

DI



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
SALERNO

FONDO CUOMO

XV

2

B

351

VOL.

REGISTRATO I

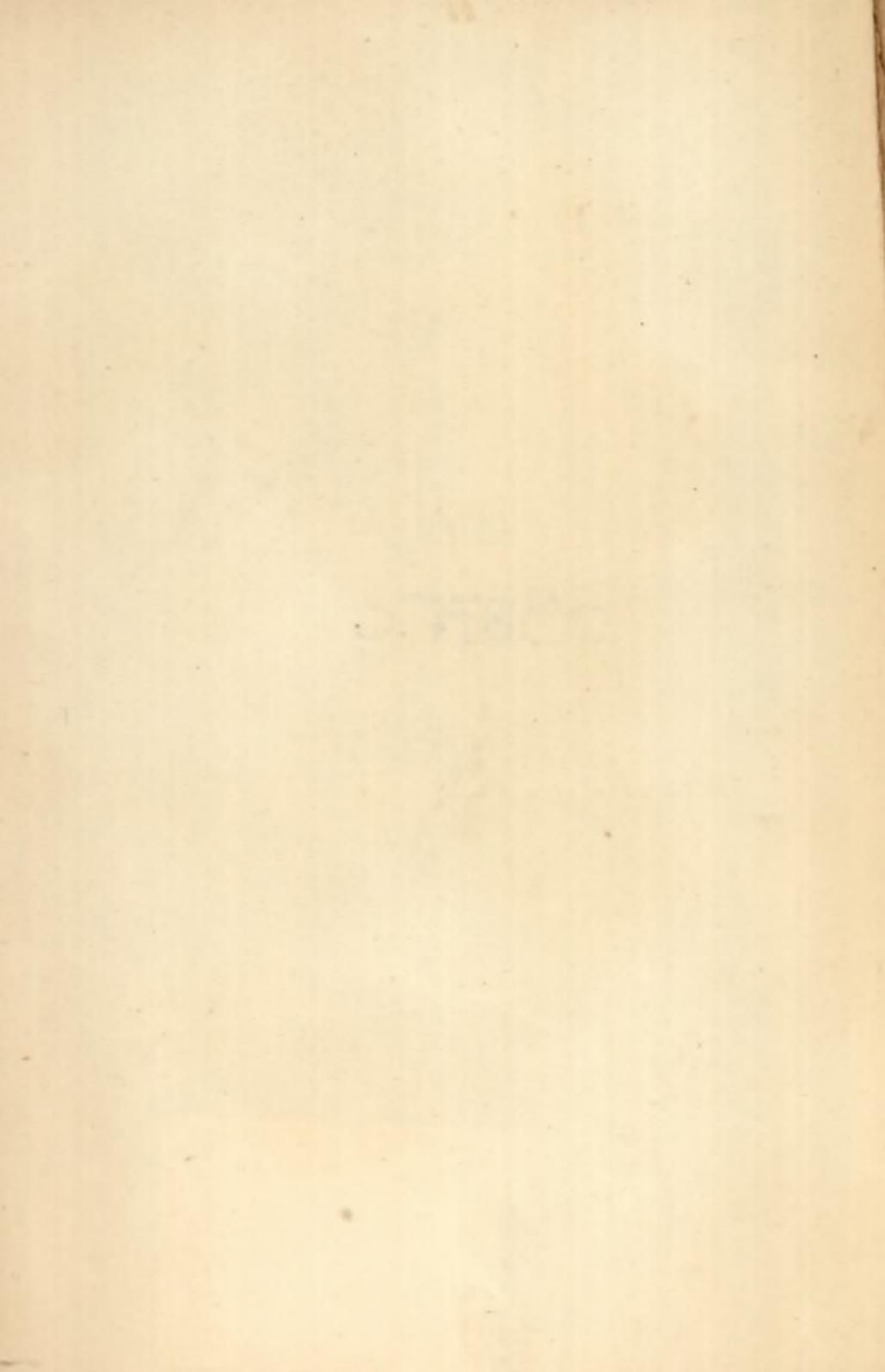
	Bibliotecario	
Centro	3987F.C	di Ateneo
	FONDO CUOMO	

II - B - 73

SISTEMA BIBLIOTECARIO DI ATENE0 - SALERNO



00293903



in velluto blu

A circular blue ink stamp is centered on the page. The outer ring contains the text "BIBLIOTECA GIOV. COMOTTI" in uppercase letters. In the center of the stamp is a detailed illustration of a classical-style bust or sculpture of a man's head and shoulders.

**DALLA GUERRA MONDIALE
ALLA CIVILTÀ INTERNAZIONALE.**

DEL MEDESIMO AUTORE:

I Diritti della Donna e della Prole (Roma,
ed. Ermanno Loescher e C., 1911). . . L. 3 —

GIORGIO QUARTARA

Dalla Guerra mondiale
alla
Civiltà internazionale

Con una lettera del Ministro Scialoja.



MILANO
FRATELLI TREVES, EDITORI
1917.

PROPRIETÀ LETTERARIA.

I diritti di riproduzione e di traduzione sono riservati per tutti i paesi, compresi la Svezia, la Norvegia e l'Olanda.

Copyright by Fratelli Treves, 1917.

AI CADUTI
AGLI INVALIDI DELL'INTESA
E AI LORO CARI
DEDICO

Lettera del Ministro Scialoja

Roma, 2 giugno 1917.

Caro Quartara,

Ho ricevuto la gradita Sua lettera nella quale Ella mi dà notizia del nuovo Suo libro Dalla Guerra Mondiale alla Civiltà Internazionale. Mi compiaccio vivamente con Lei e lodo senza riserva l'intento nobilissimo che ispira il Suo libro. Mi astengo dall'accennare alle singole idee da Lei svolte, poichè entrerei in discussioni troppo lunghe. Ma indipendentemente dalle singole opinioni e ricerche scientifiche in un punto non vi può essere alcun dissenso, nell'approvare, cioè, ogni studio che si proponga di rendere più rara in futuro la guerra. Allorchè sono in giuoco

l'onore e le sorti di una nazione, la guerra diventa inevitabile ed è santa. Ciò non esclude però che le organizzazioni dei rapporti internazionali debbano essere tali da eliminarne sempre maggiormente la possibilità di conflitti.

Si abbia una cordiale stretta di mano.

Aff.^{mo}

V. SCIALOJA.

INTRODUZIONE.

Èra di sangue.

O lettore, volgi il pensiero là, verso la tramontana, verso l'oriente e l'occidente e il mezzogiorno, dove tuona il cannone e il fragore di tutte le armi, e balenano infinite combinazioni chimiche e incendi, fra gli elementi irati della natura, dove si fondono le giovani belle vite e le speranze in un caos orrendo, pur dominato dai sublimi ideali politici dell'Intesa!

Guarda, e non vuoi distruggere per sempre nel futuro — a pace completa, schiacciante, dettata dai nostri — quella ripetizione perenne del passato?

Osserva: come sui campi di Solferino, descritti da Dunant in *Un souvenir de Solferino*, osserva quell'uomo smunto, pallido, livido, annientato; quanto sangue si è sparso dalla sua orrenda ferita!... Ma tu alza gli occhi oltre il fossato, ce n'è un altro, un altro ancora... numera quanti sono! Fissa quello profondamente

mutilato, senti il fluido del suo sguardo ebete, insensibile al tuo sguardo, a qualsiasi parola; torpore che non impedisce a quel martire di sentire le sofferenze, come al suo vicino inquieto e agitato da un tremito convulso; fissa l'altro di fianco, pazzo di dolore, con le piaghe spalancate, dove l'inflammazione ha già cominciato a svilupparsi, fissa ancora quello più in giù, che si torce, colpito da una granata, nelle strette dell'agonia, insieme a chi è soffocato dall'asfissia per emorragia interna, pur terribile meno di quella per i gas tedeschi.... Numera, numera quanti infelici, sono cento, sono mille e mille e mille.... Non odi la voce di quel volto sanguinolento che prega di finirlo? non ha più vista, non ha più udito, quel cranio martoriato! Odi, odi, odi: ovunque, fino all'orizzonte, nella luce e nelle tenebre, ovunque sono sospiri soffocati, pieni di angoscia e di spasimo, e urla stridenti di soccorso!

Parlano anche tutti i corpi inerti, stesi come tappeti, ammassati intorno alla posizione disputata, o frammisti ai cavalli irrigiditi laggiù, parlano tutti i cadaveri, fra le carogne, fra le armi spezzate, fra gli alberi divelti, fra le siepi e le terre e

i muri frammisti, che si son rifiuti, perchè le zolle ricoprono finora solo i sepolti vivi, nei sotterranei, fredde sui venti morti.

Sopra le zolle, i caduti dicono la loro vita: molti, colpiti al cuore, sono statue della bellezza eroica; statue effimere; vedi? par che vivano, che riposino, come dopo una ardente notte d'amore fra le braccia della più cara amante bella; e molti insegnano le torture dell'agonia, lontana dalle cure dei cari, nel corpo coperto di macchie livide, nelle mani conficcate nel suolo, negli occhi smisuratamente aperti, nei denti serrati in un riso convulso, sinistro, e molti non dicono più nulla d'umano nei tronchi spezzati, nelle membra sparse, nei visceri che sgorgano dalle carni troppo largamente aperte!...

Ed ora, lettore, figgi il pensiero lontano, lontano, nel buio, nel passato, fra le morte generazioni, attraverso i secoli, i millenni! Non rivedi la stessa visione, sempre? Nel secolo scorso, due, tre secoli fa, nell'antichità, quando che sia? Arrestiamoci, per esempio, ai tempi immortali di Roma.

Prendo le cifre da uno dei pochi stu-

diosi, che ritiene la guerra un prodotto inerente alla natura umana, dal De Mai-
stre: Mario stermina in una battaglia due-
centomila Cimbri e Teutoni; Mitridate
fa sgozzare ottantamila Romani; Silla gli
uccide ottantamila uomini in Beozia, do-
ve egli stesso ne perde altri diecimila. E
tralasciamo le vittime delle guerre civili
e delle prescrizioni! Continuiamo a ri-
passare sui campi di battaglia: Cesare,
egli solo, fa morire su essi un milione
di uomini; prima di lui Alessandro Ma-
gno aveva avuto questo funesto onore!
Augusto chiude un istante il tempio di
Giano, ma lo riapre e per secoli, con la
sua politica. Qualche buon principe la-
scia respirar lo Stato, ma la guerra non
cessa mai, e, sotto l'impero di Tito, sei-
centomila uomini periscono nell'assedio
di Gerusalemme. La distruzione di uo-
mini operata dalle fulgide armi romane,
pur saggie, come vedremo in una pagina
delle seguenti, è veramente spaventevole!

Il basso impero, invece, non presenta
che un succedersi di ciechi massacri. A
cominciare da Costantino, il cristiano,
quante quante vittime!

Non andiamo oltre, è inutile: è sempre
lo stesso computo infinito: tutta la sto-

ria prova, disgraziatamente, che la guerra è stata finora la condizione abituale del genere umano, che il suo sangue è colato senza interruzione sul globo!

La statistica moderna fa un'orazione funebre implacata alla storia di morti, all'era di sangue, che si inizia dalle nozioni storiche (però nelle preistoriche traluce un'altra civiltà) da Nemrod o da Belus in Asia, da Menes in Africa, 2104 anni a. C., e che è vissuta, è ingigantita fino a noi, emersi fra i cadaveri, su tutta la superficie della terra!...

Leroy-Beaulieu, nella *Recherche économique, historique et statistique sur les guerres contemporaines*, calcola che nei soli quindici anni successivi alla guerra di Crimea, comprendendo la guerra americana, sono morti sui campi di battaglia 1743 491 uomini, e si sono spesi cinquanta miliardi. Tali cifre possono apparire moderate, per l'Europa, al confronto delle presenti.

E Flammarion ha calcolato, in una conferenza, che la guerra ha fatto morire circa quaranta milioni di uomini per secolo, circa mille al giorno!

Sangue e sangue! Morti, ciechi, stropicati, pazzi, sconvolti, rovinati, e vedo-

ve, orfani, infelici, e distruzione, saccheggio, dolore, dolore, sempre dolore!

Ma è questa la civiltà fra i popoli? è questo un assetto ancora e sempre ammissibile per le generazioni future? o dobbiamo troncarlo, finalmente?

A tale scopo troverà il lettore nelle pagine seguenti una sintesi, fatta su rigorosi criteri giuridici, ma in forma del tutto ascientifica e di pura propaganda, delle grandi riforme internazionali, quali furono proposte dai pensatori e dalla maggioranza dei governi civili, e quali in parte cominciavano ad attuarsi, quando quelle riforme furono soffocate dalla Germania e dall'Austria nel flagello, da esse scatenato, che non ha precedenti nella sua vastità, nè scuse nella sua origine, che deve, per l'umanità, essere espiato dai tedeschi, riparato da noi, e numerato ultimo dai posteri. Inoltre il lettore troverà svolte le mie osservazioni e i miei studi personali, nati solo al lume della storia e della realtà. E spero trasferire in lui l'evoluzione parziale operatasi in me.

Prima della guerra europea e mondiale ero, in fatto di politica estera, modesto sostenitore principalmente della riforma

dell'arbitrato¹⁾ pur avendo ritenuto opportuno il libero estendersi della federazione libera fra gli Stati liberi;²⁾ ma dopo lo scoppio della guerra, meditando molto più che per lo addietro sui problemi internazionali, anzichè su quelli nazionali, mi sono convinto della necessità storica che, oltre stabilire l'arbitrato, gli Stati si raggruppino volontariamente in grandi federazioni, fra le quali regni appunto l'arbitrato perfezionato, in attesa che col tempo le varie federazioni possano fondersi insieme alla loro volta in organismi ognor maggiori, e finalmente in un unico organismo mondiale, per la stessa naturale evoluzione che ha portato dal Comune alla Provincia, allo Stato, alla federazione di Stati. Perciò l'Intesa deve costituire anche in comune i tre poteri, legislativo, giurisdizionale, esecutivo (e alcuni ministeri: degli esteri, della guerra e marina, delle finanze, dei trasporti, ecc.), pur mantenendo quelli nazionali, e stabilire il libero scambio fra i propri Stati.

¹⁾ Cfr. I miei articoli nella *Vita* (che si pubblicava a Roma) dell'8 settembre, del 12, del 28 ottobre 1913, ed anche quelli del 3 e del 7 febbraio 1912.

²⁾ Cfr. il mio articolo *ibidem*, del 20 novembre 1913.

Di questo duplice ordine di riforme internazionali, ho scritto costantemente dai primi mesi del 1915 in vari periodici¹⁾ e queste idee ora appunto raduno, completo e coordino nel libro presente, dove apposta tralascio tutti gli altri argomenti di diritto internazionale, che ho trattati in questo stesso periodo, ma che non sono sostanziali.²⁾

AVV. GIORGIO QUARTARA.

¹⁾ Vedi: *Caffaro* del 9 aprile 1915; *Critica Sociale* del 1-15 dicembre 1915; *Vita Internazionale* del 5 marzo, del 5, del 20 ottobre 1915; del 5, del 20 luglio, del 5 agosto, del 20 ottobre, del 5, del 20 novembre 1916, del 20 marzo 1917, ecc. Cfr. Comm. Avv. Francesco Canali: *A conforto della tesi dell'Avv. G. Quartara*, ib. 20 agosto 1916, ecc. Cfr. note alla Conclusione.

²⁾ Il *Secolo* del 26/11/1916 ha riportato una mozione presentata alla Presidenza della Camera da parecchi Deputati socialisti, mozione in genere inaccettabile assolutamente, ma dove si legge al paragrafo 3 il retto duplice programma internazionale, dell'arbitrato e di una stabile lega di Stati, che ponga la pace al coperto da ingiuste aggressioni. Successivamente E. T. Moneta, presso il quale ripetutamente avevo insistito sulla necessità per la pace, sia della federazione degli Stati dell'Intesa, sia in genere di propugnare ora, durante la guerra, la riforma federale, e secondo le direttive da me indicate nei miei articoli, ha indetto un Comitato che ha avuto l'adesione di illustri aderenti (vedi la *Vita Internazionale* del 5 marzo 1917 e numero seguente).

I.

Il delitto storico dei tedeschi.

È una ironia macabra il testamento politico internazionale di Federico II per il suo lontano successore Guglielmo I!

Federico II calcolava che le conquiste non potevano considerarsi un vantaggio per le spese eccessive che la guerra ha costato, per il sangue sparso di tante migliaia di uomini, per tutte le vittime superstiti, — la più bella lezione di moderazione che si possa dare, — e, in base a questi principii e a questi sentimenti, lasciò detto ai suoi successori, nella sua prefazione del 1775 alle « Memorie di Federico II, Re di Prussia »: « Un succedersi di avvenimenti cambia sovente le cause della guerra; tuttavia gli effetti continuano, quando il motivo è cessato. La fortuna delle armi passa

«rapidamente da una parte all'altra; ma
«l'ambizione e il desiderio di vendetta
«nutrono e intrattengono il fuoco della
«guerra....

«Ciò che v'è di deplorabile in questa
«politica di conquista è che essa si giuo-
«ca sulla vita degli uomini, e che il san-
«gue umano, sparso a profusione, lo è
«inutilmente. Ancora se, con la guerra, si
«arrivasse a fissare solidamente la fron-
«tiera, e a mantenere quella bilancia dei
«poteri, così necessaria entro i sovrani
«di Europa, si potrebbero considerare
«quelli che sono periti, come vittime sa-
«crificate alla tranquillità e alla sicurez-
«za pubblica!... Ma gli ambiziosi (i te-
«deschi del 1914 e anni seguenti) do-
«vrebbero considerare soprattutto, che, le
«armi e la disciplina militari essendo
«press'a poco uguali in Europa, e le al-
«leanze mettendo per l'ordinario l'ugua-
«glianza delle forze fra i partiti bellige-
«ranti, tutto ciò che i principi possono
«aspettarsi dai loro più grandi vantaggi,
«nei tempi in cui viviamo, è di acqui-
«stare, con accumulati successi, o qual-
«che piccola città sulle frontiere, o una
«contrada che non rende gli interessi
«della guerra, e la cui popolazione non

« si avvicina neppure al numero dei cit-
« tadini periti nelle battaglie. Chiunque
« ha visceri e guarda questi effetti a san-
« gue freddo, deve essere commosso dei
« mali che gli uomini di Stato causano
« ai popoli, per mancanza di riflessione,
« oppure trascinati dalle loro passioni... »

Ma che visceri ha il Kaiser, e tutti i criminali che lo contornano, e il suo popolo che lo applaude? e che cultura e che coscienza hanno i loro difensori, da noi e fuori, traditori dell'Intesa e dell'umanità?

L'evoluzione del diritto internazionale moderno, allorchè i tedeschi hanno assolutamente voluto far scoppiare la guerra europea e mondiale, era giunta già ad un punto tale, sia per quanto riguarda l'equilibrio degli Stati, sia per quanto riguarda l'arbitrato, tacendo di tutto il resto, che tale volontà dei tedeschi costituisce innegabilmente un delitto storico.

Anzi, di questo delitto storico, Germania ed Austria hanno avuta una lunga, fredda, accurata premeditazione tremenda: e la prova più odiosa, più di quante i governi dell'Intesa hanno messe in rilievo nella stampa mondiale, è stato l'assoluto rifiuto tedesco alle due conferenze

diplomatiche per la pace, indette all'Aja nel 1899 e nel 1907, l'assoluto rifiuto della Germania ed Austria — sole fra le grandi potenze del mondo — ad ogni proposta pacifista più vitale, come per esempio a quella per l'arbitrato internazionale *obbligatorio* in numerosi casi.

Sicchè non è meraviglia, se tutti i progetti diplomatici più importanti dell'Aja, dovettero risolversi in platonici ordini del giorno, simili a questo, concernente il disarmo:

«La conferenza stima che la limitazio-
«ne degli oneri militari, che pesano at-
«tualmente sul mondo, è grandemente
«desiderabile per l'accrescimento del be-
«nessere materiale e morale dell'uma-
«nità».

Diremo sinteticamente delle riforme arbitrali stabilite all'Aja in fine al presente libro. Ora dobbiamo avvertire, che se quelle riforme erano riuscite immature e incomplete, e quindi la loro violazione, dal punto di vista giuridico, non certo da quello umano, potrebbe forse far apparire a taluno meno grave la guerra degli imperi centrali, viceversa questi sono rei in modo enorme per violazione di un'altra norma fondamentale, oramai ve-

tusta, e certo indiscutibile, per l'esistenza delle nazioni e della civiltà.

Infatti la premeditazione dei tedeschi alla guerra, cioè la loro politica internazionale intesa al *predominio* di una razza sull'altra, all'estensione del loro governo su popoli di nazionalità diverse, sia verso Salonico o Anversa o altrove, è universalmente condannata, non meno della schiavitù, nell'epoca moderna, la cui politica internazionale ha per principio inviolabile la *bilancia*, l'*equilibrio* degli Stati, su basi nazionali. E perciò l'attuale guerra scatenata dai tedeschi, che non avevano un sol palmo di territorio soggetto allo straniero, è un delitto storico, e senza attenuanti possibili.

Invece nell'antichità e nel medio evo tutti ritenevano che la grandezza e l'avvenire ascensionale di un popolo, come della stessa umanità, coincidesse colla formazione di un solo grande Stato, che tutta l'umanità comprendesse sotto il dominio e l'egida della razza più forte; l'idea era stata originata nei tempi più remoti dal fatto dell'enorme differenza di civiltà fra popolo e popolo, fra civili e barbari, e quindi dalla necessità di soggiogare gli altri per non essere assa-

liti. In conformità a que' vari concetti si ebbero le guerre fra Atene e Sparta, fra Cartagine e Roma, con l'apogeo dell'impero romano; si ebbe nel medio evo la formazione dell'impero di Carlomagno, di Carlo V, e quello dei Mori e dei Turchi, e prima di questi quello di Gengiskan il famoso conquistatore mongolo del XII secolo, che si impadronì della Cina, dell'Asia Centrale e Occidentale, battendo i Russi, nel 1223, a Mariupol, e così via discorrendo.

E alla politica positiva corrispondeva la speculativa: ricordiamo tutta la filosofia antica, specialmente la stoica, ricordiamo Marco Aurelio che concepiva il *cosmos* come uno Stato, ricordiamo nel medio evo, per tutti, Dante, che sognava la monarchia universale....

Ma alla fine del medio evo avvenne la distruzione progressiva della feudalità, che spezzettava l'Europa in mille piccole sovranità, si formarono in sua vece parecchi Stati di grandezza e civiltà consimili e allora, la necessità nuova dei fatti, non certo un concetto aprioristico, offerse alla mente degli uomini politici la nuova concezione ideologica della *bilancia*, o dell'*equilibrio* degli Stati, quale

fattore indispensabile alla singola esistenza di essi, alla salvaguardia delle rispettive indipendenze, al mantenimento della pace.

