**L’avvocatura dello Stato durante la grande guerra.**

Desidero ringraziare il Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, l’Avvocato Generale dello Stato, Massimo Massella Ducci Teri, ma soprattutto il Presidente Mario Torsello, la cui perfetta organizzazione ci ha regalato questa bellissima occasione di studio e confronto, e di ricostruzione della memoria, senza la quale è difficile costruire il futuro.

La prima guerra mondiale trasformò radicalmente la Nazione italiana, incidendo sullo sviluppo industriale del Paese e sulla vita sociale e politica.

Venne ristrutturato il sistema industriale, per adattarlo alle esigenze economiche e sociali che il fronte imponeva, comparve anche la militarizzazione dell'industria.

Per garantire la produzione continua vennero soppressi i diritti sindacali[[1]](#footnote-1).

La popolazione sopportò i razionamenti alimentari e le prescrizioni di polizia nello svolgimento di attività ordinarie.

L'entrata della donna nel mondo del lavoro portò con sé significative innovazioni sociali, politiche e culturali[[2]](#footnote-2).

La guerra fu caratterizzata da uno sforzo popolare imponente: enormi masse di uomini furono mobilitate sul fronte interno, così come sul fronte di battaglia, tutto questo, con la sua evidente drammaticità, fece però emergere il nuovo sentimento di collettività, per una nazione all’epoca molto giovane.

Nonostante il conflitto sanguinoso, la vita del Paese proseguiva nella sua disperata normalità, dove appunto si continuavano a celebrare i processi: e così non solo i fanti, ma anche gli avvocati erariali sostennero lo sforzo bellico, difendendo la Comunità nazionale dinanzi alle diverse giurisdizioni.

La Grande Guerra, che oggi celebriamo, evoca nella nostra memoria le figure eroiche dei contadini che da ogni parte dello Stato raggiunsero il confine e furono impiegati nella costruzione delle trincee, dei soldati che difesero e ampliarono quei confini, degli ufficiali che li guidarono, dei medici che ne curarono le ferite atroci, ma anche degli avvocati regi che difesero le Amministrazioni in controversie fondamentali per il sostegno del conflitto e il conseguimento della vittoria finale.

Ogni controversia che coinvolgeva le forniture militari, i contratti pubblici, le cause di lavoro, la disciplina dei rapporti giuridici dei sudditi già nemici, i tributi straordinari, aveva un impatto diretto sulle sorti della guerra: questo fu il grave peso che gli avvocati erariali sopportarono e che con tenacia sconfissero, così contribuendo, al pari degli altri cittadini, alla costruzione della Nazione e alla vittoria finale.

**Approvvigionamenti militari**

Nessun conflitto può essere superato senza un adeguato supporto logistico: e difatti l’amministrazione militare sin dal 1914 si occupò della mobilitazione dell'esercito, il cui spostamento alla frontiera avrebbe richiesto almeno un mese, e avrebbe comportato provvedimenti talmente vistosi da far temere mosse anticipate da parte degli avversari.

Al tal fine venne approntato un nuovo sistema di mobilitazione, la c.d. «mobilitazione rossa», che entrò in vigore il 1º marzo 1915, mediante successivi richiami alle armi di militari in congedo, effettuati non mediante pubblici bandi, ma attraverso la precettazione personale, al fine di tenere quanto più segreti possibile i preparativi per la guerra.

Per garantirsi l’approvvigionamento dei materiali si ricorse alla requisizione, noleggio, concessione e appalto e per rendere più agevole e spedita la risoluzione delle relative controversie venivano istituite delle giurisdizioni speciali[[3]](#footnote-3), sulla cui competenza vennero poi instaurate una serie di controversie, che impegnarono la regia avvocatura, chiamata a difenderla.

Molto si discuteva sul limite delle prerogative della Commissione arbitrale per le vertenze relative a requisizione, noleggio, sequestro e assicurazione di navi nazionali[[4]](#footnote-4), originariamente limitata alle controversie nelle quali fosse interessata un’Amministrazione centrale dello Stato, ma in seguito estesa anche a quelle afferenti la riassicurazione di navi di bandiera nazionale, di assicurazione e riassicurazione di merci caricate sulle stesse, e indennizzi per cause di guerra.

Su larga scala vennero disposte requisizioni delle navi nazionali per il trasporto delle truppe, dei materiali bellici, di merci per l’approvvigionamento dell’esercito e della popolazione civile.

I rischi di guerra vennero assunti dallo Stato, in proprio o per mezzo dell’Istituto Nazionale delle Assicurazioni, mentre quelli ordinari rimasero a carico dell’armatore.

Pertanto in caso di sinistro essenziale era stabilire in quale categoria ascrivere il rischio.

Gli armatori sostenevano che andavano imputati alla causa di guerra tutti i sinistri che si verificavano nelle condizioni di difficile navigazione, imposte dalle autorità marittime militari al fine di evitare attacchi nemici, e dunque anche le collisioni di navi in convoglio o naviganti a lumi spenti, o con rotta a zig-zag, o con rotte molto vicine alle coste continentali.

L’Avvocatura invece sosteneva che le eccezionali prescrizioni di polizia non potevano costituire causa di sinistri, in quanto necessarie per garantire la difesa delle coste (mediante l’estinzione dei fari), o del naviglio (cambiamento di rotta, o a zig-zag, navigazione a luci spente).

Pertanto anche se le condizioni di navigazione durante la guerra erano più complesse, il rischio inerente a tale complessità era comune alla navigazione e non assumeva la connotazione di rischio di guerra, di qui la loro imputabilità all’armatore e alla propria compagnia di assicurazione.

Nella notte del 18 marzo del 1917, il piroscafo Adriatico, che navigava a luci spente da Corfù a Gallipoli ed era scortato dal cacciatorpediniere Alpino, si scontrò con il convoglio di due navi inglesi la Rose e la Maple, che navigavano in senso opposto.

La difesa dello Stato sostenne che la manovra errata posta in essere dall’Adriatico fosse imputabile alla erronea percezione del segnale acustico della Maple: i lumi spenti non potevano essere stati la causa del sinistro, atteso che i piroscafi si erano avvistati a distanza sufficiente per evitare la collisione.

La controversia si concluse con la vittoria dell’Amministrazione dinanzi alla speciale commissione e la successiva sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con cui venne rigettato il ricorso per eccesso di potere proposto dalla società Puglia.

La conformazione geografia dell’Italia, rese necessario garantire la protezione delle sue estese coste dalle offese dal mare (in ragione anche delle limitazioni della componente aerea della flotta): di qui la necessità di ricorrere al noleggio di navi e piroscafi, in modo da contrastare le navi austroungariche ed impedire loro di avvicinarsi indisturbate e colpire gli obbiettivi civili e militari.

Naturalmente in tali condizioni la possibilità di sinistri in mare aumentava e di conseguenza anche le possibili controversie per il relativo risarcimento: a tali fine il legislatore adottò il decreto luogotenziale del 7 gennaio 1917, n. 74, il quale fissò la misura massima dell’indennità a carico dello Stato.

