

Studi sui principî generali dell'ordinamento giuridico fascista

A cura della Facoltà di giurisprudenza e della
Scuola di perfezionamento nelle discipline
corporative della R. Università di Pisa



PISA: ARTI GRAFICHE PACINI MARIOTTI - 1943 - XXI

Antologia di Diritto Pubblico n. 1/2026 • ISSN 2975-2191
<https://doi.org/10.15168/adp.2026.1.4094>

La versione scansionata è tratta da E. BETTI, *Sui principî generali del nuovo ordine giuridico*, in AA. VV., *Studi sui principî generali dell'ordinamento giuridico fascista*, Pisa, Arti Grafiche Pacini Mariotti, 1943-XXI.

La Direzione della Rivista è a completa disposizione dei titolari dei diritti dell'opera per l'assolvimento di quanto eventualmente occorra nei loro confronti.

© 2026 Antologia di Diritto Pubblico (per la presente edizione)



Sui principî generali del nuovo ordine giuridico

In un indirizzo al Duce, pronunciato il 31 gennaio 1940 circa lo stato di avanzamento e il programma dei lavori per la riforma dei codici, il ministro della Giustizia coglieva l'occasione per annunciare quanto segue:

«In un tempo successivo si procederà al necessario coordinamento dei quattro libri del codice civile, e saranno portati all'esame e all'approvazione del supremo organo del Regime, cioè del Gran Consiglio, i *Principî generali dell'ordine giuridico fascista*. Noi infatti pensiamo che la riforma del codice civile, della procedura civile e l'intera codificazione non potranno raggiungere in pieno lo scopo di plasmare e indirizzare il diritto privato nella nuova civiltà fascista e nello Stato corporativo, se essa non sarà integrata da una enunciazione chiara dei principî informatori dell'ordinamento giuridico creato dal Fascismo. Tali principî, inquadrando in un sistema gerarchico le fonti del diritto, quali sono ormai fissate nella dottrina fascista e nella politica legislativa del Regime, dovranno servire di guida all'interpretazione da parte della giurisprudenza e della scienza giuridica, ed a chiarire la natura e le finalità dei diversi istituti nei Codici mussoliniani, la loro posizione storica, la loro ragione politica e le linee del loro sviluppo futuro».

Può essere interessante notare che ogni grande rivoluzione moderna, giunta a una determinata fase del suo svolgimento, ha avvertito il bisogno di fissare in solenni dichiarazioni taluni di quei sommi postulati politici per l'affermazione dei quali aveva combattuto e rovesciato il vecchio regime. Si pensi fra altre alla Bill of Rights degli Stati Uniti d'America, alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, alle carte costituzionali europee del 1848 e 1849. Ma accanto a questo aspetto, la cui trattazione rientrerebbe piuttosto nella competenza degli storici, un altro ve n'è, che presenta più vivo interesse di attualità per i giuristi del tempo nostro. E su di esso intenderemmo esporre alcune brevi osservazioni.

L'idea affacciata dal ministro della Giustizia, di formulare i principî generali del nuovo ordine giuridico, dà luogo a tre questioni distinte, sebbene interdipendenti fra loro. *a)* La prima è una questione di legittimità, cioè di competenza: si domanda se e in qual senso sia di competenza del legislatore formulare i principî in parola. *b)* La seconda è una questione di opportunità: si domanda se, risolta in senso affermativo la prima questione, sia conveniente formulare detti principî nella fase attuale della legislazione, e in qual modo e sede, *c)* La terza questione concerne il contenuto da dare ai principî generali in una formulazione legislativa. I tre ordini di questioni sono interdipendenti tra loro, per modo che la soluzione dell'una è correlativa a una determinata soluzione dell'altra.