Il nuovo principio internazionale si affermò una prima volta solennemente nei celebri trattati di Vestfalia, conclusi il 24 ottobre 1648, dopo quattordici anni di trattative, fra quasi tutti gli Stati di Europa, e che posero fine alla guerra dei trent'anni. I trattati di Vestfalia, che divennero la base di tutte le direttive diplomatiche successive, e che originarono il diritto internazionale vero e proprio, ebbero cura di spartire la potenza territoriale degli Stati, e i loro mezzi di azione, in modo che nessuno Stato potesse dominare gli altri, nè imporre ad essi la propria volontà.

La seconda grande affermazione del principio si ebbe nel trattato famoso di Utrecht del 1713, concluso, come vi si legge in latino, « a conferma e consolidamento della pace e tranquillità cristiana del mondo intero (orbis) sotto un giusto equilibrio della potenza (justo potentiae equilibrio) ».

Da allora i pubblicisti hanno discusso le idee espresse dai nuovi vocaboli di-

plomatici *bilancia, equilibrio*: ma non sempre troppo saggiamente, come ad esempio l'abate Saint-Pierre che, nel 1713, scrisse un'utopia celebre, per propugnare la divisione di tutti gli Stati in territori di identica estensione, identica cifra di popolazione, ecc., al fine di conservare con piena sicurezza la pace universale.

Un tedesco, uno dei valenti giuristi di diritto internazionale, l'Heffter, professore all'Università di Berlino, sintetizzava lo spirito dell'equilibrio così: « Non c'è
« sicurezza possibile nella vita interna-
« zionale quando uno Stato ha sugli al-
« tri una preponderanza, che gli permet-
« ta di minacciarli nella loro libertà d'a-
« zione, nei loro interessi e nella loro in-
« tegrità. Il solo desiderio (era un grande
« tedesco che scriveva) di conquistare una
« simile preponderanza è già condannevo-
« le, il solo timore di una resistenza co-
« mune delle altre nazioni deve essere ab-
« bastanza forte, per tenere a freno simili
« aspirazioni. Il sistema dell'equilibrio po-
« litico degli Stati richiede così poco l'e-
« guaglianza della potenza rispettiva delle
« parti interessate, come l'opposizione al-
« l'accrescimento naturale di ogni Stato
« particolare in via legittima. L'inegua-

«glianza degli Stati è tanto inevitabile,
«quanto l'ineguaglianza degli individui ri-
«guardo al talento e alla fortuna. È pre-
«cisamente uno degli scopi essenziali del-
«l'equilibrio ben inteso di vegliare alla
«conservazione dei piccoli Stati, purchè
«essi mantengano le condizioni proprie
«dell'indipendenza; più i piccoli Stati ve-
«nissero assorbiti dai grandi, più le col-
«lisioni fra questi ultimi diventerebbero
«frequenti».

Se dal 1648 il principio dell'equilibrio, in nome del quale si sono fatte le alleanze e le coalizioni, le guerre e le negoziazioni politiche, e perfino usurpazioni e sopraffazioni, ha avuto qualche scarto momentaneo, come quello di casa d'Austria, di Luigi XIV, di Napoleone I, tuttavia la politica dell'equilibrio ha finito per riprendere sempre il sopravvento, per la sua utilità universale. E perciò i tedeschi sono condannati alla disfatta nella guerra attuale.

E se dalla teoria dell'equilibrio è discesa l'altra diplomatica delle *compensazioni*, in nome della quale fu spartita la Polonia, ciò è dipeso dall'incompiutezza del principio di Vestfalia, cioè dal considerarlo disgiunto dal principio di *nazio-*

nalità. Questo perfezionamento, ora accolto dai governi di tutto il mondo, eccettuati i tedeschi, fu affermato dalla scuola italiana. Mancini ne fu l'iniziatore, nelle sue celebri lezioni all'Università di Torino nel 1854 e in quella di Roma nel 1871, e nel volume *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, del 1854; egli fece numerosi discepoli, fra i quali Pasquale Fiore, Esperson, Brusa, Carnazza-Amari, Pierantoni e molti altri.

Così si giunge all'idea della confederazione degli Stati su basi nazionali: cioè se gli scrittori moderni hanno abbandonato, tranne i peggiori reazionari, specie tedeschi, il concetto dello Stato universale, di cui dicevamo dianzi, molti propugnano invece la riunione degli Stati in grandi federazioni, come ad esempio quella di tutti gli Stati d'Europa, ed altri addirittura la universale famiglia degli Stati. Quest'ultima opinione forse prematura, certo è la migliore, perchè sarebbe vano evitare la guerra in Europa, per andare incontro a quella fra continenti. Invero l'ultima espressione astratta dell'uomo universale è l'umanità: col progresso della civiltà si sono ridotte le differenze fra i popoli, e sorge la coscienza

za di un'unità più alta, che non sieno lo Stato e la nazione.

A ciò tendevano pure, per diversa via, quella arbitrare, del resto sempre necessaria anche fra gruppi federali di Stati, le due conferenze diplomatiche dell'Aja, cui presero parte indistintamente i governi delle grandi nazioni di tutti i continenti, Cina, Giappone, Stati Uniti d'America compresi. A ciò tendono pure l'Associazione per la riforma del diritto internazionale e l'Istituto di diritto internazionale, fondati entrambi nel 1875, nonchè la Società internazionale per la pace, ecc. Tutti propugnano l'adozione di regole comuni, il disarmo generale, e la costituzione di supremi tribunali arbitrari; al che aggiungerei la necessità per ciascuno Stato di usare una politica liberista pei dazi doganali e democratica pel popolo, sì da fondere sempre più l'umanità nella civiltà maggiore, attraverso gli scambi commerciali e la pacificazione delle classi sociali, di entrambi i sessi.

Ma tutto ciò non hanno capito mai i tedeschi, chiaramente lo hanno dimostrato all'Aja e prima e dopo, nè i duci, nè il popolo (è l'amara verità), malgrado le loro virtù di organizzazione, di disci-

plina, di lavoro, di perseveranza: è per tale difetto di visione veramente civile, che da tanti milioni di morti, di feriti, di malati, di vedove, di orfani, da tanto dolore e pianto, che non ha nazionalità, pesa e peserà sui tedeschi la maledizione del mondo, l'esecrazione della storia, l'odio della civiltà.

II.

La vita e la morte della guerra.

Alberico Gentile — gloria italiana — nel *De jure belli*, datato dal 1589, scrive della guerra il periodo seguente, che traduco alla lettera dal latino:

«Dalla *necessità* è sorta la guerra, da «*questa necessità*, che tra i sommi principi e gli uomini liberi non può essere «*un giudizio civile e una inerme discussione, perchè, come si sa, essi non hanno un giudice nè un superiore*».

In tali parole che, attraverso i secoli, si trovano ripetute, più o meno variate e guaste, nelle maggiori opere del diritto delle genti, è al tempo stesso la più esatta concezione giuridica della guerra e la più semplice, ma la più forte, requisitoria contro la stessa, quale istituzione di diritto internazionale. Infatti tali righe di Alberico Gentile dimostrano all'evidenza, che non è una *necessità* im-

peritura, nè naturale, nè indistruttibile, nè fatale, quella che mantiene al mondo l'istituto della guerra, nei tempi moderni: non manca, per sopprimerla, che una organizzazione opportuna fra gli Stati. E allora come giustificare la sopravvivenza nella umanità di un mezzo così feroce e ferale, così orrendo e terribile? C'è un rapporto adeguato tra le difficoltà della sua abrogazione, e gli effetti della sua esistenza?

Condotta a termine vittoriosamente dall'Intesa la presente guerra europea per schiacciare gli imperi centrali, violatori del diritto internazionale, militaristi e oppressori delle nazionalità (il maggiore ostacolo alla federazione delle medesime), non si dovrà nel futuro trattato di pace includere necessariamente una clausola, che ponga il termine in Europa all'êra di sangue, alla storia di morti, risalente ai tempi più remoti, di cui si abbiano notizie sicure? Poco prima dell'intervento nord-americano, la nota dell'Intesa in risposta a Wilson conteneva una promessa, ribadita dalla relazione di Balfour, quindi ripetuta nel messaggio di Wilson alla Russia e in altri atti diplomatici: possa effettuarsi utilmente!

La guerra, come mezzo per dirimere le controversie internazionali, ha avuto pochissimi che l'abbiano stimata per l'umanità un *bene*, molti che l'hanno dichiarata un *male non necessario*, e molti un danno invece *inevitabile*.

Fra i primi è comprensibile fosse, ad esempio, Moltke, uomo d'armi; egli scriveva una volta a un valente giurista suo concittadino, al Blountschli: «La guerra «è una istituzione di Dio, un principio «di ordine nel mondo. Senza la guerra, «il mondo cadrebbe in putredine, e si «perderebbe nel materialismo».

Ma non è comprensibile abbiano pensato ugualmente uomini di scienza, quali il De Maistre-Cousin, Portalis, Proudhon. Invero si può pensare che taluno sia stato indotto a ragionare così, perchè, animo ben nato, abbia avuto bisogno di trovarsi una spiegazione buona di un male evidente; però altri ha ragionato così per ispirito reazionario, che rappresenta la delinquenza del pensiero. Purtroppo oggi non è difficile per alcuna famiglia europea confutare i loro errori, che il compianto Novicow ha tanto ben combattuti nel suo libro *Les prétendus bienfaits de la guerre*.

Del resto lo stesso Moltke, dopo aver vergato l'ammasso di bestialità sopra trascritto, scriveva il 10 febbraio 1881 a Goubareff: «Ogni guerra, anche la più
«vittoriosa, è un malanno per il paese;
«nessuna indennità territoriale, nè pecu-
«niaria, può compensare l'esistenza uma-
«na o il lutto delle famiglie». Atto di
contrizione teutonica, o ipocrisia addormentatrice e traditrice?

I deprecatori dell'istituzione della guerra, molto più sublimi degli apologisti, hanno lasciato scritte parole, che elevano l'umanità a una superba altezza: tra essi si annoverano Condorcet, Voltaire, Malardier, Montaigne e mille altri. Ad esempio, dice Malardier della guerra, che è devastazione, atrocità, morte: «la forza
«è l'arma del bruto, la negazione della
«coscienza, la violazione del diritto, il
«regno della violenza, la guerra è tutto
«quello che si vuole, ma non la giustizia».

E Voltaire: «il diritto di pace io lo com-
«prendo perfettamente: significa mante-
«nere la sua parola, lasciare tutti gli
«uomini nel godimento dei loro diritti
«di natura, ma il diritto di guerra io non
«so che sia. Il Codice dell'uccisione mi
«sembra una strana immaginazione».

E anche il giurista tedesco Blountschli, insignificante di fronte ai grandi nominati, scriveva, dopo ricevuta la lettera surricordata direttagli da Moltke, così:

«Sebbene io stimi molto la bravura, «il coraggio, il sangue freddo, le qualità «virili, che si sviluppano durante la guerra, e che, mettendo in azione tutte le «forze del corpo e tutte le sensazioni «dell'animo, lo elevano fino all'eroismo, «io sono trattenuto dal pensiero dell'odio «selvaggio di uomini contro altri uomini, dalla visione di individui posseduti «dalla rabbia di distruggere, di saccheggiare, o di far colare il sangue. Io mi «ricordo delle sofferenze orribili, e sovente completamente inutili, che l'uomo «infligge al suo simile. Io penso alla fortuna compromessa di tante famiglie, alla «felicità annientata di tante migliaia (?) «di individui. I canti della vittoria sono «per me come gli urli dei lupi, o almeno come i ruggiti del leone affamato!»

Sì, tedesco, sì, quando quei canti sono emessi dalla strozza avvinazzata di bestiali violatori del Belgio, ma non quando quei canti sono la gioia santa redentrice di soldati della Marna, guidati da un invitto Joffre!

La terza categoria di studiosi, che ritiene la guerra un male inevitabile, è rappresentata dalla maggior parte dei giuristi del secolo decimonono.

Per essi la guerra è una *extrema ratio*, cui gli Stati dovranno sempre ricorrere, non potendoci (e perchè?) essere sopra essi un superiore. Però essi ammettono la guerra solo come una repressione di una ingiustizia internazionale, seguendo le norme segnate da Montesquieu nell'*Esprit des lois* (lib. X, cap. II):

«La vita degli Stati è come quella degli individui: questi hanno il diritto di uccidere nel caso di difesa naturale, quelli hanno il diritto di fare la guerra per la loro propria conservazione».

La vera ragione questa per cui l'Italia non ha potuto rimanere in disparte dal presente conflitto, perchè la sconfitta degli attuali suoi nuovi alleati, avrebbe segnato, nella rovina d'Europa, anche la propria.

Dalla suesposta concezione della guerra, che si può dire di legittimazione della medesima caso per caso, discende nella scienza moderna una distinzione — molto importante dal mio punto di vista — delle guerre in *giuste* ed in *ingiuste*; è

una distinzione ardua, dai confini difficili, che ha fatto versare i soliti fiumi o torrenti d'inchiostro. Basti per noi, qui, ricordare l'ammaestramento di Montesquieu, cui può seguire degnamente quello di Federico il Grande. Diceva il primo (lib. X, cap. II): « Il diritto della guerra deriva dalla necessità e dal giusto regime. Se quelli che dirigono la coscienza e gli sforzi dei principii non si attengono a ciò, tutto è perduto; e quando essi si baseranno su principii arbitrari di gloria, di onore, di utilità, fiotti di sangue inonderanno la terra ».

E Federico il Grande, alquanto superiore al Kaiser, lasciò scritto nell'*Anti Machiavelli* (cap. XXIX) al popolo tedesco: « Tutte le guerre, che non avranno altro scopo, che respingere gli usurpatori, che mantenere diritti legittimi, garantire la libertà dell'universo, e evitare le violenze e le oppressioni degli ambiziosi, non saranno conformi alla giustizia ».

Che ha da rispondere il Kaiser? Egli invero non ha avuto bisogno di darsi eccessivamente da fare, di fronte al suo popolo di assassini e di ladri (Napoleone I almeno infiammava i suoi soldati

coi principii del 1789, aggrediti da tutta Europa!), per raggiungere l'apogeo principesco indicato da Balzac: «La massima «abilità di un principe è di persuadere «il suo popolo che si batte per sè stesso, quando lo fa uccidere per lui!»

Balzac constatava una realtà per i popoli non barbarici come il tedesco!

Perchè il senso della giustizia ed ingiustizia di una guerra è così diffuso in tutti i popoli civili nell'epoca moderna, è così radicato nell'animo umano contemporaneo, da dimostrare indiscutibilmente, come la guerra non è più consentanea ai rapporti interstatali della nostra epoca. Perciò i giuristi, gli scrittori e i governi moderni, tranne i barbarici, non ammettono più la guerra, se non come mezzo di difesa per ristabilire l'ordine internazionale turbato, e perciò condannano irremissibilmente il perturbatore. In tal senso vanno intese le espressioni di *interessi vitali* e *onore* delle nazioni, dei trattati arbitrari.

Nel nostro secolo la necessità indicata da Alberico Gentile sarebbe stata evitabile, se alle due conferenze dell'Aja la voce di tutti i quarantaquattro governi intervenuti fosse stata guidata solo dalla

ragione, e se l'infamia tedesca non vi avesse portato il militarismo cieco e bestiale. Questa realtà importante, che io avevo notato nella *Vita Internazionale* del 5 marzo 1915, l'abbiamo letta nella nota di risposta dell'Intesa alla prima proposta di pace della Germania e dei suoi complici: ciò che dimostra il sommo valore dei ministri dell'Intesa, il loro retto intuito politico, e per contro la ignorantissima e delittuosa tedescofilia dei Lenin non solo russi, ma italiani e di tutti i paesi.

Invece nei tempi più antichi la questione era diversa naturalmente: abbiamo avuto ed avremo ancora occasione di osservarlo.

Possiamo soggiungere qui che la ferocia stessa, addirittura incredibile, delle guerre, proveniva dall'istinto che avevano i popoli antichi d'Asia, d'Europa o d'Africa, Tartari o Mongolici, o Assiri, o Caldei, o Pardi, o Arabi o altri ed altri ancora, della necessità, per la propria esistenza — di fronte alla legge di espansione dello Stato, che esporrò al capitolo V — di distruggersi a vicenda, e quindi di commettere scene orride di devastazione e di sangue per in-

timorire i vicini: per questo si tagliavano le teste o le mani ai superstiti nemici, per questo si infliggevano loro lunghi e terribili tormenti, seppellendoli vivi, impalandoli, cavando loro gli occhi, commettendo altre incredibili crudeltà, quali, ad esempio, quelle di Cambise, descritte da Erodoto e da Strabone.

Fu già un gran progresso quello dei popoli più evoluti, specie dei commercianti, quali gli Ariani dell'India, i Persiani, i Fenici, i Cartaginesi, i Greci, di instaurare la schiavitù, evoluzione civile di fronte al passato, perchè almeno rispettava la vita, manteneva le razze. Parallelamente la ferocia nella guerra acquistò ognora più i caratteri dell'utilità, umanizzando la legge di espansione dello Stato: ciò risulta, per citare un caso, nella storia degli Ebrei.

Mosè insegnò al suo popolo (*Deuteronomio*, XX, 10):

«Quando tu ti accosterai ad una città
«per combatterla, chiamala prima a pa-
«ce. E se ti apre le porte, tutto il popolo
«che in essa si troverà *ti sia soggetto e*
«*tributario*. Ma se essa non fa pace te-
«co, anzi guerreggia contro di te, asse-
«diala e il Signore Iddio te la darà nelle

«mani, ed allora *metti a fil di spada tutti i maschi*».

Viceversa Mosè soggiunse (ib. par. 16) per tutte le città rivali, mascherando, come tutti gli antichi capi di Stato, l'interesse pubblico con sentimenti di razza e di religione:

«Delle città di quei popoli, le quali il Signore Iddio tuo ti dà per eredità, non iscampare la vita ad alcun'anima vivente, anzi del tutto distruggi quei popoli a modo dell'interdetto, gli Hittei e gli Amorrei, e i Cananei, e i Ferizzei, e gli Hivvei e gli Iebusei, come il Signore Iddio tuo ti ha comandato».

E a vedere come questi precetti furono attuati, basti ricordare la guerra di Saule contro gli Amalechiti!

Ma Roma somma soltanto ebbe della guerra una concezione tale, che conduceva ad annullare la guerra medesima: perchè Roma guerreggiò pel concetto della monarchia universale, dell'unità mondiale. Roma perseguì la sua mèta di gloria, il suo civile orgoglio di divenire la sovrana del mondo, riconoscendo in ogni popolo il suo stadio di civiltà, federandolo coattivamente, ma con leggi adatte. E Roma, comprendendo pur nella

guerra, con mirabile preveggenza civile, la vera grandezza umana e la civiltà sicura, non considerò la guerra come una legge di distruzione, non usò mai la ferocia e la crudeltà se non per calcolo e per interesse politico. Ed è suo vanto ciò che di essa osserva Montesquieu nelle sue *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence* (Cap. VI):

«... (I Romani) non facevano mai la pace di buona fede e mantenevano sempre fermo il loro intendimento di *sgnoreggiare il mondo*, i loro trattati non erano veramente che *sospensioni d'armi*, e vi apponevano *certe condizioni*, che cagionavano sempre *la rovina dello Stato che le accettava*».

Se il principio dell'unità sotto la monarchia universale di Roma, ottimo allora, data la civiltà del mondo, fosse riuscito al completo, se Roma avesse vinto le invasioni barbariche prima che la propria alta civiltà la disarmasse, se avesse imperato fino alle spiagge di tutti gli oceani, assolvendo così la legge di espansione dello Stato, Roma non avrebbe per sempre soppresso la guerra, garantita la civiltà? certo: e il mondo non

avrebbe più conosciuta la storia successiva così come si è svolta!

Dunque oggi una sola necessità sorge dalla realtà, a coronare l'opera internazionale, iniziata più di tre secoli fa da Alberico Gentile: ai propri eroi, che versano il sangue migliore sulle zolle e sulle roccie della loro patria, assalita da un infame pericolo medievale, feroce, distruttore, sopraffattore, traditore, scellerato, i governi dell'Intesa devono fin d'ora questa meritata assicurazione: l'esclusione in futuro della guerra dall'Europa e dal mondo, come ne fu esclusa la schiavitù; devono, in altre parole, il perfezionamento imperituro dei rapporti internazionali.

Diversamente, non lasceremo mai la barbarie per la civiltà!

Noi saremmo dei tragici pagliacci, null'altro, se, dopo la guerra mondiale dove tutti e cinque i continenti sono rappresentati, non dovessimo uscire da questa anarchica condizione internazionale, se dovessimo ancora insegnare ai figli dei nostri eroi considerazioni simili, ad esempio, a quelle di Frank Brentano e Sorel nel loro testo *Précis du Droit des Gens* (Lib. II, cap. I, pag. 325):

«...la guerra nello stato attuale della
«civiltà è inevitabile (?). Non ne viene
«di conseguenza che gli Stati non deb-
«bano cercare di evitarla, essi anzi devo-
«no far ciò; ma è appunto perchè essi
«non sono capaci di riuscirvi, perchè la
«conoscenza dei loro doveri, dei loro di-
«ritti e dei loro interessi reciproci è an-
«cora troppo incompleta, e perchè la po-
«litica è ancora un empirismo troppo
«rudimentale, invece di essere una scien-
«za, che la guerra scoppia così sovente.
«Essa è sempre, da parte degli Stati (che
«la provocano per primi, ben inteso),
«una prova di impotenza intellettuale e
«morale a comprendere il vero rapporto
«delle loro relazioni e dei loro interessi
«reciproci, e a ben determinare quel rap-
«porto».

Non ho forse ragione, affermando che
noi saremmo dei tragici pagliacci?

III.

Il pacifismo di Alessandro I, Napoleone III, Nicola II.

È da rimanere tanto meravigliati, quanto inorriditi, se ricerchiamo non le cause, ormai a tutti note nella vera luce, ma le condizioni della conflagrazione europea. I potenti ed evoluti Stati moderni hanno perseguito per tanti decenni questi due scopi: dividersi gli uni dagli altri con barriere rovinose di dazii protettivi, e destinare la maggior parte delle entrate pubbliche, per centinaia di milioni e miliardi ogni anno, a preparare la propria reciproca distruzione e vittorie «di Pirro». Mentre una legislazione da antico regime, per uno dei sessi, ha facilitato negli Stati un aumento di popolazione illimitato, contrario alla natura stessa, e grave incentivo alla guerra. Le spese per le milizie e per le flotte

europee hanno tanto subordinato a sè nei bilanci degli Stati la maggior parte delle risorse finanziarie, a detrimento inesorabile di ogni altro pubblico servizio per lo sviluppo nazionale, l'industria, il commercio, l'agricoltura, l'istruzione, l'assistenza di Stato, e via via, che quando le entrate ordinarie non sono state sufficienti per le armate di terra e di mare, si è ricorso sovente alle entrate straordinarie, gravando ognor più i bilanci.

Si diceva: la pace è così assicurata, perchè la grande potenza militare di ogni Stato impedisce agli altri rivali di intraprendere la guerra, per la difficoltà di essere sicuri del successo.

