**Il linguaggio normativo della Grande Guerra**

di Guido Melis

**1. Le leggi come proiettili.**

Nell’affrontare tra i primi nell’anno 1919 quella che chiamava “la legislazione di guerra” Filippo Vassalli, allora appena trentaquattrenne, parlava di un “immane cataclisma”, “passato – aggiungeva – sugli spiriti e sulle forme del diritto privato”. Un cataclisma – proseguiva – “che ha nome legislazione di guerra, non meno per l’intensità che quasi assomiglia a quella della fabbricazione dei proiettili, che per la novità dei principi giuridici introdotti con travolgente audacia nella compagine del nostro ordinamento giuridico”[[1]](#footnote-1).

“Nuove forme di protezione”, “crisi del diritto privato”: l’analisi riecheggiava lo smarrimento della cultura dei giuristi del primo Novecento di fronte alle novità radicali introdotte dalla guerra. Un privatista più anziano di Vassalli, Gabriele Faggella, aveva del resto appena scritto sulla “Rivista di diritto pubblico” di “una vasta e complicata, non coordinata, massa di provvedimenti legislativi, i quali ormai costituiscono un nuovo diritto obiettivo inorganico, un vero e proprio *ius militum*”[[2]](#footnote-2). E aveva proseguito:

“Nel campo del diritto delle persone questa legislazione bellica ha creato diversi enti giuridici, attribuendo loro capacità più meno limitata a seconda degli scopi prefissati. Abbiamo così comitati di assistenza civile, enti autonomi dei consumi, commissioni provinciali di agricoltura, l’Opera Nazionale per l’assistenza e la protezione degli invalidi di guerra e istituti connessi, che possono essere elevati ad enti morali, il comitato nazionale e i comitati provinciali per gli orfani di guerra, l’Opera Nazionale per gli orfani dei contadini morti in guerra, consorzi agrari . Tutti questi comitati ed enti sono destinati a sopravvivere nel nostro diritto”[[3]](#footnote-3).

Veniva meno, nella caotica e “eversiva” produzione normativa, travolgente ogni ordine e sistema, la distinzione stessa tra diritto privato e diritto pubblico:

“La legislazione di guerra – era di nuovo Vassalli a notarlo – comincia a offrire i segni d’un più intenso interessamento dello Stato, nelle grandi aziende industriali e commerciali. La guerra, anche qui, ha affrettato la maturazione dei processi in corso, ha tramutato in pratica quel che di abbozzato o definito si agitava nel campo delle teorie”; insomma “la partecipazione dello Stato alle imprese industriali nella forma di partecipazione azionaria”[[4]](#footnote-4).

Secondo un bilancio tracciato da un giovane ufficiale non ancora congedato, il futuro ministro delle Finanze del fascismo Alberto De Stefani[[5]](#footnote-5), furono in complesso 2945 i decreti prodotti dopo il 1915 ancora in vigore nel 1921 nel solo settore economico-finanziario: interi campi della vita economica e sociale ignorati dallo Stato d’inizio secolo erano stati ora letteralmente “invasi” da norme. Quasi tremila leggi in quel solo settore: se si calcola che nei primi anni Quaranta il “prodotto legislativo” complessivo sarebbe stato calcolato, secondo il guardasigilli fascista Grandi, in circa10 mila leggi, si può comprendere quale rilevanza avesse avuto quella subitanea produzione bellica.

Norme controverse peraltro; che spesso mescolavano ambiguamente l’interesse pubblico con quello dei privati. Bardature di guerra, le avrebbe sprezzantemente bollate il liberista Luigi Einaudi, feroce critico di quelle leggi e dei nuovi istituti che esse avevano creato. O magari – chissà – una nuova configurazione dei poteri pubblici in società divenute più complesse, come gli obiettava dalle colonne della socialriformista “Critica sociale” il nittiano Vincenzo Giuffrida, il primo prefatore italiano di un libro di Keynes[[6]](#footnote-6).

**2. I caratteri tipici della legislazione di guerra.**

La legislazione di guerra, in effetti, ebbe caratteri che la distinsero dalla normativa del periodo precedente e che, sia pure in modo mediato, si depositarono (verrebbe da scrivere si contagiarono) nella legislazione del periodo successivo.

