

Senatore ENRICO CATELLANI

Possibilità di avvenire della Società delle Nazioni

dalla NUOVA ANTOLOGIA

16 Agosto 1925



UNIVERSITÀ DI PADOVA

DIP. DIRITTO PUBBLICO,
INT.LE E COMUNITARIO

INT

CATELLANI

3

IV

6

ROMA

DIREZIONE DELLA NUOVA ANTOLOGIA

Piazza di Spagna (S. Sebastiano, 3)

1925

1171 - GATEWAY 3, IV, 8

L'Istituto Italiano di Diritto Internazionale si è reso veramente benemerito pubblicando un volume di « Discorsi e studi sulla Società delle Nazioni » del Senatore Carlo Schanzer (1). È una raccolta; ma questi scritti vari, che vanno dal 1919 al 1925, costituiscono insieme un tutto organico come parti ben connesse di una sola opera. Sicchè, anche il lettore ignaro degli antecedenti di questa creazione del Trattato di Pace e degli incidenti che hanno segnalato i primi sei anni della sua esistenza, dopo aver esaminato il testo del Patto del 1919 e studiato questo volume, potrà acquistare una conoscenza esattissima di ciò che doveva essere, di ciò che è e di ciò che potrebbe e dovrebbe diventare la Società delle Nazioni; cioè del problema massimo ed eterno del Diritto Internazionale.

Questo è infatti un sistema di vita sociale degli Stati nel quale le loro volontà singole devono essere coordinate e le loro singole attività disciplinate. La necessità intuitiva di tale coordinamento ha fatto sì che a quello abbiano sempre aspirato le società umane in gruppi sempre più ampi e comprensivi e sempre vi abbiano appuntato i tentativi, o stimolando l'operare spontaneo della coscienza degli appartenenti ad un gruppo così da determinarvi la formazione di un vincolo federativo; o cercando di conseguire un coordinamento superstatale dei vari Stati subordinati ad una autorità a tutti superiore.

Nel primo caso si ha, per via di leggi uniformi o di accordi generali, quasi una applicazione al diritto internazionale dei principii del contratto sociale. Nel secondo caso si ha l'esplicazione del concetto fondamentale della « *civitas gentium maxima* », cioè di una coordinazione non associativa, ma superstatale dei vari popoli. Il primo concetto avrebbe per risultato un coordinamento spontaneo; mercè il secondo si determinerebbe un coordinamento costituzionale degli Stati in un Superstato mondiale del quale tutti gli Stati sarebbero i cittadini.

A questo concetto, adombrato, anche prima che i più recenti sogni imperiali fossero svaniti, da tanti diplomatici e filosofi e giuristi, dal duca di Sully e dall'abate di Saint Pierre fino a Lorimer,

(1) CARLO SCHANZER, Senatore del Regno. *Sulla Società delle Nazioni. Discorsi, studi e note*; con prefazione del Senatore Achille Loria. Roma, Anonima Romana Editoriale, 1925.

a Dudley Field, a Bluntschli ed a Pasquale Fiore, si è ispirato il primo progetto di Società delle Nazioni. Lo Schanzer illustra tale concetto e rileva nella realtà dei risultati della Conferenza di Versailles, un *quid medium* fra il coordinamento associativo ed il coordinamento costituzionale, in una Società che ha di quest'ultimo l'indole degli organi, e di quello l'indole e i limiti delle funzioni.

Per un critico che è ad un tempo giurista ed uomo di Stato, il risultato di tale esame non poteva ridursi a conclusioni negative; e, fin dalla introduzione, l'autore, pur constatando le imperfezioni della Società, indaga la possibilità del suo perfezionamento, interrogandola quanto ai partecipanti e quanto ai poteri e coordinando gli organi e la loro competenza a riesaminare e rivedere tutti i rapporti risultanti dai trattati vigenti. Nel far ciò l'Autore che ha seguita la Società in tutta la sua attività, riconosce che, anche quale oggi è, essa adempie ad una funzione mondiale di pace; ed egli soprattutto ricorda a molti scettici che anche nella ipotesi che essi, nello sviluppo futuro della storia, dovessero avere ragione, non si potrebbe ora, dal punto di vista del nostro Paese, prescindere dal fatto che la Società esiste, che essa presenta probabilità di durata, anche oltre la vita dei Trattati dai quali ebbe origine, e che in essa deve pur ora vivere e convivere lo Stato italiano.

