

B. 1713.8. 28

Prof. ENRICO CATELLANI

DUE NUOVE PROPOSTE

DI CODIFICAZIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE



PADOVA

TIPOGRAFIA GIOV. BATT. RANDI

1909



83 2171

BMG0269846

Prof. ENRICO CATELLANI

DUE NUOVE PROPOSTE

DI CODIFICAZIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE



PADOVA

TIPOGRAFIA GIOV. BATT. RANDI

1909

Memoria letta alla R. Accademia di scienze, lettere ed arti in Padova, nella  
tornata del giorno 20 giugno 1909, ed inserita nel Vol. XXV, Dispensa IV,  
degli *Atti e Memorie*.



## I.

La Codificazione del diritto internazionale è sembrata da molto tempo a taluni giuristi e filantropi come il frutto più maturo e più desiderato dello sviluppo del diritto delle genti. Ma mentre taluni proposero alle nazioni civili un nuovo progetto di Codice da adottarsi, altri vollero dare forma di codice a quelle regole che già, per il consenso esplicito o consuetudinario degli Stati, o per l'unanime voce della scienza, possono già considerarsi come leggi vigenti, perchè esistono già o come norme effettivamente obbligatorie o per lo meno come ammonimenti forniti di quell'impero senza costrizione, che deriva dalla autorità morale. Tale è stato il proposito del Fiore nel pubblicare vent'anni or sono la prima edizione del suo diritto internazionale codificato.

Nessuno meglio del Fiore avrebbe invero potuto accingersi a tale impresa nel nostro paese. Erano trascorsi allora venticinque anni da quando egli avea pubblicato a Milano quel « Nuovo diritto internazionale pubblico » che avea veramente iniziato nel nostro paese il rinnovamento scientifico di questi studi. Da quel momento le opere del Fiore s'erano venute succedendo in tutti i rami del diritto delle genti. Dalla ricerca delle supreme ragioni della convivenza giuridica degli Stati, a quella delle più minute applicazioni che da tale convivenza derivano, nessun aspetto del problema era sfuggito alle indagini del Fiore, e da nessun aspetto del problema egli era rifuggito per incostanza di studioso o per minore simpatia intellettuale. Tutto

percorrendo il vastissimo campo dei suoi studi, egli tutto lo rinnovava, con quella temperanza e quella prudenza che mai si scompagnano dalla potenza dell'intelletto e dalla vastità dell'indagine. Egli non seguiva pedissequamente la vecchia scuola del diritto naturale, ma intendeva per diritto naturale quello basato sulla natura degli esseri, e che costituisce il complesso delle condizioni indispensabili, rispetto agli esseri che si trovano in determinate condizioni storico-morali, affinché essi non perdano la loro natura come tali. Per principi di giustizia assoluta, egli intendeva pertanto quelli che la ragione umana ricerca, induce e deduce dalle esigenze storico-morali, riconoscendo che devono ritenersi immancabili per rendere possibile l'ordinata convivenza. Da tali fondamenti prendendo le mosse, egli costruiva il proprio edificio con elementi razionali, storici e positivi, non dimenticando così per lo studio di ciò *che è*, lo studio di ciò *che è stato*, e *del come* il presente si è venuto sviluppando; nè perdendo di vista quelle esigenze supreme che sono l'indicazione imperiosa di ciò che sarà, o per lo meno di quel fine cui l'umanità dovrà tendere sempre, anche se in modo completo non dovesse conseguirlo mai. Tali concetti ispirano tutta l'opera del Fiore che, appunto perciò è, nella sua varietà, tanto completa; e gli stessi concetti informano anche il *Diritto Internazionale Codificato*, che può dirsi codificato in gran parte piuttosto per la forma della sua redazione che per la unilateralità del suo fine e del suo contenuto.

Quantunque l'opera del Fiore venisse dopo quelle del Paroldo, del Petruschewecz, del Field e del Bluntschli, il successo non fu inferiore alle più ardite speranze. Nel 1898 se ne pubblicava una seconda edizione in gran parte modificata. Due anni dopo usciva la terza che, nel testo è una riproduzione della seconda, ma che fu arricchita nella introduzione coll'aggiunta delle conferenze tenute dall'autore a Bruxelles nel 1899 e pubblicate a parte col titolo: « L'organizzazione della società internazionale ». La quarta edizione, che riproduce tali capitoli nella parte introduttiva, è nel testo del tutto rinnovata. Da 564 pagine di codice e 167 di sunto dei trattati della seconda edizione, si passa rispettivamente a 704 e 176 pagine; e le regole codificate che erano 1570 nella seconda edizione, aumentano a 1962 nella quarta. Non solo nella parte codificata sono inseriti, ora nel testo, ora nelle note, i risultati delle Conferenze dell'Aia; ma in tutto il Codice è fatto largamente posto alla notizia delle più re-



centi ed importanti soluzioni dottrinali, giudiziarie e diplomatiche, sicchè nel Codice molto più completamente si rispecchia lo stato presente del diritto internazionale.

