SERGIO PANUNZIO
Libero Docente di Filosofia del Diritto nella R. Università di Bologna

LA LEGA DELLE NAZIONI

TEMPUS CONSTRUENDI

Lavoro premiato al Concorso indetto dalla "Società Internazionale per la Pace„ (Unione Lombarda)

FERRARA
A. TADDEI & FIGLI
EDITORI

Università degli Studi
di Salerno
Facoltà di Economia e
Commercio e Giurisprud.
BIBLIOTECA
Fondo Cuomo
I
B. 1420
Vol.

I B 1420

A TUTTI I CADUTI

NELLA GUERRA DELLE NAZIONI

PER UN MIGLIORE AVVENIRE

DELL'UMANITÀ

BIBLIOTECA GIURIDICUM SALERNO

SERGIO PANUNZIO

Libero Docente di Filosofia del Diritto nella R. Università di Bologna

LA LEGA DELLE NAZIONI

TEMPUS CONSTRUENDI

Lavoro premiato al Concorso indetto dalla "Società Internazionale per la Pace" (Unione Lombarda)

FERRARA

A. TADDEI & FIGLI

EDITORI

PREFAZIONE

Questo lavoro fu da me presentato, nel Dicembre 1918, al Concorso bandito, nel Luglio dello stesso anno, dalla « Società Internazionale per la Pace » (Unione Lombarda), ed ebbe l' onore di essere vincitore e premiato (1). Lo pubblico ora, ad un anno giusto dalla sua presentazione al concorso, integralmente, e senza modifiche di sorta, salvo qualche indicazione bibliografica, nelle note, per lo più relativa ad altre mie pubblicazioni.

Mi sia consentito di fare, qui, qualche breve considerazione. Il diritto internazionale è ancora un problema, *e quindi un complesso di dubbi, e non un* teorema, *e un complesso di sicurezze. Ma è, sempre, il dubbio la radice e la prima face della ricerca scientifica, e tutte le istituzioni nascono avvolte, come il feto dal grembo materno, in un fitto nembo di oscurità e di mistero. Il*

(1) La « Società Internaz. p. la Pace (Unione Lombarda) » apriva il concorso per un lavoro che svolgesse il seguente argomento: « *Della forma di costituzione della Lega fra le Nazioni più adatta per rendere l' Unione attuabile e duratura* ». E stabiliva un premio di L. 1000, « che il suo presid. cav. Achille Brioschi, elevava per proprio conto a L. 2000, vista la grande importanza dell' argomento. » — « Il premio di 2000 lire venne diviso in parti uguali fra i due migliori lavori che risultarono dei proff. Sergio Panunzio dell' Università di Bologna, col motto *tempus construendi*, e Francesco Cosentini dell' Università di Torino, col motto *justitia regnorum fundamentum* ». Dell' esito del concorso, si occuparono i principali quotidiani milanesi, come *Il Secolo* (15 Giugno 1919),

sole brilla in tutta la sua luce al meriggio; quando ogni mattina si sporge all'orizzonte, è offuscato dalla nebbia e dai vapori del nuovo giorno. La Lega delle Nazioni è appena ai suoi incerti crepuscoli! Ci permettiamo consigliare, perciò, tutti, teorici e pratici, che si occupano della grave materia, a smettere ogni abito di superbia, a usare la massima prudenza e moderazione, a contentarsi di conclusioni modeste e relativistiche, a non presentare costruzioni intellettualistiche, classicamente perfette sì, ma non fondate sul terreno oscuro e torbido, ma sempre solido e profondo dei fatti, e a non spaziare troppo liberamente nell' avvenire, dimenticando che gli uomini, anche orientati e diretti verso l' avvenire, sono pur sempre figli del passato, e hanno per loro comune madre naturale la storia.

Il presente lavoro non ha e non vuole perciò avere altra pretesa che di additare agli studiosi il metodo *in esso adoperato, che è il metodo* storico-concreto, *contrapposto al metodo* intellettualistico-astratto.

Ne abbiamo abbastanza degli errori (ma non delle verità e degli elementi ancora.... vivi) del secolo XVIII, che stiamo scontando, a prezzo di rovine e di sangue, dal fatale 1914 in poi, e che furono denunziati dai più grandi intelletti del secolo XIX, italiani, inglesi, tedeschi, francesi — tutti prevenuti e preceduti dal nostro G. B. Vico (1) — *per doverli ripetere, peggiorati e*

Il Corriere della sera (16 Giugno 1919), *Novissimà Italia* (15 Giugno 1919), nei quali venne pubblicata la relazione. La Commissione giudicatrice, formata dall' on. prof. A. Agnelli, dal prof. P. Bonfante, ordinario di Diritto Romano nell' Università di Roma, e dal prof. G. C. Buzzati, ordinario di Diritto Internazionale nell' Un. di Pavia, trovava che entrambi i lavori premiati erano informati alla vecchia e sempre esatta massima: *Ex facto oritur jus.* «Sia nell' uno che nell'altro poi, specialmente nel secondo (*tempus construendi*)» è da rilevare, — sempre la Commissione (V. Relazione in *Novissima Italia*, Milano, 15 Giugno 1919) — la tendenza a confidare nella possibile organizzazione di una società internazionale più per opera dei fattori economici, amministrativi, intellettuali, che per via di astratti disegni di costituzioni teoriche; agendo insomma più sui fatti e sugli interessi pratici, comuni a molti popoli, i quali hanno già determinata l'esistenza di una Società, se non giuridica, di fatto, che sugli uomini e sulle esistenti costituzioni nazionali».

(1) V. B. Croce, *La filosofia di Giambattista Vico*, Bari, Laterza, 1911. E, più recentemente, e con interpretazione polemica difforme da quella del Croce, G. De Montemayor, *Vico e il diritto internazionale*, in *Studio Giuridico Napoletano*, Settembre-Dic. 1918, Anno IV, fasc. III-IV, p. 133-145.

aumentati, insensatamente, in questo nuovo turbinoso periodo storico, nel quale siamo entrati, la cui profonda e inconscia rivoluzione deve pure sforzarsi, come si sforza, di trovare il suo alveo naturale, ed il suo giusto, per quanto doloroso e travaglioso, punto di equilibrio!

Lo scritto attuale va logicamente ricollegato agli altri miei scritti: Il concetto della guerra giusta (1), Introduzione alla Società delle Nazioni (2), Principio e Diritto di Nazionalità (3), *i quali, insieme all'altro, che verrà fra breve pubblicato:* Diritto, forza e violenza, *formano, o lo spero, per l'inspirazione generale e per il metodo, un solo organismo di pensiero.*

Sulle questioni generali, in ispecie filosofiche e metodologiche, sullo Stato, che in questo lavoro sono sempre accennate o sottintese, mi permetto di rimandare ai miei scritti: Il Diritto e l'Autorità (4), *e* Lo Stato di diritto (5).

Sulla mia attuale posizione di pensiero sul Sindacalismo, *che è, senza dubbio, il fatto centrale ed emergente dei tempi attuali, e sulle relazioni fra il* Sindacalismo operaio *del* Sorel, *del quale mi sono largamente occupato in parecchi miei scritti, e quello* integrale *del* Duguit, *mi permetto ancora rimandare ai miei studi recenti sulla* Revisione del Socialismo, *in rivista* Vie Nuove *(Roma, 1917-18-19), e allo scritto più recente:* La Rappresentanza di Classe, *in rivista* Il Rinnovamento *(Milano, Agosto, 1919).*

Ferrara, 20 Dicembre 1919.

SERGIO PANUNZIO

---

(1) Campobasso, Colitti, 1917. É prossima la seconda edizione, con una risposta complessiva ai miei critici, ed in ispecie ai cattolici, per un maggiore chiarimento delle mie idee, benevolmente giudicate ed accolte.

(2) Ferrara, Taddei, 1920.

(3) In pubblicazione. Vi si delineano metodicamente i preliminari del *diritto di nazionalità.*

(4) Torino, Un. Tip. Ed. Torin. 1912.

(5) Cagli, Balloni, 1914.

Tempus construendi

L' autore crede opportuno di dividere questo lavoro in due parti: la prima d' indole generale e teorica, la seconda d' indole concreta e pratica.

La prima parte può anche valere come introduzione teoretica e come breve, ma necessaria e indispensabile, premessa e chiarimento dei concetti, e, giacchè siamo in sede giuridica, degli istituti della seconda, senza della quale premessa, i punti stabiliti e schematizzati in tante proposizioni staccate, potrebbero sembrare oscuri od essere tacciati di astrattismo, di utopismo e di empirismo.

La seconda parte è preceduta da nove osservazioni preliminari, *che trattano e discutono, nella forma più breve e schematica possibile, alcuni dei principali argomenti e problemi inerenti alla costituzione della Lega delle Nazioni.*

L' autore crede opportuno di dichiarare che tiene sopratutto alla prima parte teorica del lavoro — che è la vera sostanza della presente Memoria —, e meno alla seconda, la quale, per sua natura, è, e non può essere — mancando in tema di Lega delle Nazioni il sostrato reale di fatto — che empirica, e non può non sapere di progettismo e di empirismo. A rigore, la prima parte, mirante a determinare, come dice il tema, la forma *di costituzione della Lega delle Nazioni,* esaurisce *tutto il lavoro, la* forma *dovendosi intendere, a giudizio dell'autore, come l'*essenza logica *o il principio costitutivo teoretico della costituenda Lega. Pure, è*

sembrato opportuno di scendere all' applicazione pratica del concetto o forma di Lega delle Nazioni, per dare un esempio o il concetto rappresentativo *della Lega, e per dare maggior chiarezza ai nostri ragionamenti teorici, pur riconoscendo, e sapendo anzi in precedenza, le inevitabili e immancabili deficienze imperfezioni difficoltà e incongruenze di una esemplificazione pratica nella materia trattata. Le debolezze pratiche dalla seconda parte saranno — è sperabile — in parte riscattate dalle nove osservazioni preliminari, sulle quali l'A. si permette di richiamare, oltre che sulla prima parte, l' attenzione benevola dei giudicanti.*

Resta, dopo queste osservazioni, della seconda parte, il valore, dirò così, dimostrativo o rappresentativo — didattico. *Questo valore ha voluto particolarmente attribuirle l' autore. Non altro. La logica formale, e quindi anche la logica giuridica, si può farla* a priori, *ma la realtà, sulla quale la Giurisprudenza costruisce i suoi concetti ed istituti, è sempre* a posteriori.

28 Dicembre 1918.

INDICE

PARTE I.

CAP. I — **Posizione del concetto e osservazioni generali.**

1. — La convivenza umana — i suoi bisogni — le istituzioni sociali — le formazioni politiche — lo Stato — La Lega delle Nazioni — Concetto della Lega . *pag.* 1
2. — Il fine supremo della Lega, e la Pace . . . . . » 3
3. — Paralogismi giuridici in tèma di Lega delle Nazioni » 4

CAP. II — **I presupposti giuridici della Lega delle Nazioni.**

4. — Analisi critica del concetto di sovranità e di indipendenza statale. . . . . *pag.* 6
5. — La critica della teoria dell'autolimite statale . . » 9
6. — La crisi e la revisione del concetto dello Stato . » 12
7. — Astrattismo e attualismo nelle costruzioni giuridiche internazionali . . . . . » 22
8. — Critica del concetto dello Stato, e della Lega delle Nazioni, come *unità concreta*. Lo Stato, e la Lega, come sintesi logica di rapporti giuridici . . . . » 26
9. — L'umanità mondiale, come limite *giuridico* dello Stato, e come legge interna della Lega delle Nazioni. Superazione del concetto di autolimite. . . » 29

CAP. III — **La forma logica di organizzazione della Lega delle Nazioni.**

10. — Con lo Stato, senza lo Stato, od oltre lo Stato? — Lo Stato e la Civiltà . . . . . *pag.* 32

11. — Le diverse forme o idee di Lega delle Nazioni — *a)* L'idea *federale* . . . . . *pag.* 34
12. — *b)* L'idea *imperiale-economica* . . . . . » 35
13. — *c)* L'idea *nazionale* . . . . . » 36
14. — *d)* L'idea *plurinazionale* . . . . . » 39
15. — *e)* L'idea *Sindacale-federale-nazionale* — Sindacalismo e Nazionalità — Il « Sindacalismo Nazionale » — » 40
16. — Contrasti sociali e contrasti nazionali. — Socialismo e Nazionalità. — L'essenza della Idea Nazionale e la sua perennità ideale e storica . . . . . » 45
17. — Passaggio dalla concezione teorica all'applicazione pratica . . . . . » 51
18. — Classificazione delle diverse forme di organizzazione della Lega . . . . . » 51

PARTE II.