A) La questione di legittimità o di competenza si presenta logicamente per prima; ma, stante la rilevata interdipendenza, la sua soluzione in senso affermativo dipende essenzialmente dal modo di concepire i principî generali che si tratta di formulare e pertanto dipende in definitiva dalla soluzione di massima da dare

alla questione concernente il loro contenuto. Se tali principî generali vengono intesi in senso sistematico, come principî immanenti alla legislazione, ricavabili dalle singole norme e dal loro complesso mercé un processo di astrazione e generalizzazione crescente (che è poi la concezione tradizionale), allora — data la prevalenza dell'elemento logico-giuridico — competente a indagarli e formularli dovrebbe ritenersi, in prima linea almeno, la scienza del diritto. E questa non potrebbe stimarsi vincolata da formulazioni legislative, le quali non avrebbero altro significato che quello di un contributo, necessariamente parziale e superabile, portato dallo stesso legislatore ad un còmpito che nella sua perennità resta di competenza della scienza giuridica. Lo stesso sarebbe a dire, se i principî generali in parola dovessero intendersi in senso storico-evolutivo, come «principî della giurisprudenza latamente intesa», nella sua funzione d'interprete della coscienza sociale, cui «i legislatori moderni hanno attinto i loro codici e attingono quotidianamente le loro leggi speciali» (PACCHIONI). Anche secondo questa concezione la formulazione de' principî generalî sarebbe còmpito perenne della stessa giurisprudenza: còmpito, cui il legislatore non potrebbe portare che contributi contingenti e parziali.

È possibile, però, anche intendere i principî generali in modo alquanto diverso: non come massime che vadano desunte dal complesso del diritto vigente, considerato nella sua coerenza sistematica o genetico-evolutiva, bensì come una serie di principî programmatici, esprimenti esigenze etiche o politiche suscettive di futuri sviluppi, non ancora interamente attuate nel sistema giuridico, ma stimate degne di farne parte integrante nella interpretazione e in eventuali riforme di esso. Tali esigenze non s'identificano coi postulati etici di determinate dottrine giuridiche, in particolare non s'identificano con quelli della dottrina del diritto naturale, neppure

intesa in senso moderno (DEL VECCHIO), sebbene la veduta affermata con tale identificazione meriti più di ogni altra di esser tenuta presente nel discutere la questione proposta. Le esigenze etiche o politiche in parola operano non già come fonti immediate, ma piuttosto come fonti indirette o remote del diritto: fonti che lo Stato legiferando mette variamente in valore, traendone la materia di istituti e norme giuridiche, in cui quelle prendono corpo. Nell'attingere dalla coscienza sociale tali esigenze, siano esse genericamente etiche o siano specificamente politiche, il legislatore non ha bisogno dell'intermediario della giurisprudenza, appunto perché qui non si tratta propriamente di massime giuridiche. E pertanto è possibile, da parte dello stesso legislatore, un ripiegarsi e riflettere sulla propria opera per formulare le esigenze etiche o politiche cui essa fu ispirata e informata, e per additare in esse criteri idonei a servire di guida all'interpretazione da parte della giurisprudenza. In questo senso, formulare le esigenze politico-legislative cui s'informa la legge e deve per conseguenza informarsi l'interpretazione, è per eccellenza compito del legislatore. Rispetto a tali esigenze la competenza, se non esclusiva, certo primaria del legislatore deve essere pienamente riconosciuta, e la proposta questione di legittimità va risolta in senso affermativo.

La soluzione affermativa trova poi conferma sotto altro profilo. Invero l'assunzione di quelle esigenze etiche o politiche a parte integrante dell'ordine giuridico dello Stato configura una vera recezione trasformativa, non un semplice rinvio: rinvio, cui apparirebbe più idonea e sola competente la scienza giuridica. Non che esse esigenze, prima di tale assunzione, appartengano ad ordinamenti diversi da quello dello Stato: esse, anzi, operano già nell'orbita dello Stato, ma non come norme giuridiche, bensì appunto come esigenze etiche o politiche. In virtù della loro assunzione a principî generali di diritto, esse diventano vincolanti sia