A tale proposito anzi, bene spiega l'A. quale sia stato il suo intento e con quale carattere si presenti al lettore l'opera sua (IV ediz. pag. 80-2). « Non abbiamo posto il titolo di « Codice di diritto internazionale » che avrebbe falsato il nostro intendimento; ma..... ci siamo proposti di esporre le regole del Diritto internazionale ridotte a forma di codice col precipuo intendimento di presentare un sistema, per quanto fosse possibile, ordinato e completo..... Neanche abbiamo voluto presentare..... un progetto di Codice internazionale colla fiducia che esso potesse essere adottato nel suo insieme..... Nelle note abbiamo cercato di spiegare quali siano le regole che hanno autorità di diritto positivo e quali quelle che devono avere l'autorità del diritto scientifico ». Da tale complessità del fine derivava necessariamente la varietà delle fonti cui l'A. doveva ricorrere: i Trattati generali che rappresentano le prime formazioni frammentarie del diritto positivo uniforme; gli atti dei Congressi e le dichiarazioni fattevi dai rappresentanti che, anche quando non rappresentino una norma obbligatoria, riflettono l'indirizzo preferito nell'interpretazione delle regole esistenti e nel ricercare la formula di quelle nuove; i Trattati particolari considerati come fonti dirette di regole particolari, ed indirette di regole uniformi; le leggi dei singoli Stati in materia di diritto internazionale; gli atti dei governi, la consuetudine; e le dottrine dei giuristi. Da tutto ciò deriva il carattere di questo diritto codificato che non è un codice proposto oggi dall'autore al legislatore internazionale, o sintetizzato, dall'autore cogliendo fior da fiore nel vastissimo campo del diritto positivo internazionale già esistente, ma è piuttosto la riduzione alla forma di un codice del diritto delle genti attuale considerato nella molteplice coesistenza di tutti i suoi elementi. È opera ad un tempo scientifica e pratica; soprattutto è opera suggestiva, come è dimostrato dalle parole che chiudono nelle prime edizioni il primo capitolo, e nella quarta edizione il terzo capitolo dell'introduzione; e che nella quarta son ripetute a guisa di epilogo al termine del volume: « La società giuridica primitiva fu la famiglia; la finale sarà l'unione giuridica dei popoli civili ».

## II.

Ad una parte preliminare formulante i principi generali in 31 regole nella seconda edizione e in 50 nella quarta, fa seguito il Codice propriamente detto, diviso in quattro libri, rispettivamente dedicati alle persone, alle obbligazioni, alle cose ed alla tutela giuridica. Nel titolo preliminare la forma è venuta di edizione in edizione perfezionandosi, diventando sempre più corrispondente alle esigenze di precisione e di brevità che son proprie di un codice. Che se gli articoli son più numerosi, ciò deriva dall'essersi fatto via via più completo il pensiero dell'autore circa i principi fondamentali.

Nella parte speciale il perfezionamento progressivo dell'opera si fa più evidente. Il libro delle persone presenta, in gran parte trasformati, gli articoli dedicati alla definizione ed alla enumerazione delle persone del diritto internazionale. In tutti gli altri articoli quel libro è molto più completo, soprattutto per i riferimenti alle leggi ed alla giurisprudenza. I limiti ai diritti fondamentali degli Stati; le modificazioni della loro personalità; l'impero del diritto internazionale privato; la protezione dei cittadini all'estero; i doveri internazionali degli Stati; l'assistenza giudiziaria; i diritti e doveri internazionali dell'uomo; la cittadinanza; i diritti e doveri della Chiesa; sono oggetto d'una codificazione molto più sistematica e completa e molto più completamente illustrata che nelle precedenti edizioni. La parte positiva della codificazione è attinta alle fonti più recenti e più sicure. La parte dottrinale riproduce e riassume cioè che il Fiore aveva già sostenuto ed insegnato nelle altre opere sue, come per esempio rispetto ai diritti della Chiesa cattolica ed ai diritti e doveri internazionali dell'uomo.

Son questi ed altri non pochi, elementi disputabili e disputati della dottrina del Fiore, ma non son peculiari al suo Codice; sicchè parmi più opportuno attenermi, rispetto a quelli, ad una semplice esposizione riassuntiva, riservando un esame più critico a quanto si riferisce alle proposte di organizzazione della società internazionale. Lo stesso dicasi del secondo libro dedicato al diritto delle obbligazioni, distinto in regole generali circa i trattati ed in regole relative ai trattati speciali, molto più ricche queste ultime di indicazioni di fonti, come lo dimostra un confronto fra gli articoli riguardanti le



convenzioni consolari, le capitolazioni ed i trattati di estradizione, nella seconda edizione e nella quarta. Anche qui non tutti i mutamenti possono giudicarsi miglioramenti. Così nella seconda edizione è detto che « il soggetto proprio dell'obbligazione internazionale non può essere che lo Stato » (pag. 261, 2). Nella quarta edizione a quelle parole sono aggiunte le altre « come istituzione politica », il che mi pare un pleonasmo non confacente alla regola. Ma in generale la presente edizione guadagna dal paragone con quelle antecedenti.

Così può dirsi della stessa intitolazione del libro terzo, che prima era « Delle cose e dei beni nei loro rapporti col diritto internazionale » ed ora è « Delle cose nei loro rapporti col diritto internazionale », ed è seguita poi dalla stessa partizione in *cose comuni; appartenenti ad uno Stato; pubbliche per diritto interno e private secondo lo stesso diritto*.

Molto più rinnovato e completato è il libro quarto relativo alla tutela giuridica, specialmente nella prima parte che tratta della tutela pacifica e preventiva. La seconda parte dello stesso libro, che tratta della guerra, è pur sotto un certo rispetto rinnovata, ma per un motivo indipendente dalla volontà e dalle indagini dell'autore. La seconda edizione era pubblicata prima che fosse convocata la prima conferenza dell'Aia. L'autore dunque aveva libero il campo alle iniziative ed alle proposte. Sole frammentarie codificazioni del diritto di guerra, erano allora la convenzione di Ginevra del 1864, quella di Pietroburgo del 1868 e la dichiarazione del 1856 circa il diritto marittimo. La quarta edizione viene invece dopo le due conferenze dell'Aia che confermarono, ampliandola e migliorandola, l'opera della Conferenza di Bruxelles del 1874. Un diritto internazionale codificato, che vuol essere una sintesi coordinata delle regole effettivamente codificate dagli Stati, e di quelle proposte dalla scienza ai contemporanei od ai posteri, doveva naturalmente accogliere nel testo o nelle note una parte tanto importante del diritto internazionale positivo. Infatti tali nuove regole trovano posto, ora nel testo ed ora nelle note, senza che si possa ben comprendere quale criterio abbia indotto l'autore a tale distinzione. Le norme della seconda convenzione dell'Aia del 1907 circa la « dichiarazione di guerra » sono riferite in nota all'articolo 1426. Le regole del Regolamento dell'Aia dello stesso anno che riguardano i legittimi belligeranti, sono invece riprodotte dagli articoli 1457 e 1458; come è