I fatti hanno oramai dimostrato il valore di quei calcoli, non certo enunciati da tutti in buona fede. Orbene: la rovina del militarismo dovrà continuare come prima della guerra il giorno della pace? al male che ha preceduto la conflazione europea, e che ora la compone con stragi enormi di uomini e con distruzioni gigantesche di ricchezza, dovrà seguire il male di una pace non perpetua in Europa? e nel mondo?

La coscienza si rifiuta a creder ciò.

Ripeto: i popoli dovrebbero pensare fin d'ora ad evitare tale calamità mondiale, pensarci e provvedere.

L'idea invero del disarmo nel secolo XIX e nell'inizio del XX non fu mai estranea. Anzi perfino tre imperatori — per fermarci all'Europa — furono paladini convinti ed audaci del disarmo e di un accordo perpetuo fra gli Stati civili, scrivendo nella storia pagine di sublime morale politica, di somma sapienza governativa.

Alessandro I imperatore di Russia, degno predecessore del vivente Nicola II, dopo aver firmato per ragion di Stato il patto famigerato della Santa Alleanza, pure intesa al mantenimento della pace, propose nel 1816 il disarmo generale ai governi d'Europa, affinchè il pacifico sviluppo economico dei popoli e la civiltà trionfassero sulla barbarie della guerra. Ma il nobile appello rimase senza effetto. I tempi non erano maturi, o meglio le condizioni europee non lo erano, perchè il trattato di Vienna del 1815 aveva divisi gli Stati in modo troppo lunghi dai principii di nazionalità e di giustizia internazionale, per potersi mantenere; basti ricordare la configurazione politica,

in allora, della penisola italiana, dei Balcani, della Polonia, degli Stati tedeschi! Era difficile risolvere tutto ciò all'amichevole, nè dopo il 1816, epoca della proposta di Alessandro I, tante guerre di indipendenza e di interventi armati devono meravigliare.

Comunque un sovrano così potente aveva, or fa un secolo, già propugnate le idee del disarmo europeo.

Il 5 novembre 1863 la proposta fu ripresa da Napoleone III nel suo discorso di apertura della sessione legislativa, così concepito letteralmente negli annali ufficiali: «Nasca dallo stesso malessere di «Europa, travagliata da tanti elementi di «dissoluzione, un'era nuova di ordine e «di pacificazione!... Non è urgente di ri- «conoscere per mezzo di nuove conven- «zioni ciò che è irrevocabilmente com- «piuto, e con le stesse convenzioni di «compiere di comune accordo, ciò che «reclama la pace del mondo? I trattati «del 1815 hanno cessato di esistere, la «forza delle cose li ha stracciati o ten- «de a stracciarli quasi dappertutto.... Nel «mezzogiorno, come al nord, potenti in- «teressi domandano una soluzione.

«Quale cosa dunque più legittima e

«più sensata che convenire l'Europa ad
«un congresso, dove l'amor proprio e
«gli ostacoli sparirebbero davanti ad un
«arbitrato supremo? Quale cosa più con-
«forme così alle idee dell'epoca, come ai
«voti della maggioranza, che rivolgersi
«alla coscienza, anzi alla ragione degli
«uomini di Stato di ogni paese, per te-
«ner loro questo discorso: — Non sono
«già durati abbastanza a lungo i pregiu-
«dizii ed i rancori che ci dividono? Il
«progresso della civiltà sarà senza tre-
«gua impedito dalla gelosa rivalità delle
«grandi potenze? Cogli armamenti esa-
«gerati noi manterremo sempre le diffi-
«denze reciproche? le risorse economiche
«più preziose devono esaurirsi senza fi-
«ne in una ostentazione vana di forze?...
«Abbiamo il coraggio di sostituire a uno
«stato malaticcio e precario una situa-
«zione internazionale stabile e regolare.
«Riuniamoci in un Congresso europeo....
«Quest'appello, mi piace crederlo, sarà
«inteso da tutti.... Due vie sono aperte:
«l'una conduce al progresso per mezzo
«della conciliazione e della pace, l'altra,
«presto o tardi, conduce fatalmente alla
«guerra per l'ostinazione di mantenere un
«passato che crolla. Voi conoscete ora le

« parole che mi propongo di rivolgere al-
« l'Europa. »

Il Senato francese così rispondeva all'imperatore, dopo un mese e mezzo, addì 21 dicembre 1863:

« La Francia ha applaudito con traspor-
« to alla vostra proposta di un Congresso
« europeo, idea preveggenete, che offre alla
« nostra patria soddisfazioni esenti di am-
« bizione, all'Europa garanzie di pace e
« di disarmo, alla civiltà una libera e va-
« sta carriera per ogni suo sviluppo. Pos-
« sano i sovrani, guidati dalle loro alte
« ragioni e dalle luci del secolo, unirsi
« a V. M. per uno scopo che, andando a
« porsi avanti alle lotte, invece di atten-
« derne gli scoppi, regolerà le pretese e
« metterà i diritti dei governi in armonia
« coi voti legittimi dei popoli. L'Inghil-
« terra però ha deciso che essa si aster-
« rebbe. »

L'opposizione dell'Inghilterra al progetto di Napoleone III non fa però la coppia con quella della Germania allo Czar Nicola II. Comunque, Alessandro I e Napoleone III provano che i mali enormi della pace armata scuotevano profondamente durante il secolo XIX le coscienze, i partiti politici, i governi, se i

sentimenti di resipiscenza, di senno, di luce, divenivano così generali da salir dalle piazze alle reggie, facendo a queste riconoscere come fosse necessario basare l'equilibrio degli Stati su altre forze che non siano quelle del ferro e del fuoco, e come la ricchezza e le risorse economiche degli Stati civili dovessero avere altri destini.

Se il progetto di Napoleone III non ebbe miglior sorte di quello di Alessandro I, Nicola II, il vivente ex-imperatore di Russia, ottenne invece per primo la riunione almeno della conferenza dell'Aja, la cui sorte infelice non è dipesa da lui.

Le parole indirizzate all'Europa da Nicola II sono di un ardire e di una energia stupefacenti, tanto che potrebbero far dubitare che i socialisti italiani, all'epoca della sua visita a Racconigi, volessero fischiare lo Czar per gelosia. Ma l'inetitudine politica dei socialisti permane: perciò essi non diffondono tra le masse il concetto (invece dei loro disorientamenti), che per provvedere almeno all'arbitrato obbligatorio, non si aspetti la fine della guerra, non è prudente! Ora, mentre si combatte titanicamente per vincere la Germania, che fu la grande oppositrice

di una effettiva riforma internazionale, a questa riforma tendano le diplomazie dell'Intesa, oltre che — giustamente — ad aumentare il numero delle nazioni in lotta, ora mentre i nostri eserciti preparano la nostra salvezza, e la ferrea implacabile punizione degli Stati criminali, che vollero la guerra.

Dunque, tornando a noi, l'ex-Czar Nicola II, che pur volle i suoi eserciti tanto pertinaci contro i tedeschi, addì 12/24 agosto 1898 aveva diretto ai governi di Europa una Nota, resa pubblica alcuni giorni dopo, il 16/28 agosto, nel *Messenger Officiel*, concepita in termini che misero in orgasmo la diplomazia di tutto il mondo. Non è male ricordare, proprio ora, durante l'atroce ridda di sangue e di rovine in Europa, quella Nota del grande autocrate, così concepita:

«Il mantenimento della pace generale
«e una riduzione possibile degli arma-
«menti eccessivi, che pesano su tutte le
«nazioni, si presentano nella situazione
«attuale del mondo intero, come l'ideale
«al quale dovrebbero tendere gli sforzi
«di tutti i governi... Nel corso degli ul-
«timi venti anni le aspirazioni a una pa-

« cificazione generale si sono particolar-
« mente affermate nella coscienza delle na-
« zioni civilizzate. La conservazione della
« pace è stata posta come lo scopo della
« politica internazionale; è in suo nome
« che i grandi Stati hanno concluso fra
« loro delle alleanze potenti; è per me-
« glio garantire la pace che essi hanno
« sviluppato in proporzioni sconosciute
« sin qui le loro forze militari, e che essi
« continuano ancora ad accrescerle senza
« retrocedere davanti ad alcun sacrificio.

« Tutti questi sforzi tuttavia non hanno
« potuto raggiungere ancora i caratteri
« benefici della pacificazione auspicata.
« Gli oneri finanziari, seguendo un cam-
« mino ascendente, colpiscono la prospe-
« rità pubblica nella sua vitalità. Le forze
« intellettuali e fisiche dei popoli, il la-
« voro e il capitale, sono per la maggior
« parte stornate dalla loro applicazione
« naturale e sono consumate improdutti-
« vamente. Delle centinaia di milioni so-
« no impiegati ad acquistare degli ordi-
« gni di distruzione orrenda, che, consi-
« derati ancor oggi come l'ultimo risul-
« tato della scienza, sono destinati do-
« mani a perdere ogni valore in seguito
« a nuove scoperte in questa materia. La

« coltura nazionale, il progresso economi-
« co e la produzione delle ricchezze si
« trovano paralizzate o falsate nel loro
« sviluppo. Così a misura che aumenta-
« no gli armamenti di ogni potenza, que-
« sti rispondono ognor meno allo scopo
« che i governi si erano proposti.

« Le crisi economiche, dovute in gran
« parte al regime degli armamenti a ol-
« tranza, e il pericolo continuo che cova
« sotto questo accumulamento di mate-
« riale di guerra, trasformano la pace ar-
« mata dei nostri giorni in un onere
« schiacciante che i popoli sopportano
« con pena sempre maggiore. Appare
« quindi evidente, che, se questa situa-
« zione si prolungasse, essa condurrebbe
« fatalmente a quel cataclisma stesso, che
« si mira di evitare, e i cui orrori fanno
« fremere in anticipo ogni sentimento
« umano.

« Mettere un termine a questi arma-
« menti incessanti e ricercare i mezzi di
« prevenire le calamità che minacciano il
« mondo intero, tale è il dovere supremo
« che si impone oggi a tutti gli Stati.»

Con questo scopo una conferenza in-
ternazionale: « Sarebbe di felice presa-
« gio pel secolo che si apre. Essa riuni-

«rebbe in un fascio potente gli sforzi di
«tutti gli Stati, che cercano sinceramente
«di far trionfare la grande concezione
«della pace universale sugli elementi di
«turbamento e di discordia. Essa cemen-
«terebbe ad un tempo il loro accordo con
«una consacrazione solidale dei principii
«di equità e di diritto, su cui riposano
«la sicurezza degli Stati e il benessere
«dei popoli.»

Questa Nota augusta riassume quanto è stato scritto fino ad oggi e dopo Napoleone III in favore del disarmo e dell'arbitrato obbligatorio per tutte le questioni degli Stati; quella prosa vibra come il pensiero espresso da Mancini nel 1873 al Parlamento italiano, come le mozioni nello stesso anno e poi nel 1877 al Parlamento inglese, nel 1874 all'americano, olandese e svedese, nel 1875 al belga, nel 1877 al danese, nel 1890 allo spagnuolo; vibra come il fervido apostolato nei congressi universali di Parigi, di Lisbona e Panamericano; come le stampe diffuse e valenti delle tre potenti società pacifiste costituite dal 1873 in poi, e delle consimili società minori; come finalmente perfino le pastorali di alcuni cardinali, dei signori Gibbons, Logue e

Vaughan! già: perfino i più alti sacerdoti, se non il Papa, pur tanto conservatori tutti, si sono schierati in favore della riforma internazionale!

L'Europa e il mondo rimasero stupiti dell'ardimento dello Czar: la Nota fu commentata dalla diplomazia, dagli scrittori e dai giuristi sommi di ogni nazione: in Italia dal Fiore e dal Brusa. Ma a un primo movimento di entusiasmo, subentrò un sentimento di diffidenza e di freddezza: non pareva possibile che l'imperatore autocratico fosse diventato ad un tratto quasi rivoluzionario, pur proclamando semplicemente la verità cruda e terribile sul militarismo, e che invece non avesse un secondo fine, non nascondesse qualche astuto pensiero recondito. Proprio in quell'epoca lo Czar non aveva fatto un discorso bellicoso alla sua flotta, per risposta a quello odioso di Guglielmo II in Vestfalia l'8 di agosto? Ma è evidente che un mero spirito di ritorsione, verso il guerrafondaio monarca tedesco, aveva ispirato quelle parole dello Czar.

Questi, vedendo la cattiva interpretazione e i dubbi che aveva avuto la sua alta e generosa iniziativa, comprese che

la sua Nota doveva essere chiarita e limitata per essere accolta. E conseguentemente diramò una seconda Nota, il 30 dicembre 1898 (11 gennaio 1899), rimessa in Pietrogrado a tutti gli ambasciatori esteri, nella quale è tracciato il suo programma, che poi si svolse alla prima conferenza dell'Aja, quella del 18 maggio 1899, a cui presero parte venticinque Stati d'Europa, d'America e d'Asia. In questa seconda Nota è giusto ora ricordare le seguenti parole dello Czar, di amara attualità, le quali fanno comprendere come i fatti retri di altri Stati impedirono gli ideali democratici, civili, evoluti:

« Malgrado la grande corrente di opi-
« nioni, che si era prodotta in favore delle
« idee di pacificazione generale, l'orizzon-
« te politico ha sensibilmente cambiato
« d'aspetto. In questi ultimi tempi parec-
« chie potenze hanno proceduto a nuovi
« armamenti, sforzandosi di accrescere
« ancora le loro forze militari, e, in pre-
« senza di questa situazione incerta, si
« potrebbe essere indotti a domandarsi,
« se le potenze hanno giudicato il mo-
« mento attuale opportuno per la discus-

«sione internazionale delle idee emesse
«nella circolare 12 agosto...» Tuttavia:
«il governo imperiale è d'avviso che sa-
«rebbe possibile di procedere sin d'ora...
«a preparare le vie a una discussione
«delle questioni riguardanti la possibilità
«di prevenire i conflitti armati con mezzi
«pacifici, di cui possa disporre la diplo-
«mazia internazionale.»

La conferenza dell'Aja si adunò, ma quasi senza risultato pratico, come la successiva del 1907, perchè invece dell'*arbitrato obbligatorio e in tutti i casi*, fu stabilito solo il *facoltativo* e per *un numero limitato di questioni*, mancando, diversamente, l'unanimità dei convenuti. Ora i momenti sarebbero più maturi, non già perchè dal 1899 in poi l'arbitrato completo ha fatto in teoria e in pratica progressi, sebbene non generali (ad esempio dopo lo scoppio della conflagrazione europea la Svizzera ha rifiutato un trattato di arbitrato obbligatorio con l'Italia, la cui diplomazia, in questo campo, è stata la prima e la più liberale sempre); ma ora c'è più probabilità, perchè le grandi riforme si compiono o per mezzo di una saggia evoluzione o per mezzo di rivoluzioni rovinose: e poichè

— internazionalmente — la pace non ha potuto stabilire l'accordo europeo, è possibile e probabile fissarlo in questa guerra, parzialmente, cioè, fra le grandi potenze dell'Intesa e i loro alleati minori. Dobbiamo volere!

Ma quand'anche l'arbitrato fosse stato effettivamente stabilito, esso non sarebbe sufficiente — in Europa — per un assetto internazionale definitivo. L'arbitrato risolve la questione del militarismo, e delle spese relative, ma non fonde, nè dà coesione stabile all'assetto europeo, e non elimina tutti gli enormi sperperi di ricchezza. Inoltre, uno straccio del trattato di arbitrato è possibile sempre, specie nei costumi diplomatici germanici; già nel 1889 le cinque repubbliche dell'America centrale si distrussero a vicenda in una guerra sanguinosa, dopo aver firmato trattati di arbitrato obbligatorio.

Un movimento, che finora è stato meramente scientifico, si è prodotto con direttiva unica di una fusione internazionale degli Stati, sia sotto forma di una unità interstatale, come ha sostenuto con principii liberali il tedesco Blunschli, celebre professore di Heidelberg, sia sotto forma di una confederazione limitata agli

Stati di un equivalente stadio civile, come fra gli antichi scrittori caldeggiarono Sully, Kant, Bentham, Rousseau, e tra i contemporanei Malardier, Cornelius Boom, Seebohm, Lorimer, Spragne, Lacombe; sia infine più limitatamente attraverso un codice internazionale, come proposero lo stesso Blunschli, Duddley Field, Parodo, Fiore.

Il problema appare troppo grave e complesso per poter essere risolto di un sol colpo, e per permettere all'uomo di Stato, che ha ben altre esigenze del teorico, di attingere le sue decisioni esclusivamente dai libri: solo la storia può essergli guida, solo l'attento studio da una parte della formazione delle confederazioni già esistenti, e dall'altra parte dei trattati finora vigenti su questioni minori, come la postale, la telegrafica, ecc. Anche, gli accordi militari e finanziari stabiliti fra i governi dell'Intesa, durante la guerra, potrebbero essere i germi di un trattato permanente e definitivo, di una confederazione parziale di Stati; questa dovrebbe costituirsi in modo da evitare i pericoli e i mali incontrati da altre confederazioni, specie dalla nord-americana, nella quale potè scoppiare la guerra

interna nel 1861, e dalla confederazione germanica, naufragata a Sadowa nel 1866.

Certo è perfezionamento sommo dell'evoluzione europea, che i trattati di arbitrato e di confederazione si completino a vicenda, amalgamando in fatto, oltre che in diritto, i popoli contraenti.

IV.

I grandi fautori della Confederazione Europea.

I.

Da Enrico IV a J. J. Rousseau.

Nella storia letteraria dei pensatori moderni sopra una nuova organizzazione internazionale, la confederazione europea è apparsa una delle principali posizioni da conseguire, per stabilire nel mondo la pace perpetua: tale visione politica va nettamente distinta dalla riforma dell'arbitrato, ma va osservato che, qualora la confederazione europea fosse attuata, l'arbitrato occorrerebbe pur sempre fra la stessa Europa confederata e gli altri Stati: e ciò va pure ripetuto per il caso della federazione dell'Intesa che io propugno, lasciando la porta aperta solo agli Stati neutrali, esclusi i nemici, se non soggiogati.

Indubbiamente finora nel diritto posi-

tivo europeo e mondiale ha fatto più cammino l'idea della riforma arbitrale, che di quella federale rettamente intesa: anzi, per l'arbitrato incombe appena la necessità di evolverlo da come si è affermato, rispetto alla maggioranza degli Stati, evoluzione in parte già raggiunta da alcuni trattati particolari, che indicheremo al capitolo VIII, ed ai quali non manca più altro che stabilire un potere coercitivo interstatale.

Invece per la unione libera di alcuni Stati d'Europa, o meglio di quelli dell'Intesa, non abbiamo grandi esempi di attuazione, nel vecchio mondo. Taluno ha anzi obbietato che la differenza di nazionalità costituisce un ostacolo insormontabile: invece l'ostacolo non è grave. Esso non impedisce tutti i sistemi coercitivi di Stati composti, non c'è ragione che impedisca i sistemi liberi, come lo svizzero. Nè la nazionalità diversa ha vietato che nove milioni di neri e otto di tedeschi convivano con le altre stirpi negli Stati Uniti del Nord-America. Ricordiamo piuttosto che gli Stati d'Europa hanno uno degli estremi essenziali della confederazione nord-americana: la contiguità del territorio.

È nel secolo dei trattati di Vestfalia, che cambiarono la politica internazionale, basandola sull'equilibrio degli Stati, è nel secolo diciassettesimo che si sviluppa l'idea nuova di eliminare la guerra per mezzo di certe combinazioni di ordine politico, tra le quali appunto si afferma la proposta della confederazione europea.

Appare la prima volta nel *gran disegno* di Enrico IV: il progetto è specificato nelle *Mémoires* di Sully.

Non si tratta di una vera e propria fusione in una sola nazione dell'Europa, ma di riunire i quindici Stati cristiani in modo di sopprimere le dispute, di delimitare equamente le frontiere (la nazionalità quivi ha i suoi diritti), di istituire una comune difesa, un esercito solo, contro il nemico esterno, di lasciar liberi parimenti il cattolicesimo, il luteranesimo, il calvinismo, di stabilire tra i quindici Stati cristiani europei delle camere o consigli, dove essi sarebbero rappresentati dai rispettivi deputati, i quali non solamente esaminerebbero tutti gli affari, le guerre e i progetti interessanti l'associazione in generale, e ciascuno dei suoi membri, ma anche deciderebbero come

arbitri delle dispute reciproche, fra gli Stati singoli, sostituendo così alla guerra la conciliazione.

Forse Sully, più che Enrico IV, vagheggiava il gran disegno dell'unione dei quindici Stati cristiani. Forse Enrico IV, uomo politico davvero pratico, meditava semplicemente di usar il contorno speculativo del progetto per ottenere una coalizione positiva utile a spogliare l'Austria.

Comunque sia, l'idea della confederazione europea fu chiaramente posta e svolta in modo serio, effettivo, giuridico.

E l'esposizione fruttò.

Tredici anni dopo la morte di Enrico IV, nel 1623, un buon libro, *Le nouveau Cynée*, del francese Emeric Crucé, riprende l'idea di sopprimere le guerre, o almeno di renderle più rare, mediante una nuova organizzazione europea. Crucé propone una camera permanente comune di ambasciatori (non di deputati eletti dal popolo) in una città determinata (egli prediligeva Venezia per tale scopo).

Però queste proposte riguardano tutti gli Stati del mondo, e quindi vertono essenzialmente nella riforma dell'arbitrato obbligatorio, e non in quella della confederazione europea totale: ed oggi, a se-

guito della guerra, solo parziale. Crucé conseguentemente non distingue tra Stati cristiani e pagani, o ciò che importa politicamente (la religione qui non c'entra), tra Stati civili e semibarbari.

La distinzione religiosa fa invece Ugo Grozio nel 1625, nel suo trattato *Il diritto della guerra e della pace* (traduzione francese del 1867, pag. 559).

Inoltre l'idea, più o meno variata, si riscontra in opere del langravio Ernesto di Hesse-Rheinfels (1693), di William Penn, il cui *Essai sur la paix présente et future de l'Europe*, fu lodato da Montesquieu, e finalmente nel celebre *Projet de traité pour rendre la paix perpétuelle entre les souverains chrétiens, pour maintenir toujours le commerce libre entre les nations — Proposé autre fois par Henry le Grand, Roi de France, agréé par la Reine Elisabeth, par Jacques I, Roi d'Angleterre, son successeur, et par la plupart des autres potentats d'Europe*.

Saint-Pierre studia precisamente l'aspetto della confederazione europea, non quella dell'arbitrato. Egli piglia per base i confini delle nazioni, quali furono determinati dal celebre trattato di Utrecht del 1713: nè pensa certo a cambiarli

sui principii di nazionalità. Egli propugna una lega perpetua, un parlamento comune, con delegati dei singoli capi di Stato, con poteri corrispondenti alla loro importanza, propugna una finanza comune, un compromesso conciliativo stabile, i cui lodi sarebbero eseguiti da tutti gli altri Stati contro il recalcitrante: le leggi successive della confederazione sarebbero votate dall'assemblea comune, ma non si potrebbe mai contravvenire ai patti fondamentali suesposti, che il Saint-Pierre enuncia in cinque capitoli.