Cap. I — **Osservazioni preliminari.**

19. — La trasformazione dello Stato, indispensabile per l'organizzazione della Lega . . . . . *pag.* 55
20. — Costituzione famigliare e demografia degli Stati — Etnicismo. — Lotte sociali e lotte di razze. — Pericolo di sovrapposizione delle seconde alle prime » 55
21. — Universalità e adattabilità mondiale degli ordinamenti sindacali. — Critica del costituzionalismo astratto. — Società e Stato . . . . . » 56
22. — Analisi delle forme attuali del Sindacalismo operaio — *Federazione di mestiere e Camere del Lavoro*. » 58
23 — *Cultura e interessi* — « Esclusivismo » e « comunicazione » delle culture nazionali . . . . . » 61
24. — Le colonie . . . . . » 65
25. — L'emigrazione. . . . . » 66
26. — La politica economica internazionale. . . . . » 67
27. — Le sansazioni. . . . . » 67

Cap. II — **I capisaldi della Lega delle Nazioni.**

28 — Organizzazione della Lega delle Nazioni . . . . » 69
29. — La Rappresentanza ed i suoi organi . . . . . » 70
30. — I Poteri della Lega . . . . . » 72

31. — Le Federazioni economiche internazionali . . . . *pag.* 72
32. — Diritto e sovranità nel sistema della Lega — Stati nazionali — Stati protetti — « Stati della Lega » . » 73
33. — Gli affari internazionali . . . . . » 75
34. — La stampa . . . . . » 76
35. — La finanza internazionale . . . . . » 77
36. — I controlli internazionali . . . . . » 77
37. — La Giurisdizione internazionale . . . . . » 78
38. — La forza pubblica internazionale e le sanzioni . . » 78
39. — Delitto, e diritto penale internazionale . . . . . » 79

40. — CONCLUSIONE . . . . . » 80

41. — APPENDICE . . . . . » 83

PARTE PRIMA

CAPITOLO I.

Posizione del concetto e osservazioni generali.

1. — È uopo innanzi tutto stabilire che, per rispondere al tema proposto, bisogna, se non accettare, presupporre già accettato il concetto giuridico di Lega delle Nazioni, sia pur prescindendo dall'analisi, dalla valutazione e dalla determinazione critica e storica esatta di esso.

Valga, ad ogni modo, la seguente considerazione. — Il fatto più elementare della convivenza umana è il sorgere e svilupparsi dei bisogni umani, con la tendenza costante della ricerca dei mezzi per appagarli. Il fatto della convivenza moltiplica, intreccia e rende sempre più progrediti e complessi questi bisogni, Molti di questi bisogni hanno caratteri permanenti e determinano. in modo esso pure permanente, il costituirsi progressivo di mezzi adeguati e permanenti per appagarli. Si iniziano e si consolidano così dei particolari organismi etici, che costituiscono quella che la scienza politica e sociale chiama le *unità di scopo*. Questi organismi etici, dai più piccoli e ristretti ai più grandi e ai più ampi, sono un *insieme* di usi e consuetudini, di norme del costume e della tradizione, che prendono, nello spazio e nel tempo, il corpo visibile di quelle unità etiche che si chiamano e si sono sempre chiamate: *istituzioni*.

Bisogni di difesa sociale, economici, morali, religiosi, di cultura, di beneficenza ecc. ecc. determinano il sorgere di istituzioni politiche, economiche, morali, religiose, di cultura, di beneficenza. Va notato che come i bisogni s'intrecciano, interferiscono

e si fondono, così le istituzioni, da quelli determinate, tendono a unirsi e a comporsi quasi in un solo tessuto connettivo. Le istituzioni diventano, così, elementi costitutivi e organici di un organismo e di un' istituzione unitaria più vasta e comprensiva, che è lo Stato. Lo Stato da un lato è un' istituzione eminentemente e prettamente *giuridica*, sorta dal bisogno della difesa interna ed esterna; dall' altro è il complesso di tutte le istituzioni e il simbolo riassuntivo di tutti i bisogni umani della socievolezza (1). —

È stabilito così che tutte le sociali istituzioni, fino a quella più universale e onnicomprensiva, che è lo Stato, hanno per loro origine i bisogni. Il bisogno è il primo dato della Sociologia politica. E il bisogno che in sociologia, come in biologia, eccita e crea la funzione, ed è, a sua volta, per il noto principio biologico della *potenza plastica della funzione*, la funzione che produce e che costituisce l' organo.

Se queste considerazioni, oramai pacifiche nella Scienza sociale e pubblicistica, valgono per lo Stato, noi crediamo che valgano medesimamente per la Lega delle Nazioni, che, con un vocabolo solo, potremmo anche denominare l' *Interstato*.

Qual' è, in fatti, la finalità essenziale specifica primigenia della Lega delle Nazioni? — Il mantenimento e l' assicurazione della pace fra le diverse Nazioni o Stati, — come finalità essenziale specifica e primigenia dello Stato, è il mantenimento della pace fra i diversi individui, fra le famiglie e i gruppi sociali. Donde sorge ora questa finalità? La finalità, e quindi l' istituzione nella quale essa si esplica, funziona, si realizza e si incarna e personifica, sorge dal bisogno, universalmente oggi sentito, di conquistare non solo, ma di mantenere stabilmente e duraturamente, e di garantire la pace fra le Nazioni. Anche in questo caso, il bisogno, e cioè il bisogno della pace mondiale, è il *dato* primo e fondamentale. È quindi in funzione diretta di questo bisogno, che il concetto di Lega delle Nazioni, va posto e va studiato e definito.

Il bisogno della pace. Primo punto. — Le istituzioni che questo bisogno tendono congiuntamente a realizzare. Secondo punto. — La

---

(1) V. P. Chimienti. *Manuale di Diritto Costituzionale, Parte generale, Athenaeum*, Roma MCMXVIII, dal quale citiamo, pag. 6, 7, 8.

sintesi o il complesso di queste istituzioni di pace, o Lega delle Nazioni. Terzo punto.

L' essenza, l'origine di tutte le istituzioni sociali, dalla più piccola associazione alla più vasta e mai finora realizzatasi nella storia umana, che è la Lega delle Nazioni, è così una sola, e uno solo è il processo di loro formazione storica, così per la più ristretta associazione o corporazione territoriale, come il clan, la famiglia antica, così per quella vasta corporazione mondiale, che è la Lega delle Nazioni.

Definiamo così la Lega delle Nazioni: l' *istituzione giuridica mondiale* (o complesso d' istituzioni giuridiche) *destinata al mantenimento e all' assicurazione della pace nel mondo.*

Veniamo ora a parlare, entrando nel nostro tema, della forma di costituzione di questa Lega, e, più propriamente, in senso limitativo, della forma più adatta per rendere l'unione attuabile e duratura.

2. — S'è visto che la Lega delle Nazioni sorge dal bisogno mondiale della pace, bisogno che si prospetta nella coscienza come *finalità* della pace. Il problema è questo: Potranno, dovranno, dopo la presente, venire altre guerre? Dovremo far nascere, o dovremo evitare, ad ogni costo, le altre guerre che sopravvengono? Dovremo discutere questo tema con la riserva mentale della possibilità e della secondabilità di altre guerre? — A noi sembra che, per metterci a discutere il tema della Lega delle Nazioni, sia pure sopra un terreno teorico, necessiti, come condizione *sine qua non*, postulare l' assoluta esclusione dell' ipotesi della guerra e avvisare, ad ogni costo, ai mezzi atti a dare alla umanità una organizzazione e una costituzione giuridica integrale, rispetto alla quale l' idea e il fatto della guerra, abbiano lo stesso valore e significato che il delitto individuale rispetto allo Stato, o, al più, il carattere di eccezione, come, del resto, la legittima difesa e l' auto-difesa in diritto pubblico interno, di anomalia o di sopravvivenza atavica e preistorica.

Come lo Stato sorge dal bisogno di eleminare e di escludere le violenze private, così la Lega delle Nazioni sorge dal bisogno di escludere le guerre.

In che consiste questa organizzazione giuridica integrale dell' umanità?

È appena necessario osservare che è inammissibile che la Lega delle Nazioni possa costituirsi, non comprendendo nel suo

ambito logico e giuridico, *tutti* gli Stati esistenti ed escludendone anzi altri, o permettendo che certi Stati non ne facciano parte. La Lega della Nazioni è, anzi tutto e sopra tutto, e deve essere, la Lega *delle* Nazioni, e non la Lega di *alcune* Nazioni o di un gruppo di esse *contro* altre, o *verso* altre Nazioni. Com'è assurdo, nel diritto interno statale, che un solo individuo, o famiglia o classe sociale, sia e viva fuori ed eventualmente contro lo Stato, come per tutti ne ha insegnato il Rousseau, così è assurdo che, posta la Lega delle Nazioni, anche una sola Nazione resti fuori della Lega e del diritto interno interstatale della Lega. O tutti, o nessuno. Non c'è via di mezzo. Per la contraddizione che nol consente!

Ciò posto, come dobbiamo denominare questa organizzazione giuridica integrale dell'umanità? In che relazione, teoretica e storica, essa si trova con i Disegni e i Progetti di organizzazione internazionale del passato e dei cosi detti *Utopisti* del Diritto Internazionale?

Tralasciamo di rispondere a quest'utlimo punto, che darebbe alla nostra trattazione un carattere dottrinale, ma stabiliamo che molte possono essere, e sono, le denominazioni di questa giuridica organizzazione dell'umanità.

Si può, invero, denominarla o « Lega delle Nazioni » o « Società » o « Associazione delle Nazioni », o « Lega » o « Società di Stati », o « Lega dei Popoli », o « Società Internazionale ». Noi adotteremo, in questo lavoro, la denominazione, di cui nel tema, di « Lega delle Nazioni », senza qui addentrarci nell'esame critico delle diverse denominazioni e delle ragioni di preferenza di una più tosto che dell'altra.

3. Ma non si può stabilire quale sia l'organizzazione migliore e più adatta della Lega delle Nazioni, se prima non si discutono, sia pur brevemente, come è consentito in questa introduzione, e se prima non si eliminano alcuni errori e pregiudizi dottrinali, che sono dei veri e propri *paragolismi giuridici* e degli inciampi ed ostacoli logici gravissimi alla formazione e alla fissazione del *concetto* e dell'*istituto* della Lega.