Le lotte di tendenze, che hanno turbata la genesi della Società delle Nazioni e che ora ne rendono così difficile l'azione e lo sviluppo, si manifestano fra le stesse tendenze che si combattono nella vita di tutte le società umane; cioè fra il principio di prevalenza del gruppo sul singolo e quello di prevalenza del singolo sul gruppo; e che determinano l'alternarsi del prevalere del collettivismo con quello dell'individualismo nel governo dei gruppi sociali. La prevalenza dell'individualismo si ebbe dalla fine del Medio Evo all'ultima guerra, colla convivenza degli Stati pienamente sovrani, variamente ed automaticamente disciplinati nell'equilibrio politico. Il principio opposto è rappresentato dai tentativi imperiali, dalle supremazie religiose ed ora dell'Istituto della Società delle Nazioni.

Il principio individualistico, prevalendo nella convivenza degli uomini nello Stato ed in quella degli Stati nella Società internazionale, ha portato rispettivamente nella vita statale all'attuale ordinamento democratico, tutelante, nei limiti necessari per l'esistenza dei singoli Stati, la libertà degli individui a quelli pertinenti, e nella vita internazionale al concetto della eguaglianza giuridica di tutti gli Stati sovrani. Se gli Stati fossero organizzati nella città mondiale come gli individui nello Stato democratico moderno, ne deriverebbe un ordinamento giuridicamente perfetto e praticamente tutelare delle sovranità dei singoli Stati in tutto quanto non toccasse la comune costituzione federativa. Ma nell'ordinamento attuale della Lega delle Nazioni, d'un lato la eguaglianza dei partecipanti non è completamente garantita; dall'altro i poteri degli organi della collettività sono in linea di diritto troppo ristretti ed in linea di fatto possono riuscire eccessivi e differenziali nei rapporti dei singoli partecipanti alla Società, diventando « uno strumento esclusivo della politica di alcune grandi Potenze » (pag. 7). Di questo pericolo è un esempio, senza bisogno di indugiarsi, come si potrebbe,

a citarne altri, il secondo periodo aggiunto all'art. 10 del Protocollo di Ginevra del 2 ottobre 1924, secondo il quale la « violazione delle norme relative ad una zona smilitarizzata, sarà equivalente a ricorso alla guerra in violazione agli impegni derivanti dal Patto della Lega ». Sicchè, se uno Stato possedente una ottima frontiera militare e non limitato quanto alle forze che possa tenere in pace sotto le armi, concentrasse molte truppe alla frontiera di un altro Stato, esso non violerebbe, finchè quelle truppe non passassero ad atti di ostilità, i suoi obblighi internazionali. Se l'altro Stato invece, soggetto a limiti quanto alle forze militari da tener sotto le armi in tempo di pace, privo di una buona frontiera strategica, e sottoposto alla servitù di una zona di confine smilitarizzata, cercasse di preparare in questa la propria difesa, sarebbe esso legalmente l'aggressore, e l'altro, sotto la specie di difendersi da una indebita aggressione, avrebbe il diritto di invaderne, colle forze già preparate alla frontiera, il territorio.

Tutta la serie di questi studi, e soprattutto i discorsi pronunciati nelle assemblee di Ginevra e nel Parlamento e la esposizione dell'opera esplicata, oltre che nelle Assemblee, nelle relative Commissioni tecniche, dimostrano come l'Autore, non solo siasi adoperato per impedire ogni deviazione della Lega dal suo concetto informatore, ma sia stato anche previdente, pronto ed energico nel difendere la sovranità nostra contro ogni minaccia, anche se non premeditata o voluta dagli autori di talune proposte, pure necessariamente implicita nelle inevitabili conseguenze che sarebbero derivate dalla loro applicazione quando fossero state adottate.

Da tutte queste pagine risulta tale opera giuridicamente e storicamente obbiettiva e patriotticamente previdente. Nel discorso pronunciato alla Camera dei Deputati il 5 marzo 1919, l'Autore combatteva (purtroppo senza risultati) il sofistico pretesto accampato dagli Alleati per escluderci dalla partecipazione ai mandati coloniali (pag. 42). Nel discorso al Senato del 31 luglio 1921 (pag. 68) ritornava sull'argomento deplorando « che il problema coloniale fosse stato risoluto non tenendo conto delle legittime aspirazioni dell'Italia, completamente esclusa dalla ricca mensa coloniale ». Nella prima Assemblea del 1920 (pag. 50) affrontava la questione per noi così vitale delle materie prime, già sollevata poco innanzi dall'on. Tittoni a Bruxelles. Nella Commissione temporanea mista per la riduzione degli armamenti e nella seconda Assemblea si adoperava perchè questa volesse, e la inchiesta preparasse una riduzione non illusoria ed ingiusta nella sua aritmetica identità, ma equa ed effettiva nella sua proporzionalità alle condizioni di difesa dei singoli Stati. Fin d'allora sosteneva che il Consiglio dovesse dare un parere, ma non pronunciare una sentenza con effetti decisivi circa la colpa di rottura del Patto da parte di uno Stato (pag. 126-133); l'iniziativa di una guerra potendo essere determinata dalla difesa contro un pericolo imminente e, se non prevenuto, irreparabile. Perciò l'Autore a ragione combatteva così la tesi di Lord Robert Cecil, qualificante illecita senza distinzione ogni guerra, come la proposta di attribuire al Consiglio, soprattutto nella costituzione attuale, la competenza a dichiarare uno Stato colpevole di violazione del Patto.

