

SENATO DEL REGNO

SULLA RIFORMA DEL CODICE CIVILE

L'indirizzo e il carattere della riforma – Incidenza delle trasformazioni politiche e sociali sul diritto privato – I principi generali del diritto e la gerarchia delle fonti

DISCORSO

DEL

Senatore S A L V A T O R E G A T T I

PRONUNCIATO

nella riunione dell'8 maggio 1940-XVIII

R O M A

TIPOGRAFIA DEL SENATO

DEL DOTT. G. BARDI

1940-XVIII

sero pubblicati isolatamente i libri del Codice civile, perchè è evidente che un Codice è un sistema, che non si presta ad essere pubblicato a puntate.

Comunque, la riforma del Codice civile risale a due leggi di delega, una del 1923, l'altra del 1925. Leggi che specificavano il mandato, stabilendo che si dovessero modificare gli articoli del Codice civile che avevano dato luogo a questioni e a incertezze e che comunque richiedevano una formulazione più perfetta, fermi restando i principî fondamentali dei vari istituti.

Quindi l'indirizzo iniziale della riforma è stato questo: revisione formale dal punto di vista tecnico e giuridico del Codice civile del 1865.

Senonchè, subito dopo l'ultima legge di delega sopravvenne il grande movimento legislativo della Rivoluzione. Con le leggi del Primo Ministro, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, sulla disciplina dei contratti collettivi di lavoro è incominciata la trasformazione costituzionale dello Stato. Si manifesta allora una incertezza di direttive sulla elaborazione del Codice civile, incertezza che man mano si aggrava.

Mentre si ricama sulla tela del vecchio Codice, la Rivoluzione lavora in profondità, mutando le istituzioni politiche, la organizzazione economica, le basi e lo spirito della società nazionale.

Il contrasto tra l'indirizzo iniziale della riforma e le nuove esigenze arriva a tal punto, che nel seno della Commissione parlamentare sorgono dibattiti di principio, di tendenze. Appariva evidente che il punto di partenza delle leggi di delega era superato. Il mandato conferito era mutato; ma fino a qual limite ?

Dopo molti anni di elaborazione del Codice civile, nel 1937, la Commissione sente il bisogno di delegare ad una sottocommissione il compito di enunciare le esigenze politiche che debbono ispirare l'indirizzo generale della riforma.

Nella discussione che ne seguì, le più varie tendenze si manifestarono. Vi era chi si richiamava al diritto romano e alle necessità di ritoccare il Codice soltanto per eliminare quelle sovrastrutture che erano una conseguenza di ideologie di origine straniera, e comunque superate. Vi fu chi, invece, sostenne che si dovessero formulare le concezioni nuove del Fascismo sul diritto di proprietà; sul diritto oggettivo e sulla gerarchia delle fonti; sul diritto soggettivo e sull'abuso di diritto: concezioni che non solo intaccavano i principi fondamentali dei vari istituti, ma addirittura i cardini del sistema giuridico.

Vi fu anche chi pose in discussione la stessa ragione della codificazione, negando l'utilità di fermare in un Codice un movimento legislativo in continuo movimento, di cristallizzare una rivoluzione in marcia.

Ma al di sopra di tutti i dibattiti una cosa risultava chiarissima: che, cioè, vi era un punto che la Commissione non poteva risolvere; ed era il problema politico, pregiudiziale alla elaborazione del Codice: se e fino a qual limite le trasformazioni politiche, sociali, economiche operate dal Regime dovessero incidere negli istituti del diritto privato.

Orbene, a tutti gli interrogativi è stata data finalmente risposta, da chi ne aveva veste ed autorità.

Nel rapporto tenuto dal Duce il 31 gennaio scorso il Ministro Grandi ha tolto di mezzo, anzitutto, il progetto italo-francese delle obbligazioni: era veramente un anacronismo che il Codice civile mussoliniano fosse basato sul progetto italo-francese che ignorava il diritto del lavoro e il contratto collettivo. Ed ha dichiarato con estrema chiarezza quali dovessero essere le linee della riforma. Non doveva distruggersi quella, che era la tradizione del diritto romano; perchè in secoli di sapienza si era forgiato uno strumento del diritto talmente perfetto, talmente duttile, che poteva anche piegarsi alle esigenze della civiltà attuale. Queste esigenze dovevano dare l'impronta della riforma, perchè il diritto necessariamente riflette un clima storico e non può divergere dall'ordinamento politico ed economico di un Paese in un determinato momento storico. Saranno formulati i principi della nuova legalità; la riforma risulterà da un coor-

dinamento del diritto tradizionale con gli istituti del Regime.