Gli errori o i paralogismi sono tre:

1.° — che si possa parlare di Lega delle Nazioni senza toccare e sottoporre a revisione — e anzi col volere lasciare invulnerato e invulnerabile — il concetto fondamentale del diritto pubblico interno finora vigente, la *sovranità* statale;

2.° — che si debba parlare di una « crisi del diritto internazionale », e non anche di una ben più profonda e grave « crisi del diritto costituzionale », e che si possa discutere del concetto di Lega delle Nazioni, senza rimettere in discussione il concetto stesso di Stato, e profondamente trasformarlo ;

3.° — che si debba, nella discussione della forma migliore di costituzione della Lega delle Nazioni, partire da dati internazionali inesistenti e imaginari, e cioè da ciò che non si è finora realizzato, e non più tosto invece da dati, e da realtà di fatto internazionali già fatte e facentisi, e, se non completamente formate, in attiva formazione, o, in altri termini, da ciò che di internazionale si è già finora praticamente e storicamente realizzato ; che si possa e debba partire, per la costituzione della forma della Lega, dall'avvenire..., con criterio puramente e puerilmente progettistico astratto, e che non debbasi partire invece dal passato, con criterio sanamente storico, pratico, come ne ha, per tutti, in questa delicata materia, insegnato il Savigny (1).

Ci sarebbe un quarto errore, e consiste in ciò, che, prendendosi come punto di partenza un falso, falsissimo concetto dello Stato, lo Stato, cioè, considerato non pure come « unità logica astratta », risultante da un complesso di istituzioni, solo per virtù di procedimenti logici di astrazione, ridotte a unità, ma anche come vera e propria « unità reale » concreta, la Lega delle Nazioni debba intendersi come una « società » o un corpo « sui generis », omogeneo, semplice, compatto, indiviso, e indivisibile, non pure logicamente e astrattamente, ma anche realmente, e non più tosto invece come un complesso armonico e funzionale di istituzioni, e anzi come il tessuto connettivo di esse istituzioni.

Esaminiamo a parte questi tre errori, limitandoci, in rapporto al quarto, che sarebbe anche il più grave e delicato e il più suscettivo di una lunga discussione teorica, a brevi cenni, e chiariamo così, in linea pregiudiziale, il nostro punto di vista.

Affermiamo, dunque, e innanzi tutto, l'assoluta necessità, perchè la Lega delle Nazioni sia pensabile ed effettuabile, pensabile come concetto, ed effettuabile come istituto, di stabilire questi tre principali presupposti giuridici o capisaldi della Lega delle Nazioni:

---

(1) Savigny, *Sistema del diritto romano attuale* (trad. it. V. Scialoia, Torino 1886, I).

1. Revisione e riforma del concetto giuridico d' « indipendenza statale » e di « sovranità »;

2. Revisione e trasformazione del concetto dello Stato;

3. Stabilimento della Lega delle Nazioni sulle effettive formazioni, strutture o istituzioni internazionali già sorte, in relazione a dati bisogni finora attivi e suggestivi nella coscienza della società nel tempo, e funzionanti nello spazio.

CAPITOLO II.

I presupposti giuridici della Lega delle Nazioni.

4. « La sovranità ». — È, o è stata finora, e cioè fino alla attuale fase di evoluzione dell'idea statale, l'essenza e la caratteristica differenziale dello Stato. Se non si mantiene questo carattere differenziale dello Stato, di fronte alle altre corporazioni territoriali, si perde completamente la nozione stessa dello Stato. La sovranità è stata fino a oggi, e lo è ancora, più che un postulato, un vero e proprio assioma in Diritto Pubblico, tanto più se si consideri che le opposte teorie al riguardo, e citiamo per esempio quelle germaniche del Laband, del Jellinek, del Rosin, del Preuss, sono contradditorie, ovvero cadono in una vuota fraseologia con termini ambigui ed equivoci. Ora, la sovranità è dotata di un carattere suo proprio, che è la *illimitabilità giuridica* la quale illimitabilità, a sua volta, ha il carattere di mero *fatto*, e ciò ad onta delle infinite arti e industrie logiche dei giuristi di volere giuridificare, in senso assoluto, — specie con il concetto tecnico-giuridico della persona giuridica statale — lo Stato, e di volere costruire quindi il così detto *Stato giuridico*, che è lo Stato sovrano, che *sovranamente*, con atto della stessa sua volontà (auto-limite), si limita da sè.

La *illimitabilità giuridica* dello Stato, checchè si dica e si continui a dire in contrario dalle scuole idealistiche o personalistiche di diritto pubblico, ha carattere di mero fatto, e perciò la sovranità, che in quella illimitabilità appunto consiste, porta in se stessa la giustificazione del puro prepotere del fatto, giacchè lo Stato non può derivare il principio fondamentale del proprio diritto pubblico se non da se stesso, mai da un ordine

giuridico superiore. Di qui, la impossibilità effettuale, finora, nelle relazioni storiche e giuridiche delle Nazioni, di una società *giuridica* internazionale e il carattere anzi *aniarchico*, come è da molti esplicitamente riconosciuto, della Società degli Stati, e la definizione, contradditoria però, del Jellinek, del diritto internazionale, come un diritto anarchico; diciamo contradditoria nel senso che diritto = coercizione, e anarchia significa *assenza di coercizione*.

E qui non è male determinare, appoggiandoci alla più autorevole dottrina, il concetto stesso dello Stato, richiamando nozioni già stabilite fin dal principio.

L'esperienza prova, scrive il Ranelletti, che si costituiscono volontariamente associazioni, per favorire lo sviluppo dei propri membri, la soddisfazione piena della loro esistenza, per soccorrerli in dati casi (1). Il diritto regola l'operare di ognuno in rapporto agli altri, allo scopo di *asssicurare* nella società la pace, la tranquillità, la sicurezza, quindi l'equilibro, la coesistenza; di assicurare fra gli uomini la cooperazione e tutti i vantaggi che essa può dare; di assicurare agli individui più deboli un riguardo ragionevole, per il loro interesse, *garantirli contro gli abusi dei forti...*, e tutto ciò allo scopo che ciascuno possa liberamente e armonicamente, accanto e insieme con gli altri, esplicare e godere le proprie energie, per i fini dell'esistenza (2). Il subbietto che, nella nostra società, traduce ed esprime in norme giuridiche le condizioni ed esigenze fondamentali della vita in comune, è lo Stato (3). È lo Stato, dunque, che fa valere il diritto, esercitando la coazione contro i riluttanti, e l'attuazione coattiva del diritto è la funzione propria e specifica, ed esclusivamente *giuridica*, dello Stato (4). Questa funzione è, nei rapporti interni ed esterni, la così detta funzione di *garanzia* dello Stato. Al bisogno di questa garanzia, prima nei rapporti *esterni* e poi *interni*, deve in fatti lo Stato la ragione prima della sua formazione (5).

Non basta. Lo Stato è compreso nel concetto di Società, però si distingue da essa, e si contrappone a tutti gli altri gruppi,

---

(1) Ranelletti, *Principi di Diritto Amministrativo, Vol. I., Introduzione e Nozioni Fondamentali*, Napoli, 1912, p. 53-54.

(2) Ranelletti, *op. cit, pag. 59.*

(3) Ranelletti, *op cit., pag. 61.*

(4) Ranelletti, *op. cit., pag. 65.*

(5) Ranelletti, *op. cit., pag. 68.*

nel senso che esso si pone nella società come l'organo *massimo* di soddisfazione degli interessi *generali* (1). In ogni collettività umana, organizzata ad unità, per raggiungere dati scopi, e così nello Stato, occorre una volontà o potere superiore (2).

La suprema potestà dello Stato è la così detta *potestà d'imperio*, che è potere, come già si è osservato, giuridicamente incondizionato, di imporre la propria volontà agli altri. Questo potere è originario e non deriva da altra volontà superiore e precedente, e, perciò, non solo, osserviamolo subito, non ammetterebbe, in quanto tale, e in quanto resti tale, sopra di sè, e non deriverebbe da quel *Superiore giuridico*, che sarebbe la Lega delle Nazioni, in una mutata situazione di sopporti, ma, a rigore, logicamente e giuridicamente, lo escluderebbe. La potestà d'imperio dello Stato è *sovrana* cioè suprema, indipendente, in quanto è libera in ogni direzione e superiore ad ogni potere, che, elimina, sopra di sè. La sovranità, definiamola col Ranelletti, è la capacità di determinarsi *esclusivamente* con la propria volontà. E la sovranità, a rigore di termini, non sarebbe nè meno essa, scrive il Ranelletti, la qualità *a priori* dello Stato, ma la qualità prima è la *potestà d'imperio* (3).

Si conoscono ora le conseguenze assurde, culminate nella *condotta* della Stato germanico nella guerra attuale e già rilevate, in sede giuridica, da qualche nostro scrittore, ma perfettamente coerenti alle premesse, del concetto dello Stato sovrano e della teoria dell'onnipotenza statale, o dell'autolimite.

Domandiamo: È possibile costituire la Lega delle Nazioni, e rendere finalmente positivo e vigente, e cioè coattivo, e non... anarchico, il diritto internazionale, lasciando inalterato e illeso il concetto di sovranità dello Stato, che è il vero tallone di Achille delle relazioni internazionali pacifiche dei popoli? — Rispondiamo subito: Non è possibile, e urge, sopra tutto e innanzi tutto, se si vuole politicamente e seriamente, con i fatti e non con le parole, e con le semplici intenzioni, parlare di Lega delle Nazioni, toccare profondamente e modificare il concetto di sovranità e attribuire alla Lega delle Nazioni, in parte trasfor-

---

(1) Ranelletti, *op. cit., pag. 103*
(2) Ranelletti, *op. cit., pag. 118, 119.*
(3) Ranelletti, *op. cit., pag. 123.*

mandoli, gli attributi, i caratteri e i fini, se non tutti, almeno quelli più essenziali, di sovranità statale; facendo sì che, come, dal bisogno della pace, della sicurezza e della garanzia interna, specie contro i forti e i prepotenti, è sorta (1) quella collettività umana, organizzata a unità ed espressa in una volontà superiore o potestà d'imperio, che è lo Stato, così, dal bisogno della pace, della sicurezza esterna e mondiale, specie contro gli Stati più forti e prepotenti, e a favore dei più pacifici, deboli e tranquilli, sorga qnell'organizzazione giuridica dell'umanità ordinata a unità ed espressa in una superiore volontà e *forza d'imperio* internazionale, o meglio supernazionale (non è lo Stato meglio e più che autorità e forza interindividuale, autorità e forza superindividuale?), e in una conseguente vera e propria sovranità mondiale, che è la « Lega delle Nazioni », che andrebbe, allora, rigorosamente chiamata *Superstato*, e non *Interstato*.

5. « L'auto-limite ». — Connesso al concetto di sovranità, ed anzi il vero o presunto fondamento giuridico-filosofico della sovranità, è il concetto di auto-limite statale: concetto, intorno al quale s'è svolto da più di 50 anni, e potremmo dire fin da Rousseau e da Hegel, una intera cospicua letteratura (2). L'auto-limite è, in vero, il *leit-motiv* di tutta quella vera e propria *poesia giuridica* che è la famosa dottrina tedesca dello Stato, con tutte le sue forti ripercussioni in Italia, e, un po' prima della guerra, anche in Francia (3).

Prendiamo, per tutte, la dottrina del più grande moderno pubblicista tedesco, e del maestro più autorevole di tutta la scuola, Jellinek.

Non il diritto fa lo Stato, ma lo Stato fa il diritto.

Ciò che caratterizza lo Stato è l'*auto-determinazione*, cioè la facoltà, che è sua soltanto, di determinarsi da sè e per mezzo

---

(1) Qui è il caso di richiamare la nota teorica del Vico, che dalla collazione dei singoli poteri familiari dei capi di famiglia, faceva nascere la Città o lo Stato.

(2) V. su ciò il mio *Stato di diritto*, Parte I., Cagli, Balloni, 1914.