riprodotto l'articolo 23 di quel Regolamento nell'art. 1480 del Fiore. Poi le norme riguardanti i parlamentari sono riferite in nota all'articolo 1500; e pure in nota la codificazione dell'Aia circa i diritti del belligerante in territorio nemico, e circa i prigionieri di guerra; e poi le regole dell'Aia circa il bombardamento diventano il testo degli articoli 1637-1642, e quelle relative alle mine automatiche diventano gli articoli 1644-1649 nel Codice del Fiore. Nel Titolo XVII, relativo alla neutralità, l'A. riproduce le regole proposte nelle precedenti edizioni, aggiungendo poi in nota all'articolo 1804 i diritti e doveri della neutralità quali derivano dalle due conferenze dell'Aia; e in nota all'articolo 1929 le disposizioni della XII Convenzione del 1907 circa la Corte internazionale delle prede. Ora tale convenzione è completata e resa praticamente attuabile dalla Dichiarazione di Londra del 26 febbraio 1909, che ha formulato il diritto materiale da applicarsi ai casi concreti, colla procedura e mediante l'ordinamento giudiziario preparati due anni prima. E forse in una quinta edizione che la crescente fortuna delle prime quattro fa prevedere non lontana, l'A. potrebbe incorporare nel suo codice tutte queste norme nuove del diritto positivo di guerra, oppure porle a fronte delle regole da lui preferite, per rendere più evidenti le possibilità di miglioramento nell'opera stessa già compiuta, in materia di codificazione, dagli Stati civili.

### III.

L'opera del Fiore è arricchita da un'Appendice contenente un « sunto storico dei più importanti trattati internazionali ». La seconda edizione li annuncia dal 1525 al 1896 quantunque vadano in realtà dal 1526 al 1893. La quarta edizione aggiunge il sunto dei trattati posteriori al 1893; importanti specialmente il sunto dell'atto di mediazione nella guerra turco-ellenica; del trattato di Shimonosaki; di quello di Portsmouth; dell'atto di Algesiras e delle due Conferenze dell'Aia. A queste appunto si riferiscono le due pagine aggiunte nella quarta edizione alle considerazioni storiche precedenti il sunto dei trattati.

Ma ciò che più merita d'esser notato in questo Codice, perchè meglio riflette il carattere personale dell'Autore, è la parte relativa alla tutela giuridica. Il resto del Codice è un complesso di regole



o constatate e riprodotte, o desiderate e proposte. Quanto nel Codice si riferisce alla tutela giuridica, riguarda invece gli organi per opera dei quali le regole esistenti dovrebbero giustamente applicarsi; le regole non codificate dovrebbero svilupparsi per evoluzione di giurisprudenza; l'ordine giuridico potrebbe essere assicurato alla società degli Stati; e la stessa esistenza di tale società sarebbe garantita. Su questa parte del Codice del Fiore, è giusto pertanto soffermarsi un po' più che sulle parti di pura e semplice codificazione del diritto materiale internazionale.

Perchè un diritto internazionale positivo esista, è necessario suscitare un ordinamento costituzionale, legislativo, e giudiziario dell'umanità. Perchè tale ordinamento sia possibile, è necessaria una confederazione degli Stati civili, che riordini il mondo in una specie di Stato di Stati. Il concetto informatore di tale instaurazione nuova fu esposto dall'A. nel Capitolo III della sua introduzione al Codice, che è poi la riproduzione della terza lezione da lui tenuta a Bruxelles dieci anni or sono. La società degli Stati dev'essere giuridicamente organizzata imponendole quelle leggi che, di epoca in epoca, son le più adatte a governarla. Necessità dunque di ordinamento federativo permanente, e di leggi mutabili secondo le esigenze dei tempi. A raggiungere tal fine il Fiore giudica opportuno rinunciare alla costituzione di un potere legislativo permanente, per provvedere invece alla convocazione del corpo legislativo internazionale, solo allorquando sia necessaria la dichiarazione di regole nuove o la modificazione di regole già esistenti. L'assemblea legislativa dovrebbe pertanto (pag. 62) « durare fino al compimento dei lavori che avessero motivata la sua riunione, e, compiuti tali lavori, sciogliersi; nè dovrebbe esercitare di nuovo le sue funzioni se non in seguito ad una nuova riunione o ad una nuova costituzione di essa motivata da esigenze nuove ».

Oltre a questo organo legislativo intermittente, l'ordinamento giuridico internazionale dovrebbe comprendere un organo esecutivo e giudiziario incaricato di mantenere nella società internazionale la organizzazione giuridica quale fosse stata fissata dall'assemblea legislativa, di far rispettare le leggi internazionali da questa proclamate fino a che non fossero state sostituite da leggi nuove e di prevenire le perturbazioni internazionali. Tale organo esecutivo dovrebbe provvedere alla risoluzione dei conflitti fra gli Stati, sia con decisioni

direttamente prese, sia col deferimento obbligatorio della controversia ad un giudizio arbitrale. Pronunciato tale giudizio, spetterebbe poi all'organo esecutivo il compito di obbligare le parti a rispettarlo e ad eseguirlo. E così l'ordine giuridico risulterebbe tanto meglio assicurato nella società internazionale, quanto più le autorità competenti a difenderlo e reintegrarlo fossero investite della forza materiale necessaria per far valere i propri responsi. Così l'A. credeva di aver trovato « una forma reale ed efficace di tutela giuridica del diritto internazionale, tutela più razionale e più civile » perchè senza abbandonare l'ultima decisione alla vicenda della forza, darebbe all'autorità suprema della società degli Stati i mezzi coercitivi efficaci per costringere uno Stato recalcitrante a rispettare le regole di diritto comune.

Tale sistema trova il suo sviluppo in quel Libro IV già citato del « Diritto internazionale codificato », che si riferisce alla « proclamazione del diritto internazionale ed alla tutela giuridica del medesimo ». Qui il Fiore proclama la necessità di istituire:

1. Un organo supremo investito del potere di proclamare le regole di diritto comune e di assicurarne la forza obbligatoria.