Il piroscafo Togo, di proprietà del Lloyd Mediterraneo, e noleggiato dallo Stato, subì un incidente durante il noleggio e pertanto l’armatore si rivolse alla Commissione speciale per ottenere il relativo indennizzo, ai sensi del citato decreto n. 74.

La difesa dell’Amministrazione si opponeva al riconoscimento dell’indennizzo, in quanto il decreto non attribuiva il diritto all’indennizzo, ma si limitava a fissarne la misura.

Il diritto a conseguire la misura economica doveva dunque essere preventivamente attribuito da altra legge o da contratto.

Per i piroscafi requisiti la legge e le condizioni di requisizione stabilivano che l’indennizzo per la perdita a causa di guerra era a carico dello Stato, ma una analoga disposizione legislativa mancava per le navi noleggiate: pertanto l’indennizzo era dovuto solo nel caso in cui il contratto di noleggio lo avesse espressamente stabilito.

La Commissione accolte la tesi erariale.

**Forniture militari**

Sappiamo bene come le condizioni dei soldati durante la prima guerra mondiale non furono affatto idilliache: all’inizio del conflitto la razione giornaliera dei soldati al fronte era studiata per apportare mediamente circa 4.000 calorie (4.700 per le truppe sottoposte a lavoro intenso in alta montagna) e consisteva generalmente di 750 gr di pane (o 400 gr di galletta), 375 gr di carne, 200 gr di pasta, oltre a formaggio, cioccolato, caffé e un quarto di litro di vino tre volte a settimana. In alta montagna venivano distribuiti supplementi di lardo, pancetta, latte condensato, mentre in trincea era contemplato il consumo di alcolici prima di ogni assalto. Dal dicembre del 1916 e per tutto il 1917 la razione diminuiva per i problemi alimentari di cui soffriva il Paese, passando a poco più di 3.000 calorie, apportate da 600 gr di pane e 250 gr di carne, sostituita da pesce due volte a settimana. Dopo la disfatta di Caporetto, attribuita anche a depressione morale causata da scarso nutrimento, l’apporto calorico venne nuovamente aumentato, raggiungendo le 3.580 calorie (nello stesso periodo le truppe francesi hanno una razione di 3.400 calorie, quelle britanniche di 4.400).

Preparato nelle retrovie, il rancio veniva trasportato in prima linea a dorso di mulo mediante le casse di cottura, che contengono delle marmitte coibentate con 25-30 razioni ognuna (da 3 a 4 per ogni compagnia e del peso di kg 55, ciascuna). Esse sono in grado di mantenere una temperatura di 60° C per oltre 24 ore, per cui la cottura avviene in gran parte durante il trasporto. Nei casi in cui i muli non riuscivano a raggiungere il fronte, vi provvedevano intere compagnie di soldati della sussistenza e di alpini, portando a spalla zaini, giberne e sacchi, oppure i cani che, addestrati al Regio canile di Bologna, sono in grado di trainare slitte anche del peso di 150 kg.

All’inizio del conflitto i problemi non riguardavano la quantità semmai la qualità del cibo, che spesso giungeva freddo e scotto nelle trincee, come ricorda Carlo Emilio Gadda nel suo diario: «Il rancio e il caffé vengono cotti la notte, poiché il Comando brigata Piemonte ha proibito di accendere fuochi durante il giorno, e con ragione. Il caffé vien recato al crepuscolo mattutino, la carne cotta rimane là durante il giorno e recata col rancio di riso o pasta a notte fatta. Gli uomini rassegnati mangiano quindi, verso le 11 di sera, con fame lupina, e prendono il caffé verso le 5 di mattina».

Per ovviare a questo problema i militari ricorrevano agli scaldaranci, piccoli cilindri di carta pressata e paraffinata che, inseriti in fornelletti di fil di ferro, permettevano di riscaldare le vivande e sciogliere la neve da bere quando, come spesso avviene, viene a mancare l’acqua.

A rendere ancora più drammatica la vita in trincea era la limitata disponibilità di acqua potabile per uomini e animali: le acque di superficie erano spesso contaminate o gelate e occorreva, anche in questo caso, trasportarla (migliaia di litri al giorno, 4 per ogni soldato) percorrendo carraie, mulattiere e impervi sentieri di montagna.

Le cifre e i numeri, le descrizioni asettiche non riescono certo a restituire la realtà vissuta dai soldati al fronte che nel 1917 patiscono duramente la fame: scarseggiano il pane e la polenta, la carne è praticamente scomparsa e, per sopperire alla sua mancanza, gli italiani sono costretti a rubare i tagli migliori dei cavalli uccisi in battaglia. D’altronde, come ricorda nelle sue memorie Emilio Lussu, i soldati sono ben consapevoli di quanto poco valore abbiano agli occhi dei loro superiori: «Ci preferiscono affamati, assetati e disperati. Così, non ci fanno desiderare la vita. Quanto più miserabili siamo, meglio è per loro. Così per noi è lo stesso, che siamo morti o che siamo vivi».

Dunque in tale contesto a dir poco drammatico l’opera dell’Avvocatura diventava di fondamentale importanza per prevenire frodi nelle forniture, la cui mancanza provocava i gravissimi disagi al fronte.

Purtroppo l’inesecuzione delle forniture non sempre si mantenne nei limiti della semplice inadempienza contrattuale.

La necessità di provvedere in via d’urgenza al vettovagliamento, all’equipaggiamento e all’armamento dell’esercito, l’ingente quantità delle merci e dei materiali rendevano difficili i collaudi e i controlli e di questa difficoltà fornitori poco scrupolosi cercarono di trarre profitto.

Con la dichiarazione di guerra, i reati relativi alle prestazioni, opere o somministrazioni destinate ad uso militare rientravano nella disciplina del codice penale militare e sotto la giurisdizione marziale[[5]](#footnote-5). Ma presto fu necessario integrarne la disciplina, rivelatasi insufficiente per una completa repressione dei reati.

I subfornitori o cessionari delle forniture, non essendo compresi tra i soggetti indicati nell’art. 545 c.p., sfuggivano ai reati di frode o di mancata o ritardata fornitura, pertanto con D.Lgt. 31 ottobre 1915, n. 1550, veniva affermata la competenza dei tribunali militari delle forze armate a giudicare durante la guerra dei reati commessi da costoro, nel caso in cui la merce a chiunque fornita fosse destinata ai bisogni dell’esercito e dell’armata e al colpevole fosse nota la destinazione.

Il codice penale militare escludeva la possibilità della costituzione di parte civile davanti ai tribunali militari e riservava l’accertamento del risarcimento dei danni al giudice ordinario.

Tale discrasia impediva all’amministrazione militare di agevolare, con il proprio intervento diretto, l’azione punitiva e di assicurarsi la reintegrazione dei danni subiti, proprio allorquando tale intervento si rendeva assolutamente necessario di fronte alla gravità dei reati e delle loro conseguenze. Pertanto il d. lgt. n. 1513 del 1915 consentì alla Regia Avvocatura di costituirsi parte civile in tali processi.