(3) V. i lavori, notissimi, di Michoud, di Hauriou, acutamente criticati dal Duguit, e le traduzioni, con prefazioni dei migliori pubblicisti francesi, dei classici trattati tedeschi di diritto pubblico, di Laband, di Jellinek, di Otto Mayer, nonchè di *Jhering*, per dire solo dei maggiori.

della sua propria volontà. Così all' interno, così all' esterno, lo Stato sovrano ha la potenza esclusiva di auto-determinazione (Selbstbestimmung), Ma, come lo Stato ha la facoltà di auto-determinazione, così ha la facoltà di autolimitazione (Selbstbeschränkung), e come riconosce altre persone a lato e al di sotto di sè, così esso si crea un suo diritto all' interno e all' esterno. Il suo diritto trova un limite — sono veri e propri misteri ! — quelli che altrove abbiamo chiamati i misteri del Diritto Pubblico ! — nel diritto riconosciuto a un' altra persona. Per mezzo dell' auto-limite, lo Stato dà alla sua volontà un contenuto concreto, che lo lega (?). Esso separa il suo dominio da quello dell' attività privata, si subordina anche, in molti casi, al diritto privato, riconosce la personalità agli Stati stranieri (salvo poi a violare la neutralità del Belgio e a calpestare una persona internazionale *giuridicamente* riconosciuta come il Belgio !) e *lega* la sua volontà con il suo ingresso nell' ordine internazionale. Infine, in virtù della autolimitazione — il vero dito di Dio o il fiato dello Spirito Santo ! — la forza fisica diviene forza morale (1). — E potremmo legittimamente aggiungere — dopo la grande prova della guerra tedesca — che, a sua volta, la forza morale si ritrasforma in forza fisica, o, per meglio dire, e più esattamente, in brutalità barbarica !

Ma senza andare al Iellinek, ecco come, da un altro poeta del diritto, viene mirabilmente scolpito e definito l' auto-limite statale. — Il risorgimento d' Italia, diceva il nostro Camillo De Meis, non doveva essere la morte di altre libere nazioni. « Chi arresterà l'Italia nei suoi confini nazionali ? », egli si chiedea. — « Lei stessa, rispondeva, la sua vera natura, la sua coscienza politico-nazionale. Questa ha in se stessa — e qui si sente Hegel ! — il suo limite : lo Stato italiano è la forma, la coscienza, l' io comune d' una nazione italiana ; e dove la nazione finisca, là si arresta e finisce naturalmente lo Stato ; e ivi finirebbe ugualmente se non ci fossero l' Alpi e il mare, e tutto fosse intorno una pianura interminata. Ci sarebbe sempre il confine morale, e basterebbe piantarci il palo con una scritta che dicesse: «Nazione - Stato Italiano» (2). —

---

(1) Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, 1887, *pag. 197-98*.

(2) Citato dal Cesarini Sforza, *La Filosofia giuridica del Risorgimento*, n *Rivista d' Italia*, Dicembre 1916, p. 764.

Bello, bellissimo ; ma cose belle a dirsi, ma difficili a farsi: così che noi, con tutto il rispetto a Iellinek, con tutta la sincera ammirazione intellettuale per la sua poesia giuridica, che, tradotta in... prosa, diventa quella orribile realtà, che tutti conosciamo, oramai, dopo le dure e sanguinose lezioni dell' esperienza, e con tutto il rispetto a De Meis, che mette, è vero, da perfetto pensatore italiano, più storia e più realismo spirituale nel vuoto e schematico formalismo giuridico tedesco dell' auto-limite di Iellinek, rimaniamo fermi nell' opinione che si deve, prima di tutto, in tèma di Lega delle Nazioni, rivedere e modificare il concetto di sovranità e quello di auto-limite, che gli sta a base, e facciamo completamente nostre le incisive e forti osservazioni di un giurista e di un nostro uomo politico, l' On. Carlo Schanzer, (1) che ci piace qui di riferire.

— « Fra gli effetti più certi e più importanti della guerra mondiale, sarà senza dubbio una profonda rivoluzione del diritto pubblico, sia nei riguardi internazionali, sia nei *costituzionali.* — Fin qui, nonostante l' alto grado di civiltà raggiunta, il mondo, in quanto ai rapporti fra i popoli, ha vissuto in uno stato di natura e di anarchia, poichè la sovranità assoluta attribuita a ogni singolo Stato, equivale, al potere degli Stati, di sottrarsi a ogni legge internazionale. — Il così detto diritto internazionale, elaborato attraverso ai secoli della civiltà europea, è stato un diritto imperfetto (... poetico !) in quanto mancava di sanzione e di coazione. — Il pensiero fondamentale del Presidente Wilson è di sostituire allo stato di natura, nei rapporti fra i popoli, uno Stato di diritto. Questo è il significato della Lega fra le Nazioni. Organizzare il consorzio internazionale sulla base del diritto, significa creare le norme imperative per tutti i membri del consorzio stesso, con le *conseguenti limitazioni per la sovranità di ciascuno di essi* ed instaurare, in pari tempo, le sanzioni ed i *mezzi* di *coazione.* — L' ordine e la conservazione della pace, valgono bene alcune parziali rinunzie alla sfrenata libertà d' azione nei rapporti internazionali ; così come nei rapporti interni di ogni Stato, l'ordine e la pace fra i cittadini sono il frutto e il compenso del sacrificio parziale delle libertà individuali ». —

---

(1) *L' ora di Wilson e il Nuovo diritto pubblico mondiale,* nel giornale *L' Epoca,* Roma, 28 Ottobre 1918.

Altro dunque che diritto anarchico, e altro che considerare il diritto internazionale come una pura etica... dei rapporti internazionali! Qui si tratta semplicemente di questo: di rendere positivo, perfetto e coattivo il diritto internazionale, e di organizzare, vedremo poi come e in che forma, la Lega delle Nazioni, di rendere giuridico il diritto internazionale, di fondere anzi, una buona volta — e sulle basi sulle quali ogni diritto, *in quanto tale*, si erge (1), che sono la sanzione e la coazione, il *Diritto internazionale*.

6. — Veniamo ad esaminare il secondo errore, che, come si disse, consiste nel credere comunemente in una crisi... del diritto internazionale e non anche, e più, in una crisi del diritto costituzionale. Siamo invece del parere, fondato sull'osservazione dei fatti, che ben più grave e profonda della crisi dell'internazionale, è la crisi del costituzionale, che quest'ultima sia anzi la causa determinatrice della crisi del primo, che la guerra attuale, se determinò forti e radicali trasformazioni internazionali, ben più gravi e radicali ne determinerà nell'ordine costituzionale, che anzi sulle trasformazioni costituzionali interne, devono basarsi e prodursi le riforme internazionali, non viceversa, che, infine, non solo l'ordine giuridico fra gli Stati, ma lo stesso concetto e istituto dello Stato, va riveduto e corretto, come riveduto e corretto era, del resto, già, prima della guerra, in dottrina e in pratica.

Errore, ed errore capitale, sarebbe estendere e riferire i concetti e i procedimenti logici statali, che, come stiamo per dire, stanno da tempo in grave crisi, per non dire che hanno fatto completa bancarotta, alla costituenda Lega delle Nazioni!

Non possiamo qui dilungarci in un minuto esame storico e dottrinale, ma la credenza che lo Stato, nella sua entità logica tradizionale, e come più particolarmente ci viene dalla Rivoluzione francese e dall'accentramento monarchico dei secoli che vanno dalla caduta del feudalismo e dal M. Evo in poi, sia ancor intatto e in se stesso pacifico e olimpicamente sicuro e tranquillo, è autorevolmente combattuta da insigni giuristi e pub-

---

(1) V. Il mio volume *Il diritto e l'Autorità*, Torino 1912, Unione Tip. Ed. Torinese, Cap. III e IV: *La Coazione*.

blicisti, e, per tacere un' infinità di nomi, mi basti qui citare, per la Francia, il Duguit, autore di apprezzati volumi, pieni di pensiero e di originalità, e, per l' Italia, per quanto in disaccordo col Duguit, il Santi Romano, noto professore di diritto amministrativo nell' Ateneo di Pisa, e autore di una forte prolusione *Lo Stato Moderno e la sua crisi*, che noi, se non sapessimo di dilungarci troppo, volentieri e abbondantemente qui citeremmo. La *crisi* dello Stato moderno — e la frase caratteristica è proprio di un professore di diritto statale, il Romano — è un fatto, su cui non cade nessun dubbio. E diciamo di più: se dubbi teorici e pratici sorgono, o possono sorgere, sul concetto della futura Lega delle Nazioni, soggetto a un dubbio teorico e pratico gravissimo è lo Stato stesso, il tradizionale, lo storico... Stato. Lo Stato, cioè il passato, o si trasforma e si rinnova, o è destinato irreparabilmente a morire, a non sopravvivere, a essere travolto inesorabilmente da nuove, sconosciute e imprevedibili forme e strutture giuridiche e sociali. Questa guerra, ha, crediamo, accelerato il processo fatale di liquidazione del passato, degli ordini interni, non meno che degli esterni, ed essa segna — ecco la crisi di vita dell' avvenire! — l' epigenesi e l' epifania di nuove forme di esistenza e di istituzioni, oppure, e più esattamente, il rinnovamento delle antiche, credute falsamente, in tutto per sempre scomparse e sepolte, e l' innesto e l' incorporazione organica delle seconde con le prime. Noi, in altri termini, pensiamo che diritto costituzionale e internazionale, siano due termini reciproci che si influenzeranno l' uno con l' altro e che cumuleranno e combineranno sinteticamente i loro prodotti storici, che, insomma, dalla Lega delle Nazioni, uscirà riveduto, corretto e rifatto lo Stato, come, dallo Stato, profondamente cambiato (e se no, non è a parlarsi di Lega delle Nazioni, come per la sovranità di cui più sopra), uscirà non arbitrariamente e meccanicamente, ma organicamente e storicamente, la Lega delle Nazioni.

In che, brevemente, consiste la crisi dello Stato?

Si è già detto che lo Stato ci si porge dalla dottrina, e ci si è storicamente finora presentato, come una collettività suprema, distinta e contrapposto, nella sua superiore volontà e potestà sovrana, a tutte le altre umane collettività e organizzazioni. Dobbiamo risalire al *Contratto Sociale* di Roussseau e alla *Dichiarazione dei diritti*, per spiegarci il fatto. Ma questa *contrapposizione* dello Stato a tutte le altre corporazioni, è il punto culminante

e l'apogeo dello Stato e della sua potenza, ma è anche il suo tarlo roditore, il suo punto critico e patologico, l'inizio della sua debolezza, e la sua caduta o meglio capitombolo, dall'onnipotenza!

L'individualismo, o l'atomismo contrattualistico moderno, ruppe e disgregò i complessi sociali corporativi, lasciati in eredità alla società moderna dal M. Evo; spezzò le relazioni e i vincoli organici fra individuo e corporazione; isolò l'individuo e contrappose violentemente, come già scrisse il Bonghi (1), riducendo la società in un polverio di atomi singoli, — l'individuo allo Stato: donde la distanza — e la incompenetrabilità — dei due termini, e il conflitto anzi tra di essi, e l'antitesi, dall'individualismo spenceriano e anarchico, portato alle sue estreme conseguenze, tra l'individuo e lo Stato.