2. Un organo deputato ad interpretare, sviluppare ed applicare le regole proclamate a fine di tutelarne l'osservanza.

3. Un Tribunale investito del potere giurisdizionale per risolvere le controversie di carattere giuridico insorte fra gli Stati in Unione, ogni qualvolta, mediante l'azione diplomatica e gli espedienti stabiliti d'accordo, non si arrivi a comporre, ed a prevenire i litigi.

Il primo organo avrebbe nome di Congresso, il secondo di Conferenza, il terzo di Tribunale arbitrale.

Il Congresso sarebbe costituito dai rappresentanti degli Stati in ragione di due per ciascuno senza alcuna diversità di voto ed importanza fra Stato e Stato; dai rappresentanti delle popolazioni di ciascun paese nelle stesse proporzioni, e dai delegati delle Università. I rappresentanti dello Stato sarebbero designati dal sovrano rispettivo come si fa per i plenipotenziari; i rappresentanti delle popolazioni sarebbero eletti col sistema del voto unico dagli elettori politici dei singoli Stati; i delegati universitari, in numero totale di dieci sarebbero scelti, col sistema del voto limitato, da tutte le Università del mondo. Convocato, ogniqualvolta l'iniziativa di uno Stato sia secondata da un terzo di quelli che abbiano partecipato alla conve-



cazione antecedente, il Congresso dovrebbe durare fino ad esaurimento del suo programma, e sciogliersi dopo aver fornito il suo compito, senza aver alcuna continuazione di vita e di competenza fino ad una nuova convocazione. Competenza del Congresso sarebbe non solo la proclamazione o la modificazione delle regole di diritto internazionale, ma anche l'adozione dei provvedimenti necessari a farle rispettare da chi volesse misconoscerle, non escluso quello della esecuzione forzata affidata dal Congresso alle forze militari di uno o più Stati dell'Unione.

La Conferenza è definita dal Fiore « un organo di alta amministrazione, una specie di potere esecutivo investito del potere di mantenere e tutelare l'ordinamento giuridico stabilito dal Congresso e di applicare le regole da esso proclamate per risolvere le questioni d'interesse generale, che, avuto riguardo alla loro natura ed agli interessi in esse implicati, non possono formare oggetto di giudizio arbitrare ». Incaricata di conservare l'ordinamento giuridico così come sia stato stabilito dal Congresso, di tutelare il rispetto delle regole proclamate, e di applicarle nei casi controversi, la Conferenza sarebbe ad un tempo supremo organo amministrativo e giudiziario della società internazionale. Dovrebbero comporre la Conferenza i rappresentanti delle Grandi Potenze delegati al Congresso, o, in loro mancanza quelli rispettivamente sostituiti collo stesso criterio di scelta; cinque delegati scelti dal Congresso fra i delegati della seconda categoria, cioè fra gli eletti dai popoli; e i rappresentanti particolari dello Stato o degli Stati direttamente interessati nella materia che debba formare oggetto delle deliberazioni della Conferenza. Le attribuzioni della Conferenza dovrebbero essere:

Applicare le regole giuridiche proclamate dal Congresso per decidere una controversia ed interpretare le regole applicabili per mantenere l'ordinamento giuridico delle società internazionali secondo le norme proclamate dal Congresso, senza modificarne però l'autorità sostanziale, ma deducendo talora una regola non ancora formulata dallo spirito delle deliberazioni già adottate da un Congresso antecedente.

Imporre il ricorso al giudizio arbitrare; autorizzare o deliberare l'intervento; provvedere alla tutela dei diritti privati di stranieri ingiustamente misconosciuti o violati; assicurare la esecuzione di un

giudizio arbitrale; revocare o sospendere l'esecuzione di un trattato; sospendere l'esecuzione di un trattato di pace stipulato in violazione dei principi proclamati dal Congresso e riferirne per l'ultima decisione al Congresso stesso.

La riunione della Conferenza potrebbe essere provocata dalla istanza di uno degli Stati in Unione, appoggiata da altri tre Stati. Le sue decisioni potrebbero, per deliberazione adottata dall'assemblea, essere applicate usando mezzi coercitivi contro la parte che si rifiutasse di eseguirle.

L'arbitrato continuerebbe ad essere talora obbligatorio, tal'altra facoltativo fra gli Stati; ma potrebbe nei casi concreti diventare per loro obbligatorio quando il ricorso alla decisione arbitrale fosse deliberato dalla Conferenza. L'ordinamento della giustizia arbitrale sarebbe poi nel sistema del Fiore in tutto conforme alla codificazione fatta all'Aia nel 1907.

Tali sarebbero, per sommi capi, gli organi nuovi invocati dal Fiore per dare consistenza pratica alla vita giuridica della società internazionale e per rendere possibile la trasformazione del suo « Diritto internazionale codificato » in un vero e proprio « Codice di diritto internazionale ». I risultamenti delle due Conferenze dell'Aia incoraggiavano l'Autore a bene sperare della non lontana instaurazione di un tale ordinamento. Quelle Conferenze gli sembravano (pag. 703) rappresentare appunto « l'organo giuridico naturale della società internazionale per proclamare la legge della *Magna Civitas* con forza giuridica obbligatoria rispetto a tutti i rappresentati, ponendo d'accordo le norme codificate sotto la tutela giuridica collettiva degli stessi Stati associati ». In tale risultato egli trovava un « affidamento che, determinata meglio la sua missione, tale assemblea potrà arrivare in un avvenire più o meno lontano, a risolvere il problema della organizzazione giuridica della società internazionale mediante la graduale codificazione delle norme adatte a governarla, e organizzando le giurisdizioni più efficaci a garantirne il rispetto ».

Dobbiamo noi dividere le speranze del Fiore, e confortarci con lui contemplando all'orizzonte gli albóri d'una luce nuova? Dopo aver ammirato nel suo Codice la parte sintetica, possiamo ammirare del pari la parte costruttiva?