Il compito dell’avvocato militare e della Regia Avvocatura non era certo facile: i fornitori adducevano a loro discolpa l’inesistenza di contratti formali, pretese consuetudini ed usi commerciali in materia di esecuzione di contratti di fornitura, per i quali era possibile ottenere l’accettazione della merce, diversa per natura o qualità, con riduzioni di prezzo, essendosi in sede di collaudo più volte accettate le forniture difettose con adeguati sconti di prezzo, senza si fosse provveduto a denunce per il reato di frode.

Dunque le controparti cercavano di escludere la frode sostenendo di aver commesso solo una inadempienza contrattuale, al contrario la Regia avvocatura riteneva che l’elemento fondamentale del reato di frode andasse individuato nell’inganno, insito nel fatto della dolosa consegna di una cosa per l’altra e nel silenzio per i difetti sulla merce serbato dal fornitore dinanzi alla commissione di collaudo: la tesi erariale ottenne il conforto del Tribunale Supremo.

Un caso emblematico fu quello di frode nella misura dei pastrani per l’esercito. L’amministrazione aveva fornito alle ditte il panno da confezionare in pastrani militari (indumento essenziale per una guerra che si combatteva sul fronte alpino), secondo diverse taglie.

I fornitori invece consegnarono dei pastrani con taglie diverse da quelle richieste dall’amministrazione e, sottoposti a giudizio, arrivarono a sostenere che si trattava di un semplice inadempimento contrattuale.

In realtà il taglio di pastrani in una misura più corta di quella prescritta aveva sottratto all’amministrazione una considerevole quantità di stoffa e ridotto la capacità dell’indumento di proteggere dal freddo i soldati, impegnati sul Carso.

Il Tribunale Supremo, con la decisione del 24 luglio 1916, accolse la tesi della regia Avvocatura, confermando tale orientamento anche nel caso di frode nella macinazione del grano dell’Amministrazione[[6]](#footnote-6).

Questa aveva consegnato del grano da macinare (e poi destinare all’alimentazione delle truppe), ma il contraente aveva sottratto una parte della farina così ricava, arrecando notevole danno.

Durante tutto il periodo bellico era indispensabile garantire all’amministrazione militare una continua fornitura di materiali, in assenza dei quali le operazioni non potevano sostenersi.

Tale necessità portava a semplificare le procedure di approvvigionamento e spesso il collaudo veniva effettuato in modo irregolare, oppure del tutto omesso.

Poteva così capitare che la frode nelle forniture fosse accertata solo dopo che la merce era già stata distribuita al fronte: per cui per provare il reato bisognava ricorrere ad una ricostruzione del materiale fraudolento sulla base degli scarsi oggetti che si poteva recuperare, del campione, ma soprattutto mediante accertamenti testimoniali.

Tale procedimento veniva avversato dalle controparti, secondo le quali la constatazione della frode doveva avvenire sulla base di accertamenti peritali disposti su una sufficiente quantità di fornitura.

L’impegno dell’avvocatura invece mirava a far affermare come, data la situazione eccezionale determinata dal conflitto bellico, la quantità mancante della fornitura potesse essere ricostruito per equivalente, mediante prove testimoniali: si riuscì a convincere il Tribunale Supremo della fondatezza di tale tesi (ex multis Trib. Supr. 5 luglio 1915).

**Appalti pubblici**

Materia da sempre foriera di contrapposizione giuridiche, anche durante la prima guerra mondiale impegnò la difesa erariale.

La maggior parte delle controversie su disputarono sul principio dell’invariabilità dei prezzi.

Questo, com’è noto, è preordinato ad assicurare la fissità del regime dei corrispettivi dovuti dalla PA, vincolata a garantire –all’epoca- la stabilità dei bilanci, senza dipendere dalle condizioni favorevoli o contrarie che possono verificarsi in un rapporto di lunga durata.

La difesa erariale propendeva per la natura intrinsecamente aleatoria del contratto di appalto, mentre le controparti accettavano l’invariabilità dei corrispettivi solo nel caso di invarianza delle condizioni di esecuzione.

Sulla questione l’orientamento dei collegi arbitrali era oscillante.

In tale contesto l’avvento del conflitto mondiale, che sconvolgeva l’economia generale, poteva solo acuire le tesi a favore degli imprenditori.

Difatti, mentre nei rapporti tra privati, l’art. 1 del d. lt. 27-5-1915, n. 739, facendo espresso riferimento all'eccessiva onerosità sopravvenuta nei rapporti contrattuali di durata, prevede – in via eccezionale- di considerare la guerra caso di forza maggiore idonea a rendere impossibile o eccessivamente onerosa la prestazione, nei rapporti con l’Amministrazione – al fine di salvaguardare l’interesse pubblico preminente- viene adottato il D.Lgt. 20 giugno 1915, n. 890, che, dopo aver dichiarato inammissibili le domande di scioglimento dei contratti – aventi ad oggetto pubblici servizi e opere pubbliche- fondate sulle condizioni derivanti dallo stato di guerra, attribuiva alle amministrazioni il potere di rivedere singolarmente tali contratti, nonché il potere di sostituire, sulla base dell’apprezzamento insindacabile della PA, clausole e pattuizioni con quelle non più eseguibili per causa dello stato di guerra[[7]](#footnote-7).

Per esempio sulla natura di tali contratti, qualificandoli come prestazioni di consegna e somministrazione di oggetti determinati e non come locazione di opere: in tal modo si poteva prescindere dai mezzi con i quali l’assuntore eseguiva la provvista e dal suo apporto personale nell’esecuzione.

Applicando tali coordinate ermeneutiche fu possibile sostenere che la chiamata alle armi del fornitore inadempiente non si configurava come esimente di responsabilità e che un contratto di somministrazione di viveri e medicinali vincola anche gli eredi dell’assuntore, salvo patto espresso contrario.

Solo dopo il 1919 si ha il riconoscimento anche nel settore dei lavori pubblici della rilevanza delle circostanze sopravvenute che rendano (non impossibile ma) eccessivamente oneroso l'adempimento (d.l. lt. 6-2-1919 n. 107): riconoscimento che poi diventerà una caratteristica costante della legislazione di settore.

**Tributi straordinari**

Le necessità di guerra furono supportate dall’imposizione graduale di tributi straordinari[[8]](#footnote-8): come il contributo dei centesimi di guerra, il contributo straordinario personale di guerra, l’imposta straordinaria sui terreni bonificati, sulle riserve di caccia e sui canoni, e le imposte sui militari non combattenti, le cui controversie vennero devolute alle Commissioni speciali.

Diverse furono le contestazioni in tema di riscossione dei profitti di guerra e di avocazione, con particolare riferimento all’art. 31 della legge n. 857 del 1918, che aveva istituito il fallimento fiscale per assicurare la pronta e sollecita esazione di tali imposte straordinarie.

La giurisprudenza, accogliendo le tesi dell’avvocatura erariale, negava l’omologazione del concordato concluso con i creditori chirografari, allorquando il debitore non avesse fornito la prova (mediante ricevuta dell’esattore) di aver pagato all’erario l’imposta sui profitti di guerra[[9]](#footnote-9).

Diverse furono le controversi sull’applicabilità delle norme del fallimento fiscale all’imposta di avocazione: come ad esempio la causa trattata dinanzi al Tribunale di Genova sull’istanza di fallimento della ditta Deyfus di Parigi da parte dell’esattore, autorizzato dall’Intendenza di Finanza.