« Pur troppo — scrisse il compianto Petrone (2) — non può negarsi che, nella struttura della società contemporanea, manca quella stabile e solida membratura dei centri sociali, che contrassegna l'*Ancien Règime*, difettano quei nuclei di convivenza extracoattiva, che adempivano un tempo, il doppio ufficio di integrare l'operosità degli individui, dove questa facesse difetto, e di garantire e preservare, ad un tempo, dall'azione invasiva dello Stato, molte direzioni dell'attività umana, subordinandole alla disciplina di associazioni spontanee e di potestà morali e religiose. Ma pure ammessa la mobilità e l'instabilità dei gruppi di interessi, determinata dalla Rivoluzione, rimane vero ed incontestabile il fatto, che l'individuo non è pienamente isolato di fronte allo Stato e che tra i poteri coercitivi e lui, intramezza un complesso di relazioni e di combinazioni sociali, variamente intrecciate tra loro, un ordine, più o meno visibile, di *cristallizzazioni sociali*, come le denomina Mohl ». (3)

Questo complesso di relazioni e di interazioni sociali, di cui parlava il Petrone, espressione di associazione spontanea non più religiosa o morale, ma prettamente economico-professionale,

---

(1) R. Bonghi, *Storia dell'Europa durante la Rivoluzione Francese de 1789 al 1795*, vol. II. pag. 457-58, Torino 1894.

(2) *La Filosofia politica contemporanea*, pag. 6, Trani, 1892.

(3) V. Su ciò anche N. M. Fovel, *Scienza politica e Scienza dell'Amministrazione*, Cap. III. *I gruppi politici*, pag. 103 e seg., Bologna, Zanichelli, 1906 e ivi la illustrazione della teoria del Simmel sui rapporti fra lo *Stato e i gruppi sociali*.

è, se ben si nota, il così detto moderno Sindacalismo. Ed è il complesso di queste organizzazioni, secondo noi, il vero limite giuridico positivo e non negativo dello Stato, ed è il sindacalismo, cioè, la *chiave di volta* della trasformazione giuridica dello Stato, il principio di risoluzione della sua crisi, e la sua *cura ricostituente* e la premessa indispensabile, sia della trasformazione dello Stato e degli auspicati rivolgimenti costituzionali, sia della Lega delle Nazioni e dei non meno auspicati rivolgimenti internazionali.

Il sindacalismo integrale è, e dev'essere, il nuovo principio direttivo *architettonico* delle relazioni giuridiche interne ed internazionali, e intendiamo con la parola sindacalismo integrale, positivo o ricostruttivo, — da non confondersi con il puro sindacalismo operaio, parziale, inorganico, violento, negativo — riferirci a una sintesi storica e ideale dello Stato, al vertice e al centro del sistema sociale, e di un sistema sociale *organicamente* costruito e determinato, o dei sindacati, alla base e alla periferia.

E diamo ora la parola al Santi Romano, che, pur essendo un convinto sostenitore e credente della classica luminosa concezione dello Stato, non può a meno di tener conto, nello scritto citato (1), che è del 1910, del fermento delle nuove idee e tendenze, e di disegnare, in forma veramente magistrale, i tratti essenziali della crisi dello Stato moderno.

« Mediante una lunga serie di avvenimenti e attraverso a infinite e sottili modificazioni nella compagine intima della Società, così d'ordine economico, come d'ordine morale, venne consolidandosi e imponendosi il principio, che doveva prima apparire più rigoroso, mai non pienamente maturo, del così detto Stato di polizia e culminare poi nella figura dello Stato moderno. Il principio, cioè, che lo Stato, *rispetto agli individui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sè, che riduce ad unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria dotata di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto* » (p. 99). L'impersonalità del potere pubblico, o, meglio,

---

(1) *Lo Stato Moderno e la sua crisi*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, n. 3, Milano, 1910.

la personificazione del potere per mezzo dello Stato, concepito esso stesso come persona: ecco il principio fondamentale del diritto pubblico moderno: una *persona immateriale*, ma pur reale; un'entità non fittizia e imaginaria, ma che, pur non avendo corpo, riesce, per mezzo di delicati e meravigliosi congegni giuridici, a formarsi, manifestare e imporre una propria volontà; non ombra o spettro, ma vero principio di vita operante, se non per mezzo di un organismo nel senso vero e stretto della parola, col sussidio di un insieme di istituzioni, atteggiate e armonizzate a questo scopo » (pag. 100). Tuttavia — sempre il Romano — in seno allo Stato moderno, e spesso contro di esso, si moltiplicano e fioriscono, con vita rigogliosa ed effettiva potenza, una serie di organizzazioni ed associazioni che, alla loro volta, tendono a unirsi e collegarsi fra loro (1). Esse si propongono gli scopi speciali più disparati, ma tutti hanno un carattere comune: *quello di raggruppare gl'individui col criterio della loro professione, o, meglio, del loro interesse economico*. Sono federazioni o sindacati di operai, sindacati patronali, industriali, mercantili, di agrari, di funzionari; sono società cooperative, istituzioni di mutualità, camere di lavoro, leghe di resistenza o di previdenza, tutte costituite sul principio indicato, dal quale ricavano la loro collettiva fisionomia. Giustamente, in questo risorgere di tendenze corporative a base professionale, che furono già così fiorenti prima, che col sorgere dello Stato moderno, venissero quasi del tutto meno, si è visto il *maggior fatto dell'età contemporanea*: esso è, per lo meno, quello che si presenta *il più generale di tutti*, il più sicuro e il più facilmente constatabile. Non si tratta di un movimento artificiale, galvanizzato da dottrine più o meno seducenti: queste hanno in esso una parte del tutto secondaria, e la sua fonte principale sta nel *bisogno di una più salda e più organica compagine sociale*. Bisogno generalmente avvertito..., che viene stimolato da tutte le parti e secondato da tutti i partiti. Lo promuovono e lo agevolano coloro che mirano ad un sovvertimento generale, degli attuali ordinamenti, lo guardano con simpatia, come potente affermazione, di vitalità

(1) V. a questo proposito, nella più recente letteratura, in Italia, fra gli altri e fra i più autorevoli, gli scritti di Giorgio Arcoleo, e specialmente *Forme vecchie e idee nuove*, Bari, Laterza, 1909, e gli articoli del Prof. G Mosca, sul *Corriere della Sera*.

democratica, coloro che, pur rifuggendo da vie incostituzionali, vagheggiano riforme profonde e radicali; lo propugna anche ufficialmente la Chiesa cattolica che, specie con la enciclica *Rerum Novarum*, si è mostrata decisamente favorevole al sistema corporativo (p. 103). Il movimento si è oramai esteso e generalizzato e non si limita più, come in origine, ai soli operai. « E il così detto sindacalismo integrale (1) » (p. 104). —

Fin qui il Romano non fa che esporre e chiarire i lineamenti essenziali del sindacalismo, ma diamogli ancora la parola, per la critica della costituzione statale moderna, e quindi per l' accoglimento critico degli elementi veri e vivi del sindacalismo.

— L'odierna organizzazione statuale, scrive, per il fatto che si sente il bisogno di organizzazioni nuove, complementari ad essa, se pure non contrarie, si dimostra perciò stesso insufficiente. L'ordinamento politico che seguì alla rivoluzione francese — come del resto ogni altro che sia il prodotto di un rivolgimento catastrofico — porta con sè il suo peccato d' origine : quello cioè di essere eccessivamente semplice. Esso credette di trascurare una quantità di forze sociali...., considerandole come semplici sopravvivenze storiche, destinate a scomparire in brevissimo tempo. Peggio ancora : spesso non volle riconoscere ciò che dimostrava di avere ancora un' indistruttibile vitalità, solo per il timore che con tale riconoscimento, potesse darsi adito e pretesto alla ricostituzione del passato. Scomparsi e soppressi ceti e corporazioni, ridotti alla minima espressione persino i comuni, non si volle porre di fronte allo Stato che l' individuo, in apparenza armato di una serie infinita di diritti enfaticamente proclamati e con non costosa generosità largiti, *ma nel fatto non sempre protetto nei suoi legittimi interessi*..... Si capisce (però) che la vita sociale che non è mai dominata dalle regole giuridiche, ha continuato ad evolversi per suo conto e si è posta in contraddizione con un sistema non consono ad essa (P. 104).

Trattasi, dunque, di stabilire questo punto essenziale per la nostra indagine: che il diritto costituzionale moderno ha avuto, dopo la rivoluzione, specie nei paesi latini, uno sviluppo *mecca-*

(1) Di esso il massimo teorico è certamente il Duguit, di cui v. specialmente, *Le droit social individuel et la trasformation de l' État*. Paris, 1908.

nico, e non *organico*, e che ha portato una falsa antitesi, lo Stato e l'individuo; e c'è, in questa importantissima constatazione, da tirare, per rapporto al nostro tema, la conseguenza, che presenta da se nitida e indiscutibile, che non deve assolutamente il processo di formazione della Lega delle Nazioni, e cioè il diritto internazionale, svolgersi, anch'esso, meccanicamente e in forma semplice o semplicistica e secondo vuote e schematiche simmetrie formali esterne ed esornative, ma che deve, invece, svolgersi ed affettuarsi, in tutto e per tutto, organicamente, per modo che, vero e proprio *pendant* dell'antitesi Stato e individuo, non si ripeta l'antitesi Lega delle Nazioni, come ente assoluto, chiuso, compatto e incompenetrabile, da una parte, e le Nazioni, o gl'*individui statali*, dall'altra, e quel che è peggio, non si determini quella *sovrapposizione* della Lega delle Nazioni alle Nazioni, sovrapposizione, che la Storia recentissima, non meno che la dottrina più equilibrata ed autorevole, nega e respinge recisamente.

Teniamo conto di questa conseguenza di grave momento che si può riassumere in questo principio: *la Lega delle Nazioni non deve disciogliere e polverizzare le singole Nazioni, i singoli Stati e i singoli Complessi plurinazionali o pluristati, così come fece lo Stato moderno, che disciolse i ceti, le corporazioni e le classi,* ma essa, pur limitando, per mezzo dei Sindacati economici internazionali e per virtù di altri mezzi giuridici e metagiuridici le singole particolari nazionali sovranità, o Stati nazionali, deve risultare come si dirà, dall'insieme e dall'accordo dei singoli Stati nazionali, e passiamo oltre.

Non bisogna confondere il Sindacalismo operaio unilaterale, teorizzato di recente dal Sorel e discendente direttamente dalla concezione del *diritto economico* del Proudhon (1) contrapposto al *diritto politico* e auspicante una pura organizzazione sociale, costituita dalla federazione di gruppi sociali mutualisti, con il Sindacalismo generale e integrale, teorizzato, anche in Francia, dal Duguit, che intende, con finalità strettamente positive e costruttive, di dare alla Società umana, una coesione organica, che da secoli essa più non conosce; Sindacalismo integrale, che si

(1) PROUDHON, *Idée générale de la évolution au XIX siècle, Ouvres completés*, X, 1860 p. 252 e 260.

estende, diciamo col Romano, « a tutte le classi, cioè a tutti i gruppi e individui, appartenenti ad una data società, fra cui esiste una interdipendenza, particolarmente stretta, per il fatto che servono a una funzione del medesimo ordine, nella divisione del lavoro sociale », (p. 108).

Trattasi, com' è chiaro, di un movimento che non incide all' epidermide le istituzioni sociali economiche e politiche, ma che tocca le basi stesse dell'assetto sociale, specie la struttura economica e la forma della produzione dei beni sociali, perchè si ricavi da ultimo quest' unico effetto: la fine della *disorganizzazione* e dell' anarchia sociale, che fu il portato delle passate rivoluzioni e il principio dell'ordine sociale.

« Per quanto riguarda — più strettamente — la costituzione politica, sempre il Romano, si può anche sperare che il movimento corporativo sia diretto, non già a travolgere lo Stato, ma a completarne le deficenze e le lacune, che, come si è visto, presenta per necessario effetto della sua origine, » (p. 109).