per lo stesso legislatore, come direttive programmatiche da attuare nell'opera legislativa avvenire, sia per la giurisprudenza e per la generalità dei cittadini, come canoni d'interpretazione del diritto vigente. Solo un atto legislativo vale a conferir loro siffatta efficacia vincolante; e in quanto si tratti di esigenze specificamente politiche, lo Stato, cioè l'organizzazione politica della società nazionale, appare nella concezione fascista il vero interprete autorizzato della coscienza sociale. Formulando le somme esigenze politiche della legislazione, lo Stato ne fa, per così dire, una interpretazione autentica, per la quale difetterebbe alla scienza giuridica di per sé sola la competenza necessaria e sufficiente.

B) Se pertanto i principî generali in discussione fossero destinati ad esprimere esigenze etiche o politiche suscettive di futuri sviluppi nella legislazione e nella interpretazione, la competenza a formularli non potrebbe essere negata al legislatore. Risolta in senso affermativo la questione di legittimità, resta però ad esaminare la *questione di opportunità*. È da vedere se sia conveniente formulare detti principî nella fase attuale della legislazione e quali ne siano il modo e la sede più opportuni.

Nel formulare le esigenze in parola il legislatore, abbiamo notato, si ripiega e riflette sulla propria opera per additare i motivi fondamentali che, consapevolmente o meno, l'hanno ispirata e informata. Ora è chiaro che la formulazione avrà tanto maggiore probabilità di riuscire quanto più alto sarà il grado di consapevole riflessione di cui le esigenze da formulare sono state fatte oggetto. La riflessione a sua volta avrà avuto tanto maggior campo di esercitarsi quanto più a lungo sarà stata in atto una legislazione ispirata a quei motivi. Nel caso nostro pertanto, si tratta di vedere se la legislazione fascista abbia dietro di sé una sufficiente esperienza di vita: se cioè essa in questi diciotto anni sia

venuta maturando e risvegliando, in chi l'ha elaborata come in chi oggi è chiamato a svilupparla e ad applicarla, una chiara coscienza delle sue direttive fondamentali, un sicuro *habitus* a quei giudizi di valore che la governano, un nuovo senso di giustizia e di legalità ⁽¹⁾.

Alla questione così proposta, il ministro Guardasigilli, nel richiamato indirizzo al Duce, dava risposta affermativa osservando che i principî fondamentali elaborati dalla legislazione fascista «non possono ormai più essere raffigurati come (semplici) orientamenti, aspirazioni, ideologie: essi sono il risultato di una esperienza prudente, graduale e meditata, per cui la norma giuridica prima di esser tale, si è già rivelata e radicata quale costume e regola di vita, nella pratica fascista di venti anni». Crediamo che la risposta colga sostanzialmente nel segno. La formulazione dei principî in parola deve corrispondere a un punto di maturazione che non dev'essere determinato né troppo presto, e neanche troppo tardi in vista di futuri sviluppi. La Carta del lavoro, nella quale vennero fissati taluni di quei principî, offre un paradigma istruttivo in tal senso, ma non più che un paradigma.

Con questo, però, non è ancora esaurito l'ordine di questioni concernenti l'opportunità. Anche qui ci si deve domandare per quali principî si presenti conveniente e utile una formulazione legislativa. Vi sono esigenze genericamente etiche che la coscienza morale moderna ha reso tanto ovvie e assiomatiche da farne apparire il valore come superiore a particolari condizioni storiche della nostra presente civiltà, e quindi inutile una esplicita enunciazione di legge. Vi sono, viceversa, altre esigenze così stret-

⁽¹⁾ Cfr. MOSSA, *Modernismo giuridico e diritto privato*, rist. ne *L'Impresa nel sistema corporativo*, 31 sgg.; JEMOLO, *Il nostro tempo ed il diritto*, in *Archivio giuridico*, 1932 (107), 129 sgg.

tamente condizionate dalla particolare congiuntura dell'economia nazionale o dalla transeunte situazione internazionale, da apparire essenzialmente contingenti e tali da sconsigliare una fissazione legislativa. Deve invece riconoscersi in massima l'opportunità di formulare le fondamentali direttive politiche che, come hanno ispirato le leggi, così dovranno continuare a informare legislazione e interpretazione. Per esse, l'opportunità dovrà valutarsi soprattutto con riguardo all'effetto psicologico ed educativo, che una loro formulazione potrà conseguire nella cerchia dei destinatari e anche oltre di essa, nella opinione pubblica interna e internazionale.