In fondo è la costituzione del 1789 degli Stati Uniti d'America: e perciò solo si mostra il potente ingegno dello scrittore. A lui pure non mancarono acerbe critiche, altolocate, e fu preso per mezzo matto. Ma per compenso i meriti di questo prete furono lodati da Voltaire, e J. J. Rousseau vi scrisse sopra addirittura un libro, *l'Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'Abbé de Saint-Pierre*.

Rousseau sostiene nettamente l'idea della confederazione europea vera e propria, dimostrando anzi come essa renda superflua la possibilità di un recalcitrante, e quindi il bisogno di una forza esecutiva pronta per il medesimo, anzichè pel

nemico esterno. « Dunque non è possibile » scrive egli « che la confederazione, una volta stabilita, possa lasciare alcuna semenza di guerra tra i confederati, e che l'oggetto della pace perpetua non sia esattamente raggiunto coll'attuazione del sistema proposto ».

Rousseau osserva, come da secoli le varie guerre in Europa non abbiano mai garantito un possesso definitivamente, ma un successivo assalto, in un'epoca successiva, ritoglie il guadagnato, senza alcun risultato diverso. Consideriamo allora la somma d'uomini, di denaro, di forze di ogni specie, l'esaurimento in cui la guerra più fortunata getta uno Stato qualsiasi, e paragoniamo questo danno ai vantaggi che esso ricava; noi vedremo che esso perde spesso quanto crede guadagnare, e che il vincitore, sempre più debole che prima della guerra, non ha che la consolazione di vedere il vinto più debole di lui: e ancora questo vantaggio è, in effetto, più apparente che reale, perchè la superiorità che si è acquistata contro l'avversario, si è perduta al tempo stesso contro le potenze neutre, le quali, senza modificarsi, si fortificano di fronte al vincitore, di tutto il suo indebolimento.

Al quale l'aumento delle imposte, l'interruzione del commercio, l'abbandono dell'agricoltura, si fa crudamente sentire a lungo, e allora può stupirsi d'essere così debole, per essersi reso così forte. Quindi se si confrontano gli immensi mali delle guerre europee (aggressive, s'intende, non difensive come l'attuale per l'Intesa) si vedrà che l'interesse vero e maggiore sta effettivamente in una confederazione europea.

E Rousseau termina precisamente così il suo estratto sul libro di Saint-Pierre: «Se noi abbiamo ragionato bene nell'esposizione di questo progetto, resta dimostrato primieramente che la statuizione della pace perpetua dipende unicamente dal consenso degli Stati, e non offre altre difficoltà da sormontare tranne la loro resistenza; secondariamente che tale statuizione sarebbe loro utile in ogni modo, e che, per essi, non v'è neppur luogo a pensare a un paragone tra gli inconvenienti e i vantaggi.... Senza dubbio non si può dire se i governi adotteranno questo progetto (chi può rispondere della ragione altrui?) ma soltanto, che essi lo adotterebbero, se essi consultassero i loro veri interessi.... La sola cosa che si sup-

pone in loro è abbastanza ragione per vedere ciò che è loro utile, e abbastanza coraggio per fare la propria felicità. Se, malgrado tutto ciò, questo progetto rimane senza esecuzione, non è dunque perchè esso sia chimerico, ma perchè gli uomini sono insensati, ed è una specie di follia l'essere savio in mezzo ai matti».

Rousseau diceva il vero!

II.

Geremia Bentham e Emanuele Kant.

Il grande inglese e il grande tedesco non sono da annoverarsi, dal punto di vista formale, precisamente fra i federalisti; ma Geremia Bentham ed Emanuele Kant segnano una tale strada al diritto internazionale, che codesta conduce direttamente e inevitabilmente alla confederazione d'Europa, sicchè anche di questa i due grandi sono capi-scuola.

Bentham scrisse il *Progetto di pace perpetua* tra il 1786 e il 1789, cioè tra l'affermazione definitiva degli Stati Uniti d'America e l'istituzione del nuovo regime in Europa. Quel *Progetto* fa parte di un saggio completo di diritto internazio-

nale, che il grande inglese aveva tratteggiato senza peranco compierlo, informandolo, egli capo della scuola degli utilitaristi, sull'utilità comune di tutti gli Stati.

In esso l'autore, noterò incidentalmente, mentre sosteneva caldamente la necessità assoluta di fissare molte leggi internazionali, prevede anche parecchi trattati internazionali divenuti di poi vigenti: come la statuizione dei mezzi leciti ed illeciti di guerra (la cui violazione oggi tanta infamia ha aggiunto all'odio contro i tedeschi), come la regolamentazione internazionale degli stretti e dei grandissimi fiumi navigabili, come la persecuzione dei delinquenti in qualunque Stato si rifugino, ed altri ed altri ancora.

I pensieri formulati da Bentham, direttamente contro la guerra, ma in modo che spianano l'avvento della confederazione europea, si possono raggruppare in quattro proposte.

Prima tesi: la riduzione e determinazione delle forze militari e navali delle diverse potenze che compongono il sistema europeo. E su ciò non c'è che da convenire incondizionatamente.

Secondo principio: l'emancipazione del-

le colonie di ciascuno Stato. E ciò va approvato nel senso, che quelle sieno gradatamente parificate in diritto alla madre patria, giacchè costituisce un regresso sostenere che ne sieno staccate per un eccessivo principio di indipendenza; anzi devono essere viepiù fuse con la madre patria, sopra un principio di eguaglianza, come fece Roma, e come ora tende a ripetere l'Inghilterra, secondo ha già preannunciato, dopo lo scoppio della guerra presente.

Terza riforma: l'istituzione legale di una specie di tribunale internazionale, di un congresso o dieta generale, i cui membri sieno dei delegati delle potenze, e a cui ogni Stato mandi, per esempio, due deputati. Tale dieta sia investita del potere di decidere ogni questione che sorga fra gli Stati collegati, e di pubblicare la sua decisione nel territorio degli Stati interessati, servendosi anche della stampa locale: e nel caso uno Stato condannato si rifiuti di sottostare al lodo, esso, dopo un certo tempo, sia messo al bando d'Europa. Quest'ultima prospettiva di Bentham ha oggi nel diritto internazionale vigente degli addentellati, che potrebbero essere sviluppati opportunamen-

te, come già pubblicai, parecchi anni prima dello scoppio atroce della presente catastrofe, nel 1912 e nel 1913: accenno ai mezzi coercitivi interstatali diversi della guerra, e cioè alla *ritorsione*, alle *rappresaglie*, all'*embargo*, al *blocco pacifico*, che espongo nell'ultimo capitolo.

Quarto auspicio: nel caso — continua Bentham — i mezzi usati non sieno coercizione sufficiente per domare lo Stato ribelle, si fissi il contingente che ogni altro Stato deve fornire, per fare eseguire coattivamente la sentenza arbitrale. Idea che ha i suoi lati buoni, ma che può essere sorpassata nella federazione vera e propria.

Ora riassumiamo.

Dunque, poichè Bentham propugna che gli Stati consenzienti sieno uniti almeno da una dieta comune, con facoltà giurisdizionali (come è appunto anche della federazione nord-americana) e che abbiano eventualmente una forza coercitiva comune per l'esecuzione delle sentenze; e poichè inoltre propugna caldamente per detti arbitri internazionali costanti la produzione di una larga legiferazione — necessità che Bentham per primo mise nettamente in rilievo — così egli getta evi-

dentemente le basi dell'unione europea, cioè della formazione in comune per l'Europa dei tre poteri, legislativo, giurisdizionale, esecutivo. Ne consegue naturalmente la trattazione unica dei diritti e degli affari di generale interesse, sieno diplomatici, militari, commerciali, postali, ecc., come vedremo nel cap. VII essere avvenuto negli Stati Uniti d'America.

*
* *

Kant pubblicò la sua prima opera pacifista, il *Saggio filosofico di un progetto di pace perpetua*, nel 1795, cioè nell'anno del trattato di Basilea, concluso dalla Francia vittoriosa con la Prussia e la Spagna, spaventate della loro disfatta. L'opera ebbe subito grande diffusione, sia per il momento della pubblicazione, sia per lo stile suggestivo e i pensieri più filosofici che giuridici, quindi accessibili a un numero di lettori molto grande.

Essa si compone di sei articoli preliminari, di tre articoli definitivi, e di un articolo segreto, tutti seguiti da una breve spiegazione e dissertazione.

I sei articoli preliminari affermano i

seguenti canoni: — nessun trattato di pace, nel quale fosse tacitamente riservato il motivo di una nuova guerra, può essere considerato valido; — nessuno Stato indipendente (grande o piccolo, ciò che è qui indifferente) potrà giammai essere acquistato da un altro Stato, sia a titolo di scambio, sia per compera o donazione; — le truppe permanenti devono essere abolite col tempo; — non si devono contrarre prestiti all'interno per sostenere gli interessi dello Stato al di fuori; — nessuno Stato deve ingerirsi con la forza nè nella costituzione, nè nel governo di un altro Stato; — non si devono permettere in una guerra ostilità tali, che sarebbero di natura da rendere impossibile la confidenza reciproca, quando fosse questione di pace.

I tre articoli definitivi dispongono: — la costituzione civile di ogni Stato deve essere repubblicana; — il diritto internazionale deve essere fondato su una cooperazione libera di Stati; — il diritto cosmopolita deve limitarsi alle condizioni di una ospitalità universale.

L'articolo segreto, per la pace perpetua, determina la regola seguente: — le massime dei filosofi sulle condizioni, che

rendono possibile la pace perpetua, devono essere consultate dagli Stati, che si sono armati per la guerra. — L'idea, sebbene poco pratica, è bella: perchè la filosofia e la morale, come l'arte e la scienza, dovrebbero essere sempre ispirazione per la guida dell'umanità civile, pur tenendo nel dovuto conto gli interessi della cosa pubblica.

Tutti questi articoli di Kant non rappresentano certo una sintesi completa ed armonica, dal punto di vista giuridico, dei *desiderata* del diritto delle genti, nè predicano novità: ma hanno il pregio di essere svolti in forma appassionata, e quindi eloquente. Almeno per chi non è tedesco: chè i concittadini e posterì di Kant non ne sono certo stati, nè commossi, nè edotti! Anzi è vero che il carattere, l'animo, il cuore teutonico, dal Kaiser ai socialisti, si sono manifestati in una antitesi addirittura paradossale coi sentimenti di Kant!

Di tutti gli articoli di Kant, al nostro tema interessa soltanto il secondo dei sei definitivi, perchè nel commentario se ne svolge questo concetto: il diritto internazionale deve essere fondato su *una confederazione libera di Stati*.

Dei popoli, dice Kant, avviene come degli individui: se questi vivono senza leggi esteriori, la loro stessa vicinanza è un atto di lesione. Quindi ciascun popolo, a garanzia della propria sicurezza, può e deve esigere da un altro popolo, che questo stabilisca con lui una costituzione simile a una costituzione interna, la quale a ciascun cittadino assicuri il proprio diritto. Così si avrebbe una *federazione di popoli*, senza tuttavia che i medesimi formassero precisamente una sola e stessa nazione, nel senso che l'idea di Stato presuppone un rapporto di un sovrano sopra il popolo, di un superiore sopra l'inferiore. Qui Kant, senza chiarezza, distingue l'idea dello Stato universale conquistatore degli altri Stati, come lo concepivano in genere gli antichi, dall'idea della moderna federazione libera di Stati, come noi dobbiamo volere in Europa e negli altri continenti.

Oggi — continua il filo del ragionamento di Kant — oggi i popoli convivono sulla terra come i selvaggi, i quali preferiscono nella loro anarchia i combattimenti perpetui di una libertà senza regola, a una libertà ragionevole, fondata sopra un sistema costituzionale: quanto sareb-

be più logico pensare che i popoli civili, ciascuno dei quali forma uno Stato costituito, si affrettassero a uscire da un ordine di cose così ignominioso! Oggi, ogni Stato fa consistere la propria sovranità precisamente nel non dipendere dalla coercizione di nessuna legislazione esteriore, sia pure, soggiungo io, al massimo grado volontaria, pienamente, unicamente consensuale. Oggi, lo Stato civile pone la sua gloria, il suo onore, il suo interesse nel poter disporre a proprio talento di migliaia, di milioni di uomini, sempre pronti al sacrificio, alla distruzione, alla morte, a sparire per scopi effimeri, eccetto, soggiungo ancora, non si tratti della sacra difesa di sé o di altri dalla altrui violenza, attuale ed ingiusta. Oggi, il campo di battaglia è il tribunale supremo, dove gli Stati possono perorare i loro diritti, ma la vittoria, che fa loro vincere il processo, non decide in favore della loro causa: perchè il trattato di pace, cui la guerra conduce, non li fa uscire maggiormente dalla possibilità di guerra, il che consiste nel lasciare sempre l'eventualità che sorga un nuovo pretesto di battersi.

Ma anche oggi, anche oggi — scriveva

Kant — la ragione condanna la guerra come soluzione di diritto; anche oggi essa fa un dovere della condizione di pace, e poichè la pacificazione perpetua non potrebbe effettuarsi, nè essere garantita senza un patto fra i popoli, così è necessario che essi formino una *alleanza della pace*, differente dal *trattato di pace* in ciò, che quella terminerebbe per sempre tutte le guerre, mentre questo non ne termina che una sola. Qui parla il morto Kant, tedesco, ai vivi dell'Intesa pel giorno della fine della conflagrazione europea: e a questa voce certo si unisce quella infinita emanante dagli infelici teschi, che stratificano l'Europa, e l'eco dei superstiti derelitti nel lutto inesorabile!

Entrando nella trattazione più importante per la presente ricerca letteraria, Kant continua: tale alleanza non tenderebbe a veruna dominazione sopra gli Stati, ma soltanto al mantenimento assicurato della libertà di ogni Stato particolare, che partecipasse alla *associazione*, senza che essi avessero bisogno di sottomettersi alla coercizione legale di un potere conquistatore ed oppressore. Cioè agli occhi della ragione non c'è che un solo mezzo di strappare gli Stati alla si-

tuazione turbolenta nella quale essi si vedono sempre minacciati dalla guerra: essi rinuncino, come gli individui, alla libertà anarchica dei selvaggi, per sottomettersi volontariamente a libere leggi coercitive, e formare così, come si esprime Kant, *uno Stato di nazioni*, il quale abbracci insensibilmente tutti i popoli della terra. Ma poichè le idee, che gli Stati si fanno del diritto delle genti, impediscono loro assolutamente di realizzare questo piano, perciò non si può sostituire all'idea positiva di una *repubblica universale*, sempre secondo Kant, che il surrogato negativo di una *alleanza permanente*, la quale impedisca la guerra, e si estenda insensibilmente a tutti gli abitanti della terra, per arrestare il torrente delle loro passioni ingiuste e inumane, che minaccerebbero sempre di rompere la diga della pace.

Questo libro di Kant è certo confuso, come fu ripetutamente scritto: Kant inoltre non vede le caratteristiche differenziali, in diritto, dell'alleanza e della federazione; del principio di non intervento e della coesistenza volontaria degli Stati; ma tuttavia nel suo potente ingegno intuisce la linea dell'evoluzione sto-

rica, indica a dovere la mèta da perseguire; ciò che non seppero capire i suoi critici severi.

Kant aggiunse in seguito a quel suo libro un *Supplemento*, dove cerca la garanzia della pace perpetua anche nello sviluppo del commercio e degli interessi interstatali: in quella garanzia tutti credevamo prima dello scoppio della conflagrazione europea. Ma adesso, i posteri di Kant si sono occupati essi di smentire al completo il loro inutile maestro!

Il quale sostenne infine in un'altra opera, nei *Principii metafisici del diritto*, la comunità pacifica perpetua di tutti i popoli, come ideale che egli non crede si possa realizzare, ma molto avvicinare. Se l'unione universale di tutte le nazioni, scrive Kant, per l'estensione troppo grande di un simile Stato di popoli sulla superficie del globo, renderebbe quasi impossibile, secondo l'A., il governo comune, e per conseguenza anche la protezione di ogni membro di un tale Stato universale, tuttavia è altrettanto certo, sempre secondo Kant, che le corporazioni parziali potrebbero ognora produrre una nuova guerra. E allora, suggerisce il grande tedesco, si potrebbe creare un'al-

leanza speciale di alcuni Stati vicini, avente l'unico scopo del mantenimento della pace, chiamandolo *congresso permanente*, a cui ogni Stato finitimo fosse sempre libero di unirsi, e si dovrebbe inoltre stabilire, per evitare la dissoluzione eventuale, un *diritto delle genti*, in nome del quale si deciderebbero sempre gli interessi internazionali nella maniera civile del *processo*, e non nella maniera barbara della *guerra*.

Evidentemente Kant presentiva, senza averne la nozione completa, la necessità dell'estendersi sul globo dell'istituto federale, completato dall'istituto dell'arbitrato, fra i vari gruppi di Stati riuniti in federazioni. Ed ora quale condanna lanciano questi studi dal sepolcro tedesco a quel suo popolo, che infranse innumeri affetti nella morte inutile, che sacrificò infinite belle giovani coppie d'amore, ardenti, luce di vita, dimezzandole nella tomba silente, perenne, e nella sopravvivenza senza scopo!

Riassumiamo: Bentham e Kant, sia pure con le loro idee alquanto eterogenee, lasciano tuttavia entrambi la certezza, che la via da seguire è quella della confederazione europea. Se questa ora non sarà

più opportuno farla totale (caso mai con i tedeschi in essa soggiogati) avvenga parziale, fra gli Stati dell'Intesa e alcuni neutri. A ciò si può provvedere inizialmente con un'alleanza rafforzata in un trattato senza termine, che metta in comune alcuni organi amministrativi, specie concernenti le funzioni militari, diplomatiche, finanziarie, stabilisca una dieta comune, sviluppi per sè maggiormente il Tribunale dell'Aja, e costituisca il potere esecutivo collegiale dei singoli capi di Stato per i detti affari generali.

III.

Napoleone. - I progetti recenti.

A Sant'Elena, concludendo, da filosofo positivista, su tutta la sua storia militare e politica, di immani vittorie e di catastrofe immensa, di strategia invitta, di fulgide glorie e di stragi cieche, il genio di Napoleone lasciò scritto il 6 novembre 1816 sulla confederazione europea (*Oeuvres*, III, t. I, *idées napoléoniennes*):

« Questa agglomerazione arriverà presto o tardi, per forza di cose; l'impulso è dato, e io non penso che dopo la mia

« caduta, e la scomparsa del mio sistema,
« ci siano in Europa altri grandi equi-
« libri possibili se non l'agglomerazione
« e la confederazione dei grandi popoli. »

Dei grandi popoli: cioè di quelli che sono più pericolosi per la legge di espansione, che io dimostrerò nel seguente capitolo. Dei grandi popoli: oggi delle potenze dell'Intesa, perchè le riunisce la storia. Sarebbe davvero imperdonabile che esse, le quali trovarono tanta energia per questa gigantesca guerra e superarono difficoltà spaventose, non dovessero saper perseguire la semplice soluzione della propria organizzazione stabile, come indicato dalle menti più forti e più pratiche.

Gli scrittori degli anni recenti, anzichè limitarsi a indicare teoriche generali, hanno sovente formulato proposte concrete, indice che l'idea della federazione europea è andata maturando nel tempo propizio.

Nel legger costoro, la nostra mente abbia ognor presenti tutti i pianti irreparabili per la guerra; e avvenga così che quegli scrittori prevedero e proposero, e i nostri popoli che combattono e soffrono attueranno.

Fichte nel *Grundlage des Naturrechts* (T. II, 861) vede l'ordine naturale delle nazioni solo nella pace perpetua, e a tal fine prescrive agli Stati di costituire una federazione, che avesse il diritto di colpire ogni membro ribelle perfino nella indipendenza medesima. Vorrei sapere se Fichte proporrebbe la stessa pena per la Germania, che ha aggredito l'Europa.

Schelling nel *System des Transcendentalen Idealismus* (p. 411), difende ugualmente la confederazione degli Stati, i quali si garantiscano mutualmente la loro organizzazione interiore: questa garanzia non si potrà avere, scrive l'A., se non quando gli Stati avranno riconosciuto sopra di essi una legge unica, comune a tutti.

Sartorius, nell'*Organon des Volkommenen Friedens*, edito nel 1837, inclina a pensare che solo l'unione dei popoli in uno Stato unico, sotto una forma di governo simile a una repubblica rappresentativa, potrà attuare la pace perpetua.

Pecqueur, nel *De la paix, de son principe, et de sa réalisation*, scritto nel 1848, propone, come mezzo diretto a preparare l'abolizione della guerra, una organizza-

zione generale di coesistenza politica di tutto il genere umano, considera la divisione dell'umanità in nazioni distinte un resto di barbarie, e stima che la creazione di uno Stato unico è la mèta della via che deve percorrere l'umanità.

Malardier, nella *Solution de la question européenne*, che vide la luce nel 1861, afferma che le due espressioni «pace perpetua» e «confederazione» sono unite indissolubilmente, e soggiunge, ciò che a noi interessa, che senza una confederazione non è possibile realizzare il diritto internazionale.

Cornelius de Boom in *Une solution politique et sociale*, licenziata nel 1864, consigliando la confederazione degli Stati, divide l'Europa in cinquantotto repubbliche di sei milioni d'abitanti ciascuna, con un congresso centrale e una rappresentanza legale. Da scartare è codesta divisione, assurda e instabile. È vero piuttosto, che nella confederazione europea gli Stati dovrebbero essere ricostruiti su basi nazionali, ed ogni nazionalità oggi soggetta, in qualunque Stato, dovrebbe essere messa su un livello di assoluta uguaglianza con le altre. Del resto le rimanenti proposte di Boom sono buo-

ne: ogni reclamo e contesa degli Stati andrebbero risolti dall'autorità comune centrale; tutte le forze armate sarebbero a disposizione del congresso; le pretese particolari troverebbero il loro freno nei sentimenti della maggioranza; tutti i diritti sarebbero garantiti, tutte le discordie sarebbero prevenute, tutte le ambizioni statali sarebbero arrestate dalla statuzione di un simile potere.

Nè vanno taciuti alcuni minori seguaci di Kant: Geyer Ueber, *Die neuste Gestaltung des Völkerrechts*, del 1866; e Holtzendorff, *Die Idee des ewigen Völkfriedens, vissen. Vorträge*, del 1882.

Klüber, nel *Droit des gens modernes de l'Europe*, del 1874, § 329, p. 467, giudica un immenso guadagno che la maggior parte e i maggiori Stati d'Europa, rinunciando a tutti i mezzi violenti per conseguire le loro pretese, si riunissero in una confederazione generale, e che inoltre fosse istituito un tribunale delle nazioni ben organizzato, il quale, in virtù di un compromesso consentito da tutte, avesse il diritto di armare, contro le ingiustizie di uno Stato, le forze di tutti gli altri; una tale istituzione non solo assicurerebbe la tranquillità interna della

confederazione e dei suoi membri, ma sarebbe al tempo stesso il miglior garante contro i pericoli che venissero dall'esterno della confederazione.