Il Romano esplicitamente avverte che molte imperiose e chiare esigenze sociali non sono state tradotte e nè meno rilevate dall' attuale ordinamento statale, e ci si illuse di aver dato vita a delle compiute istituzioni giuridiche, quando non si erano, in realtà, che ottenute le forme, prive di contenuto, sistemi che erano, e sono ancora, da riempirsi. — Le costituzioni moderne hanno avuto bensì la pretesa di consacrare nel loro testo tutti i principi fondamentali del diritto pubblico, ma il più delle volte, non hanno fatto che accennare istituti, che poi non hanno regolato, e scrivere le intestazioni di capitoli, che non sono nemmeno abbozzati. Esse, per conseguenza, presentano una serie di lacune molto maggiori di quanto generalmente non si creda (p. 109). — «Ciò, conclude felicemente, fu ed è un bene, giacchè in tal modo è possibile che la lotta, la quale sembra dirigersi, nell'attuale momento, contro di esse, assuma diverso carattere, quando potrà constatare di rivolgersi in un campo in cui non ci sono trincee da abbattere, ma solo difese da innalzare. Costruire e non distruggere: è questo, più che altro, il compito che può e deve proporsi, rispetto all'ordinamento politico, l'evolversi dell' attuale vita sociale e, quando avrà costruito, probabilmente, i nuovi edifici non contrasteranno con la solida e severa archi-

tettura dello Stato moderno, ma poggieranno sulle stesse sue basi e ne costituiranno parti integranti. » (1) (p. 110). —

Così viene autorevolmente confermato il principio, già da noi posto, che il Sindacalismo, lunge dall'essere e dal comportarsi come elemento disgregatore e negatore dello Stato, come un suo nemico cioè, si comporta, rispetto allo Stato, come elemento d'integrazione, di ricostituzione, e di risoluzione della sua crisi, e come il mezzo, anzi, della sua rinascita, e cioè come il suo migliore amico. Il Sindacalismo non solo non nega così, ma riafferma lo Stato, lo potenzia e gli dà quel contenuto organico di vita sociale, che finora non ha avuto, e che, ignorando esso la vita sociale, e le sue reali esigenze e manifestazioni, non poteva avere!

Sindacato e Stato, Sindacalismo e Statismo, ecco i due termini reciproci, integrali e integrantisi, in una superiore unità, della nuova evoluzione storica dei rapporti sociali, economici e politici! Tralasciamo, perchè non rientra nel tèma, di occuparci dei profondi e radicali rivolgimenti sociali ed economici, e non solo politici e giuridici, costituzionali, e, come, di qui a poco vedremo, internazionali, del Sindacalismo, del quale ho creduto di dover qui solo fermare il concetto essenziale e sintetico.

Oui, l'État êst mort, scrive, accettando, ma per superarla, la frase del sindacalista Edouard Berth, il Duguit « Mais en même temps se constitue une autre forme d'État, plus large, plus souple, plus protectrice, plus humaine ». (2). E noi vorremmo aggiungere, più reale!

Così ci sembra di aver fatto vedere, come ci proponevamo in principio, che esiste una crisi del diritto costituzionale, che non è meno grave di quella del diritto internazionale; che chi nega la prima, meno visibile e più profonda, e si ferma sulla seconda, certo più visibile e macroscopica, si trova nella condizione di colui che, secondo le parole dell'Evangelo, accusava l'altro di avere una pagliuzza negli occhi, mentre aveva nei suoi una trave, e abbiamo, infine, fatto vedere in che debba con-

---

(1) E il Duguit, (*op. cit., p. 122*): «*Le grand mouvement d'intégration qu'est le Syndacalisme*, s'étend à toutes les classes. Il n'est qu'à son aurore. Il remplira tout notre siècle: il en sera certainement la marque caractéristique».

(2) Duguit, *Le droit social etc, cit. p. 38.*

sistere, giusta l'assunto, la revisione, la riforma, la trasformazione o rinnovazione del concetto dello Stato.

Le esplicazioni particolari d'ordine interno costituzionale, circa la nuova forma e il funzionamento dello Stato, specie, per ciò che concerne l'istituto della rappresentanza, la comparazione, l'origine agli organi legislativi nazionali e internazionali, saranno brevemente chiarite e segnate in seguito, e nella seconda parte di questo lavoro, quando tratteremo della forma *giuridico-politica* della Lega delle Nazioni; ma, dopo l'esame fatto della crisi dello Stato moderno, possiamo dire di aver ritrovato il vero principio costruttivo e sintetico, — solo che lo si estenda e *trasferisca* organicamente e metodicamente dall'ordine costituzionale a quello internazionale, — di risoluzione della crisi dello Stato e dell'ordine internazionale, non solo, ma di ricostituzione o di costituzione senz'altro sia dello Stato, o dei rapporti giuridici interni, che della Lega delle Nazioni, o dei rapporti giuridici esterni.

Il principio sindacalista, ecco il nostro principio formale metodico e sintetico, per la costruzione giuridica della Lega delle Nazioni, e il principio architettonico del nostro sistema, se è vero che ogni indagine ha bisogno di un principio metodico di studio, e che ogni sistema sociale, come ogni sistema teorico, ha bisogno di un *ubi consistam*, o, se ci è permesso, di un centro di sostegno di tutta la sua costruzione e impalcatura!

Possiamo dire con ciò di avere fatto un gran passo, e il più importante, per la soluzione del quesito proposto dalla Commissione di concorso, e possiamo senz'altro stabilire che — e le pagine che seguono completeranno e perfezioneranno la dimostrazione della nostra tesi — che oltre al principio *nazionale* (Nazionalismo), pur da molti posto a sostegno della Lega delle Nazioni, e a quello *federale* (1) (Federalismo), v'è luogo a un terzo principio, quello *sindacale* (Sindacalismo), il quale ultimo, a nostro vedere, si dimostra teoricamente e praticamente superiore all'uno e all'altro, perchè, potendo integrare e assorbire il primo e il secondo, risolve problemi e contraddizioni, che l'uno e l'altro sistema non risolvono e accentuano e lasciano invece

(1) In proposito, notevole è il recente volume di G. Agnelli e A. Cabiati, *Federazione Europea o Lega delle Nazioni?* — Bocca Editore, Torino, 1918.

insoluti, e perchè compone ad unità i due sistemi, accogliendo in sè gli elementi vivi e di vero del primo e del secondo.

Ci resta solo a chiarire i rapporti fra Sindacato e Nazione, e quindi tra Sindacalismo e Nazionalismo, rapporti che, diciamolo subito, sono per noi, non di esclusione, ma di reciproca limitazione, di integrazione e di temperamento organico; ma di questi rapporti ci occupiamo in seguito, nella seconda parte.

7. — Veniamo ora a discutere intorno al terzo errore, già più sopra formulato, avvertendo che gli elementi di questa discussione, già si trovano rinchiusi nella discussione del paragrafo precedente.

Bisogna fondare la Lega delle Nazioni, e le corrispettive relazioni giuridiche internazionali, su istituzioni e organizzazioni sociali e giuridiche nuove, assolutamente nuove, inesistenti nel passato e al presente, create *ex abrupto* da capo? O bisogna, invece, secondo procedimenti organici e non semplicistici, unilineari, simmetrici, meccanici, e perciò irreali, utopistici, empirici e astratti, fondare la Lega sulle effettive ed efficienti organizzazioni internazionali già esistenti, che solo devono svilupparsi e perfezionarsi, collegandosi, coordinandosi e integrandosi? Dobbiamo, in altri termini, costruire una Lega delle Nazioni astratta e astorica, o una Lega delle Nazioni concreta e storica? Dobbiamo mettere — capovolgendo l'ordine naturale delle cose — le radici di questa Lega nel cielo, o nella terra? nell'avvenire, o nel passato? in ciò che è esistito ed esiste già, o in ciò che non è mai esistito, e che perciò, con molta, probabilità non esisterà mai, e che anche esistendo, non avendo ragione d'essere, sarebbe un'esistenza fragile, caduca, effimera, e non duratura e organica? Nelle domande sono già contenute le risposte, che vieppiù si porgono chiare, se si tien conto del criterio sistematico e metodico della nostra indagine, quale oramai risulta, speriamo, evidente dalle fin qui svolte considerazioni. Sta bene che abbiamo, per modo di dire, rovesciato lo Stato, e cioè un caposaldo essenziale e da tutti accettato a occhi chiusi, e un dato della realtà attuale, e sta bene che sui rottami della realtà statale attuale, non è possibile, ed è anzi impresa assurda, venire a capo, a via di collegamento di essi, di una costruzione nuova. Non si può costruire l'avvenire con gli elementi inorganici e con i pezzi meccanici del passato! Ciò è vero; ma è vero altresì, come s'è visto già, che non pochi e non i meno cospicui elementi di vita

sociale, già si sono da tempo venuti svolgendo, nell'ordine esterno, non meno che in quello interno, e forse più nel primo, anzi che nel secondo, e si svolgono attivamente, anche oggi — se bene parzialmente e provvisoriamente interrotti e arrestati d' un colpo dalla guerra — in una maniera e in una forma extra statale e... molte volte anti-statale, premendo, certe volte sopraffacendo, e permeando, ad ogni modo, potentemente, di sè, nella sua struttura, e nell' esercizio delle sue funzioni, lo Stato e gli Stati.

Non è qui il caso di elencare semplicemente tutte queste istituzioni, d' indole economica, professionale, religiosa, culturale, giornalistica, artistica, sportiva, scientifica; — e diciamo *istituzioni* permanenti e aventi un che di organico e di stabile, e non solo *intese* aleatorie e provvisorie, — che, pur non entrando a rigore nella sfera giuridica dei singoli Stati, ed essendo anzi logicamente fuori dell' ambito di questi, e quindi, come si dice, *giuridicamente non rilevanti*, hanno esercitato, ed esercitano, ed eserciteranno.... il loro ruolo, sia nell' ordine interno che in quello esterno degli Stati (1). Dobbiamo sopprimere mentalmente e storicamente queste reali esistenti organizzazioni internazionali? e dobbiamo fare ciò, — quando, le principali e più cospicue tra queste già esistenti e funzionanti organizzazioni internazionali sono per l' appunto i Sindacati, le leghe, le federazioni, le confederazioni professionali, e non solo operaie, internazionali, sulle quali precipuamente, la Lega delle Nazioni deve fondarsi, e dalle quali essa deve organicamente enuclearsi e praticamente emanare? Dobbiamo distruggere tutto quello che s' è finora d' internazionale laboriosamente e genialmente creato dalla storia e dai pazienti e industri sforzi umani, e creare quello che non s' è finora mai prodotto, e che non si è prodotto, perchè non aveva finora la sua *ragione sufficiente* e la sua causa *intrinseca* di prodursi? — Noi crediamo, che non dobbiamo andare in cerca dell' avvenire ignoto, quando abbiamo nelle mani e sotto gli occhi il presente. Noi crediamo che non dobbiamo andare in cerca di una futura ipotetica Lega delle Nazioni, quando la Lega delle Nazioni l' abbiamo in certo modo, e in certe misure, proporzioni e dimensioni, limitate sì, ma organicamente destinate a

(1) Citiamo, per esempio, come il più tipico, l' *Istituto internazionale di Agricoltura*, con sede a Roma

svilupparsi e a ingrandirsi ed estendersi, già in atto. Sarebbe, dunque, l'errore più madornale, in questa materia, non tenere nella dovuta considerazione tutto ciò che d'internazionale s'è già finora operato e verificato, e abbandonarsi ai voli della fantasia e all'estro delle costruzioni astrologiche, e considerare, insomma, che in sede internazionale *tutto* sia da fare, e *nulla* fin ora si sia fatto. Noi opiniamo, invece, che in sede internazionale, molto, ma non tutto, sia da fare; che ci sia già qualche cosa di fatto e di facentesi, un *nucleo* sviluppantesi di concetti d'istituti e di fatti, e che da questo *qualche cosa* appunto, fattivo concreto e organico, bisogna muoverci e muoversi, non *aliunde*. Noi opiniamo, insomma, che *nihil sub sole novi*, e che, quindi, la Lega delle Nazioni non sia un fatto astratto, inesistente e di là da venire in senso totale, ma che potenzialmente, per quanto imperfettamente, allo stato organico, e direi protoplasmatico, esiste già, e funziona in atto. Diciamo di più: il protoplasma attivo e attuoso della Lega delle Nazioni, che, più che *costituenda*, è *costituita* e *costituente*, consiste, appunto, in quelle associazioni e strutture internazionali esistenti, e, specificando meglio, che già preesistevano, e che, crediamo, resisteranno, il più di esse almeno, alla guerra, e a questa sopravviveranno.

