente contraeva verso i cittadini (con riferimento altresì ai suoi legittimi atti di imperio, come quelli connessi alla guerra) conducevano alla seguente conclusione: la pretesa del privato all'indennizzo dei danni di guerra, lungi dall'essere soddisfatta attraverso una mera assistenza o soccorso elargito dallo Stato, acquisiva il carattere di vero e proprio diritto.

Andava affermandosi così l'idea che la Nazione avesse uno specifico e sacro dovere: quello di «ridar vita ad alcunché di morto che è in lei, e che senza il suo concorso non ha forze per risorgere»³⁰⁴. Pertanto, il tema oggetto del presente studio rappresenta, ad avviso di chi scrive, una sorta di cartina tornasole di questa particolare epoca di transizione, densa di cambiamenti politici, giuridici e sociali.

Il «cataclisma mondiale»³⁰⁵ della guerra aveva fatalmente provocato un mutamento radicale dei «tradizionali concetti giuridici, o l'apparizione di orientamenti e fenomeni giuridici nuovi»³⁰⁶. Non tutto il diritto bellico però, quantunque caratterizzato da vizi formali e sostanziali, avrebbe dovuto scomparire dall'orizzonte giuridico italiano. Come ricordava Salvatore Galgano, «nonostante il carattere eminentemente transitorio delle sue disposizioni, non tutto con il cessare delle necessità o della ragion d'essere contingente onde trasse origine, deve divenire caduco»³⁰⁷. La guerra e la sua legislazione eccezionale

³⁰³ V. POLACCO, *Risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 9.

³⁰⁴ L. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 79.

³⁰⁵ V. POLACCO, *Sul risarcimento dei danni di guerra*, cit., p. 108.

³⁰⁶ La parola risarcimento «non va intesa come nel diritto privato là dove esso regola l'obbligo di indennizzo per danni recati con colpa. Piuttosto, mancando affatto la colpa nello Stato a cui la nostra santa guerra di nazionali rivendicazioni si è imposta per volere di popolo e come ineluttabile necessità storica, converrà tener presente quel diverso concetto di responsabilità, compatibile con l'assenza di colpa, che sempre più tende a farsi strada nel diritto pubblico riguardo ad atti pur legittimi d'imperio che compia lo Stato in quanto per il bene della collettività ne patiscono danno alcuni privati, di che è caratteristico esempio, per tacer d'altri, l'art. 46 della legge 1865 sull'espropriazione per pubblica utilità». *Ivi*, pp. 108, 109

³⁰⁷ S. GALGANO, *La smobilitazione legislativa*, in *Il diritto commerciale*, 1918, XII, p. 304. Sul tema in parola si veda anche F. VASSALLI, *Intorno alla*

offrirono al giurista e al legislatore un osservatorio privilegiato per valutare la 'tenuta' degli istituti tradizionali, ormai consolidati nel tempo, e al contempo un banco di prova per sperimentare nuovi principi giuridici³⁰⁸. Alcuni provvedimenti bellici, dettati dalla situazione di emergenza, avviarono infatti

un'audace ribellione a dogmi e principii ormai generalmente ricevuti, od un'irruzione più o meno larga e profonda in opprimenti sistemi formalistici saldamente costruiti, od una prima timida ed incerta attuazione legislativa di riforme più vaste da tempo propugnate dalla dottrina e di aspirazioni affermatesi nella giurisprudenza³⁰⁹.

Nonostante il tanto atteso decreto del 1919 fu salutato con grande favore dall'opinione pubblica, i problemi legati alla sua attuazione finirono per deludere le aspettative. Le responsabilità, secondo Anzil, erano da attribuire al Governo, il cui operato si rivelò incerto, deficiente e caotico, nonché al perpetuo conflitto di competenza tra le varie autorità preposte a dare attuazione ai provvedimenti:

cosiddetta smobilitazione legislativa, in *Il diritto commerciale*, 1920, XII, pp. 14-28.

³⁰⁸ Sui riflessi della guerra sul diritto civile e commerciale cfr. F. FERRARA, *Influenza giuridica della guerra nei rapporti civili*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 1915, XIII, pp. 25-47; P. COGLIOLO, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale con una parte speciale sopra la colpa, i danni, la forza maggiore*, Torino, 1917; A. GALIZIA, *Lo stato di guerra e i rapporti di diritto commerciale*, in *Il diritto commerciale*, 1914, VI, pp. 98-107; F. VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato (1918)*, in *Studi giuridici*, II, Roma, 1939, pp. 377-403. Per un approfondimento sui risvolti giuridici della 'grande guerra' e sull'impatto di quest'ultima nel mondo del diritto si rimanda a R. BONINI, *Il diritto privato dal nuovo secolo alla prima guerra mondiale. Linee di storia giuridica italiana ed europea*, Bologna, 1996; R. BRACCIA, *op. cit.*, pp. 187-215; F. ROGGERO, *Il diritto al fronte. Trasformazioni giuridiche e sociali in Italia nella grande guerra*, Soveria Mannelli, 2020; *L'Europa a cent'anni dalla prima guerra mondiale. Storia, politica, diritto*, a cura di R. PETRI, M.L. PICCHIO FORLATI, Torino, 2020; *Università e Grande Guerra in Europa. Medicina, scienze e diritto*, a cura di F. AGOSTINI, Milano, 2021, p. 246 ss.