Innanzitutto fu, in larghissima prevalenza, legislazione di matrice governativa, espressa tramite regi decreti (o più spesso decreti luogotenenziali), grazie al fatto che il Governo poté largamente avvalersi dei pieni poteri; furono stabilite consistenti deroghe ai regolamenti di contabilità dello Stato; in alcuni casi rilevanti vennero a cadere i controlli esercitati dalla Corte dei conti[[7]](#footnote-7). Inoltre la concreta emanazione, e prima ancora il processo di elaborazione di questo corpus normativo, fu appannaggio (ma su questo tornerò) di una burocrazia ministeriale cui si aggiunsero esponenti della élite militare e anche, in determinati casi, rappresentanti degli interessi economici coinvolti nelle norme.

Ciò coincise col carattere di “eccezionalità” assunto dal complesso della legislazione di guerra. Carlotta Latini ha indagato i gravi *vulnera* in tema di diritti statutari. “Quando il 25 maggio 1915 – ha scritto – il governo del re dichiarò guerra all’Austria-Ungheria, iniziava il cosiddetto tempo di guerra (25 maggio 1915). Una sola parte del territorio veniva considerata in stato di guerra e cioè come zona di guerra, creandosi in tal modo una distinzione giuridicamente artificiosa e incongruente, produttrice di equivoci e di confusione, specialmente nei rapporti giurisdizionali. Col regio decreto 22 maggio 1915, n. 703, veniva dichiarato lo stato di guerra per il territorio delle province di Sondrio, Brescia, Verona, Vicenza, Belluno ecc., quindi col regio decreto del 15 luglio 1915 n. 1104, la zona di guerra veniva allargata e con r.d. 14 settembre 1917 si verificava un ulteriore allargamento del territorio considerato in stato di guerra. Dopo i tumulti di Torino dell’agosto del 1917 anche la provincia di Torino veniva dichiarata in stato di guerra. Infine, tale stato veniva esteso a tutto il territorio del nord Italia il 1° dicembre 1917”[[8]](#footnote-8).

Non erano provvedimenti di poco conto. Ai comandanti militari “era riconosciuta una potestà legislativa”, con il potere di emanare bandi e ordinanze, nonché di stabilire regolamenti restrittivi delle libertà dei cittadini. Accanto a questa delega a carattere generale si aggiungeva poi sin dall’inizio della guerra “la delega legislativa attuata con l. 22 maggio 1915 n. 671, delega che si collocava nel solco della tradizione sardo-piemontese di trasferire i pieni poteri al governo nei momenti di emergenza, come in occasione delle guerre di indipendenza. Il 22 maggio 1915 veniva promulgata in Italia la legge n. 671 – detta appunto dei “pieni poteri” – la quale conferiva “al governo del Re poteri straordinari in caso di guerra”. Due mesi prima il parlamento italiano aveva approvato, ed il re promulgato, un’altra legge, quella del 21 marzo 1915, n. 273, “portante provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato” ma in realtà volta a reprimere lo spionaggio formulando nuove fattispecie di reato e stabilendo che per via di decreto delegato il governo potesse creare nuove sanzioni”. Commenta ancora Carlotta Latini: “Le due leggi, viste come un *unicum*, diedero al sistema dei “pieni poteri” quel complesso assetto giuridico-istituzionale che in molti discussero e commentarono e che caratterizzò l’esperienza giuridica, sotto il profilo pubblicistico, della Prima guerra mondiale e degli anni immediatamente successivi”[[9]](#footnote-9).

Dunque un carattere della legislazione di guerra, da porsi accanto a quello dell’eccezionalità, fu quello della sua vocazione autoritaria, nel senso di un indirizzo accentratore del potere di regolazione e sostanzialmente autoritario.

In terzo luogo – come ha notato di recente Fabio Ecca in un volume sulle spese di guerra (Ecca si occupa della commissione del 1920 sui “pescecani di guerra”) – questa legislazione fu caratterizzata “da un alto livello di disordine”, da un’elevata frammentazione (furono, lo si è detto, decreti, ma anche decreti brevi, di un solo articolo o di due-tre al massimo) e da gravi deficienze tecniche nella scrittura stessa delle norme[[10]](#footnote-10).