Il Savigny ci ha insegnato che le istituzioni che non si radicano nell'*humus* profondo della storia, ovverosia della realtà, sono destinate ad essere infeconde, o, al più, a vivacchiare, e forse a produrre più male che bene all'umanità.

Dobbiamo, dunque, ciò premesso, costituire una Lega delle Nazioni rachitica, debole, e condannata dalla nascita — una nascita innaturale, violenta e arbitraria! — a perire, per difetto, più che per debolezza congenita, di costituzione, o dobbiamo costruire una robusta e resistente, viva e vitale, istituzione? Se la storia è, come si dice, maestra della vita, essa deve pure, in proposito, insegnarci molte cose, e farne guardinghi, oculati e circospetti. I fenomeni politici, come i fenomeni naturali, sono governati da leggi, a capo delle quali sta quella, per cui il diritto e la costituzione di un popolo, e anche oramai la costituzione dei popoli o delle nazioni, rappresentano sempre il genuino prodotto della sua, e della loro, intima natura. Tale legge, com'è noto, fu appunto formulata dal fondatore della *scuola storica* del diritto, Savigny. Il nuovo mondo delle Nazioni non deve sorgere come divelto *in toto* dal passato, quasi creazione *ex nihilo*,

ma esso deve, invece, avere la sua solida base, così come opinano gl' inglesi, il cui sviluppo costituzionale è stato sempre organico e perciò più robusto e resistente di quello di altri popoli, sulla *international mind*, ossia sulla mentalità internazionale.

Come, intanto, sono state nella storia possibili le grandi formazioni statali, specie quella a carattere e a fisionomia nazionale, in quanto, per il magistero della civiltà moderna e di tutti i suoi organi, mezzi e strumenti meccanici e spirituali, economici e morali, nell' interno di ogni Stato venivano lentamente formandosi vaste e complesse coesioni mentali, vere e proprie collettività o associazioni di sentimenti, di credenze, di persuasioni — la *psicologia delle menti associate*, insomma, di cui parlò, dopo Vico e con Vico, il nostro grande Cattaneo! —, le quali-coesioni mentali, sono state la vera base *psicologica* ed *organica* degli istituti politici, per modo che sulla generalità diffusa di certi sentimenti e di certe persuasioni è stato possibile generalizzare ed estendere alcuni di questi istituti a vasti territori e oltre la breve cerchia delle antiche città e corporazioni territoriali, così, intanto sarà possibile una Lega mondiale delle Nazioni, in quanto noi la poggeremo, come su roccia granitica, su quell'*humus* profondo, costituito di sentimenti di persuasioni di tendenze, e, in una parola, di *mentalità internazionale*, che si è venuto stratificando e consolidando mercè l'opera ed i mezzi della moderna civiltà cosmopolitica.

Ora, il fatto, il sentimento, la convinzione, la mentalità, la disposizione più diffusa, più internazionale, e più progressivamente internazionalizzantesi del mondo moderno, è, indubitamente il Sindacalismo, o la tendenza naturale degli interessi simili ad associarsi, a vivere insieme e a farsi valere simultaneamente e congiuntamente. Il Sindacalismo, o, in una parola più italiana.., l' *organizzazione*, ecco la coesione mentale, la sintesi psicologica dell'oggi, sulla quale, deve erigersi la costruzione politica e giuridica della Lega delle Nazioni.

Prendiamo ad analizzare un solo esempio, a titolo di dimostrazione.

Si parla da quasi tutti i sostenitori della Lega della necessità di creare un'*Assemblea legislativa internazionale*, e, certo, questa assemblea è l'organo e l'elemento, più essenziale della futura Lega. Ma quest' assemblea dovrà essere una estensione, una generalizzazione e un' amplificazione puramente meccanica degli

attuali così detti *Parlamenti interalleati* o *Inter-parlamenti*, che si riuniscono ogni tanto, inconclusivamente, tanto per fare della scenografia politica, o, invece, deve emanare dalla riunione organica integrale delle rappresentanze sindacali nazionali, (s' intende di tutti gl'interessi, e se no non sarebbe un'assemblea generale o integrale, ma parziale e particolare!); per modo che abbia una precisa e determinata materia organica su cui decidere statuire e legiferare? Gli attuali periodici e vaganti parlamenti interalleati, che a molti superficialmente potrebbero sembrare i nuclei funzionali della grande Assemblea internazionale della Lega, sono creature nate morte, e non hanno concluso mai nulla di concreto, di pratico, di positivo, e solo hanno movimentato, e agitato dal lato della contingenza politico-bellica, l'opinione pubblica, e forse anche agito sui governi rispettivi, riducendosi a vivere nel limbo delle vuote generalità, che lasciano il tempo che trovano, e ad emettere voti, desideri e postulati più o meno platonici! La causa della inconclusività di queste riunioni sta tutta nella mancanca di coesione organica di esse, e di omogeneità di interessi, di vedute, e quindi di tendenze. Ma su ciò non è il caso ora di soffermarci di più. A noi preme qui soltanto di affermare che è bene inutile stare ad architettare e congegnare la futura composizione dell' assemblea internazionale legislativa della Lega, che, si badi, si può dire che è poi tutta la Lega o la sostanza più viva e più operosa di essa, immaginando, sulla base di empiriche anologie e di più empirici raccostamenti, un futuro Inter-parlamento, somma meccanica dei parlamenti *ancien règime*..., che ben inutile è, insomma, stare a costruire, con la fantasia, i futuri organi deliberativi internazionali, quando noi abbiamo nei Congressi sindacali internazionali di mestiere o di categoria, tenutisi finora, di minatori, di armatori, di metallurgici, di scaricatori ecc. ecc., che andranno certamente svolti e integrati, e anche nei Congressi delle Unioni o Confederazioni internazionali del lavoro, i veri *dati* di fatto, le vere e operanti realtà e strutture internazionali, i veri e propri nuclei funzionali dell'assemblea della Lega: quando, ripetiamo una celebre frase del Sorel, nel Sindacato noi troviamo, in miniatura, e in processo organico di svolgimento, tutta la società dell' avvenire, sia la società nazionale, che internazionale!

8. — Brevi osservazioni sul quarto errore che consiste nel considerare lo Stato come unità concreta e che potrebbe, di

conseguenza, e sempre in virtù di estensione e analogia di procedimenti logico-giuridici dal campo statale a quello interstatale, portarci a considerare anche la Lega delle Nazioni come una unità concreta.

Tre sono, o a tre si riducono, in Diritto Pubblico, le concezioni giuridiche dello Stato: quella dello Stato soggetto (Stato giuridico), quella dello Stato oggetto (Stato patrimoniale), quella dello Stato *rapporto giuridico*. — Non ci possiamo qui soffermare sull'esposizione e sulla critica delle tre teorie, ma ci limitiamo a notare che un' autorevole dottrina esiste, a cui aderiscono in Germania giuristi di fama come il Bierling, l' Haenel, il Lingg, in Francia, sotto certi aspetti, il Duguit, e che ha anche i suoi decisi rappresentanti in Italia, così per es. il Bartolomei (1), la quale nega che lo Stato possa essere *soggetto* od *oggetto* di diritti, e afferma che lo Stato non è che un *rapporto giuridico*, un complesso di rapporti giuridici, o, più precisamente, un complesso di organi o di istituzioni pubblicistiche. Lo Stato non è un' unità compatta, indivisa, e, direi, materiale, uniforme e omogenea; questa concezione dello Stato è appena ammissibile con lo Stato patrimoniale, in cui tutta l' idea dello Stato si concentra e si solidifica nella persona *fisica* del Sovrano, del Principe. Lo Stato è, invece, una somma o un complesso di rapporti e di multiple istituzioni di diritto pubblico, le quali, dalla scienza, sono, per astrazione, unificate e come contratte in un' unità logica. Lo Stato non è solo il Parlamento + il Governo + la Magistratura, e cioè non è solo quel Potere che si tripartisce, secondo la classica ad elegante dottrina dei Tre Poteri, nel Potere legislativo, esecutivo, giudiziario, ma è.... questi poteri organi e istituti, più... i comuni, più le provincie, più le prefetture, più i partiti, più le associazioni, più, insomma, tutto quello che esiste nel suo ambito. Lo Stato è un complesso di elementi giuridici, *statici*, ci insegnava il compianto Prof. Arcoleo (2), e di elementi politici e sociali, *dinamici*, e il diritto dello Stato, o diritto costituzionale, studia e armonizza l' ordinamento e gl' istituti della Sovranità, e l' ordinamento e gl' istituti

(1) V. Alfredo Bartolomei, *Diritto pubblico e teoria della conoscenza*, estratto dagli Annali dell' Università di Perugia, Vol. I, Fasc. 2-3, Anno 1903, pag. 50-51, e *passim*.

(2) G. Arcoleo, *Trattato di Diritto Costituzionale, Dottrina e Storia*, Napoli, Iovine, 1903

della Libertà, o le *istituzioni* o *forze sociali*, lo Stato è, insomma, un' unità.... eterogenea, una costruzione sintetica, ma poligenetica, o meglio, è varietà nell'unità, e in un'unità che non esiste mai compiuta *di fatto*, ma che *si va sempre formando*. In questa concezione dello Stato, larga e, dirò, *sociologica* e filosofica, che, in parte, trovasi adombrata nella teoria di uno dei più forti pubblicisti tedeschi più recenti, il Gierke, può forse, come si vedrà, trovarsi un principio di soluzione, se non *la* soluzione, del terribile problema dell' auto-limite dello Stato, che è il vero Capo delle tempeste, e... anche dei naufraghi, del diritto pubblico.

Ciò che s' è detto dello Stato, vale per la Lega delle Nazioni, in quanto che anche questa non deve essere e non può concepirsi come *unità materiale*, perchè se la vogliamo raggiungere in questa veste e sembianza, la Lega delle Nazioni non la raggiungeremo mai, per la semplice ragione che essa è... irraggiungibile, a meno che non si invochi il ritorno alla concezione imperialistico-teocratica della Chiesa e di Dante, e non s' invochi un Supremo Rettore o Imperatore internazionale, che unifichi, nella sua persona fisica, tutto l' orbe mondiale, e lo realizzi ed esprima nella sua persona, e con la sua persona, ma deve invece solo concepirsi e realizzarsi come una somma unificantesi di molteplici istituzioni e rapporti giuridici internazionali, non come un *dato* e un fatto materiale, ma come un processo *che si fa*, o, in una parola, come una *risultante* della reale vita internazionale o mondiale e di tutto ciò che nell' ambito del mondo o della società cosmopolitica — la *Comitas gentium* — realmente esiste.