La ditta sosteneva che la disciplina del fallimento fiscale, introdotta per l’imposta dei sovraprofitti di guerra, non era applicabile in materia di avocazione.

La difesa dell’amministrazione, pur riconoscendo che l’art. 25 del regolamento sull’imposta di avocazione non richiamava l’art. 31 del T.U. sui sovraprofitti, che aveva introdotto il fallimento fiscale del debitore moroso, rilevava come l’applicazione di istituto fosse comunque prevista dall’art. 26 che invece in via generale prevedeva l’applicazione delle norme dettate per l’applicazione dell’imposta sui sovraprofitti di guerra, per quanto non diversamente stabilito nel presente regolamento.

L’azione dell’avvocatura erariale si profuse nella difesa delle multe per il ritardato pagamento delle imposte sui profitti di guerra. Gli esattori ritenevano che tali somme, al pari degli aggi, dovessero essere loro corrisposte, quale corrispettivo normale degli obblighi che avevano assunto.

La difesa erariale invece sosteneva che l’attribuzione, fatta dall’art. 27 del T.U. sulla riscossione del 23 giugno 1902, delle multe di mora all’esattore non poteva considerarsi come normale corrispettivo della gestione, ma doveva essere posta in relazione all’obbligo di questi di prestare una cauzione proporzionata alla rata di imposta da riscuotere e specialmente all’onere del non riscosso per riscosso. Dunque nei casi in cui, in applicazione degli artt. 35 e 36 del T.U. n. 857/1918, l’Intendente di Finanze avesse esonerato l’Esattore sia dall’aumento proporzionale della cauzione, sia dall’obbligo del non riscosso per riscosso, le multe andavano versate all’Erario che era l’unico danneggiato dal ritardo delle relative imposte[[10]](#footnote-10)

**Danni di guerra**

La devastazione della guerra veniva definita, dall’art. 1621 c.c. dell’epoca, come un caso fortuito straordinario ed imprevedibile.

Le RR patenti sarde del 1839 e la legge francese del 1841 contenevano l’obbligo dello Stato a rifondere i danni della guerra, ma solo quanto a quelli patiti dai cittadini per causa dello Stato: nessun riferimento invece a quelli prodotti dall’incursus hostium.

La concezione tradizionale che definiva le devastazioni della guerra come una calamità ineluttabile da sopportare, si era formata in condizioni storiche in cui il conflitto veniva combattuto da eserciti percepiti come entità distanti dalla popolazione civile.

Il primo conflitto mondiale invece venne sentito come guerra di nazioni e di popoli, uniti nell’impiego di tutte le risorse morali e materiali: in particolar modo in Italia –nazione di recente fondazione- venne a creare una coscienza nazionale, indotta dal pericolo comune, poi trasformatosi in un senso di solidarietà[[11]](#footnote-11).

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

Il decreto luogotenenziale 8 giungo 1918, n. 780, riconobbe il diritto la risarcimento dei danni di guerra nei limiti e con le modalità a stabilirsi successivamente al fine di restaurare la ricchezza nazionale.

Si susseguirono diversi interventi legislativi[[12]](#footnote-12) e – ovviamente- numerose controversie.

Per esempio, nonostante l’art. 16 del T.U. 27 marzo 1919, n. 426, avesse vietato la cessione del diritto al risarcimento del danno di guerra senza la speciale autorizzazione della Commissione competente, la speranza di ottenere tale autorizzazione con facilità alimentò la speculazione ai danni dello Stato, attraverso la cessione del diritto all’indennità per la ricostruzione dei fabbricati, in tutto o in parte.

I proprietari dei fabbricati avevano ottenuto dalla citata legge speciale il diritto ad ottenere non solo il valore dell’edificio al momento della distruzione o deterioramento, ma anche – pervia ricostruzione- il diritto ad un coefficiente di maggiorazione, di parecchie volte superiore al detto valore, pari al maggior costo, rispetto all’ante guerra, del materiale e della mano d’opera.

Tra i proprietari dei fabbricati danneggiati vi furono coloro i quali che, non interessati alla ricostruzione, erano disposti ad alienare il relativo diritto.

Così come vi furono coloro i quali acquistarono a poco i fabbricati danneggiati, al fine di usufruire dell’indennità maggiorata per la ricostruzione.

All’inizio gli organi finanziari e le Commissioni madamentali, forse fuorviati da un erroneo concetto di interesse nazionale alla ricostruzione, riconobbero la legittimità di tali cessioni.

La legge sui danni di guerra però era stata istituita al fine di restaurare la ricchezza nazionale attraverso la ricostruzione dei patrimoni danneggiati dalla guerra, e non per l’incremento edilizio: il diritto al risarcimento era di natura personale, e dunque non cedibile a terzi, come statuiti dalla Corte di cassazione il 2 maggio del 1923.

Altra questione legata ai danni di guerra riguardò gli assuntori dei rifornimenti alimentari, tenuti a seguire le truppe in movimento, godevano di retribuzioni proporzionate al rischio connesso a tali forma di fornitura.

L’alea espressamente assunta per trasportare le merci in zone direttamente coinvolte nel conflitto e dove dunque ne era probabile la distruzione, poneva il vivandiere in una situazione differente da colui che avesse subito il danno nella sede dei propri affari.

Per tale ragione l’avvocatura sostenne che i vivandieri fossero esclusi dal risarcimento per danni di guerra.

La regia avvocatura, si pose come argine alle speculazioni dei privati, che tentarono di profittare della legislazione favorevole, ad esempio evitando che le vendite di beni effettuate dai privati, in vista del pericolo dell’invasione da parte di truppe straniere, ad un prezzo inferiore rispetto a quello che avrebbero potuto conseguire in un regime di libera trattativa, potesse rientrare negli indennizzi per danni di guerra.

Difatti, per poter configurare il danno di guerra non era che sufficiente il solo timore dell’invasione da parte delle truppe straniere determinasse il cittadino a cedere i propri beni a condizioni sfavorevoli, ma occorreva altresì che l’invasione comporti come conseguenza diretta e immediata la perdita, la distruzione o il deterioramento della cosa.

Le tragiche conseguenze della disfatta di Caporetto ebbero echi anche nelle controversie erariali: come appunto il caso del sig. Otello Cavalli.

Questi nell’ottobre del 1917 spediva un carro di conserva di pomodoro a Treviso, dove però il destinatario rifiutava di svincolare la merce, che pertanto veniva rispedita a Parma, dove però non giungeva.

Il Cavalli presentò domanda di risarcimento verso L’Amministrazione delle Ferrovie.

La regia avvocatura dapprima ottenne la favorevole pronuncia della Corte di appello di Parma, secondo la quale il disperdimento del carro fosse da imputare alle condizioni anomale create dal disastro di Caporetto, che costituivano un caso di forza maggiore, così assolvendo l’Amministrazione.