## IV.

Senza dubbio la storia dell'umanità dimostra che la fede è avvezza ai trionfi e che sovente la speranza un giorno sembrata più ardita è diventata, meravigliando il mondo, la realtà del domani. D'altronde il Fiore non ha fatto che riconoscere una necessità resa ogni giorno più manifesta dalle vicende della politica internazionale. Che i trattati elaborati in un congresso siano leggi obbliganti tutti gli Stati che hanno partecipato alla loro stipulazione nessuno potrebbe o vorrebbe mettere in dubbio. Ma altrettanto certo è che quell'obbligo assai poco vale fin tanto che la sua osservanza resti abbandonata al beneplacito dell'obligato, ogniqualvolta le favorevoli combinazioni dell'equilibrio lo mettano nella possibilità materiale di sottrarvisi. Di tale imperfezione dell'ordinamento attuale della società degli Stati si ebbe una prova nei recenti avvenimenti d'Oriente.

Il Trattato di Berlino è una legge fondamentale del diritto pubblico europeo; da quella legge tutti gli Stati sono obbligati finchè tutti non abbiano contribuito a modificarla; ed ogni atto commesso da uno Stato singolo in violazione di quel Trattato, dovrebbe essere represso non meno d'ogni atto individuale commesso da un cittadino in violazione della legge del suo paese. E così accadrebbe se l'ordinamento escogitato dal Fiore fosse stato adottato nella società degli Stati. Finchè il Congresso non avesse modificato il Trattato di Berlino, alla Conferenza spetterebbe il compito di farlo rispettare; ed una esecuzione federale ordinata dalla Conferenza avrebbe dovuto, fin dallo scorso ottobre, provvedere a costringere la Bulgaria e l'Austria-Ungheria a rientrare nella legalità. Invece nulla di tuttociò è avvenuto perchè la società internazionale che suscita di quando in quando, nei Congressi una funzione legislativa, non ha un organo esecutivo e giudiziario che provveda al presidio dei suoi comandi. Sicchè il diritto, abbandonato agli accidentali capricci della politica, ha dovuto soccombere sacrificato da una combinazione di equilibrio appunto quando avrebbe dovuto essere francheggiato da una barriera ben munita di legalità. Gli organi invocati dal Fiore corrispondono dunque ad una necessità della vita sociale degli Stati. O coll'aiuto di quell'organi, tale vita potrà, anche nelle crisi contenziose, esplicarsi giuridicamente; o senza quel presidio, tale esplicazione giuridica sarà

sempre frammentaria e precaria; e alternato di istituti e di lacune sarà il pratico svolgimento del diritto internazionale.

Ma se tali organi corrispondono ad una necessità, non è altrettanto certo che a questa corrisponda la possibilità della loro effettuazione. L'uomo sente la necessità di preservarsi dalle epidemie, ma non sempre sa o può preservarsene. L'uomo sente nello Stato la necessità della giustizia eguale per tutti e dell'universale rispetto della legge; eppur nè l'uno nè l'altro fine può completamente raggiungere. A più forte ragione in quella società superorganica che è formata dagli Stati, è possibile che l'ordinamento ispirato dall'analogia cogli ordinamenti interni dei singoli Stati riesca spesso inadeguato al suo fine, e che d'altronde in sè e per sè diminuisca e minacci diritti non meno importanti di quelli che è diretto a tutelare.

La convocazione del Congresso sarebbe subordinata nel sistema del Fiore all'assenso di un terzo degli Stati. Chi può prevedere gli armeggi della politica per raccogliere o far mancare secondo i casi questo terzo dei voti? La sanzione delle deliberazioni del Congresso sarebbe ora l'esclusione dello Stato colpevole dalla *Unione* degli Stati organizzati in società, ora la esecuzione federale. Chi può escludere che tale esclusione sia in determinate circostanze ricercata e provocata da uno Stato potente; o che la esecuzione federale contro uno o più Stati militari di primo ordine possa equivalere, sotto altro nome ad una di quelle guerre che appunto con tali ordinamenti si vorrebbero evitare?

Nella Conferenza le grandi potenze, rappresentate in ragione di due delegati per ciascuna, avrebbero diciotto voti; tutti gli altri Stati ne avrebbero cinque. Non equivarrebbe tuttocìò a dare un riconoscimento giuridico permanente a quel primato delle Grandi Potenze che corrisponde in realtà all'imperialismo collettivo dei grandi sui medii e sui piccoli Stati? E chi potrebbe garantire che l'applicazione del diritto codificato e l'elaborazione del diritto nuovo, non degenerassero in un sistema di subordinazione ai diritti ed agli interessi degli Stati maggiori, dei diritti e degli interessi di tutti gli altri?

L'ordinamento nuovo non impedirebbe la guerra, come l'ordinamento giuridico dello Stato non elimina la necessità di tutelare la legalità coll'uso della forza. Ma l'uso della forza nello Stato è deciso da chi agisce per conto della società tutta contro l'individuo o gli



individui che a quella si ribellano. L'uso della forza nella società degli Stati, sarebbe deciso da una autorità che non sarebbe costituita da tutti gli Stati e collocata fuori e al disopra della loro vita individuale, ma che invece rappresenterebbe la confusione nello stesso magistrato degli interessi coalizzati di pochi colla facoltà di deliberare ed agire nel nome e nell'interesse di tutti.

A questi dubbi che son suscitati nella mente da un esame del progetto del Fiore, altri poi se ne aggiungono che riguardano ogni progetto di costituzione d'una sovranità internazionale. Tali progetti difficilmente potranno effettuarsi; ma se potessero effettuarsi, riserverebbero a chi assistesse alla loro attuazione le più amare delusioni. Se l'autorità suprema fosse incapace di far valere sempre i suoi comandi, si avrebbe sotto altro nome e con non minore incertezza di risultati, il persistere della guerra, e come risultato ultimo si avrebbe il dissolversi finale della organizzazione, riprodotto in grande quanto si è più di una volta verificato in piccole proporzioni per le repubbliche dell'America Centrale. Se invece l'autorità suprema fosse costituita non solo con organi capaci di deliberare ma anche con forze bastanti ad applicarne e farne rispettare le deliberazioni, l'ordine e la tranquillità regnerebbero nel mondo, ma con un sacrificio dell'individualismo e della iniziativa, che non è mai stato nella vita sociale scompagnato da un affievolimento di energia.