Queste enunciazioni risolvono il quesito fondamentale e pregiudiziale, che ha reso incerto per molto tempo il lavoro di elaborazione del Codice civile. Le dichiarazioni del Ministro Grandi costituiscono un atto di governo, di decisiva importanza, che rettifica il mandato conferito dalle leggi di delega stabilendo un programma preciso di lavoro. Un atto di governo, che ha un valore programmatico e soprattutto politico, perchè solennemente afferma che la riforma del Codice civile non ubbidisce ad una esigenza di tecnica giuridica, non è solamente un lavoro di giurisperiti, ma risponde ad una esigenza storica ed è un risultato necessario della Rivoluzione.

Permettetemi ora di intrattenermi su due punti delle dichiarazioni Grandi. Il Ministro della giustizia ha scolpito l'indirizzo che deve avere la riforma del Codice civile in questa formula: equilibrio tra tradizione e rivoluzione. Non bisogna dimenticare che non mancò chi — da un lato — farneticasse di fare « tabula rasa » del Codice del 1865, di cominciare da capo dettando un bel Codice di pretta marca rivoluzionaria. D'altra parte vi fu chi osservò che le grandi rivoluzioni fanno bensì dei Codici, ma non mai troppo rivoluzionari. Esempio tipico: il Codice napoleonico, che deriva dalla Rivoluzione francese, ma che in gran parte è il risultato della elaborazione del diritto co-

mune elaborato da giuristi che, come il Pothier, non avevano sentito il soffio dell'illuminismo. La formula Grandi segna una linea lontana da ogni eccesso, che risponde alla sana coscienza giuridica italiana, ed alle caratteristiche essenziali della Rivoluzione fascista. La quale non ha fatto salti nel buio, non ha disperso valori e forze sociali, ma ha compiuto opera di ricostruzione graduale, utilizzando gli elementi eterni della civiltà umana. A chi ben consideri, apparisce infatti un parallelismo perfetto tra le trasformazioni politiche e sociali operate dal Fascismo, che sono più appariscenti, e le trasformazioni degli istituti giuridici, che sono meno appariscenti ma altrettanto sostanziali.

Il Fascismo nel campo politico-sociale non ha distrutto il capitalismo, nè il sindacalismo; li ha trasformati in modo, che quelle stesse forze che minavano il vecchio Stato sono diventate le basi dell'ordinamento sindacale corporativo, cioè del nuovo Stato. Così nel campo giuridico il Fascismo non ha distrutto la proprietà, nè l'ha sovvertita. Forse in questo momento, in cui le fonti del diritto non sono ancora bene inquadrare, ci può essere, come lamentava testè il camerata Sarrocchi, qualche caso in cui un contratto collettivo contenga qualche disposizione che urti con gli stessi principi dell'ordinamento giuridico fascista. Ma si tratta di fenomeni sporadici che saranno superati dopo che sarà stabilita la gerarchia delle

fonti legislative, della cui necessità dirò in seguito. Ad ogni modo può bene affermarsi che nel Regime la proprietà non è sovvertita; tuttavia ne è cambiato il fondamento, la ragione della tutela giuridica. La proprietà non è più la espressione della signoria dell'individuo sulle cose; ma una funzione sociale, per cui si soddisfano i bisogni dell'individuo in armonia con le sovrastanti esigenze nazionali.

Del pari, nel campo economico e sociale il Fascismo non ha distrutto l'iniziativa privata; anzi l'ha riconosciuta utile alla produzione. Ma con tale riconoscimento l'iniziativa privata ha un diverso valore: essa non è più la manifestazione della libertà individuale nel campo economico, bensì un mezzo per assicurare meglio la produzione nazionale: donde la sostituzione del concetto di responsabilità a quella di libertà. Parallelamente, nel campo del diritto privato, la volontà privata conserva il dominio nella sfera contrattuale, ma con dei limiti nuovi e soprattutto con un fondamento diverso. Nel mondo giuridico individualistico la volontà non trova altro limite che quello dell'ordine pubblico come viene concepito dallo Stato liberale; per modo che è quasi totale ed incontrastato il dominio della volontà privata nel campo contrattuale.

Oggi si concepisce l'ordine pubblico in un senso diverso, molto più rigoroso; di modo che il limite alla volontà contrattuale è assai più ampio. Ma soprattutto bisogna tener conto che

si sono spostate le barriere tra diritto privato e diritto pubblico. Esiste difatti una zona intermedia fra contratto e legge. È sorto il contratto collettivo di lavoro, che è fonte di obbligazione; ma la cui causa non è la volontà delle parti, bensì il diritto di rappresentanza della categoria. E accanto al contratto collettivo v'è la norma corporativa, che emana da un organo dello Stato ed incide, forse più intensamente della legge, sui contratti privati.