Il Cavalli sulla base di tale sentenza tentò di denunciare la perdita come danno di guerra, ma l’Avvocatura ottenne una pronuncia favorevole dalla Commissione Superiore[[13]](#footnote-13), sostenendo che benché fosse astrattamente ammissibile che sia le condizioni create dallo stato di guerra sia la congestione delle Ferrovie durante la disfatta di caporetto avessero potuto contribuire a determinare lo smarrimento del carro, nel caso concreto l’attore non aveva dimostrato che la perdita o il deviamento fossero imputabili al fatto compiuto da forze armate italiane o straniere, né tanto meno che fossero connesse alla preparazione e alle operazioni di guerra o occasionate dalle stesse.

**Incameramento dei beni dei sudditi già nemici**

Durante la guerra il governo adottò una serie di provvedimenti legislativi[[14]](#footnote-14) contenenti misure restrittive dei beni dei sudditi nemici, in attesa dei trattati di pace.

Al termine del conflitto furono stipulati una serie di trattati di pace.

Nel trattato di pace di Versaglia, stipulato tra gli alleati e la Germania[[15]](#footnote-15), venne attribuito agli Stati vittoriosi il potere di incamerare e liquidare beni, diritti e interessi appartenenti, alla data di entrata in vigore del Trattato, ai sudditi o società germaniche ed esistenti nei territori di detti Stati.

Analogamente venne disposto nel Trattato di pace di San Germano, per i sudditi austriaci, e nel Trattato di Trianon, per quelli ungheresi.

Il Governo italiano provvide a regolare, con Regio decreto 10 aprile 1921, n. 470, la devoluzione dei beni in favore del Demanio, riservando ad una Commissione, interna al Comitato per la sistemazione dei rapporti economici dipendenti dai Trattati di pace, la competenza a decidere su tutte le controversie derivanti dall’applicazione del predetto decreto.

L’art. 4 del R.D. n. 470/1921 prevedeva la possibilità di consentire la restituzione, con o senza corrispettivo, di beni confiscati in favore dei precedenti proprietari.

La formulazione della disposizione, ampiamente discrezionale, consentì l’introduzione di numerose cause, come quella contro gli eredi De Ferrari.

Il 20 maggio 1917, decedeva in Losanna il marchese Filippo De Ferrari, domiciliato in Parigi, e lasciando una cospicua eredità, tra Parigi e Genova.

Con testamento olografo il de cuis istituiva eredi il Convento dei cappuccini di Bludenza, il vescovo di Vienna, l’Associazione pro Anima in Roma e l’arcivescovo di Breslavia. Atteso che i primi chiamati all’eredità erano di nazionalità austriaca, i beni venivano sottoposti a sequestro sia in Francia sia in Italia.

Il 24 marzo 1920 i quattro eredi testamentari rinunciavano all’eredità e successivamente gli eredi legittimi del marchese adiro l’eredità, ed essendo quattro dei loro cittadini italiani e una cittadina inglese, chiedevano al Tribunale della Senna che fosse tolto il sequestro.

Gli eredi chiesero poi di dissequestrare i beni in Italia: tale istanza venne respinta dal Commissario di Governo, secondo il quale la rinuncia all’eredità degli eredi testamentari non era valida né opponibile allo stato italiano, in quanto avvenuta dopo l’incameramento dei beni da parte del Demanio, dunque quando i sudditi ex nemici non avevano più la disponibilità del loro diritto ereditario, ormai devoluto allo Stato.

Naturalmente gli eredi legittimi ricorsero alla Commissione speciale, ritenendo che la risoluzione adottata dalle autorità francesi dovesse spiegare effetti anche in Italia: la legge idonea a disciplinare la successione era, ex art. 8 delle preleggi del codice civile, quella francese. Sostenevano inoltre che la rinuncia all’eredità degli eredi testamentari era valida ed efficace anche verso il Governo italiano, perché in quel momento i beni non erano ancora devoluti al Demanio.

La difesa dell’Avvocatura, che contrastava l’avversa domanda, venne accolta dalla Commissione, che escluse ogni efficacia di giudicato alle decisioni assunte dal Tribunale della Senna e statuì la legittimità dell’incameramento dei beni. La decisione venne confermata dalle S.U. della Cassazione[[16]](#footnote-16), che esclusero ogni eccesso di potere.

**Cause di lavoro**

Abituati come siamo a governare il multiforme contenzioso dei pubblici dipendenti, non possiamo stupirci del fatto che, nemmeno nel periodo bellico, mancarono le cause di lavoro.

Quello che appare sorprendente è invece leggere la tipologia di cause instaurate, non molto dissimili dalle attuali.

Alcuni ufficiali, ad esempio, convenivano l’amministrazione, al fine di ottenere il risarcimento dei presunti danni patiti per la ritardata nomina nel grado superiore: i tribunali accolsero la tesi delle controparti, per cui in caso di riardo nella nomina nel grado superiore l’Amministrazione veniva condannata a corrispondere il rimborso degli assegni arretrati[[17]](#footnote-17).

Le pronunzie sfavorevoli derivavano dalla applicazione erroneamente estensiva dell’art. 13 del D.Lgt. n. 944 del 1917, a mente del quale “*per la durata della guerra, a partire dal 1° giugno 1917, agli ufficiali promossi senza perdita di anzianità, ma con ritardo rispetto al giorno in cui sarebbe spettata loro la promozione a turno normale, per indugio nello inoltro dei documenti, o per altra causa non ad essi imputabile, saranno corrisposti stipendio, assegni e indennità del nuovo grado, con la stessa decorrenza che sarebbe loro spettata se il ritardo non fosse esistito*”.

L’avvocatura, su richiesta dell’amministrazione, sosteneva invece che bisognava distinguere la data della nomina o promozione agli effetti dell’anzianità da quella della decorrenza degli assegni: per cui la retrodatazione della nomina o promozione non poteva incidere sulla decorrenza degli assegni.

In ogni contratto di lavoro la prestazione retributiva segue quella lavorativa: nel caso degli ufficiali bisognava tenere altresì conto che la prestazione lavorativa corrispondente al nuovo grado poteva essere eseguita solo dopo aver ottenuto il provvedimento di promozione: pertanto inevitabilmente la data della promozione e quella della decorrenza stipendiale non potevano coincidere.

Tale tesi incontrò il favore della Corte di cassazione, che anche in passato aveva affermato come il compenso deve essere corrisposto solo per il servizio effettivamente prestato.

**Concessioni minerarie**

Durante il primo conflitto mondiale l’opera dell’Avvocatura proseguì, non solo rappresentando lo Stato nelle cause propriamente connesse all’evento bellico, ma anche in quelle di altra natura, parimenti importanti per gli interessi della Collettività.

Come quella intentata dagli eredi Fieramosca per la rivendicazione delle ferriere e miniere di ferro in Calabria, già possedute dalla regia Corte in Calabria fin dal tempo della dominazione Aragonese e donate dall’imperatore Carlo V al suo Gran Scudiero Cesare Fieramosca, fratello del famoso Ettore, eroe della disfida di Barletta.

Con diplomi imperiali del 1523-1526 il Fieramosca prendeva possesso delle citate miniere, al fine di fabbricare delle palle di artiglieria.

Nell’aprile del 1528, moriva in un combattimento con i Doria il Fieramosca, istituendo un majorascato dei suoi beni.