La vittoria assoluta di un imperialismo, ebbe per primo risultato, in ogni epoca della storia, l'ordine e la pace, ma ebbe poi per effetto mediato l'indebolimento, la decadenza e l'avvento di un dominio straniero più vergine e più forte. L'organizzazione mondiale degli Stati potrebbe avere per risultamento mediato un non minore affievolimento di energie, che pur non esponendo più la società internazionale così organizzata in tutto il mondo, al pericolo di un dominio, la esporrebbe però a tutti i danni della decadenza, non ultimo fra quelli il pericolo del suo dissolversi a profitto di quelli fra i popoli federati che avessero saputo meglio preservarsene.

Perfino nella vita spirituale non mancano le dimostrazioni di questa fallacia delle speranze nei beni che dovrebbero risultare dalla uniformità e dalla eliminazione dei contrasti. Molti devoti continuano a pregare Iddio di far spuntare l'alba di quel giorno fortunato che vedrà tutti gli uomini avvinti da una stessa fede e formanti tutti un solo gregge obbediente ad un solo pastore. Eppure

la Spagna conobbe per quattro secoli questa uniformità e ne colse il frutto d'una decadenza di vita spirituale che potrebbe dirsi spaventosa. I paesi del nord s'avviarono a traverso le lotte religiose finite colla convivenza di più fedi ad una fioritura di vita spirituale che è davvero meravigliosa. E i miracoli di fede, di energia spirituale e di dottrina che presenta il cattolicesimo anglo-sassone e tedesco in contrasto colla paralisi di quello spagnuolo, dimostrano anche nel campo della vita religiosa, che l'uniformità organizzata e fortemente disciplinata o non evita il contrasto violento o lo elimina col sacrificio delle più feconde energie dello spirito umano.

#### V.

Ecco perchè, a differenza da molti altri, ammiro la parte sintetica del Codice del Fiore assai più che la parte costruttiva. Trovo la prima un riassunto mirabile della dottrina del Maestro, delle altre dottrine prevalenti, e del diritto positivo. Riconosco nella seconda un progetto ingegnoso di organizzazione della umanità; uno di quei tanti progetti che non possono arrestare la storia nel suo fatale andare, più che il corso d'un fiume non sia arrestato dagli arbusti che protendono sull'acqua i rami dalle sue sponde. È giusto però riconoscere che il Fiore, limitandosi ad invocare una modificazione nella durata e nell'autorità di organi già esistenti, come il congresso, la conferenza e il tribunale arbitrale, si è tenuto più lontano di molti altri dalle regioni dell'utopia.

Sotto questo rispetto il suo progetto, anche nella parte costruttiva, guadagna dal confronto sia coi progetti anteriori di organizzazione dell'umanità, sia col più recente di tutti sul quale, appunto perchè ancora meno noto degli altri, vale la pena di soffermarsi alcun poco.

Nel 1905 l'Ufficio internazionale della Pace sedente a Berna bandiva un concorso sul tema seguente: « Quali sono le condizioni nelle quali l'arbitrato internazionale potrà costituire un sistema completo di giustizia fra le nazioni? Quali sono le convenzioni internazionali che si dovrebbero stipulare perchè tale sistema sia applicabile all'insieme delle nazioni? Come potrà ottenersi il più rapidamente possibile la stipulazione di tali convenzioni? » Il Duplessix, nel prendere parte al concorso ampliò il tema che a quello era stato assegnato,



Compilò un « Codice di diritto internazionale » diviso in 786 articoli; ed elaborò separatamente col titolo di « Lois des nations » una serie di progetti di trattati tendenti a costituire l'autorità competente ad elaborare e ad applicare alle nazioni il diritto comune. Il Duplessix distingue in due lavori ciò che il Fiore ha condensato in un lavoro solo, ed elabora separatamente dal suo Codice quanto forma, nel progetto del Fiore, la materia del Libro Quarto. Propone con questo suo lavoro una costituzione all'umanità, e coll'opera più recente « L'organisation internationale » la analizza e la illustra, pur avvertendo (pag. 7) che ai dettagli del suo progetto deve essere attribuito soltanto il valore di esempi. A tal fine tendendo, l'A. divide il suo volume in tre parti: nella prima analizza le condizioni della società contemporanea particolarmente favorevoli ad una organizzazione internazionale e gli ostacoli che a questa ancora si oppongono; nella seconda e nei primi quattro capitoli della terza espone gli elementi di una tale organizzazione; e negli ultimi capitoli presenta il progetto di quel trattato internazionale che dovrebbe dar vita al nuovo ordinamento giuridico della società degli Stati.

Favorevole soprattutto alla *instauratio* fondamentale da lui vagheggiata, pare all'A. lo sviluppo presente di quello che, con parola piuttosto barbara ma chiaramente efficace, è definito il moderno internazionalismo. La vita intellettuale, economica e morale del mondo si è venuta, per effetto dello sviluppo recente delle condizioni materiali dell'esistenza, unificando come non era accaduto mai prima d'ora. È dunque naturale che nel campo sempre più vasto nel quale si fa valere la solidarietà degli impulsi e delle manifestazioni della vita, si faccia valere ormai anche l'ordinamento giuridico della vita stessa. Tanto fortemente questo indirizzo della vita moderna tende all'unità, da dover vincere gli ostacoli che a questa ancora si oppongono. Le dogane dovranno cedere al sistema della porta aperta e della divisione del lavoro fra i vari paesi del mondo, cooperanti insieme in una universale solidarietà di produzione e di consumo. La diversità delle lingue sarà vinta dalla diffusione d'una sola lingua supplementare internazionale, analoga all'*Esperanto*, scelta da una commissione formata da delegati dei vari governi. La diversità delle leggi e delle legislazioni sarà vinta procedendosi a poco a poco alla unificazione delle leggi commerciali, per continuare poi in parte alla unificazione delle leggi civili e, in parte al regolamento internazionale uniforme

dei conflitti di diritto internazionale privato. Finalmente la mancanza di sicurezza internazionale sarà sostituita da una pacifica sicurezza propizia al lavoro, non appena si avrà nel mondo una autorità costituita capace di tutelare i deboli e di difendere i diritti acquisiti. Tale sarà il più bel risultato di quella ultima e più elevata formazione che (pag. 38) « s'élèvera au dessus des Etats et englobera l'humanité; et c'est pourquoi l'oeuvre capitale du vingtième siècle sera *l'organisation de l'humanité* ».