Vi è dunque una profonda influenza delle trasformazioni politiche, sociali, economiche del Fascismo nell'ordinamento giuridico; e tale influenza si manifesta nello stesso senso e con le stesse caratteristiche del movimento rivoluzionario; cioè conservando gli istituti esistenti, ma plasmandoli in modo che essi rispondano alle esigenze nuove della ricostituita società nazionale.

Così avviene che gli istituti tradizionali del Codice civile, la proprietà, la famiglia, la successione ereditaria, la disciplina delle persone fisiche e giuridiche, le fonti delle obbligazioni rimangono nella loro struttura esteriore, nel loro classico mirabile tecnicismo formale, che è il risultato della tradizione; ma ne sono mutate la base e la funzione che si inquadrano nelle finalità sociali ed etiche dello Stato totalitario.

Ecco dunque l'incontro, l'equilibrio fra tradizione e rivoluzione. Il Codice deve esprimere la tradizione che è stata una delle forze uni-

versali della civiltà di Roma. Non vi sono interruzioni e soluzioni di continuità in questa tradizione; ma si è determinata una evoluzione profonda, per cui la normazione giuridica, partendo dal mirabile ceppo del diritto romano, è pervasa e permeata dallo spirito e dalle esigenze attuali della società fascista.

Un argomento, che ha dato luogo a molte discussioni, è stato quello della formulazione dei principî generali. Anche esso è stato risolto dalla parola del Ministro. Sarà il punto più alto e significativo dell'opera di codificazione. È evidente che il Codice civile Mussoliniano non possa restare con le sole disposizioni generali sulla interpretazione e applicazione delle leggi, che sono state ricalcate su quelle premesse al Codice civile del 1865. Un solo principio nuovo era stato introdotto nel progetto: quello dell'abuso del diritto; ma venne eliminato nel testo definitivo.

La necessità della formulazione dei principî, che siano le colonne della costruzione giuridica operata dal Fascismo sussiste, a mio avviso, non solo di fronte al Codice, ma di fronte a tutta la legislazione speciale. E qui vorrei richiamare l'attenzione del Senato su un punto che mi sembra fondamentale. I Codici hanno, oggi, una funzione diversa da quella che avevano un tempo, quando essi contenevano presso che tutte le disposizioni che regolavano la materia contemplata. La legislazione speciale è ora talmente sviluppata, che, per

esempio, di fronte a circa duecento articoli del Codice civile riguardanti la proprietà e le sue limitazioni, credo non bastino molti volumi per contenere le leggi speciali che disciplinano, sotto uno o l'altro aspetto, la proprietà fondiaria: leggi agrarie, forestali, demaniali, archeologiche, artistiche, ecc. Nel nostro tempo si è verificato e man mano accentuato il fenomeno della inflazione legislativa: si legifera a getto continuo e con estrema facilità.

Vi è una enorme congerie di leggi sorte in settori diversi, con la visione di bisogni particolari, ma senza la visione dell'insieme della legislazione e del sistema giuridico. Non di rado disposizioni legislative contrastano fra loro e sono di difficile applicazione anche per difetto di tecnicismo formale. La funzione della interpretazione delle leggi diventa sempre più irta di difficoltà, quindi è più sentita la necessità di formulare i principi generali del diritto nuovo, che dovrebbero servire di guida non solo all'applicazione, ma anche alla formazione della legge; perchè se è difficile a tutti, anche ai giuristi, seguire l'enorme congerie delle disposizioni legislative, non sarà difficile tener presenti le enunciazioni fondamentali dell'ordinamento giuridico che avranno un valore sistematico e illumineranno il campo sempre più vasto della legislazione. Certamente, tradurre in una formula concreta e precisa un principio generale di diritto è l'impresa più aspra che si possa pensare. E sorge

preliminarmente la questione: in qual modo, con quale valore si formuleranno questi principî generali? Si tratterà di una solenne, ma generica enunciazione dei concetti basilari dell'ordinamento, in analogia a quelli della Carta del Lavoro, tale da poter segnare l'indirizzo dottrinario e giurisprudenziale; ovvero si tratterà di vere e proprie disposizioni generali, cioè di norme con valore giuridico preciso? Qualcuno ha detto che si tratterà di norme approvate dal Gran Consiglio del Fascismo, con l'efficacia di legge di carattere costituzionale. Sorgerebbero in questa ultima ipotesi problemi nuovi. Finora difatti la legge particolare deroga la legge generale; la legge posteriore deroga la legge anteriore per incompatibilità; ma quando i principî generali fossero norme costituzionali tutto questo non sarebbe più indiscutibile. Quesiti gravi, come ognuno avverte, la cui soluzione non può rimanere incerta.