Le miniere e ferriere di Calabria continuarono ad essere affittate per la costruzione di palle di artiglieria, e una quota arrivò al principe Ruffo di Scilla.

Nel 1601 l’arrendatore che provvedeva alla costruzione delle palle di artiglieria chiedeva alla regia camera a chi dovesse consegnare le ferriere, non avendo avuto alcuna notizia degli aventi diritto.

La Regia camera stabilì che fossero prese in consegna dal capitano di artiglieria Castiello, il quale avrebbe garantito l’attività di lavoro delle ferriere per conto della Regia Corte.

Gli eredi Fieramosca intentarono causa per riavere le miniere e le ferriere. Nel procedimento interveniva la duchessa D’atri, quale erede del principe di Scilla.

Quest’ultima addiveniva ad una soluzione bonaria nel 1645, mentre gli eredi Fieramosca non proseguivano il giudizio.

La sola ricostruzione degli eventi, peraltro storicamente affascinante, e del successivo giudizio intrapreso nel 1837 dalla contessa Ricci Leognani davanti al Tribunale di Napoli e verso la Regia Cassa, impegnò l’avvocatura erariale anche durante il primo conflitto mondiale.

Il Tribunale di Napoli, con sentenza 11 aprile 1842, disponeva una perizia al fine di accertare se le ferriere e miniere possedute dal Real Governo fossero le stesse oggetto dei diplomi imperiali.

Il processo si concluse nel 1909, con una decisione del Tribunale di Gerace che, raccogliendo la perizia effettuata sui diplomi imperiali, statuiva come i diplomi imperiali contenessero anche la concessione a sfruttare i boschi, le acque e le montagne della Calabria che potessero servire all’esercizio delle ferriere e miniere.

Sulla scorta di tale pronuncia gli eredi dei Fieramosca chiesero la restituzione delle ferriere e miniere, o in subordine il corrispettivo risarcimento pari oltre venti milioni dell’epoca.

Potrete immaginare la reazione dell’amministrazione e quella dell’avvocatura: si doveva precisare la portata dei privilegi nel loro tenore diplomatico e nel quadro delle condizioni storiche e giuridiche dell’epoca. Le ricerche vennero svolte anche presso lo Stabilimento della Mongiana e della Montagna di Stilo.

Gli atti defensionali contrastarono duramente le avverse domande e la costruzione dei periti, per giungere al termine del conflitto mondiale alla completa vittoria dello Stato sugli eredi Fieramosca.

**Demanio archeologico**

Nonostante la nazione fosse coinvolta nel conflitto mondiale, si cercò di proseguire anche l’ordinaria attività amministrativa: come la difesa del demanio archeologico, anche allora oggetto di appetiti privati.

In particolare l’opinione pubblica fu particolarmente coinvolta nella causa sulla Venere di Sinuessa, dovuta a Prassitele e sulla Niobide degli orti sallustiani.

La prima venne rinvenuta in modo accidentale durante dei lavori agricoli e venduta a poco ad un antiquario romano.

I frammenti vennero sequestrati dal Ministero e ricomposti nella Venere di Sinuessa.

Lo scopritore, avvedutosi del valore inestimabile del bene ritrovato, instaurò un giudizio contro l’antiquario, al fine di far dichiarare nulla la vendita per errore sull’oggetto, questi chiamò in causa l’amministrazione, che invece ne rivendicava la proprietà, quali beni demaniali.

La Corte di Cassazione, con la sentenza del 27 giugno 1918, dichiarò che gli oggetti d’arte, anche rinvenuti fortuitamente da un privato in un fondo privato sono per intero di proprietà dello Stato.

Diversamente venne stabilito dalla Suprema corte, con sentenza 26 marzo 1918, per la Niobide degli Orti sallustiani.

La vertenza si decise sulla natura giuridica del cripto-portico che la custodiva.

Questo fa parte dei residui monumentali degli Orti sallustiani, dapprima appartenenti al demanio dell’imperatore, e dunque per l’esercizio delle sue supreme funzioni, poi con la caduta dell’Impero passarono in uso ai Municipi di Roma, quali beni patrimoniali.

Secondo la Corte di cassazione il carattere demaniale non poteva discendere dalle origini storiche del cripto-portico, ma solo da un atto di vincolo espressamente apposto dall’Amministrazione, idoneo così a superare la natura patrimoniale del bene in questione.

La mancanza di un vincolo espresso escluse la natura demaniale e così portò alla sconfitta dello Stato.

**Situazione post bellica**

Non meno impegnativa era la sistemazione di contratti bellici, stipulati dall’Amministrazione sull’urgente necessità di garantire l’approvvigionamento della forza militare.

Una volta cessato il conflitto si rese necessaria un’ordinata gestione delle ingenti quantità dei materiali acquistati e sparsi nelle zone di guerra: si pensò dunque, al fine di evitare il deterioramento e la dispersione degli stessi, di affidarne la gestione al Comitato interministeriale per la sistemazione dei contratti di guerra, preposto a rescindere e ridurre i contratti di guerra, disporre l’alienazione dei materiali residuati, indennizzare la sola perdita derivante direttamente dal provvedimento di rescissione o riduzione.

Come ben possiamo immaginare le controversie furono numerose e diverse, non mancando nemmeno una Commissione parlamentare di inchiesta.

La difesa degli interessi erariali era particolarmente impegnativa, tanto più che la legislazione speciale stabiliva che si dovesse procedere secondo criteri di equità, limitando l’indennizzo alle sole perdite, quali conseguenze dirette ed immediate del provvedimento.

L’esclusione del possibile utile che le ditte avrebbero potuto conseguire se il conflitto non fosse terminato, portò una moltitudine di cause, tra cui alcune rilevanti, come quella per la sistemazione della Ansaldo, che chiedeva, per l’ammortamento degli impianti elettrosiderurgici di Aosta-Cogne, un cospicuo indennizzo, pari a 138 milioni di lire.

La difesa erariale sosteneva l’infondatezza della domanda, non potendo considerarsi la creazione degli impianti come una esecuzione di contratto di guerra: tale tesi trovava il favore dello speciale Collegio arbitrale, che rigettava integralmente l’avversa domanda.

L’opera dell’Avvocatura si spiegò anche nelle controversie relative alle alienazioni dei materiali residuati dalla guerra, rientranti nella giurisdizione speciale appositamente istituita.

Il procedimento delle vendite avveniva normalmente con l’atto di disposizione dell’autorità, su istanza del privato; anche se a volte l’Amministrazione procedeva mediante scrittura privata, soprattutto per beni soggetti a facile deperimento.

Le esecuzioni delle assegnazioni, però, non sempre si svolsero con regolarità: spesso l’acquirente non provvedeva al versamento anticipato dell’importo, così ingenerando una serie di articolate controversie, per costringere l’amministrazione all’esatto adempimento o in mancanza al risarcimento del danno.

Le innumerevoli domande delle controparti si fondavano sull’erroneo presupposto che il rapporto fosse assoggettato al diritto comune, al pari di un ordinario rapporto contrattuale.