Ecca fa qualche esempio. Analizza in particolare il decreto legge 27 maggio 1915, n. 239, su cui si basò tutta la mobilitazione industriale, per osservare l’insufficienza della stessa definizione giuridica della guerra contenuta in quel testo: la guerra, annota, vi è considerata “come caso di forza maggiore non solo quando renda impossibile la prestazione, ma anche quando la renda eccessivamente gravosa, purché l’obbligazione sia stata assunta prima della data del decreto di mobilitazione generale”. Disposizione – osserva giustamente lo studioso – “inutile nella sua prima parte, in quanto si limitava a ribadire una disposizione del codice già esistente; interpretativa nella sua seconda asserzione perché equiparava l’eccessiva onerosità all’impossibilità di fornire la prestazione produttiva richiesta; assurda (se applicata alla lettera) nella sua terza parte, in quanto non si poteva non ritenere che anche dopo la pubblicazione del decreto di mobilitazione generale potessero accadere nuovi fatti, imprevedibili e inevitabili, che comportassero nuove spese”[[11]](#footnote-11).

Lo stesso concetto di “effettiva onerosità”, perno logico del provvedimento, era per così dire lasciato nel vago, senza che il legislatore offrisse alcun ausilio all’interprete per identificarlo come requisito necessario alla successiva correzione del prezzo della prestazione. Non era difficile intuire quali margini lasciasse quella genericità alla penetrazione di interessi illeciti, tanto più che la magistratura era impossibilitata ad intervenire dall’eccezionalità della situazione e l’amministrazione, contraente, era al tempo stesso giudice del contratto[[12]](#footnote-12).

Per certi versi la legislazione di guerra, specie in materia di forniture e rapporti con i fornitori, appariva infatti francamente autoritaria. Ecca cita il decreto legge n. 890 del 1915, nel quale “si dichiarava che per pubblici servizi ed opere pubbliche [dovessero] essere sempre osservate le rispettive leggi e capitolati”, ma poi subito si aggiungeva “che la Pubblica Amministrazione aveva la facoltà di sostituire o aggiungere nuove clausole, eliminando quelle che considerava non più eseguibili”[[13]](#footnote-13). Spesso, proprio in questo potere arbitrario dell’amministrazione risiedeva (come poi fu largamente appurato dalla commissione d’inchiesta sulle spese di guerra) il rischio concreto della sua possibile corruzione. Gli uffici decidevano, in base a una larga discrezionalità, senza più i vincoli normativi o derivanti da appalti regolarmente indetti e assegnati [[14]](#footnote-14).

Un quarto carattere della normativa emanata durante la guerra fu il definitivo abbandono del carattere di astrattezza e generalità della legge a favore di provvedimenti finalizzati e particolari, spesso leggi quasi *ad nomen* (o almeno rivolte a specifiche categorie o a interessi determinati). I provvedimenti emanati (cito come fonte NORMATTIVA: che però raccoglie per ora i dati apparsi in “Gazzetta ufficiale” a partire dal 1916: e si tenga conto che spesso trascorreva un intero anno tra l’emanazione del decreto e la sua pubblicazione in “Gazzetta”) furono 1889 nel 1916, 2165 nel 1917, 2133 nel 1918. Poco più di 6.000, se si sottraggono quelli del periodo successivo alla fine della guerra (novembre-dicembre 1918) che però spesso erano stati emanati nel corso del conflitto. E fu un procedere “alluvionale”, spesso incoerente. Talvolta le materie nuove oggetto di regolazione furono affrontate senza prima fissare i capisaldi, procedendo a partire dai contorni (molto spesso secondari) piuttosto che dal centro, per poi estendere a macchia d’olio e con successive normazioni emulative istituti, soluzioni tecnico-legislative e obiettivi. Di qui un effetto di disordine e di perdita della organicità dell’ordito legislativo.

Vi è infine un ultimo carattere, il quinto, che va segnalato: la lingua di questa legislazione, il suo complesso e poco armonico vocabolario. E’ un campo meno studiato, nel quale mi muoverò quindi con prudenza.