L'opportunità dovrà infine valutarsi dal punto di vista del sistema giuridico con riguardo alla sua intrinseca coerenza e armonia. Poiché in virtù dell'accennata recezione trasformativa, si tratta di enunciare *regulae iuris*, non bisognerebbe dimenticare l'aureo ammonimento romano (Dig. 50, 17, 1); *non ex regula ius sumatur, sed ex iure quod est regula fiat... quae simul cum in aliquo vitiata est, perdit officium suum*. Ai principî generali da formulare non si dovrebbe in nessun caso attribuire una importanza prevalente sulle altre norme giuridiche e tanto meno un valore assorbente rispetto al resto delle fonti: essi dovrebbero restare sempre subordinati all'ordinamento che fuori di essi è dato ai singoli rapporti dal complesso della legislazione, tanto da perdere valore positivo nella deprecata ipotesi che essi fossero per trovarsi in contrasto con quell'ordinamento. Riconoscere in tal caso una loro prevalenza condurrebbe a una *interpretatio abrogans*, quale si è veduta più volte nella pratica interpretativa del socialismo nazionale in Germania: inconveniente, codesto, di estrema gravità, perchè scuote dalle fondamenta la certezza del diritto. La funzione utile dei principî generali in parola dovrebbe essere invece tutt'altra, e precisamente: impedire il cri-

stallizzarsi dell'ordinamento positivo nella disciplina delle varie norme (cioè nella routine di una cieca applicazione) e mantenere ad esso le sue giunture elastiche attraverso il richiamo ai motivi fondamentali cui è ispirato; una funzione, come si vede, in tutto analoga a quella che ha il richiamo preventivo all'equità come sussidio pel giudice nella soluzione di casi dubbi. Ma se l'utilità dei principî in parola si manifesterebbe specialmente rispetto a norme di ambigua portata o divenute di dubbia interpretazione, bisognerebbe appunto evitare che dove questa interpretazione non può esser dubbia, ivi essi vi si mettessero in aperto contrasto.

Per talune esigenze politico-legislative la questione di opportunità potrà concernere la sede più adatta ad accogliere il principio. Si potrà cioè presentare il dubbio se la sede più adatta non sia quella in cui è disciplinata la materia cui la esigenza in discussione ha precipuo, se non esclusivo, riferimento. Avremo ora occasione di accennare un esempio.

C) Se, dopo aver risolto affermativamente, nel senso anzidetto, le questioni di legittimità e di opportunità, ci proporremo di precisare il *contenuto* da dare ai principî generali in una formulazione legislativa, dovremo tener presenti i criteri che ci hanno servito di orientamento nella discussione di quelle. Si dovranno cioè ricercare esigenze politico-legislative atte a mantenere all'ordinamento positivo le sue giunture elastiche e a richiamare l'interpretazione ai motivi fondamentali cui esso è ispirato. In queste modeste osservazioni non può essere offerto più di qualche esempio, giacché la determinazione dei principî da formulare merita una discussione larga e approfondita, cui dovrebbero partecipare tutti i giuristi nostri. E tale discussione non ebbe che

un modesto inizio nel Convegno tenuto a Pisa il 17-18 maggio 1940.