Come si svolgerà, secondo i desideri e le previsioni del Duplessix, tale organizzazione internazionale? Non colla *fusionne* di tutti gli Stati in uno Stato solo, fusione che, sopprimendo le patrie e creando una troppo rigida uniformità, incontrerebbe troppo gravi ostacoli d'ordine sentimentale e d'ordine pratico. Nemmeno potrà conseguirsi il fine caro ai filantropi colla federazione o colla unione, troppo tiranniche per le individualità, soprattutto quando, da gruppi particolari di Stati affini fra loro, volesse estendersi a tutti gli Stati del mondo. L'Autore preferirebbe un vincolo meno stretto, imitato da quello esistente fra gli enti che costituiscono una società commerciale e specialmente una società in accomandita (pag. 52). Gli Stati del mondo, senza distinzione di fede e di razza, formerebbero una Unione analoga a quelle formate per la proprietà industriale, o per le poste e i telegrafi; a quella Unione sarebbero affidate la gestione degli interessi comuni della società internazionale, e la definizione dei suoi rapporti contenziosi; e l'unità della vita comune giuridica degli Stati sarebbe così combinata colla varietà indipendente e persistente della vita particolare dei singoli Stati.

Con tale sistema la società internazionale conseguirebbe, senza sacrificio dei singoli chiamati a comporla, la sicurezza che ora le manca, e la giustizia che ora è tanto frequentemente offesa dagli arbitrii non repressi dei forti o dai risultati stessi di una guerra formalmente legittimati da un trattato di pace. L'arbitrato, provvido ma inadeguato alle costanti esigenze della giustizia, sarebbe sostituito in questo nuovo sistema dalla istituzione di una giustizia ordinaria internazionale, che dovrebbe trovare già codificato dagli Stati costituenti l'unione il diritto internazionale applicabile ai casi controversi. Il Codice di diritto internazionale promulgato dovunque e dovunque obbligatorio dovrebbe precedere la costituzione del potere giudiziario. Questo dovrebbe essere permanente ed il ricorso ai suoi tribunali



sarebbe sempre obbligatorio. Uno Stato citato alla corte internazionale dallo Stato avversario, o chiamato d'ufficio dalla discrezione della corte stessa, vi sarebbe giudicato in contumacia ogniqualvolta rifiutasse di farvisi rappresentare. La guerra così sarebbe ormai giuridicamente impossibile, non meno di quello che sia giuridicamente impossibile fra privati il farsi giustizia da sé in uno Stato civile.

La giustizia internazionale, sottratta così nella sua funzione al beneplacito degli Stati, sarebbe dotata poi di sanzioni d'ordine morale e di carattere coercitivo. Le prime seguirebbero una scala ascendente dalla ammonizione, alla esclusione dalla società degli Stati civili. Le altre potrebbero esplicarsi nel blocco economico, e nell'intervento d'una polizia internazionale; guerra materialmente identica a quella finora conosciuta, ma giuridicamente diversa, perchè sempre giusta nella sua causa e nei suoi fini, sempre certa e corrispondente al diritto nei suoi risultati. Nè incerti potrebbero essere tali risultati; poichè (pag. 88, 89) la forza di polizia internazionale « devra être très puissante sur terre et sur mer, et nautie de l'ouetillage de guerre le plus formidable, afin que partout et en toute circonstance, force reste à la loi ». E la sicurezza del successo del buon diritto sarebbe poi tanto maggiore per la debolezza militare dei singoli Stati, obbligati al disarmo fin dal primo momento della costituzione del nuovo ordinamento internazionale.

Al sommo di questo dovrebbe stare una autorità suprema costituita dai delegati di tutti gli Stati con un presidente eletto e revocabile, investita di poteri amministrativi e giudiziari, e distinta in tre collegi legislativo, esecutivo e giudiziario. Il primo sarà l'assemblea costituente dell'umanità: preparerà il codice internazionale ed il patto sociale; li presenterà alla accettazione dei singoli Stati; e dovrà più tardi essere interrogato ogniqualvolta si dovessero interpretare, modificare o completare i testi legislativi esistenti. L'assemblea giudiziaria sarà costituita da delegati speciali; avrà un potere assoluto di giurisdizione; potrà quindi procedere d'ufficio; e si rivolgerà per l'esecuzione dei suoi giudicati al potere esecutivo. Quest'ultimo sarà rappresentato da una terza assemblea di delegati, competente a convocare il Consiglio legislativo preparando il programma dei suoi lavori; ad invocare nei casi singoli l'azione dell'autorità giudiziaria; a vegliare all'esecuzione dei suoi responsi; a rappresentare la collettività inter-

nazionale presso i singoli Stati; ed a gestire infine i servizi internazionali; nonché tutti gli interessi comuni, che le fossero stati affidati.

Così, secondo il Duplessix (pag. 107) l'ordine sarebbe sostituito all'anarchia; il diritto alla forza brutale; e la pace sarebbe sottratta ad ogni pericolo di guerra, con vantaggi economici e morali tanto mirabili da render sicura la vita trionfale della « Società delle nazioni civili » da lui invocata.