Innanzitutto va ammesso che già nell’età giolittiana, dopo i monumenti dell’età costituente e le grandi leggi crispine, qualcosa nell’impianto e nel lessico del legislatore era andato deteriorandosi, man mano che la società di inizio Novecento assumeva un nuovo, più pluralistico respiro richiedendo un di più di mediazione e dunque, inevitabilmente, anche un “comando normativo” meno unilaterale e – per così dire – più “concertato”. Ciò era risultato evidente, ad esempio, in tutto l’intervento speciale giolittiano nelle aree depresse, o in altre legislazioni “speciali” e di settore del periodo della prima industrializzazione. Si era notato sin da allora (si pensi alle critiche da più parti rivolte alla normazione sul terremoto di Messina e Reggio) un certo ingresso nel lessico del legislatore di parole o espressioni estranee, derivanti piuttosto dai diversi destinatari dei provvedimenti legislativi, quasi che, intervenendo su oggetti particolari se ne dovessero assumere forzatamente i linguaggi specialistici. E l’architettura stessa di certi provvedimenti era parsa distaccarsi della linearità delle leggi dell’Ottocento.

Ma durante la guerra tutto ciò conobbe un’accelerazione così intensa e massiccia da marcare una vera e propria cesura ciol periodo precedente. Fu anche l’effetto dell’osmosi che si verificò tra burocrazie divenute adesso immediatamente legislatrici, senza o quasi il passaggio parlamentare, e rappresentanti degli interessi ad essi collegati. Il luogo deputato di questa fusione tra amministrazione legislatrice e interessi furono gli uffici speciali dei ministeri ma soprattutto le commissioni miste, nelle quali industriali coinvolti nella produzione bellica, funzionari ministeriali, alti gradi militari svolsero quotidianamente un lavoro in comune spesso sfociato nella produzione di atti normativi nei quali interessi diversi trovarono una composizione e spesso un compromesso. Da cui il complicarsi del linguaggio, il suo trasformarsi accogliendo parole e lemmi relativi alle materie speciali trattate dai provvedimenti.

Vi fu poi una matrice linguistica che sembrò subito dominante, quella militare. Essa non riguardò più soltanto la legislazione sulle materie della guerra ma “invase” per così dire l’intero arco della normazione, e, parallelamente, influenzò non solo la burocrazia ma molto settori della cultura pubblica di quegli anni: irruppe nel lessico del Parlamento, dominò il giornalismo, si affermò persino nell’analisi teorica più raffinata delle riviste, disseminando i documenti del dopoguerra di termini come “battaglia” e “guerra”, “avanguardia” e “retroguardia”, “avanzata” e “ritirata”, “offensiva” e “controffensiva”, “fronte”, “fortificazioni” e molte altre parole di pretta origine militare. Chi compisse un censimento accurato e minuto dei provvedimenti, magari inoltrandosi nelle leggi del periodo fascista, non potrebbe non registrare questa intima e quasi naturale trasformazione, segno anche del prestigio che l’élite militare traeva dalla guerra vinta e dal lungo periodo nel quale obiettivamente, aveva dovuto assumere la leadership del Paese anche in settori ad essa estranei come tutti quelli, economici e sociali, che erano stati coinvolti nella mobilitazione bellica.

**3. Una conclusione.**

L’analisi delle profonde trasformazioni indotte dalla guerra non deve tuttavia indurre a trascurare i segnali di continuità riscontrabili nella legislazione del dopoguerra rispetto al lascito del periodo precedente. Innanzitutto va appena rammentato come l’impianto codicistico e delle grandi leggi di unificazione rimanesse (e a lungo sarebbe rimasto persino con la dittatura fascista) quello del 1865. La legislazione di guerra semmai si depositò nei porti delle legislazioni speciali, quasi sempre perpetuandosi nel nuovo protagonismo dello Stato in settori di intervento economico ignoti all’Ottocento e al primo Novecento. Ma il torso della normazione rimase a lungo quello dell’età liberale. Quando Dino Grandi, ministro della giustizia nel 1941, denunciava in un appunto riservato al duce la permanenza preponderante nel corpus normativo dell’epoca delle leggi pre-fasciste, egli toccava un punto chiave non solo della storia stessa del fascismo e delle sue intime contraddizioni ma anche della impronta strutturalmente conservatrice che aveva assunto la legislazione italiana lungo tutto il Novecento. Quel conservatorismo aveva non solo resistito ai “proiettili” di guerra di cui parla Vassalli, ma si era anche perpetuato rispetto alle ancor più violente cannonate del fascismo.