Lorimer ha scritto due progetti nella *Revue de Droit international et de législation comparée*, nel 1871 e nel 1877.

Nel primo, *Proposition d'un congrès international basé sur le principe «de facto»*, proponeva che annualmente si riunissero nel Belgio e nella Svizzera dei congressi, nei quali gli Stati si farebbero rappresentare ciascuno da due deputati, di cui uno solo avrebbe diritto a voto: l'importanza degli Stati e quella del loro voto sarebbe determinata secondo il numero della popolazione, le rendite, e il movimento commerciale di ciascuno.

Nel secondo progetto Lorimer idea la formazione dell'unione dei popoli europei con una legislazione, un senato e una camera dei deputati, comuni. Ciascuna delle sei grandi potenze designerebbe cinque senatori a vita (?!) e trenta deputati, gli altri Stati un numero minore, con mandato di inferiore durata; sede di questo congresso sarebbe Costantinopoli, che diverrebbe uno Stato libero, il cui presidente verrebbe eletto dall'ufficio del

detto congresso internazionale, e diventerebbe pure presidente del senato.

Si creerebbe una corte di appello internazionale per le materie civili e penali, e un potere esecutivo, a disposizione del quale sarebbe un'armata interstatale.

Come conseguenza di questo progetto, si sarebbe proceduto al disarmo generale di tutti gli Stati europei.

Bluntschli, nel *Le Droit international codifié*, traduzione francese, e nel *Die Organisation des europäischen staatvereins*, dato alle stampe nel 1878, constatata il bisogno di una organizzazione d'Europa.

Egli ritiene non sia possibile di dare una completa soddisfazione a quest'idea, che rinunciando a creare qualche cosa al di fuori e al di sopra degli Stati, e invece arrivandovi per mezzo della fusione degli Stati medesimi. La soluzione più semplice gli sembra quella di distinguere anzitutto le *grandi questioni politiche e nazionali*, dalle *questioni secondarie*. Per le prime fa tre proposte. Si istituisca un *consiglio*, composto di tutti i capi di Stato o dei loro rappresentanti, con un numero di voti disuguale: grandi potenze tre voti, Stati medi due voti, pic-

coli Stati un voto. Inoltre si crei un *senato europeo* composto di capacità spiccate, nominato dalle camere dei diversi Stati per un certo numero di anni: grandi potenze dieci membri, Stati mediani quattro membri, piccoli Stati due membri: esso delibererebbe in concorrenza del consiglio sulle leggi interstatali e darebbe il suo parere sulle grandi questioni pendenti, la decisione non appartenendo tuttavia che al consiglio. La suddetta proporzione delle rappresentanze è cattiva: lodevole invece il sistema nord-americano, che espongo al cap. VII. Infine si stabilisca un potere coercitivo posto esclusivamente nelle mani delle grandi potenze, le sole (?!) incaricate di esercitare una sanzione in via coattiva, quando la maggioranza di esse avesse dichiarato ciò necessario, ed inoltre quando la maggioranza del congresso vi avesse dato il proprio consenso. L'esclusività delle grandi potenze è una brutta tesi. L'A. per le *questioni di diritto di importanza secondaria* invoca, secondo i casi, sia una specie di *tribunale federale internazionale*, sia un *arbitrato*. E per le *questioni semplicemente amministrative di importanza ancor più lieve*, l'A. indica che esse sa-

rebbero risolte dagli uffici permanenti dell'unione, per le poste, telegrafi, navigazione, ecc., nominati dal consiglio europeo.

Nel diritto internazionale positivo infatti, sono oggi distinte le grandi dalle minori e dalle piccole questioni, essendo purtroppo sottratte in genere ai trattati di arbitrato quelle concernenti gli interessi vitali o l'onore delle nazioni, e avendosi inoltre due procedure diverse innanzi al Tribunale dell'Aja, una formale, l'altra sommaria, per le questioni di importanza più o meno rilevante.

Il numero degli autori tedeschi, che sostengono la confederazione europea, è grande, come abbiamo visto: ciò dipende forse anche dalla costituzione della loro patria. Però bisogna stare in guardia di non cadere nel sistema federale illiberale della Germania o dell'Austria-Ungheria, e di escluderlo senz'altro. Gli Stati Uniti invece hanno una costituzione veramente liberale, da imitarsi. Alla pace, anzi, si dovrà imporre ai tedeschi la soppressione del predominio costituzionale, tanto pernicioso, della Prussia e dell'Austria negli imperi centrali.

Va infine ricordato, che il congresso

internazionale pacifista, tenuto a Parigi nel 1899, votava un ordine del giorno per una confederazione fra i diversi Stati, il cui atto costitutivo risolvesse tutte le questioni, che rischiavano di scatenare una guerra europea. Invece va taciuto, perchè troppo retrivo e fantastico, il progetto del russo Malinowsky, *Raisonnement de la paix et de la guerre*, apparso nel 1803.

Ed ora uno sguardo a vari sistemi unitari, dei quali noi non dovremmo neppure occuparci per la loro stessa natura, ma che cito in omaggio all'idea informativa di unione, anzichè di antitesi delle nazioni.

Così si è ventilato da alcuni di fare del Papa il capo d'Europa. La scelta di un tale capo può essere perdonata a un grande letterato, ad altri no, a Chateaubriand, che ne lamentava la mancata attuazione nel *Le génie du Christianisme*: « Se esistesse in mezzo all'Europa un tribunale, che giudicasse, in nome di Dio, le nazioni e i monarchi, e che prevenisse le guerre e le rivoluzioni, questo tribunale sarebbe il capo d'opera della politica, e l'ultimo stadio della perfezione sociale: i papi, per l'influenza che

« essi esercitano sul mondo cristiano, sono stati lì lì per realizzare questo bel sogno. »

Effettivamente a un ordine di idee religiose, naturale in quei governi che cercavano nell'unione del trono e dell'altare la base della loro forza, si riallaccia il patto della *Santa Alleanza*.

Quanto al principio della *monarchia universale* di Carlo V, di Filippo II, di Luigi XIV, di Napoleone I, finchè non fu a Sant'Elena, è oggi antiliberale, come esponemmo nel capitolo I, perchè fondato sulla soggezione dei popoli anzichè sulla federazione. E la unione che propugno vuol dire libertà, non soggezione; progresso, non regresso. Nel capitolo VI, sempre sulla federazione dell'Intesa, le varie differenze giuridiche sono delineate.

Notevole anche la *pentarchia*, di cui al trattato di Aquisgrana del 1818, unione delle cinque grandi potenze di allora per l'attuazione della giustizia internazionale, unione che potrebbe formarsi oggi nell'Intesa con una maggiore portata: v'era l'impegno preso dai capi di Stato di non allontanarsi mai, nè fra di loro, nè nelle relazioni con gli altri Stati, dall'osser-

vanza più stretta dei principii del diritto internazionale, e ciò sia come garanzia di indipendenza di ogni governo, e sia come stabilità dell'associazione generale. Un trattato consimile, ma con clausole più conclusive, sarebbe un primo passo, che io auguro di cuore ai popoli e ai governi dell'Intesa e di alcuni neutri.

Certo va ormai scartato il sistema del *solo equilibrio delle forze e dell'arbitrato*, come ad esempio propugna Volney, e come era per la diplomazia, non tedesca, la mèta prima di questa guerra, mèta già raggiunta in qualche punto.

Il solo arbitrato, sia pure obbligatorio e per tutti i casi, esige che lo Stato, il quale tenti una violazione del diritto delle genti contro un altro, provochi una reazione da parte di tutti i cointeressati all'ordine internazionale stabilito, colla garanzia dell'interesse che obbliga gli enti statali a opporsi con le forze riunite alla supremazia di uno solo. È sistema troppo pericoloso e gravoso, da solo.

Quindi siamo preveggenti. E siamo subito, non mi stancherò mai dal ridirlo: l'organizzazione degli alleati dell'Intesa in Stati Uniti almeno d'Europa va

propugnata, va ottenuta adesso, finchè il comune pericolo ci stringe in un fascio, ci fonde gli uni con gli altri.

Le grandi alleanze — ammaestra la storia — si formano nella necessità. Cesata questa svaniscono, con immutato pericolo. Dunque, se si vuol vincere anche questa guerra della civiltà e dell'interesse vero di Europa, e di tutti i continenti, si deve vincerla prima della pace.

I tempi sono propizi.

Ora ogni famiglia, in tutta Europa e fuori, è tesa nell'ansia, ora i governi sono agitati dal bisogno. Dopo sarà troppo tardi. A pace fatta, più facilmente le potenze si dividerebbero nuovamente, col rischio di nuove guerre e con la certezza di enormi sperperi di ricchezza, di dogane, di spese generali moltiplicate, di armamenti, ecc. L'Intesa rediga subito un trattato permanente, un atto comune, una carta interstatale basata sulla giustizia, la civiltà, l'uguaglianza, la libertà, splendida come il sangue insieme versato, sublime come la ragione di difesa legittima che ci unisce per l'esistenza.

Napoleone ebbe ragione a Sant'Elena, concludendo per la federazione europea, se si volevano evitare altri flagelli si-

mili a quelli dei suoi tempi: purtroppo noi ne subiamo una esperienza più disastrosa!

A tale programma chi vorrà negare il proprio appoggio? Non il partito cattolico, giacchè l'unione del mondo cristiano fu sempre la sua tesi, non il socialista che canta abitualmente l'inno dell'Internazionale, non il radicale (cui appartengo), non il liberale o il moderato, i quali tre vedono e la libertà e l'ordine maggiormente garantiti nella nuova costituzione europea, non il repubblicano, che perfino nella Germania trova coesistenti repubbliche e monarchie; infine nessun cittadino o cittadina di quanti seguono soltanto il buon senso: questo infatti dimostra assurdo non compiere la unione dell'Intesa, già iniziata dall'alleanza.

Nè si dimentichi che l'Europa, la cui intera superficie è circa la stessa degli Stati Uniti d'America o della Cina, potrebbe un giorno essere duramente colpita nei singoli Stati europei attuali, esauriti dalla guerra immane e logorati da una divisione stabile.

V.

Per la federazione dell'Intesa. Legge di espansione dello Stato.

La legge storica di espansione dello Stato, di cui parlo in questo capitolo, è indicata per la prima volta, per quanto io sappia, e sono profondamente convinto di non errare, affermandola. Ha un nesso col principio di Malthus.

Essa mi si è affacciata alla mente per il pensiero costantemente rivolto alla distruzione di civiltà, causata dalla immane guerra, la quale annichilisce quasi lo stesso pensiero e la sensibilità, e forzatamente riconduce a riflettere a tutto il passato storico. Essa legge è la dimostrazione storica, fondamentale (tacito le argomentazioni economiche e politiche), che s'impone alle potenze dell'Intesa, per la salvezza propria e della civiltà, un altro compito oltre la vittoria

degli eserciti: che s'impone, per il bene comune, l'organizzazione stabile interstatale dell'Italia, Inghilterra, Francia, Russia, alleati minori europei, e possibilmente — con diversi rapporti giuridici — anche di quelli transoceanici, specie del Giappone (vicino all'Asia, unita geograficamente all'Europa), e degli Stati Uniti. Tutto ciò s'impone oltre l'arbitrato perfezionato e mondiale. L'idea ha un legame con la federazione europea, di cui abbiamo detto nel capitolo precedente, e che potrà attuarsi completamente quando gli Stati tedeschi avranno lungamente espiato il loro delitto storico, forse quando la Terra diverrà uno Stato unico.

Il suesposto indirizzo politico internazionale è il programma di riforme, che esige l'opera delle grandi potenze dell'Intesa, perchè proprio tutte esse — ricordi il lettore — e fra le prime l'Italia nostra, avevano perseguito diplomaticamente durante gli ultimi decenni la difesa della pace, della civiltà, del progresso.

Certo di fronte alla tremenda realtà presente non è più eticamente e razionalmente lecito ricostituire l'Europa tal quale essa era prima della guerra, cioè negli Stati isolati, il bilico della cui tran-

quillità è riposto solo sull'equilibrio delle singole forze. L'esperienza tragica deve farci meditare completamente la storia, i suoi insegnamenti precisi e evidenti.

*
* *

A mio avviso, dimostra la storia che una legge di espansione è insita in ogni Stato, che questa legge può avere ed ha delle soste, talvolta assai lunghe, ma che poi riprende.

Quindi sarebbe vana illusione sperare di evitare in avvenire altre guerre, anche europee, se non si provvede alla prima grande ed effettiva riforma internazionale europea, inchinandoci con passione pari allo studio dinanzi agli sterminati cimiteri, agli innumeri ospedali, a tutte le donne e a tutti i figli privati per sempre dei loro cari!

Per persuaderci della verità e della necessità storica di fondere l'Intesa in un ente statale maggiore, come primo nucleo dell'unione di tutti gli Stati civili, non occorre rammentare *le varie idee e le varie forme di Stato* nelle diverse età e presso i diversi popoli, registrati dalla

storia del diritto; nè occorre ripetere *le varie dottrine*, che si sono proclamate intorno allo Stato, e che sono insegnate dalla filosofia del diritto. La necessità della federazione dell'Intesa è indicata dall'esame della genesi dello Stato, e della sua legge di espansione.

La genesi dello Stato è nella famiglia e nel clan, e si palesa subito come un indice di espansione.

La famiglia matriarcale (la patriarcale è posteriore), ci presenta la prima forma di organizzazione politica: famiglia intesa non già nel senso moderno, ma bensì in quello antico di un nucleo di consanguinei ed anche di estranei, aggregati insieme allo scopo di avere sussistenza e difesa, strettamente subordinati all'autorità del capo di famiglia (femmina prima e poi maschio), che aveva in sè radunato ogni diritto di comando, di religione, di giurisdizione, di patrimonio, ecc.

Successivamente più di queste famiglie, di cui sopravvivono a lungo gli elementi tipici, classici nella *familia* romana, anche quando è organizzato potentemente lo Stato, si sono aggruppate insieme, formando il clan, la tribù o la *gens* che dir si voglia. Tali formazioni ebbero lunga

durata. Anche di esse abbiamo ruderi storici molto tardi in Roma, dove la *gens* conserva per gran tempo non solo i propri giudizi, e i propri riti religiosi (*sacra gentilitia*), ma anche la propria autonomia; così che ancora tre secoli dopo la fondazione dell'*urbs*, la gente Fabia potè intraprendere per proprio conto una gloriosa spedizione armata.

Finalmente sorge e si afferma un potere sovrano sopra tutti gli individui, sopra tutte le famiglie, sopra tutte le tribù, si crea lo Stato, forma materiale di aggruppamento di più tribù consanguinee, alla quale un popolo giunge in un determinato stadio di civiltà.

Ma anche lo Stato, come la famiglia e la tribù, appena è sorto e alquanto affermato, tende subito naturalmente a ingrandirsi, a espandersi, sopra i vicini: sia nella forma aristocratica di soggiogare altri popoli (e se la soggezione non si attenua è la rovina così dell'oppresso come dell'oppressore), sia nella forma democratica e incalcolabilmente benefica di unirsi liberamente ad altri Stati, di fondersi volontariamente in un organismo politico più vasto, come appunto deve fare l'Intesa.

Vediamo la legge di espansione negli Stati principali della storia, vediamola prima nella forma della conquista violenta: dopo la osserveremo nell'espansione consensuale.

In Asia tre grandi popoli si sono affermati in Stati enormi e sieno pure semi-barbari: i Cinesi, i Mongoli e gli Indiani.

La Cina, attraverso i millenni, cresce e si estende tanto, da essere già immensa, varie migliaia d'anni avanti la nostra èra.

Questo Stato ha un arresto nei primi secoli dell'èra nostra, di fronte a un altro ingrandimento, all'invasione dei Mongoli, il secondo grande popolo asiatico, proveniente dalla stessa pianura, donde partirono i soggiogatori dell'impero romano.

Dai Mongoli la Cina, dopo essere stata smembrata in due imperi, veniva non solo riunita nuovamente, appena la civiltà dell'invasore si fu evoluta, ma anzi di molto accresciuta, seguendo la legge costante di espansione degli Stati.

Sul principio del tredicesimo secolo dell'èra nostra Tchinghiz-Khan, ossia il capo dei capi, promette ai suoi mongoli di condurli « alla conquista del mondo in-

tiero» e mantiene quasi la parola: il suo dominio, di grandezza tale che la terra non aveva visto l'uguale, giunse, come è noto, dalla Cina alla Persia, alla Russia, alla Polonia.

Dunque in via incidentale possiamo osservare, come anche in seguito il pericolo giallo potrebbe non essere un vano fantasma, quando anche quelle popolazioni crescessero al punto di aver bisogno di nuovi sbocchi.

Tale immenso impero è, si può dire, appena rotto, che uno più vasto ne riformano in Asia gli stessi Mongoli, tra il 1370 e il 1405. Essi sotto la guida di Timour, l'Attila asiatico, soprannominato Lenk, lo zoppo, conquistano il Turkestan, la Persia, l'India, l'Asia Minore, dove battono i Turchi, i quali alla lor volta, ubbidendo alla gran legge di espansione, dovevano poco di poi, nel 1453, prendere Costantinopoli. Timour, guardando allora da un capo all'altro dell'Asia non vide più che un solo grande impero resistere a lui, la Cina, e contro questo, spingeva le sue orde innumerevoli, quando la morte finalmente arrestò l'infaticabile vegliardo, che è rimasto nella storia la personificazione più terribile del genio della

conquista. Dopo di lui, non rimase che l'*Impero del Gran Mongolo*, nella penisola del Gange, caduto alla fine del secolo decimottavo sotto il dominio inglese, il quale pur esso segue naturalmente la legge comune di espansione col criterio coloniale.

L'Inghilterra si è impossessata pure dell'India, la quale dopo esser cresciuta, sotto Tchandragoupta e Vicramadita, cogli stessi scopi, se non con la stessa fortuna della Cina e dei Mongoli, era già stata soggiogata dai Turchi e dai Mongoli.

E sempre la stessa legge, seguono o tentano di seguire gli Assiri, che si soppiantarono nell'Impero Egiziano, e lasciarono alla gloria e all'ignominia della storia i nomi di Sardanapalo e di Lerac; i Fenici, che spinsero le proprie colonie in Sicilia, in Gallia, in Spagna, nell'Etio-
pia, nell'India; i Medi, i Persi, cui Ciro e Cambise e Dario diedero fama imperitura, estendendo lo Stato dall'Indo al Mediterraneo, dal Danubio all'Oceano Indiano, all'Arabia, all'Africa.

Nell'Africa più antica, il solito fenomeno si opera presso gli Egizi. Questi avevano dapprima costituito tanti piccoli Stati in equilibrio tra di loro per lunghi

secoli, finchè Menes li fuse in uno solo, circa cinquemila anni a. C., sotto la prima dinastia.

Nel 2200 gli Hycsòs asservirono anche l'Egitto alla propria espansione, ma, cacciati, il fertile Stato del Nilo potè raggiungere sotto la decimanona dinastia (1462-1288 a. C.) e specie sotto Ramses, l'Asia Minore, l'Armenia, l'Etiopia, la Libia, Cipro. E l'estensione egiziana non fu maggiore solo perchè impedita da altre espansioni, degli Etiopi, dei Persiani, dei Greci, dei Romani, degli Arabi.

Perfino nelle Americhe gli elementi storici che negli anni più recenti la scienza ha scoperto, dimostrano che la razza là incanalatasi dalla comune culla dell'Asia, dove si credeva fosse sorta la specie umana, è giunta a organizzarsi anche in grandi Stati semi-barbari, che hanno seguito naturalmente le identiche norme di espansione e di conquista.

Le quali norme risaltano certo maggiormente all'occhio del lettore, se egli ripensa a tutta la storia della Grecia antica, storia a ognuno notissima fin dalla prima infanzia.

Si ricordino gli Stati dell'antica penisola balcanica, a cominciare da Licurgo

per Sparta, e da Solone per Atene, per arrivare attraverso alla politica delle singole città, attraverso alle loro colonie, alle loro rivalità, alle loro unioni e disunioni, a Filippo il Macedone, e ad Alessandro, quando sono eseguite le spedizioni in Persia, in Egitto, oltre l'Indo. Si ripensi alla virtù di quei popoli greco-macedoni che da un paese povero hanno saputo trarre, cogli eserciti e coi commerci, la padronanza di un vasto impero, a sua volta caduto sotto i colpi di un impero immortale, di Roma. La quale immortalmente insegna la stessa norma, dalla sua fondazione alla sua rovina, per la debolezza della sua civiltà evoluta di fronte alla forza ancor brutta della barbarie.

E sempre la direttiva invocata troverà il lettore anche nel millennio dell'epoca medievale europea.

Dal quinto al decimo secolo sono le ambizioni, aspirazioni e conati delle due grandi invasioni barbare, al Nord e al Sud, dei Germani e degli Arabi, mentre su tutti Carlomagno riesce ad organizzare momentaneamente il nuovo impero germanico.

Dal decimo al decimoquarto secolo,

quando si eleva la feudalità, sovr'essa l'imperatore e il papa, lo Stato e la Chiesa, pur disputandosi la terra, perseguono ognuno sempre la mèta di una maggiore espansione mondiale.

E finalmente dal quattordicesimo secolo al quindicesimo, quando la feudalità si sfascia, e lascia il posto alle onnipotenze reali accentratrici, queste, appena formate, si lanciano di nuovo le une contro le altre in guerre di tentate sopraffazioni.

Nè allorchè si inaugura l'epoca moderna e i grandi Stati unitari si sono affermati maggiormente, gli intenti espansionisti cessano.

Questi non diminuiscono nemmeno durante gli ultimi quaranta e più anni di pace in Europa, regnata fra le grandi potenze prima della guerra attuale, ma essi si esplicano in quel breve periodo nell'estensione coloniale.

Certo dopo la pace di Vestfalia (1648), il nuovo principio dell'*equilibrio degli Stati* diviene base comune della politica internazionale.

Ma quanto è instabile questo sistema! Ancora quante guerre esso produce! È vero che nessun belligerante non è più

riuscito a primeggiare sugli altri in Europa; è vero che dal ferro e dal fuoco l'equilibrio è sempre sortito trionfatore, giacchè, appena una potenza ha cercato infrangerlo, le altre si sono coalizzate, direi istintivamente, e alla fine hanno vinto; ma a qual prezzo! con quali conseguenze!

Dal 1648 abbiamo molti simili esempi, il più grande fra i quali è la coalizione europea contro Napoleone, e oggi l'unione dell'Intesa contro i Tedeschi. Ma nessuno non potrà oggi più sostenere fondatamente, che il solo sistema dell'equilibrio degli Stati, il cui mantenimento è basato sulla guerra, sia cosa utile, civile e sicura, in politica internazionale.