## VI.

Se si volesse paragonare l'opera del Duplessix a quella del Fiore, si potrebbe dire che, giunti entrambi a piè del colle dell'utopia, il Fiore vi si arresta e ne contempla la vetta, e il Duplessix arditamente ne completa l'ascesa. Il Fiore pertanto non perde di vista le condizioni della pianura dove continua a posare il piede; il Duplessix contemplandola dal sommo di un'altura, ne perde la esatta visione dei contorni e delle accidentalità del terreno. Nè deve dimenticarsi che l'*organizzazione internazionale* è tutto l'assunto dell'opera del Duplessix, mentre non è che parte del tutto secondaria nell'opera del Fiore. E questo, trattenuta più vicino alle regioni del vero e del possibile da quella provvida zavorra che è il sapere vasto e profondo, si accontenta di dare nuove attribuzioni ad istituti già esistenti nella vita comune degli Stati. L'altro invece crea di sana pianta un nuovo sistema di organizzazione mondiale, preannunciando un ordinamento che dovrebbe più innovare nel mondo nel corso di pochi anni, di quanto non sia stato innovato dall'inizio del periodo storico più remoto fino ai nostri giorni. « Quelques années, quelques décades d'années sont bien peu de chose dans la vie des peuples » esclama l'autore. E certo la fede è mirabile, soprattutto quando è fede nel bene e nella virtù. Ma pur non negando lode alla fede che, ai trionfi avvezza, non può scompagnarsi dalla speranza, non mi è possibile astenermi dal considerarla, sotto altri rispetti, con un pensiero pieno di tristezza.

Il nostro tempo sarà famoso un giorno fra tutti per i progressi delle scienze esatte, per i miracoli delle applicazioni scientifiche, per il rinnovamento sperimentale della educazione, per le meditate conclusioni della filosofia positiva. Da tutto ciò dovrebbe derivare un abito mentale tutto dedito ai prudenti accorgimenti, non proclive a risalire d'un tratto il corso della storia, non illuso dalla possibilità



di riformare il mondo d'un tratto con una formula o col solo fascino d'una parola.

Eppure da nulla più che da queste bizzarre presunzioni dell'utopia è dimostrato quanto le varie correnti della vita intellettuale procedano a guisa di parallele senza che l'una risenta l'influenza dell'altra. Appunto quando la storia può vantare più gloriosi progressi di metodo e di risultati, si diffonde nel mondo, ed ispira la società ed informa non di rado l'opera del legislatore, una dottrina economica che è la più aperta negazione e contraddizione della storia. Appunto quando la filosofia e la scienza sociale hanno dimostrato quali siano le leggi del graduale sviluppo della coscienza individuale e collettiva, e quale funzione abbiano l'individualismo e l'opposizione nella vita economica e morale dell'umanità, appunto allora fioriscono fra il plauso di tutti i volghi, queste dottrine sempliciste di rinnovamento e di rifacimento della società degli Stati, che considerano una nuova ripartizione del mondo facile come il taglio di un arancio; e la ricomposizione dei suoi Stati semplice come la composizione di un mosaico. Si discute la dottrina degli Stati Uniti d'Europa e degli Stati Uniti del mondo, come se bastasse l'accordo circa la formula di un Trattato, perchè la federazione universale fosse possibile e diventasse un organismo vitale; e circa l'indole della federazione non si citano Freeman o Bluntschli, ma quel giurista e storico eminente che era Victor Hugo!

Così il campo del diritto internazionale è invaso da *outsiders* e da dilettanti che la folla scambia per maestri, e le cui opere sono tanto di diritto internazionale quanto le numerose *arti di mangiar bene* e di *mangiar poco*; e il « Come dovete vivere »; e il « Libro dei sani e degli ammalati » sono opere di medicina.

Così il Duplessix, mentre s'indugia a proporre tre delegati per Stato dove (pag. 120) il Fiore si accontenterebbe di due, non sa evitare errori madornali quando parla di diritto internazionale privato (pag. 30, 31) o quando si intrattiene a discorrere sul carattere delle federazioni (pag. 50).

Il pressapochismo del dilettante gli fa dire che « les fédérations d'États et les Unions d'États ne diffèrent des États fédéraux que par des nuances asses légères ». In materia di diritto internazionale privato gli pare che la designazione del tribunale competente a decidere in una lite fra stranieri, sia ancora da fare e che le leggi siano ancora mute circa il diritto materiale applicabile in tali controversie.

Non vede che la azione della polizia internazionale si ridurrebbe ad una guerra con nome mutato; si illude sulla certezza dei risultati di questa guerra; non sospetta un solo dei danni che dalla soffocazione dell'individualismo immancabilmente deriverebbero; e con una ignoranza storica meravigliosa attribuisce a cupidigie capricciose di governanti i pericoli di guerra che ancora persistono nel mondo.

Se tali illusioni non si trasformassero in debolezze per i popoli che son più facilmente accessibili alle seduzioni delle armonie della rétorica, si potrebbe considerarle con relativa indulgenza. Ma se nei paesi democratici si aggiunge al cinismo retorico dei politicanti che sospingerebbero la patria nell'abisso pur di soddisfare la libidine dell'applauso, anche l'opera illusa e ingannatrice dei giuristi filantropi e dei dilettanti pretenziosi, troppi pericoli d'inganno corre la coscienza del paese. Pericoli dei quali abbiamo conosciuto di recente la gravità, quando l'Italia ha dovuto subire tacendo ogni più amara umiliazione, perchè ridotta dall'opera concorde dei politicanti cinici e dei semplicisti illusi a dover preparare in fretta quelle armi colle quali sei mesi prima avrebbe dovuto provvedere alla difesa immediata dei suoi diritti ed alla tutela dei suoi interessi.

Tanto più tuttociò deve deplorarsi da chi considera, come io considero, che tali progetti di organizzazione dell'umanità, debbano, anche considerati come semplici frutti d'ingegno, classificarsi fra i trastulli più inutili dell'intelletto umano. La storia infatti insegna che mai formula sapiente è stata capace di suscitare un organismo nuovo; ma che nessun organismo nuovo ha tardato a trovare la via e il modo del proprio assetto sociale e del proprio ordinamento giuridico. Se un giorno questo fosse maturo nella evoluzione sociale del mondo civile, non sarà certo la mancanza di una formula e di un nome che ne ritarderà di un giorno solo l'avvento e l'esplicazione.