Nella terza e nella quarta Assemblea l'Autore vedeva ed affrontava i pericoli degli accordi particolari; ma la delegazione italiana, sia nella Commissione temporanea mista, che in quella plenaria, restava quasi sola a sostenere la propria tesi contraria a tali accordi (pag. 161), il cui difetto era aggravato così dai termini vaghi dell'art. 2 del progetto approvato circa l'obbligo di prestar soccorso armato all'agredito, sia dalla insidiosa ambiguità della formula relativa alle zone demilitarizzate e dagli accordi particolari e dall'eccesso dei poteri consentiti al Consiglio. Così si veniva prospettando il pericolo di una complessa degenerazione dell'Istituto della Lega delle Nazioni. Questa restava, come in origine, predominata da un gruppo di maggiori alleati nell'ultima guerra; ma mirava alla conquista di poteri appena concepibili per una Lega universale nella sua composizione; e presentava così il doppio pericolo di poter servire ai fini politici di alcune Potenze maggiori colla parvenza e col prestigio di una universalità di ordinamenti; così da poter imporre gli egoistici intenti di un gruppo potente come fini obbiettivi di un ente internazionale universale.

Nella quinta Assemblea del 1924 questi difetti non erano attenuati. L'Impero britannico, più soddisfatto di tutti gli altri Stati dai risultati dell'ultima guerra, mirava soprattutto a garantire la intangibilità dello *status quo post bellum* e si conteneva come quell'arricchito che consiglia all'affamato la pazienza e la tranquillità, ispirate dalla fede e dalla certezza nei compensi della vita futura. La Francia, timorosa per il suo confine renano, contestato da oltre dieci secoli fra le genti stabilite sulle due sponde del fiume, non vedeva che la necessità di una garanzia che si estendesse, oltre che al suo territorio orientale, anche a quello dei suoi alleati d'Oriente. L'Italia, considerando la necessità di non subordinare i fini generali a quelli particolari propri od altrui, preferiva attenersi ai principii fondamentali del Patto della Società delle Nazioni, pur attendendone da una lenta esperienza il perfezionamento.

Nello sviluppare tali concetti lo Schanzer metteva in rilievo i tre principali difetti del Patto di Garanzia: cioè la non contemporaneità della consacrazione delle garanzie di sicurezza col fatto della riduzione degli armamenti; l'ammissione di accordi particolari minaccianti una persistenza peggiorata della politica internazionale dell'anteguerra; e la eccessività (pag. 188) dei poteri conferiti al Consiglio e dei limiti, contro la lettera e lo spirito del Patto, posti alla sovranità dei singoli Stati.

Nè l'opera dello Schanzer è stata vana; chè nella Sottocommissione incaricata di elaborare un Protocollo riguardante le garanzie di sicurezza, si è tenuto conto del punto di vista italiano in quanto riguardava il non deviare dal concetto fondamentale del Patto della Società delle Nazioni; in quanto alla definizione della aggressione ed in quanto agli accordi particolari ed al collegamento delle tre questioni: arbitrato, garanzie ed armamenti.

In mezzo a tante difficoltà è stato certamente grande merito dell'Autore l'aver fatto prevalere il testo del Patto; l'aver combattuto il soverchio aumento dei poteri del Consiglio; e l'aver lottato per la salvaguardia dei poteri sovrani degli Stati, che è contestabile se

possano sacrificarsi ad una autorità superiore veramente federativa mondiale od europea, ma che è certissimo doversi difendere ad ogni costo e con qualunque mezzo contro il prevalere della volontà di un Consiglio costituito come quello attualmente posto al sommo della Società delle Nazioni. L'abbandono del Patto di Garanzia, e l'approvazione di un Protocollo che vuol essere interpretativo ed esplicativo del patto della Lega delle Nazioni, sono stati una vittoria che l'A. dice *almeno formale* della delegazione italiana, ma che non può dirsi formale soltanto perchè è riconoscimento di un carattere giuridico del Patto che sarà fecondo di conseguenze anche nei rapporti futuri, e perchè il Protocollo di Ginevra (pag. 209-210) ha creato un intimo legame fra arbitrato, garanzie di sicurezza e disarmo.