E tanto meno lo è, quando alle cause singolari delle guerre, ve se ne aggiunge un'altra di indole generale: l'aumento continuo della popolazione, cagionato soprattutto dalla mancata emancipazione giuridica della donna.

Senza dubbio dunque è un'illusione credere tuttavia, che altri Stati nell'avvenire non potranno imitare quelli di Napoleone o del Kaiser.

E per questo alla politica internazionale di Europa e del mondo vanno fi-

nalmente estese a grado a grado quelle stesse riforme radicali, quegli stessi canoni giuridici di evoluzione, di progresso, di libertà, di civiltà, che nella politica interna di ogni Stato, dove più, dove meno, dove prima, dove dopo, hanno mutato le leggi nazionali, mettendole su nuove basi, quando successivamente è stato abbattuto l'antico regime.

Nella politica internazionale i nuovi principii esigono che al divieto di *conquista* di uno Stato civile sopra gli altri Stati civili, non sia già opposto il principio dell'*isolamento* di ogni singolo Stato, ma il principio dell'*unione*, in una forma o in un'altra, nella libertà limitata dall'altrui libertà legittima.

Nell'epoca moderna, in Europa e in America, non sono mancati molti esempi di svariati sistemi non più basati barbaramente sulla *soggezione* fra gli Stati, ma civilmente sulla *federazione*, che è il portato evolutivo più alto dei corsi e ricorsi della storia. Appunto verso questi sistemi è l'ora che si rivolga l'Intesa.

VI.

Vari sistemi di Stati composti.

Per il ragionamento della nostra tesi, la federazione dell'Intesa, occorre chiarire bene al lettore alcuni concetti fondamentali, sebbene a prima vista gli possano forse sembrare divagazioni oziose.

Se osserviamo la struttura nei riguardi internazionali dei vari Stati attuali della terra, vediamo che essi sono distinti in due grandi categorie: in Stati semplici (ad esempio la Francia) ed in Stati composti (ad esempio l'Austria-Ungheria). I primi sono formati da un sol popolo organizzato politicamente sopra un dato territorio. I secondi, mentre nei rapporti esterni si presentano come una unità politica, sono in realtà aggregazioni di Stati, i quali, secondo la natura del vincolo che corre tra di loro, conservano una autonomia più o meno grande nei rapporti

interni, od anche talvolta nei rapporti internazionali.

Da una tale distinzione degli Stati in *semplici* e *composti* fu giustamente contrapposta, specie dal Mancini, l'idea dello *Stato* a quella della *nazione*.

Quest'ultima è la riunione in società, sotto le stesse leggi, di abitanti aventi tutti quanti lo stesso linguaggio, le stesse origini, le stesse disposizioni fisiche e morali, una lunga comunanza d'interessi e di sentimenti, la fusione di esistenze prodotta dal corso dei secoli.

Invece lo Stato è una riunione permanente ed indipendente di uomini, proprietari di un certo territorio, organizzati sotto un'autorità comune, emanante da essi medesimi, per la tutela dei reciproci doveri e diritti.

Cioè lo Stato esprime un concetto politico, mentre la nazione indica un concetto naturale, etnico e storico. Perciò noi ci occupiamo ora appena dello Stato, il quale solo è soggetto di diritti nei rapporti internazionali, sia esso o no uno Stato nazionale, cioè uno Stato semplice o composto. Esso, per esistere, è costituito da tre elementi essenziali: il popolo, il territorio, il governo.

Riguardo al primo elemento, il *popolo*, non è necessaria alcuna cifra determinata: vi sono Stati con una popolazione minima, come la Repubblica di San Marino, e Stati con una popolazione numerosissima, come la Russia. Ugualmente dicasi per il *territorio*, che non ha un limite di grandezza nello spazio: però se manca del tutto, se cioè la popolazione è nomade, si potrà avere un'autorità dirigente, ma solo uno Stato imperfetto. Infine il *governo* può variare dall'assoluto, al liberale, al democratico, senza perciò influenzare la nozione di Stato; basta che esista un governo nei rapporti internazionali.

Ora già esponemmo che la scuola italiana, con a capo il Mancini, ha bandito nel mondo moderno il grande principio, nuovo portato dal genio latino, che gli Stati si devono ricomporre secondo il principio di nazionalità, che ha dominato la storia fino ai tempi più remoti da noi conosciuti. Nella seconda delle due celebri prolusioni, tenute da Mancini nel 1854 e nel 1871, il grande maestro modificò un concetto molto criticatogli, e cioè ammise che nelle condizioni internazionali attuali (esse non

sono affatto mutate sotto questo riguardo) non può negarsi la qualità di persone internazionali agli Stati non nazionali. Ma con ciò non viene punto invalidato il principio essenziale: anzi è confermato.

Anche il Romagnosi aveva affermato nella «Scienza delle costituzioni» il supremo ideale dell'aggruppamento dei popoli su basi nazionali, cioè, come egli si esprime, sull'etnogarchia.

Orbene mi pare evidente, che da questi insegnamenti i politici contemporanei devono trarre ed applicare la norma democratica internazionale, che la fusione dell'Intesa in Stati Uniti debba avvenire col riconoscimento massimo delle singole nazionalità, da raggruppare ciascuna in uno Stato federale *nazionale*, così come in ogni Stato bene amministrato le provincie ed i comuni corrispondono alle regioni e ai dialetti locali. Ma, a mio avviso, il principio di nazionalità non deve importare, come conseguenza e direttiva politica, la ricostituzione delle singole nazioni in Stati isolati e antagonistici. Ad esempio, sarebbe un errore ricostituire la Polonia con tale ordinamento, che domani possa lanciarsi in guerra contro la Russia. I diritti delle singole nazioni

devono essere tutelati dalla possibilità del voto in un supremo parlamento comune dell'Intesa, come avviene ad esempio per gli Stati Uniti d'America; non devono essere salvaguardati dalla possibilità di adoperare le armi arbitrariamente.

Ciò premesso, per ricercare la direttiva migliore da seguire politicamente per la fusione graduale dell'Intesa, ci è ora necessario esaminare le varie forme di quegli Stati composti, cui accennavamo all'inizio di questo capitolo, e anche di esaminare sommariamente i pregi e i difetti di ciascun esempio storico, le ragioni intime della dissoluzione oppure della forza dei singoli Stati composti, di ogni sistema.

Le forme storiche di Stati composti sono:

a) le unioni personali; b) le unioni reali; c) la confederazione di Stati; d) gli Stati federali; e) infine gli Stati a sovranità più o meno ridotta, cioè gli Stati vassalli, protetti e coloniali.

a) Si ha l'*unione personale*, allorché due e più Stati, pur conservando ognuno la propria unità particolare, hanno a comune la persona del sovrano.

In questa forma di unione i due Stati

mantengono la propria costituzione, che può essere assai diversa in ognuno, e ciascuno ha propri interessi internazionali: anzi non è impossibile che in qualche caso gli interessi degli Stati siano in opposizione tra loro. Queste forme di unione erano più frequenti per l'addietro, a causa dei legami dinastici e del concetto patrimoniale dello Stato. Poichè le due costituzioni possono essere diverse tra loro anche per ciò che concerne la legge di successione, è naturale che l'unione personale non possa avere che un carattere meramente temporaneo. Basterà citare gli esempi storici principali.

L'unione fra la Spagna e l'Impero germanico sotto Carlo V, cessata con l'abdicazione di lui, perchè, mentre la corona spagnuola era ereditaria, la dignità imperiale era elettiva. L'unione tra l'Inghilterra e l'Annover, cessata con l'avvento al trono britannico della regina Vittoria nel 1836, perchè nell'Annover le donne non erano ammesse al trono che in mancanza di maschi in tutte le linee. L'unione tra l'Olanda e il Lussemburgo, cessata per la stessa ragione nel 1891; tra la Prussia e il Cantone Svizzero di Neuchâtel, cessata per rinuncia nel 1857; tra

il Belgio e il Congo, mutatasi in colonia nel 1907; tra la Svezia e la Norvegia, finita pacificamente nel 1905; ecc.

Certamente per la fusione dell'Intesa l'unione personale non offre elementi utili, poichè non sono certo le persone dei singoli capi di Stato che occorre ridurre e unificare.

b) Si ha l'*unione reale* nei casi in cui due o più Stati limitrofi e aventi comuni interessi, pur rimanendo completamente indipendenti l'uno dall'altro nella maggior parte dei rapporti interni, sicchè le costituzioni, le legislazioni e le amministrazioni restano distinte, hanno a comune, oltre la persona del sovrano e la rappresentanza diplomatica, anche organi comuni per gli affari comuni. A differenza dell'unione personale, che è temporanea, l'unione reale è permanente. Ne è un esempio l'unione austro-ungarica. Qui il regno ungherese è unito all'impero austriaco, e le due costituzioni differiscono in molti punti profondamente l'una dall'altra, avendo i due Stati proprie leggi, proprio parlamento e proprio governo, e anche le prerogative della corona differiscono in qualche punto. Ma unico è il sovrano, ed unica è la legge

di successione, che assicura la permanenza dell'unione, vi è un solo ministro degli esteri, un solo ministro della guerra e della marina; e mentre ognuno ha un proprio ministero delle finanze, vi è poi un ministero delle finanze comune, per quegli interessi comuni dei due Stati, che sono determinati in base a un compromesso che viene riveduto ogni dieci anni. Inoltre i due parlamenti mandano ciascuno una propria delegazione di sessanta membri, venti alla Camera Alta, quaranta alla Bassa, e le due delegazioni si riuniscono in certe contingenze alternativamente a Vienna e a Buda-Pest.

Le negoziazioni sono fatte dai governi, le ratifiche sono date dalle Camere. Così l'unione politica ha generato l'unione economica: principii identici devono regolare gli affari doganali e commerciali, le monete, le ferrovie generali, le imposte indirette che colpiscono la produzione industriale, ecc.

Altro esempio di tali unioni sarà quello dell'Inghilterra e dell'Irlanda, con l'applicazione dell'*home rule*.

Evidentemente nelle unioni reali si trovano delle funzioni amministrative e politiche in comune, dico i vari ministeri e

le rappresentanze delle camere, che possono servire di norma parziale per la fusione dell'Intesa.

c) I sistemi confederativi sono unioni di vari Stati che si presentano come un'unità internazionale, o soltanto sotto alcuni rispetti, o in genere. Questi sistemi presentano due tipi estremi, cioè quello della confederazione propriamente detta, e quello dello Stato federale, fra i quali possono essere forme intermedie.

La *confederazione di Stati* è una lega, più politica che giuridica, di Stati indipendenti che non riconoscono un'autorità comune superiore, cioè un potere esecutivo che abbia diritto di imporre ordini. Insomma è una lega, che ha il carattere di un'alleanza rafforzata.

Gli Stati confederati conservano la piena autonomia, la loro indipendenza, il godimento e l'esercizio della sovranità, tanto interna che esterna, salvo le leggere restrizioni del patto federale. Gli Stati conservano anche — e qui è una delle più gravi anomalie di questo sistema, uno dei tarli roditori — nei rapporti esteriori il diritto di legazione ed il diritto di far trattati, purchè non in contrasto con la clausola del patto fon-

damentale di unione. Solamente la confederazione ha un organo centrale o dieta, composta dei rappresentanti dei vari Stati, i quali tutti vi siedono con parità di diritti, e questa dieta prende le deliberazioni di interesse comune per l'interno e per l'estero. Però nelle relazioni nazionali ogni Stato solo ha l'incarico di applicare quelle decisioni sul proprio suolo (seconda grave debolezza); e nelle relazioni internazionali la confederazione ha una propria personalità politica, oltre quella particolare degli Stati che la compongono, di cui dicevo poco fa.

Esempi classici sono la confederazione germanica stabilita dall'atto finale del Congresso di Vienna del 1815, e la Svizzera secondo il medesimo atto e fino al 1848.

La prima aveva come corpo collettivo il diritto di fare la guerra e quello di concludere la pace, di formare delle alleanze, di mandare e di ricevere degli agenti diplomatici. Ma ogni Stato conservava i propri diritti di legazione attivi e passivi (e qui fu un pericolo per tutto l'edificio), tanto nei rapporti di ciascuno Stato confederato che nei rapporti delle potenze estere; cosicchè potè in-

gaggiarsi una lotta tra gli Stati confederati, nella quale la Prussia trionfò sull'Austria, sulla Sassonia e sull'Annover, lotta terminante appunto nella celebre battaglia di Sadowa, e quindi nell'art. 4 del trattato di Praga del 23 agosto 1866, che pronunciò la dissoluzione della confederazione. Dopo di che Bismarck ricostituiva la Germania su un nuovo piano, dove la Prussia occupava il primo posto, ciò che fu una grave pecca.

Riassumendo dunque sulle confederazioni di Stati, questo è un sistema che può essere buono solo come ponte di passaggio a una maggiore fusione. Se no, esso non può reggere a lungo: ha in sè la tabe del dissolvimento, e perciò non ha mai resistito; o ha corretto le sue anomalie, come ha fatto la Svizzera nel 1848, mutando i patti imposti nel 1815 al Congresso di Vienna, e gli Stati si sono rafforzati ed evoluti; o ha persistito nella sua formazione precaria, e allora è decaduto e perito, come la confederazione germanica nel 1866, dopo un'esistenza quant'altre mai agitata.

Però questo sistema è quello che la guerra europea accenna a produrre in seno all'Intesa, dove le conferenze e gli

accordi politici, militari, e ora si propugnano giustamente quelli economici anche per dopo la guerra, danno all'alleanza quel carattere rafforzato, di cui dicevamo dianzi, che è proprio della confederazione. Meglio che niente, anche questo sistema sarebbe da auspicarsi si formasse per l'Intesa; ma in tal caso, pur sempre fortunato, è bene richiamare fin d'ora l'attenzione nostra, a che tutti ci persuadiamo della necessità di stabilire gli eventuali accordi dell'Intesa in modo, che non abbiano a finire come quelli tedeschi del 1815, in un'altra battaglia di Sadowa. I carnai e le devastazioni della guerra, che si sta combattendo, devono far volere da ogni cuore e da ogni mente ben nati, che la possibilità di una guerra sia, almeno fra le potenze dell'Intesa, esclusa per sempre!

d) E passiamo a dire dello *Stato federale* propriamente detto. Gli Stati che lo compongono rinunciano alla maggior parte della loro autonomia, sottomettendosi ad un governo centrale supremo e unico, abdicano completamente a ogni diritto di particolare rappresentanza nei rapporti internazionali, delegano al potere centrale una più o meno ampia fa-

coltà di legiferare in modo obbligatorio per tutto il territorio federale e per i cittadini di tutti gli Stati. E le loro costituzioni differiscono solo in particolari secondari; però hanno l'autonomia amministrativa completa, e l'autonomia legislativa solo alquanto subordinata all'attività prevalente del potere centrale. Essi poi fanno valere la propria volontà per le leggi, la politica e gli interessi generali a mezzo dei propri delegati, che costituiscono il consiglio federale. In fondo lo Stato federale rassomiglia a uno Stato unitario con un largo decentramento amministrativo e legislativo, tale quest'ultimo da ammettere una estesa creazione e riconoscimento di usi locali, se è lecita una simile espressione azzardata.

Appartengono a questo tipo, di gran lunga più numeroso degli altri, gli Stati Uniti d'America, la Svizzera, sebbene questa conservi ancora il vecchio nome di confederazione oramai improprio, il Messico, la Columbia, il Brasile, la Repubblica Argentina, il Venezuela. Esporremo in seguito, nel prossimo capitolo, un esempio, quello degli Stati Uniti, la cui importanza è molto grande.

Fra questi due tipi estremi sono tipi

intermedi, come già accennammo, che presentano caratteri dell'una e anche dell'altra forma, e possono accostarsi più alla confederazione o più allo Stato federale, secondo la maggiore o minore somma di poteri attribuiti all'organo centrale, o riserbata ai singoli Stati.

Di questi tipi ibridi ci offre spiccato esempio l'impero germanico, secondo la costituzione di Francoforte del 1871. Esso infatti da un lato si può considerare come una confederazione di Stati, i quali conservano ognuno la costituzione originaria: vi sono tuttavia regni, granducati, principati, ducati, le tre città libere o repubbliche di Amburgo, Brema e Lubeca; i quali Stati mantengono ciascuno diritti di legazione e quindi anche di far trattati, sebbene se ne servano soltanto, e in assai limitata misura, i quattro regni, mentre gli altri Stati si fanno rappresentare dall'imperatore. D'altra parte la Germania ha alcuni caratteri dello Stato federale, per la facoltà, che ha accordata al Reichstag insieme al Bundesrat, di emanare anche le leggi federali, cioè obbligatorie per tutto l'impero, come si è fatto per il codice di commercio e pel codice civile. Infine que-

sta unione ha caratteri particolari, sia perchè l'imperatore è per diritto ereditario il re di Prussia, e sia perchè nel Bundesrat i vari Stati non hanno uguale voto, ma predomina la egemonia della Prussia, che ha 17 voti su 58, mentre la Baviera ne ha 6, la Sassonia 4, il Württemberg 4, ecc. Particolarità pericolose di cui la guerra presente è forse una conseguenza, e che si dovrebbero sopprimere per il futuro.

Osservando ora dal punto di vista dell'avvenire dell'Intesa, della sua costituzione stabile, lo Stato federale, in esso troviamo molti elementi preziosi, ma anche molti da scartare, specie in quei tipi ibridi, come il germanico, nei quali l'autorità di uno Stato domina gli altri, e la libertà di ogni Stato non è salvaguardata con giustizia.

Inoltre la storia dello stesso Stato federale, se appena la approfondiamo un poco, ciò che dobbiamo adesso omettere per brevità, ci ammaestra che certe riforme internazionali non è conveniente sieno fatte di colpo, ma solo per gradi, al fine di evitare spiacevoli conseguenze per la libertà, e dimostra che è necessario che le basi e gli emendamenti abbiano una

direttiva sicura, per non incorrere nel pericolo, ad esempio, della guerra di secessione americana del 1861.

e) Resterebbero ora da esaminare gli svariatissimi sistemi di Stati vassalli (di cui la penisola balcanica sotto la Turchia era un portato), di Stati protetti (Andorra, Monaco, San Marino, ecc.), e delle varie costituzioni coloniali nei rapporti con la madre patria. Ma per gli Stati vassalli e protetti sarebbe uno studio superfluo, poichè rappresentano forme sorpassate per le potenze civili; e studio troppo lungo e quasi accademico sarebbe quello delle costituzioni varie coloniali, perchè esse non possono generalmente riguardare nè interessare la fusione dell'Intesa.

Avvenuta questa fusione, ne conseguirebbe l'eguaglianza dei diritti di tutti i cittadini dell'Intesa, nelle comuni colonie, mentre queste continuerebbero nella progressiva parificazione e fusione propria con la madre patria. In proposito è lodevole l'annunciata riforma della compagine imperiale inglese, appena sarà finita la guerra.

Quindi possiamo senz'altro concludere su questo capitolo, a nuova conferma

della necessità di riunire fin d'ora stabilmente l'Intesa, che la storia dimostra luminosamente, come negli Stati moderni, in Europa e in America, si siano prodotti numerosi esempi che hanno sostituito allo spirito di *soggezione* lo spirito di *fusione* pacifica, volontaria e libera degli Stati in enti più complessi, per evoluzione democratica e civile della legge di espansione dello Stato.

VII.

La costituzione degli Stati Uniti d'America.

Gli Stati Uniti d'America costituiscono l'esempio classico del sistema federale, che abbiamo preferito nell'analisi del capitolo precedente: lo esponiamo separatamente, data la sua grande importanza.

In esso i popoli dell'Intesa possono raccogliere gli insegnamenti più utili.

Ricordino i Ministri dell'Intesa, quando si radunano insieme, le seguenti parole di Gladstone: «Come la costituzione inglese è il più sottile organismo che deriva dal successivo progresso storico, così la costituzione americana è l'opera più meravigliosa che sia stata messa insieme da un'assemblea di uomini».

I governi dell'Intesa, almeno quelli europei, devono essere spronati a una creazione non minore, anzi migliore, perchè

dal 1789 molti anni sono passati, e perchè l'esperienza altrui può giovare a loro. Essi infine devono tener presente la diversità di varie condizioni storiche, che presentano parecchi problemi essenzialmente diversi.

Una unione formata nel 1643 tra quattro delle colonie inglesi nel Nord-America è stata la prima idea degli Stati Uniti.

Nel 1754, durante la guerra europea tra Inghilterra e Francia, si stringevano insieme tutte le colonie inglesi.

Nel 1765 le prime rivolte contro la madre patria fecero costituire propriamente la *Lega dei figli della libertà*. E finalmente l'idea di una confederazione vera e propria, non però ancora dello Stato federale, fu lanciata nel 1769 dal Massachusetts, e attuata subito in un'assemblea radunatasi a Boston. Successivamente, nel 1774, si riunì a Filadelfia il famoso congresso generale, dove intervennero tutti i deputati delle colonie (province) inglesi, stabilendosi questo principio notevole: che ogni Stato (non più colonia o provincia dell'Inghilterra) disponesse di un solo voto, qualunque fosse il numero dei suoi deputati. Ne sortì anzitutto la *Dichiarazione dei Diritti*

del 1775, alla quale l'Inghilterra rispose con la guerra; e quindi la conclusione fra tredici Stati, nel 1776, di una confederazione che fu appunto nominata Stati Uniti, che fu basata nel 1777 sugli « articoli della federazione e dell'unione perpetua », che fu sancita da un patto nell'anno successivo.

Dopo sei anni di guerra, l'Inghilterra battuta riconosceva nel trattato di Parigi del 1783 la nuova confederazione di Stati.

Questi saggiamente provvidero a stringere maggiormente i legami della loro unione, mutando la *confederazione* del 1778, durata una diecina di anni, in una *federazione* vera e propria. Il 17 settembre 1787 fu votata una nuova costituzione, che fu messa in esecuzione con un atto del 4 marzo del 1789, l'anno della Rivoluzione francese. A quell'atto in seguito furono apportati quindici emendamenti fino al 30 marzo 1870, epoca in cui gli Stati, superata la lezione del 1861, cioè la guerra di secessione, di cui dobbiamo fare tesoro, erano aumentati a quarantaquattro, oltre quattro territori organizzati, due territori non organizzati e un distretto federale (Columbia).

Il raffronto, sia pure sommario, tra il patto del 1778 e la costituzione del 1789 è importante.

Nel primo, malgrado il nome di «fede-razione e unione perpetua» ogni Stato conservava la propria sovranità, qualsiasi potere, diritto e giurisdizione, tranne le seguenti poche attribuzioni trasmesse unicamente al congresso federale, in base all'art. 9 del patto: decidere della pace e della guerra, salvo il caso di pericolo imminente da non consentire la riunione del congresso; ricevere e mandare ambasciatori; concludere trattati e alleanze; giudicare di alcuni reati tassativi o nominarne i giudici. Cioè il congresso, unica autorità della confederazione, era principalmente investito del potere esecutivo dell'unione nei rapporti internazionali.