La difesa erariale invece sosteneva che l’alienazione dei residuati bellici non poteva qualificarsi come una vendita ordinaria, ma come una assegnazione, caraterizzata da contingenti opportunità amministrativa e di pubblico interesse, al pari degli aiuti erogati per il sostegno alla riconversione industriale, o alle cooperative degli ex combattenti, o agli orfani di guerra.

L’assegnazione era una particolare forma di concessione, caratterizzata dalla volontà unilaterale dell’Amministrazione e determinata al fine di regolare delle nuove situazioni giuridiche sorte dalla guerra.

Pertanto l’Amministrazione non poteva ritenersi obbligata alla consegna, secondo i canoni della ordinaria responsabilità contrattuale, se all’atto di consegna si accertava che i materiali non esistevano o se sopraggiungeva un ordine che li destinava ad altro utilizzo: in tali casi l’Amministrazione era tenuta esclusivamente a restituire solo quanto più eventualmente percepito dalla parte privata.

La tesi erariale trovò il favore del Collegio arbitrale, così evitando allo Stato il pagamento di ingenti somme a titolo risarcitorio.

**Conclusioni**

La prima guerra mondiale, con le sue luci ed ombre, ha segnato un nuovo corso per la Nazione, che ha ricevuto una forte spinta di modernizzazione politica, sociale, culturale.

Le terribili esperienze della prima guerra mondiale mutarono la coscienza internazionale della guerra: l'uso delle armi chimiche da parte della Germania nel corso della prima guerra mondiale, e i danni così provocati, portarono all'adozione, in seno alla Conferenza internazionale sul controllo e sul commercio delle armi convocata dal Consiglio della Società delle Nazioni nel maggio-giugno 1925, del Protocollo di Ginevra del 17-6-1925 relativo al divieto dell'impiego in guerra di gas asfissianti, tossici e similari, e di mezzi batteriologici di guerra[[18]](#footnote-18).

Si pose il problema di rivedere la disciplina dei prigionieri di guerra, dato l’elevato numero di prigionieri catturati dalle parti in conflitto, per cui si su iniziativa della X e della XI Conferenza Internazionale della Croce Rossa svoltesi a Ginevra, rispettivamente nel 1921 e nel 1923, viene elaborato un progetto di convenzione relativa ai prigionieri di guerra.

A fianco di tali previsioni di carattere umanitario, però, non possiamo non ricordare come la legislazione penale successiva riporti dentro di sé l’esperienza della prima guerra: il codice del 1930 introduce delle ipotesi incriminatrici che presidiano l'aumentato numero di interessi assunti dallo Stato a condizione della sua esistenza e a garanzia della personalità internazionale[[19]](#footnote-19). Vengono adottate delle norme per garantire la sicurezza dello Stato o della sua efficienza e capacità militare[[20]](#footnote-20).

La prima guerra mondiale porta con sé un intenso processo costituente che investe tanto i paesi vincitori quanto (ed ancor più) i vinti: nuovi diritti, istituti e compiti di ordine economico-sociale in capo allo Stato emergono come risposta alla guerra.

Come ci ricorda Irti[[21]](#footnote-21), nel corso della prima guerra mondiale “*bisogni e necessità economiche dei ceti popolari (chiamati a pagare un altissimo costo di vite umane) ricevono tutela in leggi speciali. Provvidenze per gli impiegati, i combattenti ed i reduci; determinazione di prezzi massimi; disciplina imperativa di locazioni ed affitti: la guerra attua silenziosamente una grande rivoluzione*”.

Importanti settori del diritto civile - dalla proprietà alle locazioni di immobili urbani, dal contratto di lavoro alla tutela delle donne e dei minori - erano dominati da nuovi criteri, che, emersi negli anni eccezionali della guerra, avevano ormai la dignità di diritto comune[[22]](#footnote-22).

Il popolo non è più una categoria astratta, ma viene percepito in una dimensione economico-sociale[[23]](#footnote-23) e i poteri pubblici si propongono in termini di modernizzazione[[24]](#footnote-24), tanto da giungere al superamento dello Stato liberale.

E difatti, poco dopo il primo conflitto, viene adottata la legge n. 1144 del 1921 che attribuisce i trattamenti di pensione per gli ex combattenti, mutilati e invalidi della prima Guerra Mondiale e prevede l'assunzione obbligatoria di quelli con residue capacità lavorative.

Tutte le amministrazioni furono profondamente trasformate: tra queste l’avvocatura dello Stato, che, all’indomani del conflitto, grazie alla dedizione e allo spirito di servizio dei suoi componenti, divenne la guida delle amministrazioni, che con fiducia riposero la cura degli interessi pubblici nelle sue mani.

Dopo la conclusione del conflitto fu necessario regolare la condizione giuridica delle terre redente e tal fine non possiamo non citare Francesco Menestrina, avvocato erariale, che già nel periodo bellico aveva scritto "La traduzione italiana delle più recenti leggi dell'Impero". Questi dopo il 1918 diviene collaboratore del Governatorato militare per gli affari civili di Trento, e da marzo ad agosto 1919 si trovava a Padova presso la sede del Segretariato generale degli affari civili del Comando supremo, da cui il Governatorato dipendeva. Quindi, tornato a Trento, collaborava con il Commissariato generale per gli affari civili (subentrato al Governatorato, e dipendente dall'Ufficio centrale per le Nuove provincie della Presidenza del consiglio dei ministri), e si occupava dell'adeguamento legislativo delle cosiddette "Nuove provincie", soprattutto in relazione a proroga di affitti, cambio della moneta ed altri affari civili.

1. “*Il vecchio sovrano assoluto, come era stato definito lo Stato liberale, veniva, così, deposto da quelle indisciplinate organizzazioni collettive a cui aveva pervicacemente negato udienza*”, G. Capograssi, Saggio sullo Stato, ora in Opere, Milano, 1959, p. 5. “*L’azione repressiva dello sciopero rafforzò le ali massimaliste dei movimenti agrari e operai e sfociò in una conflittualità che, dopo la prima guerra mondiale, determinerà la crisi dell’ordinamento liberale*” M. Martone, Governo dell’economia e azione sindacale, Milano, 2016. [↑](#footnote-ref-1)
2. Difatti la [legge n. 1176/1919](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000126349ART0,__m=document) abolisce il sesso quale causa costitutiva d'incapacità giuridica speciale (art. 7): viene dunque abrogato l'istituto dell'autorizzazione maritale e riconosce il diritto delle donne “a pari titolo degli uomini'” di coprire tutte le professioni o gli impieghi pubblici, esclusi soltanto “quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionari o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato”, come ad esempio ogni funzione direttiva (ivi comprese la carriera diplomatica, nell'esercito e nella magistratura), secondo quanto stabilito dal regolamento attuativo della legge, adottato con r.d. n. 39/1920. Le eccezioni alla parità sancite nella legislazione del 1919 porteranno ad un'interpretazione restrittiva della legislazione sul piano dell'effettività, basata sull’Adunanza del Consiglio di stato del 20-5-1920, a mente del quale la legislazione riconosce la generale capacità giuridica delle donne ma non ancora l'eguaglianza rispetto agli uomini. [↑](#footnote-ref-2)
3. Il Comitato giurisdizionale per gli approvvigionamenti, precettazioni e requisizioni, istituito con il decreto luogotenenziale 21 aprile 2018, n. 583. [↑](#footnote-ref-3)
4. istituita con il decreto luogotenenziale 16 giugno 2018, n. 844. [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 545, n. 1, cod. pen. [↑](#footnote-ref-5)
6. Tribunale Supremo 5 giugno 1916. [↑](#footnote-ref-6)
7. Molto diversa fu la situazione in Francia, dove il Consiglio di Stato fin dal 1916 si schierò a favore della rivedibilità del corrispettivo: arrêt du Gaz de Bordeaux, C.E., 30-3-1916, D., 1916, 3, 25.