Due erano stati i baluardi di questa “resistenza”: il primo fu rappresentato dalla sostanziale continuità che finì per realizzarsi tra la cultura giuridica pre-fascista e quella del periodo fascista (continuità nel “metodo”, nei maestri, nell’organizzazione delle cattedre e del sapere giuridico, nell’azione delle riviste, nella padronanza del vocabolario del giurista, sia nel diritto civile che in quello penale, per non dire di quello amministrativo); il secondo baluardo fu quello rappresentato dalle magistrature e dalla loro azione di interpretazione e di mediazione del diritto. Dalla magistratura ordinaria e specialmente da quella amministrativa. E’ capitato altre volte di notare, e qui non posso che ribadire, che il meticoloso scrutinio e la sostanziale riscrittura dei testi unici del fascismo ad opera del Consiglio di Stato, ma ancor prima il continuo lavoro di rammendo compiuto nelle due funzioni consultiva e giurisdizionale tra vecchie e nuove leggi ebbero in questo senso una funzione decisiva.

Forse anche i “proiettili” di Vassalli, lo “ius militum” di Faggella, nell’ordito legislativo del dopoguerra trovarono i loro temperamenti.

1. F. Vassalli, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato,* in “Rivista di diritto commerciale”, VII (1919), I, pp.1 ss. Ho già citato questa fonte, come altre qui richiamate di seguito nel mio *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati,* Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 1988, in particolare p. 235. Su Vassalli cfr. da ultimo G.B. Ferri nella voce scritta per il *Dizionario dei giuristi italiani (XII-XX secolo),* vol. II, Bologna, Il Mulino, 2013,pp. 2022 ss. [↑](#footnote-ref-1)
2. G. Faggella, *La legislazione bellica in relazione al diritto pubblico preesistente e alle future riforme,* in “Rivista di diritto pubblico”, X (1918), I, pp, 345 ss. Su Faggella cfr. la bella voce di C. Bersani in *Dizionario biografico degli italiani,* Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana, 1994, vol. 44, *ad vocem.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-3)
4. F. Vassalli, *Della legislazione* cit., p. 19. [↑](#footnote-ref-4)
5. Commissariato generale per le armi e le munizioni. Ufficio storiografico della mobilitazione civile, *La legislazione in materia economica e finanziaria dello Stato italiano durante il conflitto europeo (1 agosto 1914-31 luglio 1917),* Milano, 1918. Cfr. poi, dello stesso De Stefani, *La legislazione economica di guerra,* Bari, Laterza,1926 (che era la monografia dedicata all’Italia nella serie che la sezione di economia e storia della Fondazione Carnegie promosse su tutti i paesi belligeranti). [↑](#footnote-ref-5)
6. Su questo contrasto mi sono soffermato più volte. La prima in *Due modelli*  cit., pp. 28 ss. [↑](#footnote-ref-6)
7. Per un approfondimento con citazione delle fonti legislative cfr. G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana. 1861-1993,* Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 269 ss. Ricordo solo ce con RD 4 agosto 1914, n. 770, furono autorizzati i ministeri militari a derogare alle norme e al regolamento di contabilità generale nella stipula di contratti e nei pagamenti. Nel corso della guerra il principio fu progressivamente esteso anche ad altri soggetti, sino a configurare la prassi delle “gestioni fuori bilancio”. [↑](#footnote-ref-7)
8. C. Latini, *Governare l’emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento,* Milano, Giuffrè, 2005, p….. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-9)
10. F. Ecca, *Lucri di guerra. Le forniture di armi e munizioni e i “pescecani industriali” in Italia (1914-1922),* Roma, Viella, 2018, p. 39. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-11)
12. Ivi, pp. 39-40. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-13)
14. Ivi, p. 41. [↑](#footnote-ref-14)