Ben diversa è la costituzione del 1789, che resterà nella storia come tanti fatti e tanti nomi di quell'anno fatidico, per quanto i tempi l'abbiano talvolta sorpassata, e meriti anche essa qualche riforma.

Si statù non solo un potere legislativo federale, ma anche il potere esecutivo e il potere giurisdizionale federale, cioè si

statuì, insegnamento per noi degnissimo di considerazione, un governo supremo e unico su tutti gli Stati e su tutti i cittadini, nel quale i singoli enti sovrani divennero il tramite di unione, il legame tra la federazione e il decentramento, così che l'unità organica in un sol popolo di tutti i cittadini è ben lungi (ciò che massimamente importa anche per sciogliere il problema delle varie nazionalità in Europa) dall'aver distrutta l'autonomia, la libertà, l'attività essenziale di ogni parte integrante dell'organizzazione superiore.

Il preambolo della costituzione del 1789 esprime realmente il fine e il contenuto della legge:

«Noi, popolo degli Stati Uniti, per formare un'unione perfetta, stabilire la giustizia, assicurare la tranquillità interiore, provvedere alla difesa comune, accrescere il benessere generale e garantire a noi e alla nostra posterità i benefici della libertà, noi facciamo, decretiamo, e stabiliamo la presente costituzione per gli Stati Uniti d'America».

Tanto i diritti dei singoli Stati, quanto quelli della federazione, sono nitidamente e fortemente tracciati.

I diritti dei singoli Stati, compresi specialmente nell'art. 4 della costituzione, garantiscono a ciascuno una costituzione rappresentativa libera e indipendente, con proprio capo dello Stato, proprio parlamento e leggi, propri giudici, e tutti e tre i poteri sono elettivi.

La federazione inoltre protegge ogni Stato sia contro qualunque invasione esterna, sia anche contro le violenze interiori, ma, in quest'ultimo caso, soltanto su richiesta della legislatura locale, o, se questa non può essere convocata in tempo utile, su domanda del governo particolare. Nuovi Stati non possono essere ammessi, nè possono formarsi nuovi aggruppamenti fra gli Stati esistenti, senza l'autorizzazione del congresso federale, e, ove occorra, anche delle singole legislature interessate.

In genere nullà può giammai essere inteso in senso pregiudizievole all'uno o all'altro Stato, od al loro complesso.

Come conseguenza dell'autonomia nel diritto pubblico e privato degli Stati, si hanno infinite differenze tra le varie legislazioni, e anche assai notevoli, specie nel diritto elettorale, nei diritti di famiglia, nei diritti di successione e nei

diritti reali. Ad esempio in alcuni Stati le donne hanno giustamente anche il suffragio politico, in altri non ancora; qui il matrimonio si conclude oramai con qualunque forma, là ci sono tuttavia le vecchie formalità, alcune legislazioni riconoscono un così gran numero di cause di divorzio, da rendere omaggio, come in Roma, alla volontà e libertà individuale, e una equivalente giustizia regna verso la prole così detta illegittima, altre leggi invece contengono sempre i ruderi del passato, e così via discorrendo. Questa varietà di leggi sprona il progresso, e si inchina alla volontà locale, alla libertà. Invece lodevolmente le leggi federali tendono a rendere unitari i diritti di obbligazione, unità necessaria ed ammirevole in favore e a garanzia delle industrie e dei commerci.

Anche validi in tutti gli Stati sono gli atti pubblici, e le sentenze di ogni Stato; sono poi naturalmente d'obbligo comune, oltre la costituzione federale, tutte le leggi federali, e i trattati internazionali, non ostante qualsiasi disposizione contraria della legge locale, e tutti i giudici devono osservare tale legislazione.

Infine ogni persona ha una doppia cit-

tadinanza, quella degli Stati Uniti e quella dello Stato di origine. Però tutti i cittadini sono parificati in tutti i privilegi e in tutte le immunità ai cittadini degli altri Stati, nè alcun governo può limitare tale parificazione.

Esaminiamo ora partitamente come sono organizzati i tre poteri, il legislativo, l'esecutivo, il giurisdizionale, nella costituzione che lega in un sol fascio tutti i poteri singoli del grande Stato federale nord-americano.

Il potere legislativo federale (art. 1 della costituzione) risiede in un congresso formato di due Camere, quella dei deputati e quella dei senatori. Duplicità oramai superflua.¹⁾

I senatori rappresentano l'individualità degli Stati, e quanto resta loro di autonomia. Per la composizione del Senato non si tiene nessun conto nè del numero della popolazione, nè dell'estensione del territorio di ciascuno Stato rappresentato. Quindi ogni Stato è rappresentato in perfetta uguaglianza di sovranità

¹⁾ Nei governi democratici moderni la duplicità del parlamento non ha più ragione di esistere: l'Inghilterra ci ha indicato, verso la sua seconda camera, la riforma più opportuna, l'evoluzione normale.

con due senatori, eletti da ogni singola legislatura. Oggi quarantaquattro essendo gli Stati, ottantotto sono i senatori, eletti per dieci anni, ma rinnovabili per un terzo ogni due anni.

La Camera dei deputati invece è composta di deputati eletti ogni due anni dalle popolazioni di tutti gli Stati federali, in proporzione della cifra della popolazione di ciascuno Stato.

I deputati rappresentano quindi in contrapposto ai senatori, esponenti delle singole sovranità statali, i cittadini degli Stati Uniti, come formanti una popolazione organica, un unico popolo.

Il congresso federale, così costituito con un Senato e con una Camera suprema, ha avuto, nel 1879, tra gli altri poteri, quello di imporre le tasse generali, di levare i prestiti, di pagare i debiti comuni, di concludere i trattati internazionali, di regolare i rapporti tra i singoli Stati nazionali, di battere moneta, di bilanciare i cambi, di stabilire i pesi e le misure, di definire e di punire le piraterie, i tradimenti e le infrazioni al diritto delle genti, di accordare i salvacondotti e le lettere di marca, di prendere le necessarie misure per reprimere le insurre-

zioni interne, di provvedere alla difesa esterna terrestre e marittima, a tutte le fortezze, arsenali, cantieri, magazzini, di organizzare eserciti e flotta, di chiamarli, di decidere la guerra; infine di votare tutte le leggi necessarie o utili per i poteri di cui è investito il governo federale o ogni sua branca, nonchè di stabilire certe leggi uniformi per tutta la federazione (specie per la bancarotta, la naturalizzazione, ecc.).

Tutti questi poteri sono esplicitamente tolti ai singoli Stati.

Dice infatti la costituzione (sez. X):
«Nessuno Stato non potrà contrattare nè
«trattati nè alleanze nè confederazioni;
«accordare lettere di marca o rappresaglia, battere moneta; stabilire, senza il
«consenso del congresso, imposte o diritti sulle importazioni o sulle esportazioni, eccettuato quanto gli sarà assolutamente necessario per l'esecuzione delle leggi di ispezione, il cui provento netto però sarà messo a disposizione del tesoro degli Stati Uniti; stabilire alcun diritto di sosta nei porti; mantenere eserciti o navi da guerra in tempo di pace; ingaggiarsi in una guerra, eccetto il caso di invasione o di un pe-

«ricolo imminente, quando non sia am-
«messa nessuna dilazione possibile».

E veniamo ora a esaminare il potere esecutivo federale (art. 2 della costituzione del 1789).

Esso è confidato a un Presidente nominato per quattro anni, eletto dall'intero popolo degli Stati Uniti, con elezione a doppio grado; cioè da elettori speciali nominati in ciascuno Stato, secondo i procedimenti locali, in numero uguale al numero di senatori e di deputati che ogni singolo Stato manda al congresso.

Il Presidente dell'Unione è comandante in capo dell'esercito e della flotta degli Stati Uniti, non solo, ma anche delle singole milizie dei vari Stati, quando venissero richiamate in servizio attivo per gli Stati Uniti; in generale egli deve vegliare alla fedele esecuzione delle leggi; ha inoltre, su parere e col consenso del Senato federale (che rappresenta le singole sovranità, ricordiamolo bene), il potere di nominare tutti i funzionari degli Stati Uniti, di fare i trattati, di inviare gli ambasciatori, o altri agenti diplomatici, e i consoli.

Il potere giudiziario federale (art. 3,

sez. II, § 1, 2, 3 della costituzione) è organizzazione anch'essa coesistente con quella di ogni singolo Stato, che ha naturalmente i suoi giudici per applicare le sue leggi ai suoi cittadini.

La costituzione del 1789 ha istituito anzitutto una corte suprema federale, la quale giudica direttamente tutti i casi concernenti gli agenti pubblici o gli atti dei singoli Stati, e giudica in grado di appello (ultimo grado), tanto in diritto che in fatto, delle sentenze delle corti inferiori federali.

Queste sono state la seconda creazione della costituzione del 1789, la quale autorizzò il congresso federale di costituire corti di circondario e corti di distretto, come furono infatti costituite ed esistono tuttora, per giudicare i casi non attribuiti direttamente alla corte suprema, e sottratti ai tribunali dei singoli Stati. Giudicano cioè in tutti i casi nascenti da violazioni della costituzione, delle leggi dell'Unione e dei trattati internazionali; le questioni marittime; le cause in cui gli Stati Uniti sono parti, in quelle fra due o più Stati dell'Unione, o tra uno Stato e un cittadino convenuto; o fra cittadini dei diversi Stati.

Inoltre il potere giurisdizionale federale, così organizzato in una giurisdizione più generale di quella di ogni singolo Stato, veglia al pieno mantenimento della costituzione del 1789, perchè ha diritto di esame, sotto tale rapporto, su ogni legge votata da ogni Stato particolare o dallo stesso congresso, e di dichiararne la nullità se del caso.

Successivamente la corte suprema ha anche avuto giurisdizione, in certe circostanze, su ricorsi dalle corti superiori degli Stati singoli.

La costituzione del 1789 è stata granitica. Però non va dimenticata la guerra del 1861, la quale fu causata da una ragione di supremazia.

Gli Stati del Sud, agricoltori e schiavisti, avevano avuto la preminenza nel congresso per lungo tempo, perchè nel computo della popolazione per il diritto elettorale si aggiungeva «alla somma delle persone libere i tre quinti di tutti gli altri individui». L'aumento della popolazione verificatosi negli Stati del Nord, minacciava di togliere al Sud il predominio nel congresso, tanto più se si aboliva la schiavitù, e scoppiò così la rivolta fratricida. Ci serva di monito.

*
* *

Venendo ora alla semplice indicazione di una conclusione, che ogni lettore può trarre per suo giudizio da tutti gli studi storici che abbiamo fin qui tratteggiati in questo capitolo e nei due precedenti, ci sembra che per organizzare in Stati Uniti d'Europa (e d'Asia e d'America — fors'anche —) l'Intesa, occorra, procedendo gradatamente, avere come miraggio, non i sistemi delle unioni personali, o reali, e nemmeno delle confederazioni, ma dello Stato federale.

Gli organi amministrativi che primi dovrebbero fondersi sono: quelli militari di terra e di mare, quelli diplomatici, quelli finanziari con l'applicazione tra le potenze riunite del libero scambio, e con l'elevamento di barriere doganali fortissime solo verso i vinti, a titolo di pena; giacchè nella politica internazionale, non meno che nei rapporti fra cittadini, ogni Stato reo deve subire le conseguenze del male fatto, per remora nell'avvenire.

Riguardo agli organi politici, il potere

esecutivo non potrebbe, almeno per ora, che essere rappresentato da una specie di consolato fra i vari capi di Stato delle singole nazioni. Il potere legislativo comune, solo per gli affari comuni anzidetti, potrebbe intanto essere rappresentato dalle conferenze fra i ministri dei vari Stati, e in seguito da un parlamento comune e permanente. Infine il potere giudiziario, per gli affari comuni, è già fundamentalmente stabilito nella corte permanente dell'Aja, costituita nella seconda conferenza dell'Aja, del 1907, per la quale corte si sono già concordate la nomina dei giudici, la procedura da seguire, sia ordinaria che straordinaria, secondo l'importanza delle questioni, e sono state ideate anche le speciali creazioni, dette corti internazionali di inchiesta. Basterebbe insomma anche solo destinare una speciale sezione del Tribunale dell'Aja per gli Stati Uniti dell'Intesa. Giacchè detta corte nel suo complesso serve già, secondo i trattati internazionali dell'Aja del 1899 e del 1907, fra le maggiori potenze d'Europa, d'America e d'Asia. E in futuro, battuti gli Imperi centrali, è essa corte che dovrebbe estendere continuamente i legami delle sue varie sezioni

attraverso tutta la terra, insieme ai vincoli politici e economici. Così le unioni federali e i trattati di arbitrato e commerciali favoriti dal libero scambio, eccetto verso i nemici, si devono coordinare a vicenda. Ciò è essenziale per l'umanità e per la civiltà.

Tornando al nostro assunto, meglio organizzato tra gli Stati dell'Intesa il potere giudiziario, già esistente, non è difficile, non deve essere difficile oggi — in presenza dei teneri orfani ignari e delle giovani vedove quasi impazzite per lo schianto — di trovare la volontà e la capacità per organizzare anche un parlamento comune per gli affari comuni, e un consolato sommo permanente dei capi dei vari Stati.

Lo sviluppo economico e civile per gli Stati dell'Intesa sarebbe superiore a ogni dire, di splendore romano.

VIII.

Le riforme dell'arbitrato, degli istituti affini e dei sostituti della guerra.

Per avere la visione chiara e sicura delle altre riforme internazionali, che si impongono oltre la progressiva applicazione del sistema federale, lungamente esaminato nei capitoli precedenti, occorre sapere come è attualmente il diritto vigente in materia sia dei mezzi pacifici esistenti per risolvere le controversie internazionali, sia degli attuali metodi forzosi diversi dalla guerra: e gli uni e gli altri debbono evolversi, ma quanto esiste costituisce già una base preziosa.

La prima conferenza dell'Aja, del 1899, ebbe per principale oggetto, tralasciando le questioni secondarie che non riguardano le tesi trattate in questo libro, il regolamento pacifico delle controversie internazionali, e cioè l'arbitrato, la mediazione, i buoni uffici, e la creazione di speciali commissioni internazionali di

inchiesta, tutti istituti, come dicono i nomi stessi, intesi a evitare la guerra.

Riguardo all'oggetto principale della conferenza del 1899 la Russia aveva proposto *un lungo elenco di casi*, che gli Stati firmatari si obbligavano sempre a definire coll'arbitrato. Cioè l'arbitrato, in quei casi, era obbligatorio. Ma se le potenze si misero d'accordo sopra i *casi*, i quali dovevano sottoporsi all'arbitrato, alla seconda lettura del progetto si manifestò una assoluta e irriducibile opposizione della Germania all'*obbligo* dell'arbitrato. Cosicchè fu giocoforza rinunciare a sancire l'obbligatorietà dell'arbitrato, e si dovette contentarsi di proclamare l'arbitrato il mezzo giuridico per eccellenza per regolare le questioni internazionali, dettando le norme per l'istituzione di una Corte arbitrale permanente, a cui le parti contendenti *potessero* rivolgersi volendo definire le loro controversie coll'arbitrato, e stabilì anche le regole procedurali, in mancanza di esplicite clausole del compromesso usato dagli Stati per adire il Tribunale arbitrale.

Riassumendo la convenzione dell'Aja del 1899 stabilì un voto, nulla più, come si legge nell'art. 19: «Indipendente-

mente dai trattati generali o particolari che stipulano attualmente l'obbligo di ricorrere all'arbitrato per le potenze firmatarie, queste potenze si riservano di concludere, sia prima della ratifica del presente atto, sia posteriormente, dei nuovi accordi, generali o particolari, collo scopo di estendere l'arbitrato obbligatorio a tutti quei casi che esse giudicheranno possibile di sottomettere ad esso.» E veramente il voto ebbe effetto, poichè molti Stati, tra cui tutte le grandi potenze, hanno firmato qualche trattato generale di *arbitrato obbligatorio* per tutti i casi che non mettessero in giuoco nè *gli interessi vitali*, nè *l'indipendenza*, nè *l'onore delle nazioni*.

Ricorderò il trattato della Francia con l'Inghilterra (1903) e con la Spagna ('04); dell'Italia con l'Inghilterra ('04), con la Francia ('04), con il Portogallo ('04); dell'Inghilterra con la Germania ('04), ecc.

Particolarmente degni di nota sono i tre trattati conclusi dall'Italia con la Francia, col Perù, con la Danimarca.

Il primo, del 26 febbraio 1904, concluso per cinque anni, tacitamente prorogabile, riguarda tutti i casi che i due Stati giudicheranno *possibile di sottoporre ad arbitrato*.

Il trattato col Perù, del 18 aprile 1905, è notevole perchè, dopo aver concordato di sottoporre all'arbitrato tutte le questioni ad *eccezione di quelle riguardanti l'indipendenza e l'onore nazionale*, stabilisce che quando sia dubbio se la questione riguardi o no l'indipendenza e l'onore, questo dubbio pregiudiziale si debba risolvere mediante l'arbitrato; inoltre il trattato enumera una serie di controversie, che in nessun modo potranno considerarsi come riguardanti l'indipendenza e l'onore nazionale, affermando che i due governi si impegnano di dare la maggior estensione possibile al principio dell'arbitrato.

Il terzo trattato, quello del 16 dicembre 1905 con la Danimarca, ha un concetto ancora più largo; stabilisce *per tutti i casi l'arbitrato*, escludendo addirittura qualunque ragione di eccezione, e nominando l'arbitro, cioè il Tribunale dell'Aja.

Quest'atto diplomatico italiano sarebbe il vero modello da inserire nel futuro trattato di pace mondiale: non vi manca che un'aggiunta, la diremo dopo. Pure molto rimarchevole e rimarcato è l'atto 16 ottobre 1907 tra l'Italia e il Messico.

E alla nostra diplomazia si deve an-

che, se la conferenza dell'Aja del 1907, che dal punto di vista positivo si è limitata a sancire il funzionamento del Tribunale dell'Aja, ha espresso nuovamente un voto, all'unanimità meno quattro astensioni, per l'arbitrato obbligatorio

Infatti erano riusciti vani i tre progetti fatti dagli Stati Uniti, dalla Serbia, dal Portogallo assieme alla Svezia, *per stabilire l'arbitrato obbligatorio in una grande serie di casi*: soltanto trentadue Stati votarono favorevolmente, nove votarono contro (tra le grandi potenze solo la Germania e l'Austria) e tre si astennero (fra le potenze europee solo l'Italia).

E vano era riuscito il progetto di limitare l'arbitrato obbligatorio ai soli trentadue Stati consenzienti.

L'accordo invece fu ottenuto sulla seguente mozione del conte Tornielli, nostro rappresentante, il quale ottenne la già detta votazione su questa dichiarazione inserita nell'atto finale:

«La conferenza, uniformandosi allo spirito d'intesa e di concessioni reciproche, che è lo spirito stesso delle sue deliberazioni, ha stabilito la dichiarazione seguente, che pur riservando a ciascuna

delle potenze rappresentate il beneficio del proprio voto già manifestato, permette a tutte di affermare i principii che esse considerano come unanimemente riconosciuti. La conferenza è unanime:

1.º a riconoscere il principio dell'arbitrato obbligatorio;

2.º a dichiarare che certi dissidii, e specialmente quelli relativi all'interpretazione e all'applicazione dei trattati convenzionali internazionali, sono suscettibili di essere sottoposti all'arbitrato obbligatorio senza alcuna restrizione. Essa è unanime nel dichiarare che, se non è stato possibile di concludere fin d'ora una convenzione in questo senso, le divergenze d'opinioni che si sono manifestate non hanno sorpassato i limiti di una controversia giuridica».

L'agosto 1914 sfata completamente quest'ultima assicurazione!

Tuttavia la dichiarazione è importante, perchè significa che se, per mantenere l'unanimità, i trentadue Stati che avevano votato l'arbitrato obbligatorio, non hanno redatto una convenzione per conto loro, però non hanno neppure rinunciato di concludere, all'infuori della convenzione del 1907, un trattato d'arbitrato,

tra loro, in base ai principii sui quali essi si erano già trovati d'accordo.

Positivamente la convenzione dell'Aja del 1907 determina minutamente il modo di formazione della Corte *permanente* di arbitrato, specie per la nomina e la scelta dei giudici; per la procedura arbitrale, divisa in due fasi, istruttoria scritta e dibattimento; per la decisione e pubblicazione della sentenza o lodo arbitrale, per la inappellabilità e la revisione, e infine stabilisce anche un procedimento sommario per le questioni di minore importanza.

Interessante è la formazione del collegio giudicante: ciascuno degli Stati contraenti designa quattro persone al più di una competenza riconosciuta in diritto internazionale e della più alta considerazione morale; e così si forma una lista di giudici, fra i quali si possono poi scegliere gli arbitri. I membri della Corte durano in carica sei anni e sono rieleggibili. Se le parti non si accordano subito nella scelta degli arbitri, ciascuno sceglie due arbitri nella lista, purchè non sieno suoi sudditi, nè chiamati da esso a far parte della lista generale: gli arbitri così nominati scelgono un super-arbitro.

Se non avviene tale accordo, i due Stati contendenti possono delegare a un terzo Stato la scelta del super-arbitro, e altrimenti ciascuno dei contendenti designa uno Stato, e la scelta del super-arbitro è fatta di concerto tra le potenze così designate. Se però queste non riescono entro due mesi a intendersi sull'elezione, ciascuna di esse nominerà due candidati, fra i quali si estrarrà a sorte il super-arbitrato, il quale è di diritto presidente del Tribunale.

Come si vede, tutti i casi possibili e immaginabili di... disaccordo sono stati previsti e risolti. È superfluo poi aggiungere che le parti possono nominare avvocati.

Che pensano, a questi ricordi, i freschi cimiteri di Europa?

*
* *

Non è il caso di rammentare ora fra i mezzi pacifici secondari vigenti nel diritto internazionale, i negoziati, i congressi e le conferenze, essendo troppo noti. Non dimentichiamo però, negli attuali frangenti, come non di rado, prima o durante le guerre, la proposta di un congresso sia stata usata quale mezzo

dilatorio per guadagnar tempo: Bismarck e Gortschakoff se ne sono serviti con abilità contro Napoleone III.

E passiamo a ricordare la mediazione, dal qual sostantivo è spiegato l'istituto, che tende a proporre le basi di un accommodamento; e i buoni uffici, i quali ultimi consistono nella interposizione di uno Stato amico di ambedue i contraenti, per consigliarli a un proficuo accordo, e hanno un significato molto più limitato della mediazione vera e propria. Tali istituti sono stati oggetto di numerosi articoli in entrambi i trattati dell'Aja del 1899 e del 1907. Quest'ultimo stabilisce che le potenze firmatarie faranno, finchè le circostanze lo consentano, ricorso ai buoni uffici e alla mediazione di una o più potenze amiche; che queste anzi hanno sempre il diritto di offrirsi come pacieri di loro spontanea volontà, senza che tale offerta, od il rifiuto della medesima possa mai costituire un atto ostile.