Dopo la lettura di questo volume, che può definirsi una interessante pagina di storia vissuta, si ha un criterio più sicuro per giudicare il momento attuale nella vita della Società degli Stati. Chi volesse ora modificare la Lega come è costituita, trasformandola in un governo federale del mondo, ricadrebbe nello stesso errore e precipiterebbe nello stesso insuccesso di tutti gli imperialismi che si sono succeduti nella storia del mondo. Chi volesse considerare la Lega già costituita come si potevano considerare prima dell'ultima guerra i numerosi progetti di pace perpetua, potrebbe definirsi un ostinato a vivere e pensare nel passato ed un destinato ad incontrare le più dolorose sorprese nel futuro. La realtà, soprattutto per uno Stato come il nostro, è il vivere *nella* Società delle Nazioni, senza vivere *per la* Società delle Nazioni fino a che questa non sia, per effetto della esperienza, universalizzata nella composizione, e perfezionata nelle attribuzioni e nella divisione del lavoro fra i varii gruppi continentali.

L'art. 21 del Patto, adottato per conciliare con questo la sussistenza della dottrina di Monroe, delle politiche internazionali continentali, e del Diritto Internazionale Americano, tanto eloquentemente analizzato e difeso dall'illustre giurista cileno Alejandro Alvarez, può essere applicato anche alla organizzazione nella Lega del gruppo europeo, seguendo in più ampia sfera di rapporti l'esempio già dato dalle Unioni del Diritto Internazionale Amministrativo, che ammettono le unioni ristrette costituite da gruppi minori uniti da obblighi e funzioni particolari, non in contraddizione con quelli del gruppo generale al quale essi appartengono.

Mentre la Società universale delle Nazioni deve considerarsi una formazione definitiva in via di sviluppo; la costituzione nel suo seno del gruppo europeo si presenta come una necessità. La prima costituirà il modo di convivenza giuridica dei popoli che finora hanno governato il mondo coi popoli che finora ne furono governati e che a quelli obbedirono finchè non hanno posseduto armi equivalenti a quelle da loro possedute; e che, tolta di mezzo ogni inferiorità tecnica, potrebbero certo o presto o tardi sottrarsi alla loro primazia e forse contrastarla. La seconda è una necessità immediata che solo i ciechi possono non vedere, e che soltanto la inerzia delle abitudini mentali impedisce di riconoscere come una realtà. L'Autore giustamente ammonisce (pag. 22-23) a non dimenticare che

«L'Europa dopo la guerra ha perduta la sua posizione egemonica nel mondo e si trova fatalmente minacciata dalla concorrenza e dal predominio di altri continenti ed ha bisogno di organizzarsi per la lotta, sia pur pacifica, e per la resistenza, creando negli aggruppamenti che, pur entro il più vasto ambito della Società delle Nazioni, possano perseguire il raggiungimento di finalità particolarmente europee».

Il dilemma: «o unirsi o soccombere», non è più per l'Europa l'ammonimento morale di umanitari utopisti, ma è piuttosto il pratico insegnamento che deriva dallo sviluppo delle popolazioni d'origine europea nei continenti tanto più vasti del nostro, d'America e d'Australia; e dal ridestarsi ideale, tecnico e militare, di ottocento milioni di abitanti dell'Asia.

In cospetto di queste due già enormi e sempre crescenti masse umane, l'Europa si trova nella condizione del mondo ellenico in cospetto della crescente potenza romana.

In tali condizioni del mondo, la Società delle Nazioni, imposta agli Stati europei dal Presidente americano, potrà riuscire una garanzia di sicurezza per l'Europa nel tempo stesso che una promessa di pace per il mondo. Fino ad ora la Società delle Nazioni è, pur colle sue imperfezioni, il più completo riconoscimento pratico finora dato nei rapporti internazionali alla unità del genere umano. E quanto più, per effetto della esperienza, riuscirà a perfezionarsi, tanto più potrà corrispondere a quel concetto di socialità universale formulato, anche prima di Grozio, quando Francesco Suarez scriveva (*De Legibus ac Deo Legislatore*. Lib. II, c. XIX n. 9): «*Humanum genus, quantumvis in varios populos et regna divisum, semper habet aliquam unitatem, non solum specificam sed etiam quasi politicam et moralem*».



Università di Padova

Biblioteche del Polo giuridico



POL090065239