Un'ultima parola sulla gerarchia delle fonti. Nel sistema precedente al Fascismo, la questione della gerarchia delle fonti era semplice; perchè era un canone indiscusso l'onnipotenza della legge; la legge poteva modificare anche le disposizioni statutarie. Il potere legislativo era difatti al vertice della sovranità; l'esecutivo doveva agire nei limiti segnati dalla legge; quindi il problema delle fonti si risolveva in questo, che il regolamento dovesse essere una fonte di norme obbligatorie, circoscritta e

subordinata alla legge. Ora il problema delle fonti del diritto si è ampliato ed ha un valore del tutto diverso. È caduta la concezione della divisione dei poteri e della subordinazione dell'esecutivo al legislativo: tutti i poteri si accentrano nel Governo. Sussiste, invece, la pluralità di forme dell'atto legislativo.

La legge emanata nella forma più solenne, cioè col parere preventivo del Gran Consiglio assume, come ho testè accennato, carattere costituzionale. Quale è il valore della legge costituzionale di fronte alla legge comune? Quest'ultima ha una diretta ed indiscutibile efficacia obbligatoria, ovvero è soggetta alla condizione di non contrastare la legge costituzionale? E vi è la possibilità di un controllo sulla legge comune in quanto essa sia difforme dalla legge costituzionale; ed a quale organo spetta l'eventuale sindacato?

Vi è poi il decreto-legge, che per quanto già disciplinato con due leggi fondamentali del Fascismo, attende ancora la sua definitiva sistemazione.

Ma il punto più importante riguarda il preciso inquadramento sistematico del contratto collettivo e della norma corporativa. Queste due nuove categorie hanno una efficacia obbligatoria non minore della legge, anzi in certo senso maggiore perchè incidono sui contratti in corso; ma hanno diversa estensione perchè esprimono un comando che non è generale, *erga omnes*, co-

me quello della legge, bensì limitato, cioè valevole di fronte agli appartenenti ad una associazione o alle categorie interessate della produzione. Orbene, è generalmente avvertito il bisogno, ed il camerata Sarrocchi ne ha dato testè la pratica dimostrazione, che siano fissati i limiti di tali atti normativi e le condizioni formali della loro validità sia di fronte alla legge, sia di fronte al contratto privato.

Tutto ciò è sfuggito ai compilatori delle disposizioni premesse al Codice civile, ma costituisce una necessità basilare del nuovo ordinamento giuridico.

Camerati Senatori, l'opera di codificazione volge ormai al suo termine. Quest'opera ha seguito, a chi bene osservi, una progressione strettamente logica. Prima sono venute le riforme del Codice penale e procedura penale, perchè il campo penale è quello più vicino alla sfera del diritto pubblico e risente più immediatamente le conseguenze della Rivoluzione. Poi sono venuti i libri del Codice civile, riguardanti le persone, la famiglia e le successioni; punti di preminente importanza per lo Stato fascista. Seguirà il Codice di procedura civile, imperniato sul rafforzamento dei poteri del giudice e sulla abolizione di tutti i formalismi ingombranti: esigenze indeclinabili della giustizia fascista.

Infine verrà la normazione giuridica della materia economica: diritto delle obbligazioni, proprietà, commercio, navigazione: materia

economica, la quale risente meno immediatamente ma immancabilmente anche essa, le ripercussioni, gli effetti della Rivoluzione.

La vasta opera di codificazione sarà vanto singolare del Fascismo. A voi, ministro Grandi, l'augurio di porvi il suggello: a voi, che dopo aver servito il Duce in altri campi, lo servite in questo, forse più alto di tutti, della giustizia e della legge.

È l'augurio, penso, del Senato, che in questi giorni con pacata calma, discute tutti i problemi della convivenza civile: ieri quelli della scuola, oggi quelli della giustizia: problemi dello spirito.

Ed è altamente significativo, che appunto in questa ora torbida, in cui l'attenzione del mondo è su noi e ci si rivolgono insieme parole di lusinga e parole di minaccia, Roma in alta serenità di spirito attenda a promulgare le nuove tavole della legge, consacrando le realizzazioni della Rivoluzione e perpetuando una tradizione di valore universale.

Così si dimostra che Roma non è soltanto volontà di potenza, ma luce di pensiero e di civiltà. (*Vivissimi applausi*).