Come abbiamo visto per l'arbitrato, si è pure cercato di rendere obbligatoria la mediazione, e con risultato migliore, perchè la mediazione, a differenza dell'arbitrato, non ha effetto obbligatorio: e così se nel trattato di Parigi del 1856

l'obbligatorietà fu resa vana con la frase «in quanto le circostanze lo permettano», invece nel trattato di Berlino, nel quale il tentativo di riforma si ripeté, per l'esecuzione di quei patti, non solo detta frase limitatrice non fu più posta, ma anzi è stata sostituita da quest'altra ben più positiva «le potenze si obbligano, prima di venire alle armi, di ricorrere alla mediazione di una o più potenze amiche».

Finalmente ricordiamo le «commissioni internazionali di inchiesta» le quali, come l'arbitrato, appartengono ai mezzi giuridici, e non già ai mezzi diplomatici, quali i precedenti esaminati, per risolvere in maniera pratica le controversie internazionali. Tali «commissioni», le quali anche hanno purtroppo carattere facoltativo, non obbligatorio, furono create dalla prima conferenza dell'Aja, del 1899, e confermate e sviluppate nella seconda, del 1907, in una lunga serie di articoli: esse si formano per convenzioni speciali tra le parti contraenti, per le questioni non relative all'onore o a interessi vitali, ma a una mera divergenza su apprezzamenti di fatti; ed esse commissioni si limitano alla constatazione dei fatti, e,

tenendo conto delle prove fornite dalle parti interessate, alla redazione di un rapporto, che non può mai avere natura di una sentenza arbitrale, ma piuttosto di una perizia sui fatti.

Una prima applicazione delle commissioni internazionali di inchiesta si è avuta nel 1904, in seguito al noto incidente tra Inghilterra e Russia pel cannoneggiamento di una flottiglia di barche pescarecce inglesi, scambiate per torpediniere giapponesi.

Tutti questi istituti pacifici, che abbiamo esaminati sommariamente, dimostrano, in conclusione, quanto progresso avesse fatto la pace perpetua, allorchè sopraggiunse la guerra europea, quanto sviluppo andasse prendendo il diritto internazionale nella parte sua migliore, quanto errore vi sia nel grido piazzaiolo, che diplomazia e governi fossero contrari al disarmo! Se questo non potè avvenire (nè lo potrà se non in modo simultaneo in tutti gli Stati), ciò si spiega principalmente con l'opera dei nostri presenti nemici. Ma non si deve dimenticare, che essi trovarono un ambiente in parte abbordabile alle loro mire in situazioni estranee alla vera e propria deficienza!

di organizzazione dei rapporti internazionali. Essi hanno potuto interrompere, ancora a tempo per i loro scopi sanguinari, l'evoluzione pacifista dell'Aja, per la grande antichità dell'istituto della guerra, per le gravi questioni coloniali e europee ancora insolute, per gli interessi militaristi e le correnti reazionarie, che speravano così di ritardare almeno, se non di arrestare, il progresso. E massimamente (chi sa se in diverso caso i socialisti tedeschi avrebbero potuto essere acquiescenti e favorevoli al governo della guerra!) colla mancanza dei diritti politici e di gran parte dei diritti civili alle donne, la cui redenzione influirebbe doppiamente sulla politica internazionale: in modo diretto col voto, certo dato dal cuore di madri non di carnefici, e in modo indiretto, di riflesso, col largire ai popoli ognor più i benefici dell'esistenza, della natura, della giustizia, della felicità universale, e la passione conseguente per la civiltà, l'avversione per la barbarie, ognor più l'amore alla vita, l'orrore alla morte.

Ed il principio di Malthus avrebbe aperta la via a quella soluzione, che si imporrà il giorno in cui il genere umano

avrà reso satura, per così dire, tutta la superficie terrestre.

*
* *

Allorchè non sia riuscito di dirimere pacificamente una contesa fra gli Stati, prima di venire irrimediabilmente alla guerra, la pratica internazionale offre ancora il ricorso a certe misure energiche, a determinati mezzi coercitivi, senza che tuttavia si arrivi allo stato di guerra: è una attestazione della sicurezza militare dello Stato attore, e un avvertimento allo Stato da cui si pretende soddisfazione, delle gravi conseguenze che potrebbe avere per lui un rifiuto.

Tali mezzi coercitivi sono la *ritorsione*, le *rappresaglie*, e infine, nuova creazione del secolo scorso, il *blocco pacifico*; e a me pare che essi possano rappresentare il germe più appropriato per una coercizione internazionale di tutti gli Stati, nell'avvenire, contro uno Stato che turbasse gli altri o i principii del diritto delle genti. È appunto da questo mio punto di vista storico, che brevemente li esamino.

La *ritorsione* non è altro che il render

pane per focaccia, cioè uno Stato, i cui interessi o la cui dignità siano lesi dalle misure che vengono prese da un altro Stato, adotta a sua volta altrettali misure.

La ritorsione è la forma più blanda di coercizione, ed ha varie, anzi infinite applicazioni: istituzione di tasse di navigazione, oppure divieto di questa medesima, proibizione di immigrazione, guerra di tariffe in materia doganale, di cui Crispi fece uso contro la Francia in seguito alla denuncia dei trattati di commercio, e così via. La critica osserva che lo Stato che adopera la ritorsione ha sovente esso stesso un danno dalla misura che prende; ma è un male inevitabile e pur necessario.

Le *rappresaglie*, che consistono nella ragion fattasi quando non sia possibile di ottenere soddisfazione, differiscono dalla ritorsione, in quanto questa presuppone solo un atto non equo ma legittimo, quelle invece un atto non giusto, una vera e propria violazione di diritti certi e riconosciuti.

Se uno Stato si è impadronito di ciò che appartiene a un altro, se rifiuta di pagare un debito, di riparare una ingiuria, lo Stato leso può impadronirsi

di cose appartenenti al primo, e quindi appropriarsele fino all'equivalenza di quello che gli è dovuto, o sequestrarle fino a che non venga soddisfatto. Nel passato le rappresaglie potevano esercitarsi anche su beni dei privati cittadini, e si distinguevano le rappresaglie generali dalle speciali, le prime esercitate per le offese sofferte dallo Stato, le seconde esercitate da privati, che il loro governo autorizzava, con speciali lettere di rappresaglia, a rivalersi dei danni subiti: ma oggi le rappresaglie, giusta l'evoluzione di tutto il diritto internazionale pubblico, non sono più esercitate che da Stato a Stato. Un celebre caso di rappresaglia è quella usata da Federico II contro gli inglesi, che gli avevano confiscato alcune navi: egli rifiutò di pagare i creditori inglesi, e non cedette, malgrado il contrario avviso perfino di Montesquieu.

Una speciale forma di rappresaglia è l'*embargo* (*embargar*, in spagnolo, arrestare) cioè il sequestro di navi appartenenti alla nazione da cui si esige soddisfazione: sequestro che si cambia in confisca, qualora non si ottenga giustizia. Come la storia registra, ciò che mi ha ispirato l'ipotesi esposta da principio,

molte volte l'*embargo* ha giovato a evitare la guerra. Così, quando Cronwell pose l'*embargo* a alcune navi francesi, per costringere il Mazzarino a indennizzare un suddito inglese dei danni sofferti per opera di autorità francesi.

Così, per citare un secondo esempio, nel 1840, per la questione degli zolfi: il re di Napoli in un trattato con l'Inghilterra si era obbligato a non concedere nessun privilegio nel commercio zolfifero ad altre nazioni; se non che dopo poco dette a una compagnia francese il monopolio di quel commercio. Essendo riuscite vane le proteste dell'Inghilterra, questa pose l'*embargo* sulle navi napoletane ancorate nei porti inglesi e costrinse il re di Napoli a cedere.

Ritorsione e rappresaglie, dunque, sono istituti creati nel passato: nel secolo decimonono ad essi si è aggiunto, come già dicemmo, il *blocco pacifico*, che consiste nell'impedire ogni comunicazione con le coste e i porti d'uno Stato col quale vi è controversia. A differenza del blocco in tempo di guerra, le navi, che contravengono a quello pacifico, possono solo essere sequestrate ma non confiscate.

Anche questo terzo mezzo è riuscito molte volte, come gli altri già esaminati, a evitare la guerra; così nel 1886 e nel 1897, quando le grandi potenze posero il blocco pacifico alla Grecia, la prima volta, e a Creta la seconda, per impedire una conflagrazione armata fra il regno greco e l'impero turco; così ancora, per esempio, nel 1902, quando Germania, Inghilterra e Italia misero il blocco pacifico a vari porti del Venezuela, per costringere questo Stato a pagare una indennità.

Fra gli esempi di blocco pacifico, io ho citato apposta di quelli nei quali non era una sola potenza a far uso di questo mezzo, ma varie grandi potenze; e tale scelta ho fatto per dimostrare la probabilità, una volta di più, che la ritorsione, le rappresaglie e il blocco pacifico abbiano a rappresentare nell'avvenire la coercizione internazionale di tutti gli Stati contro uno Stato delinquente, e ciò in sostituzione della guerra.

*
* *

Tale era, al momento dello scoppio della guerra europea, il diritto interna-

zionale positivo, in merito alle controversie internazionali.

Allora si riteneva dai più che bastasse estendere l'arbitrato a tutti i casi e renderlo obbligatorio, innanzi al Tribunale permanente creato all'Aja. E si pensava che la coazione morale, della opinione pubblica mondiale, fosse sufficiente a far sottostare alla sentenza arbitrale lo Stato soccombente nella lite. Ora però che la Germania ci ha ammaestrati, come i trattati siano pezzi di carta, e come essa abbia violato non solo il Belgio, ma tutte le regole internazionali concordate, è indiscutibile l'assoluta necessità, come diremo fra poco, di stabilire fra la lega di Stati l'accordo, che le forze di tutti si ritorceranno contro il ricalcitante. Oltre a ciò i segreti militari e diplomatici dovrebbero essere impediti nel futuro, le forze e le produzioni belliche di ogni Stato andrebbero sottoposte a rigorose limitazioni, con intera facoltà di controllo, e tutti i rapporti internazionali dovrebbero essere riservati all'approvazione dei parlamenti.

CONCLUSIONE.

La civiltà e il compimento del diritto internazionale.

Nella più remota antichità, e non soltanto nell'epoca moderna, che abbiamo esposta, sempre nell'animo umano civile il senso dell'aspirazione alla pace, della avversione alla guerra, dell'istinto di conservazione, della ritrosia al sangue sparso ha aleggiato: ha aleggiato nei miti, nelle religioni, nei poeti, negli storici, nei grandi capi di Stato, in tutti; ha aleggiato nelle tradizioni religiose dell'antico Oriente, nella mitologia greca e romana, nella Bibbia, ora palesemente, ora sotto forma melanconica di ricordi, di rimpianti, di aspirazioni.

È, per esempio, la leggenda del paradiso terrestre, o il mito dell'età dell'oro, cantato da Ovidio nella *Metamorfosi*, quell'età «dove non si udivano nè corni, nè trombe, dove non si vedevano nè caschi, nè spade, dove, senza soldati, i po-

poli, nella calma della pace, godevano i più felici svaghi».

È Platone che, nel *Crizia*, mostra ad imitazione che fra i re dell'Isola Atlantide esisteva una federazione, in virtù della quale essi regolavano pacificamente i loro conflitti, e non si facevano mai la guerra.

È Aristotile che, nella *Politica*, dopo aver lodato i governi pacifisti, soggiunge: «È evidente che si devono stimare e «onorare le istituzioni guerriere, purchè «però non sieno considerate come lo scopo essenziale e l'ultima mèta della società, ma soltanto come mezzi per raggiungere questo scopo». Vi poteva essere più savia sapienza? Fu quella la base delle guerre romane, ciò che abbiamo visto.

È ancora Plutarco nelle *Contraddizioni degli storici*, Fabiano Papirio secondo Seneca il *Retore* nelle *Controversie*, Plinio il *Vecchio* nella *Storia Naturale*, Giustino nella *Storia Universale*, e tutti tutti gli uomini di genio, eccelsi sui coetanei, e destinati a guidare l'umanità sul suo fulgido cammino.

«Ma perchè» diceva appunto Fabiano Papirio in vista di un campo di batta-

glia, in vista del furore criminale dell'uomo contro l'uomo, l'animale tranquillo che tanto si avvicina alla divinità, in vista della distesa delle tristi spoglie di tanta balda, bella gioventù, fiorente di avvenire, della distesa dei cadaveri spogliati dai saccomanni d'allora «ma perchè lasciarvi trasportare da una collera così grande, voi uomini che siete della stessa matrice e avete lo stesso sangue? quale furia vi spinge a versare mutualmente il vostro sangue? per qual caso fortuito, per qual fatalità, un flagello così funesto si è impadronito del genere umano?»

Per mio conto va ritenuto che la volontà criminale di quei capi di Stato, che dichiarano ingiustamente e infondatamente una guerra, trovi sovente il terreno propizio nel proprio popolo, per certe condizioni sociali, che fanno capo all'eccessiva densità della popolazione. Si appalesa lì la fonte principale, se non unica certamente, della legge di espansione dello Stato, che ho esposto al capitolo V. Quindi non va nemmeno creduto, che per assicurare la pace perpetua sia sufficiente perfezionare il diritto internazionale. No! L'organizzazione poli-

tica degli uomini è tale, che ogni parte di essa ha il suo stretto legame con le altre: attuando soltanto le riforme internazionali, si rischierebbe di fare un buco nell'acqua, come tante volte è avvenuto nella storia per tante riforme pur giustissime, in quelle specialmente nelle quali la reazione ha potuto riprendere il sopravvento.

Così avverrebbe per la semplice soppressione legalizzata della guerra.

È per conseguenza necessario sopprimere anche le cause *indirette* della legge di espansione dello Stato, che pende ora sulla pace come spada di Damocle; sopprimere, ad esempio, il sistema economico protezionista e ogni ostacolo ai grandi *trusts* internazionali, per cui si creano nei vari Stati interessi antagonisti. Ma su tutte queste cause della legge di espansione dello Stato è di gran lunga dominante la soggezione civile e politica delle donne: l'uguaglianza assoluta dei due sessi va sancita, in modo che il famoso principio di popolazione di Malthus possa all'occorrenza avere la sua soluzione normale, naturale, anziché artificiale come Malthus voleva, riforma interna, ma da avvenire in ogni Stato, sulla

quale non è il caso che io entri nel libro presente, bastando avvertirla.¹⁾

Del resto non è privo di significato il fatto che la mitologia raffiguri la guerra in un uomo, Marte, e la pace in una donna bella, Irene, la Dea compagna di Venere e delle Grazie, dalle larghe mammelle, con in braccio il dio infante della ricchezza, Plutone, fornito di un corno pieno d'oro: il matriarcato, salvo rare eccezioni, fu l'êra della vita, la storia dell'amore, l'apogeo della bellezza fisica e della bontà morale.

Veniamo dunque, ora, alle principali riforme *dirette* del diritto interstatale, tralasciando di svolgere qui le altre riforme, nazionali, che colle prime hanno rapporto. È inutile ripetere quanto si è svolto in tutte le pagine che precedono; e cioè: in primo luogo la federazione dell'Intesa, colla esposta formazione in comune dei tre poteri, legislativo, giurisdizionale, esecutivo, conseguentemente con la creazione sempre in comune di alcuni ministeri, col libero scambio fra le po-

¹⁾ Cfr. il mio studio: *Storia e critica dell'art. 57 Codice Civile*, nella *Rivista Italiana per le scienze giuridiche*. Vol. XLIII, fasc. 1-2. Cfr. anche il mio libro: *I diritti della donna e della prole*, Roma, E. Loescher, e C., 1911.

tenze medesime, ecc.¹⁾ (vedi specie capitoli V a VII' e pagg. 75, 132, ecc.); ed in secondo luogo l'arbitrato ed affini (vedi cap. VIII) fra questa federazione e gli altri Stati, sul modello, completato come appresso, del trattato 16 dicembre 1905 dell'Italia con la Danimarca. E che la Svizzera neutralizzata ci ha rifiutato durante la presente guerra!

Così il diritto interstatale sarebbe meglio completato, purchè fosse anche provveduto ad altra sua parte finora deficiente, alla forza coattiva da attuarsi per mezzo di tutti gli Stati verso il rivoltoso. A tal fine non possono bastare le sanzioni, quali ad esempio quelle degli articoli 2, 3, 4 del trattato 18 settembre 1907 tra l'Italia e l'Argentina. Oggi il diritto internazionale è tuttavia in embrione, non è ancora nato.

Appunto perciò i tedeschi hanno potuto scatenare una guerra ingiusta, e poi la hanno anche potuta combattere violando direttamente, manifestamente, spu-

¹⁾ Un importante industriale milanese, del partito moderato, il dott. Luigi Gavazzi, mio compianto cugino, scriveva un pregevole studio, pratico e persuasivo: *Per una unione doganale fra i popoli nell'Intesa*, nella *Critica Sociale* del 16 aprile 1917.

doratamente non solo il Belgio, ma tutti i trattati, tutto il diritto delle genti.¹⁾

Ma questo diritto esiste? Ecco che cosa si sono domandati molti profani, concordando nella risposta anche con qualche giurista celebre, come il Weathon. Si è accusato che a quel preteso giure internazionale mancano addirittura i tre elementi sostanziali di ogni diritto: una legge, un giudice, un carabiniere.

Nulla di più vero, nulla di più falso! Perchè ogni branca della legislazione ha attraversato, formandosi, la fase presente della legislazione tra gli Stati.

Primo. La legge internazionale esiste.

¹⁾ Cfr. i miei articoli: *L'uso della bandiera neutra e l'affondamento dei bastimenti mercantili*, nel *Secolo* del 11 febbraio 1915, dove ho previsto più di due anni prima l'intervento di altri neutri (Stati Uniti d'America, ecc.) per la guerra illegale dei sottomarini; *Le armi e i mezzi illeciti di guerra usati dai tedeschi*, nella *Vita Internazionale* del 5 gennaio 1916 (articolo riportato dall'edizione serale del *Secolo* del 10 successivo); *I reati dei tedeschi contro i morti, i feriti, la sanità, ivi* del 20 febbraio 1916; *I prigionieri nel diritto internazionale violato dai tedeschi, ivi* del 5 marzo 1916; *Chi dovrà pagare gli incendi, le distruzioni, gli assassinii dei tedeschi*, nell'edizione serale del *Secolo* del 19 settembre 1915, ecc. Un problema di soluzione internazionale giusta i canoni liberali dei passaggi marini ho prospettata, pel futuro trattato di pace, in *La Russia e gli stretti*, nel *Caffaro* del 13 marzo 1915.

Negando ciò, si dimentica come in ogni popolo non vigevano un tempo le leggi scritte, ma ne tenevano il posto le consuetudini od usi, che si formavano spontaneamente, e che oggi ancora hanno un valore più limitato: vedi, per esempio, l'art. 1 del nostro Codice di Commercio. Gli usi appunto costituiscono la principale legislazione internazionale. E ad essi vanno aggiunti i trattati, che hanno la portata di vere e proprie leggi tra gli Stati sottoscriventi, così come ogni contratto fra i privati: puoi persuadertene leggendo ad esempio l'art. 1123 del nostro Codice Civile. Auguri dunque, che i trattati, i buoni trattati generali, si moltiplichino e si estendano a tutti gli Stati, se no vi sarebbero pericolosi gruppi. Ma nulla di più. Giacchè, per me, che in genere su ciò ho una preferenza spiccata tra Savigny e Tibaut, non è un'idea buona nè liberale codificare il diritto delle nazioni, come ad esempio voleva il Fiore: nè Roma, all'apogeo, nè la Rivoluzione Francese prima di Napoleone, nè l'Inghilterra, nè gli Stati Uniti attuali commisero l'errore di codificare le loro leggi, cioè di ostacolarne lo sviluppo e di facilitarne le insinuazioni retrograde.

Secondo. Non è vero che manchi il giudice: abbiamo dal 1907 la Corte permanente dell'Aja, abbiamo gli arbitri liberamente nominati, come nel diritto privato, agli art. 8 e seguenti del Codice di procedura civile.

Qui si tratta solo di perfezionare e rendere obbligatorio o il Tribunale o un qualunque collegio arbitrale. Del resto, anche nei riguardi del magistrato, il diritto privato insegna che è produzione storica piuttosto tarda: non ci meraviglia dunque lo stadio attuale del diritto delle genti.

Terzo. Si obietta da ultimo che internazionalmente manca una forza coattiva per punire lo Stato che ha turbato ingiustamente gli altri. Ciò è vero. Ma l'intervento nella guerra dell'Italia, prima, degli Stati Uniti d'America, poi, dà la più bella risposta: una riforma è possibile, deve avvenire il grande progresso; questo non sarà più un sogno di menti elette, non più una nobile utopia; esso sarà una realtà, la realtà. Anche qui la storia ci insegna a non disperare: presso tutti i popoli, nei tempi primitivi, l'offeso stesso o il suo gruppo vendicava l'ingiuria patita, come oggi ancora lo Sta-

to leso reagisce con la guerra, che è la vendetta delle nazioni. Ora, se la vendetta privata non ha impedito il presente stadio di civiltà interna, la civiltà internazionale non troverà certo un ostacolo nella mancanza di un potere esecutivo. Non resta che crearlo, che stabilire che *tutti* gli Stati civili si scagliano insieme, prima coi mezzi secondari, esaminati, poi con le armi, contro lo Stato che si ribelli all'arbitrato interstatale.

Ecco la terza sostanziale riforma internazionale (tralasciando le nazionali) che si impone, oltre l'arbitrato e oltre la federazione degli Stati dell'Intesa, perchè dalla guerra si arrivi al diritto, anche fra le nazioni.

Allora soltanto gli Stati civili si renderanno riconoscenti e degni del sacrificio fatto per tutti dai caduti, dagli invalidi dell'Intesa e dai loro cari, allora soltanto gli Stati civili avranno ad essi elevato il più nobile e il più adeguato dei monumenti, perenne nei posteri, più del bronzo, come, secondo la politica dei suoi tempi, tendeva a erigere Roma ai suoi eroi!

INDICE.

Lettera del Ministro Scialoja.	Pag. 1
<i>Introduzione: Èra di sangue.</i>	3
I. Il delitto storico dei tedeschi	11
II. La vita e la morte della guerra	23
III. Il pacifismo di Alessandro I, Napoleone III, Nicola II.	37
IV. I grandi fautori della Confederazione Europea	54
I. Da Enrico IV a J. J. Rousseau.	ivi
II. Geremia Bentham e Emanuele Kant.	62
III. Napoleone. I progetti recenti	75
V. Per la federazione dell'Intesa. - Legge di espansione dello Stato	89
VI. Vari sistemi di Stati composti.	102
VII. La costituzione degli Stati Uniti d'America.	119
VIII. Le riforme dell'arbitrato, degli istituti affini e dei sostituti di guerra	135
<i>Conclusione: La civiltà e il compimento del diritto internazionale.</i>	153

Bibliotecario

Centro

3987F2

FONDO CUOMO