³⁰⁹ S. GALGANO, *op. cit.*, pp. 304, 305.

dopo sei mesi dalla liberazione poco finora è stato compiuto a pro delle disgraziate nostre popolazioni. Pur riconoscendo che il compito dello Stato era oltremodo complesso e difficile, dobbiamo constatare che le buone intenzioni, da cui molti senza dubbio furono animati, non furono consacrate dai fatti³¹⁰.

Negli anni Trenta del secolo scorso, la legislazione relativa ai danni di guerra appariva ormai «un semplice precedente – scrivevano Fraghì e Guidi – che auguriamo non debba mai servire»³¹¹. Questa effimera speranza fu fatalmente destinata ad infrangersi innanzi al secondo conflitto mondiale. Tuttavia, i decreti luogotenenziali sui danni di guerra costituirono almeno un «suggerimento e un esempio per una legge generale e di carattere permanente nella storia del nostro diritto»³¹².

³¹⁰ A. ANZIL, *op. cit.*, p. 6.

³¹¹ F. FRAGHÌ, G. GUIDI, *op. cit.*, p. 561.

³¹² *Ibidem*. Per uno sguardo circa l'evoluzione normativa delle riparazioni nel secondo dopoguerra si rinvia a A. GALLO, *op. cit.*; A. VISCO, *La riparazione dei danni di guerra alla popolazione civile*, Milano, 1943; G.M. MORPURGO, *I danni per causa o in occasione della guerra*, Roma, 1954; G. DANESE, *I limiti all'indennizzo nel risarcimento dei danni di guerra*, Roma, 1962; G. GIOSCIA, *I danni di guerra. Scritti e documenti (1949-1964)*, Milano, 1965.

ALESSANDRO AGRÌ, La riparazione dei danni di guerra in Italia: dibattito dottrinale e provvedimenti legislativi tra la fine dell'Ottocento e la prima guerra mondiale

Il risarcimento dei danni di guerra, tema assai dibattuto in Italia e in Europa tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del secolo successivo, rappresenta la cartina tornasole di quella 'rivoluzione' giuridica e sociale che fu la 'grande guerra'. Il Regno d'Italia, uscito vittorioso dal conflitto, non poteva ignorare il preoccupante scenario postbellico. Giuristi e parlamentari intrapresero così un acceso dibattito sulla complessa materia delle riparazioni di guerra, sviluppando e ampliando le teorie elaborate sin dal XVIII secolo. In nome della 'solidarietà sociale' e dell'"equità distributiva", veri e propri *leit motiv* dell'epoca, la dottrina, ritenendo insufficienti gli indennizzi e gli sgravi fiscali concessi dallo 'Stato benefattore', invocò un provvedimento normativo che riconoscesse ai cittadini italiani il diritto al risarcimento dei danni di guerra. Il TU del 1919 costituì, pertanto, non solo un 'approdo legislativo' ma anche un punto di riferimento per i provvedimenti sui danni di guerra che verranno adottati all'indomani del secondo conflitto mondiale.

Parole chiave: guerra, danni, risarcimento, dottrina, legislazione.

ALESSANDRO AGRÌ, The compensation for war damage in Italy: doctrinal debate and legislation between the end of the 19th century and the First World War

The compensation for war damage was a heavily debated topic in Italy and Europe between the end of the 19th century and the beginning of the next one. It represents a sort of litmus test of the juridical and social 'revolution' within the 'great war'. After winning the conflict, the Kingdom of Italy could not overlook such an alarming post war scenario. Jurists and politicians started a vibrant debate concerning the complicated issue of war reparations, by developing and extending the theses elaborated since the 18th century. On behalf of the principles of 'social solidarity' and 'equitable distribution', the real *leit motiv* of those times, the doctrine considered inappropriate the simple tax breaks granted by the 'benefactor State', and claimed an act that would acknowledge the right of reimbursement to all Italian citizens. The Consolidation Act enacted in 1919 symbolizes not only a 'legislative landing place' but also a point of reference for the forthcoming laws issued in the aftermath of the Second World War.

Key words: war, damage, compensation, doctrine, legislation.