Intanto, già nel citato indirizzo del ministro Guardasigilli si affermano tre massime esigenze, dalle quali si dovrebbe poter ricavare vari principî: l'esigenza dell'autorità dello Stato, che si esprime in un nuovo e più ampio concetto di ordine pubblico; l'esigenza di subordinazione dell'interesse individuale all'interesse della società nazionale; l'esigenza della giustizia fra le classi sociali ⁽¹⁾.

Fermiamo qui l'attenzione sulla seconda esigenza, che è suscettiva di molteplici sviluppi nel campo del diritto privato. Essa porta ad affermare una serie di limiti e oneri dell'autonomia privata: limiti e oneri che hanno bensì riferimento precipuo alla materia dei contratti (dal che può nascere un dubbio circa la sede più opportuna dei relativi principî), ma non si limitano a questa materia soltanto. Invero, giusta l'accennata esigenza, l'autonomia privata non è tutelata se non in quanto persegua funzioni utili socialmente e rispondenti all'economia nazionale e all'ordine pubblico, non essendo più sufficiente, come in regime liberale, il limite puramente negativo che la causa del negozio non sia illecita. In particolare, i negozi giuridici non debbono mai diventare strumenti di sfruttamento e di sopraffazione dell'un privato da parte dell'altro: si dovrà osservare per quanto possibile il criterio della proporzionalità fra il sacrificio patrimoniale dell'una parte e il rendimento utile per l'altra, e combattere l'autotutela privata ovunque essa assuma forme di sopraffazione socialmente pericolose. Inoltre, nel dubbio fra una interpretazione che risolveva

⁽¹⁾ In proposito rimando alla mia relazione «*Per la riforma del codice civile in materia patrimoniale: fasi di elaborazione e mèta da raggiungere*», inserita negli «Atti del R. Istituto lombardo di scienze e lettere», 29 maggio 1941.

un conflitto d'interessi a profitto del privato e un'altra che lo risolva a vantaggio di un interesse del corpo sociale, va data la preferenza a quest'ultima (al quale proposito va tenuto presente che non tutti i conflitti composti dal diritto si trovano già risolti esplicitamente in quest'ultimo senso).

S'intende però che la stessa subordinazione incontra dei limiti in quella dignità morale che al singolo deriva immediatamente dal suo stesso essere d'uomo. Nel riconoscimento di tale dignità della persona come tale, la concezione fascista si ricollega alla grande tradizione romana e cristiana, dalla quale invece si allontanano nettamente le concezioni del bolscevismo sovietico e anche del socialismo nazionale. Certamente l'individuo non costituisce più, come nelle concezioni liberale e democratica che derivano dalla rivoluzione francese, il principio e il termine di tutto il diritto; ma vi sono talune libertà fondamentali che anche lo Stato autoritario, nella concezione del Fascismo, è tenuto a rispettare; e non sarebbe male che esse venissero esplicitamente riconosciute anche per togliere base a certe persistenti campagne e diffidenze ingiustificate, nonché a certi boriosi monopolî, come quello cui pretendono le democrazie occidentali, di parlare in nome dei «peuples libres» e di difendere «the liberty of the world». Tali, la libertà di pensiero e di coscienza nella misura in cui concernano il foro interiore e non si estrinsechino in manifestazioni di portata sociale, oltrepassanti la sfera privata dei singoli. Codeste libertà hanno infatti un valore non solo morale, ma anche giuridico, e non solo in senso negativo — in quanto segnano un limite non superabile neppure da uno Stato totalitario —, ma anche in senso positivo — in quanto costituiscono l'indispensabile presupposto di quell'autoresponsabilità privata in cui il diritto, nella concezione romana, trova il suo cardine fondamentale.

Ma l'importanza degli argomenti che qui vengono in esame, è tale da rendere augurabile una adeguata discussione preparatoria dell'atto legislativo. Qui basterà averne segnalato qualcuno e portato così un primo modesto contributo all'esame dell'idea affacciata dal ministro Guardasigilli.

EMILIO BETTI
Ordinario di diritto romano
nella R. Università di Milano