Una società era concessionaria esclusiva per la fornitura del gas e della luce ai cittadini di Bordeaux. Nell'atto di concessione era altresì previsto che il prezzo del gas e della luce non avrebbe dovuto superare un certo tetto. In seguito alla prima guerra mondiale il costo delle materie prime lievitò fino al punto di rendere inadeguato il corrispettivo previsto. La compagnia del gas di Bordeaux, dopo aver chiesto invano alla pubblica amministrazione l'autorizzazione ad alzare i prezzi, agì in giudizio vincendo la causa. Il Consiglio di Stato giunse infatti alla conclusione che l'interesse al buon andamento ed alla continuità dei servizi pubblici deve considerarsi prevalente rispetto alla stabilità dei rapporti contrattuali.

In Germania, con la decisione pronunciata nel 1918 dal Reichgericht (RGZ 94, 68) per la prima volta il potere di intervento da parte del giudice viene sui §§ 157 e 242 BGB che sanciscono il principio di buona fede nell'esecuzione dei contratti, tanto da consentire la modifica contrattuale. [↑](#footnote-ref-7)
8. Poi riordinati nel T.U. 857 del 1918. [↑](#footnote-ref-8)
9. Tribunale di Palermo 10 novembre 1922; Tribunale di Genova 3 luglio 1925. [↑](#footnote-ref-9)
10. Tribunale di Napoli 30 luglio 1924; id. 12 agosto 1924. [↑](#footnote-ref-10)
11. A tale sentimento nazionale si accompagnò anche la crisi dello Stato liberale, che cercò di reagire con la legislazione volta a rispristinare la ricchezza nazionale; ma come ricorda Antonio Gramsci di fronte all’esplosione del conflitto collettivo lo Stato, “*la macchina maggiore dell’ordine capitalistico di produzione è incantata, non funziona più*”, “*non garantisce più ai legittimi possessori il diritto di proprietà sui legittimi beni*” e, soprattutto, non riesce più a guidare il sistema produttivo verso quella ripresa della produzione industriale che è indispensabile dopo le distruzioni della grande guerra. [↑](#footnote-ref-11)
12. Decreto luogotenenziale 16 novembre 1918, n. 1750; il testo Unico 27 marzo 1919, n. 426; l testo Unico 27 marzo 1919, n. 426; [↑](#footnote-ref-12)
13. decisione del 14 giugno 1923. [↑](#footnote-ref-13)
14. I provvedimenti vennero unificati nel decreto Luogotenenziale 28 novembre 2018, n. 1829. [↑](#footnote-ref-14)
15. Il trattato venne ratificato dall’Italia con R.D.L. 8 ottobre 1919, n. 1803 [↑](#footnote-ref-15)
16. Sentenza del 7 luglio 1925. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ex multis Tribunale di Roma, 8 giugno 1918. [↑](#footnote-ref-17)
18. Il Protocollo di Ginevra, tuttora in vigore, è il primo trattato internazionale mirante a vietare, in termini abbastanza generali e in ambito tendenzialmente mondiale, tanto l'uso di armi chimiche quanto l'uso di armi batteriologiche (biologiche). [↑](#footnote-ref-18)
19. [artt. 243, 4° co., 245 e 247; 248 e 249; 251, 252, 257-258, 261-262, 265-267; 270-274 c.p.](http://pa.leggiditalia.it/#id=05AC00004169+05AC00003807+05AC00004165+05AC00004163+05AC00004162+05AC00004160+05AC00004159+05AC00004154+05AC00004152+05AC00004149+05AC00004148+05AC00004145+05AC00004144+05AC00004143+05AC00004139+05AC00011210+05AC00004137+05AC00004136+05AC00004135+05AC0) [↑](#footnote-ref-19)
20. Vedi artt. 245, 246, 250. L’Art. 245 c.p., intelligenze con lo straniero per impegnare lo Stato italiano alla neutralità o alla guerra, incrimina le intelligenze con lo straniero per impegnare lo Stato italiano alla neutralità o alla guerra, è del tutto nuova rispetto al codice liberale ed appare espressione del bisogno, avvertito con estremo assillo dal legislatore fascista, di «salvaguardare» in ogni tempo l'autonomia della vita pubblica interna ed esterna da qualsiasi illegittima ingerenza straniera. Ratio della norma sembra essenzialmente quella di impedire forme di intromissione politica, capaci di inficiare la libertà di decisione degli organi dello Stato. Dal testo della disposizione, però, risalta in modo netto l'intento di enfatizzare il principio di sovranità dello Stato e di farlo stagliare per sovraimpressione rispetto all'incubo della propaganda neutralistica che nel 1914-1915 aveva fatto correre pericoli mortali al paese.

L’art. 248 c.p., somministrazioni al nemico di provvigioni, .ha per oggetto la repressione della condotta delittuosa consistente nel fatto di «chiunque, in tempo di guerra, somministra, anche indirettamente, allo Stato nemico provvigioni ovvero altre cose, le quali possono essere usate a danno dello Stato italiano». La previsione legale mira alla salvaguardia dell'interesse statuale all'immobilizzazione di tutte le risorse materiali indistintamente necessarie a sorreggere lo sforzo bellico in atto ed impiegabili dal nemico per disgregare gli equilibri dello stato di guerra.

L’art. 250, commercio con il nemico, mira a sanzionare una forma di favoreggiamento economico indiretto. L'incriminazione di cui si tratta tende in maniera succedanea ad evitare che tramite scambi commerciali si accrescano, con le disponibilità economiche nemiche, anche le capacità di lotta e di resistenza contro lo Stato italiano. Il divieto, benché rechi evidente il segno dell'esperienza bellica pregressa, che ne ha ispirato l'introduzione nel codice penale, si iscrive perfettamente nel novero delle disposizioni che, a vario titolo, possono riconvertirsi a tutela dei doveri costituzionali di fedeltà e di difesa. [↑](#footnote-ref-20)
21. Diritto civile di Natalino Irti , digesto, 1990. [↑](#footnote-ref-21)
22. N. Irti, *Esame di coscienza di un civilista*, in Scuole e figure di diritto civile, Milano 1982. [↑](#footnote-ref-22)
23. Sinzheimer, *La democratizzazione ecc.*, [1928], trad. it. in *Laboratorio Weimar*, Roma, 1984, 65 [↑](#footnote-ref-23)
24. Alber, *Dalla carità allo stato sociale*, [1982], trad. it., Bologna, 1987, 85 ss [↑](#footnote-ref-24)