La Lega delle Nazioni, va dunque considerata, secondo noi, alla pari dello Stato, nè come soggetto, nè come oggetto di diritto, ma come unità di rapporti giuridici, e risultante di istituti giuridici internazionali, e anche come tessuto connettivo di tutte le istituzioni internazionali e come il loro minimo denominatore comune. Laonde, come il vero e reale problema giuridico dello Stato, si traduce in quello dei suoi organi, così il vero problema giuridico della Lega delle Nazioni si traduce e si risolve in quello dei suoi organi internazionali. Come esempio di questi organi internazionali, abbiamo finora trovato, e sono i più fondamentali e *costituzionali*, i Sindacati, e le loro sintesi e federazioni, ma vanno noverate, come si vedrà nella seconda parte, tante altre istituzioni internazionali, d' indole religiosa, culturale, artistica, scolastica, ecc. ecc. L' unità funzionale e lo-

gica di tutte queste istituzioni internazionali: — questa è, *giuridicamente*, la Lega delle Nazioni.

9. — *Critica e superazione del concetto di auto-limite statale interno, e l'Umanità mondiale nelle sue manifestazioni e istituzioni come limite giuridico dello Stato e come legge interna della Lega delle Nazioni* — Dovremmo, senz'altro, procedere ad esaminare altri problemi e a discutere gli altri argomenti connessi al nostro tema, ma le nostre considerazioni, svolte nel paragrafo precedente, circa il concetto giuridico dello Stato e della Lega come *rapporto* e *unità di rapporti*, ci mettono in grado di riprendere ora brevemente in esame il problema dell'auto-limite dello Stato, e quindi della sovranità, che lasciammo insoluto, e che, con lo Schanzer, dicemmo che è il vero problema centrale della Lega delle Nazioni, e anzi *tutto* il problema giuridico della Lega.

Nel titolo di questo paragrafo trovasi già *in nuce* l'enumerazione sommaria di tutti i nostri argomenti e concetti in materia.

È vecchia e annosa la disputa, in Diritto pubblico, sulla limitabilità o illimitabilità giuridica dello Stato, e cioè se lo Stato, nei rapporti interni, sia limitato e limitabile dal diritto (Stato giuridico), o no. Non ci addentreremo ora in questa discussione. Si è visto che l'intenzione, e la buona intenzione, della teoria dell'auto-limite è appunto quella di limitare giuridicamente lo Stato, ma si è visto pure che quella intenzione resta allo stato.... d'intenzione, e che in pratica la teoria dell'onnipotenza statale, pura, bella e seducente nella sua presunta costruzione etica, si traduce in una totale distruzione dei beni e dei concetti giuridici più cari e più personali all'umanità, e in un'elisione totale dello stesso criterio giuridico, che è criterio di misura, di comparazione, di proporzione, di rapporto. S'è visto, inoltre, che solo con il Sindacalismo, e con la ricostituzione sindacale dello Stato, con la messa in opera ed in valore delle corporazioni, come vere e proprie organizzazioni giuridiche, può lo Stato essere giuridicamente limitato e ricondotto a prestar fede alla sua natura e a mantenersi ligio alla funzione e alla finalità specifica, di equilibrio e di sintetizzazione di tutti gli interessi, e di garanzia della pace e della sicurezza, per cui è sorto, e per cui è necessario che esista, viva e funzioni. Il Sindacalismo realizza dunque, per noi, il limite giuridico dello Stato, più del vuoto astratto ge-

nerico e meccanico contrattualismo e consensualismo popolare delle vecchie scuole democratiche e delle Dichiarazioni rivoluzionarie (1), per le quali il Popolo Sovrano non aveva via di mezzo tra il dovere meccanico dell'assoluta obbedienza a uno Stato onnipotente e librato in aria, quasi indifferente rispetto alla periferia e olimpicamente cieco a questo.... basso mondo, e il diritto, anch'esso meccanico, di *rivoluzione*, che meglio andrebbe chiamato diritto di *distruzione* o di *soppressione* (2).

E non basta. Come il Sindacalismo risolve la crisi del diritto costituzionale all'interno, così il Diritto Internazionale, e quindi la organizzazione *giuridica* dell'umanità o Lega delle Nazioni, porta la vera e propria soluzione del problema dell'autolimite statale: il quale, irresolubile, come il problema della quadratura del circolo, nell'ambito *statale*, è risolubile, invece, in quello *internazionale*.

Noi crediamo che quando la società statale sarà nel suo aspetto giuridico attraversata e quasi permeata in *tutte* le parti, e in ogni senso e direzione, da organizzazioni sindacali, lo Stato sarà *giuridicamente* limitato, e non sarà più giuridicamente onnipotente, anarchico e anti-giuridico o a-giuridico che dir si voglia, e crediamo, ancora, e più, che, siccome le organizzazioni sindacali, o almeno una categoria di esse, che verrà nella seconda parte specificata, non hanno carattere locale, nazionale o territoriale, ma internazionale o mondiale, queste organizzazioni agiranno — e limiteranno quindi giuridicamente — *internazionalmente* sulle singole Società statali: di maniera che, uno essendo il limite o meglio il principio organico direttivo — e cioè un limite *positivo*, non negativo — del diritto Costituzionale e Internazionale, solo così si potrà avere uno Stato giuridico interno, e una Lega delle Nazioni avente valore e carattere non solo etico, ma strettamente e rigorosamente anche *giuridico*.

Chi ha familiarità con il Diritto Pubblico ben conosce che da molti giuristi già si riponeva appunto nel Diritto Internazionale, e in una indeterminata e astratta collettività giuridica inter-

---

(1) Vedi specialmente gli Art. 11, 12, 27, 33, 34 della *Dichiarazione del 1793*, e l'art. 35.

(2) Vedi su ciò Duguit, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris 1901, pag. 312 e ss.

nazionale, o nell'Umanità... senz'altro, in una Umanità diffusa, disarticolata e non concretamente organata, la chiave di volta del problema giuridico dello Stato, e la fonte della sovranità, con i limiti relativi della medesima.

Così il Gierke combatte anzitutto l'opinione che il *potere d'imperio* (Sovranità) dello Stato sia, come per molti, originario, inderivabile, e indipendente da volontà superiore e precedente, e sostiene che il *potere originario* spetta invece alle corporazioni, associazioni o enti di diritto pubblico (1).

Egli parte, seguito dal Preuss (2), dal concetto — le cui analogie con quello tracciato da noi nei paragrafi precedenti sono evidenti — che *al disopra* delle volontà singole, vi siano delle volontà collettive, personalità complesse, le quali crescono e si svolgono sino ed *oltre* anche l'organizzazione statale, poichè è carattere delle comunanze di essere, ad un tempo, un tutto ed una parte di un tutto *superiore*: così lo Stato lo sarebbe dell'umanità, ovverossia della comunanza internazionale, alla quale, avverte il Bartolomei, (3) molti giuristi ricorrono per limitare giuridicamente lo Stato.

Concludendo: la Comunanza giuridica internazionale, l'Umanità, il Tutto superiore, o, più concretamente, la Lega delle Nazioni, formata e articolata nel modo che s'è accennato e che si specificherà in seguito, è il vero limite giuridico dello Stato, è la portatrice, e la fonte, di ogni sovranità giuridica: l'unità giuridica architettonica ed essenziale primitiva e originale, nell'orbita della quale tutte le altre unità, rapporti giuridici e unità o sintesi di rapporti, sia interni che esterni, vivono, si compongono, si equilibrano, e si realizzano.

Lo scopo essenziale, oggi, per l'umanità, e lo scopo onnicomprensivo, si riassume in questa formula: Dobbiamo *giuridificare* la umanità, e tradurre questa entità astratta in entità reale e concreta. La *parola* Umanità si deve fare *carne*.

---

(1) V. su ciò RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 121.

(2) V. sulle teorie di GIERKE, seguite dal PREUSS e dal HAENEL, oltre al RANELLETTI, DUGUIT, L'*État, le droit etc*, cit., pag. 131, e *passim*; e BARTOLOMEI, *op. cit.*, pag 52.

(3) BARTOLOMEI, *op. cit.*, pag. 53.

CAPITOLO III.

La forma logica di organizzazione della Lega delle Nazioni.

10. — Ora, che ci siamo liberati, dopo la critica dei quattro errori, della pesante e ingombrante armatura dei vecchi concetti e procedimenti giuridico-statali, dovremmo procedere, liberi e spediti, a disegnare, nella forma più breve e più schematica possibile, i tratti più essenziali, e i caratteri morfologici, ovverosia l'organismo, la forma logica di costituzione della Lega delle Nazioni, e passare, cioè, dalla Prima Parte, teorica o meglio filosofica, alla Seconda Parte, pratica o meglio dommatica. Ma conviene, prima di procedere oltre e di arrivare alla conclusione dell'indagine, di fermarci ancora un poco su alcune considerazioni di valore generale e pregiudiziale, e di ribadire, sotto altri punti di vista, i concetti già esaminati e definiti.

Una prima domanda ci si può fare, e, alla soglia di ogni indagine di Diritto Pubblico, interno od esterno, tutti in fatto ci facciamo, — ed è questa: È necessaria la forma *statale* di aggregazione sociale all'umanità? è lo Stato un dato *insuperabile* dell'esperienza storica dei popoli? O, più esattamente: è necessario che esistano i grandi agglomerati umani, composti di milioni di uomini e di vaste estensioni di territori, e, derivatamente, che fra questi grandi agglomerati o Stati, si determinino, e si cerchi di determinare, vincoli unitivi e federativi, per assurgere alle Confederazioni di Stati, ai Complessi pluristatali, e, gradatamente, fino alla Lega di tutti gli Stati? è provato, e dimostrato, che lo Stato sia una realtà assoluta, quasi un *assoluto giuridico*, del quale non si possa fare a meno; o, invece, non è meglio e non è più desiderabile — e così affermano, in vero, tutte le estreme teorie comunistiche, amorfistiche, e forse... oggi le bolsceviche e soviettistiche — che si spezzino i vasti aggregati statali, e si risolvano e si riducano in piccole e ristrette consociazioni territoriali, come sarebbero i comuni, le città, i villaggi..., e così via, fino ai minimi termini, o, come direbbero i fisici, fino agli atomi e agli *ultimati* dell'aggregazione sociale umana?

Così uno dei nostri più acuti e sapienti filosofi-giuristi, Terenzio Mamiani, in un forte scritto intitolato *Dell' ottima congregazione umana e del principio di Nazionalità*, estratto da un suo manoscritto *Intorno ai Principi della scienza sociale*, e pubblicato in appendice al suo notevole volume *D' un nuovo Diritto Europeo* (Napoli, 1860), rifacendosi alle origini della, società umana o dell'aggregazione sociale, inizia i suoi studi di Diritto pubblico sullo Stato, sulla Nazionalità e sul Giure delle genti. L' indagine giuridica deve per tanto appoggiarsi sull' indagine sociologica. Ora, l' indagine sociologica, e specificamente archeologica, ci dice approssimativamente quali siano state le forme iniziali e primitive dell' aggregato sociale, e ce le descrive, ma l' indagine sociologica ci dice pure, e ci fa convinti, che oggi la *Civiltà*, — che è un fatto che comprende e assorbe nel suo ampio e profondo concetto lo Stato e gli Stati, — per mezzo dei suoi organi: comunicazioni, trasporti, mezzi di lavoro, macchine, telegrafi, elettricità, aviazione, stampa, scuole, ecc. ecc..., unisce, stringe, associa, combina siffattamente, attraverso i mari, gli oceani, le montagne, gli uomini, che, anche a volere *ritornare*, in ipotesi, e con la mente, alle primitive piccole ristrettissime e poverissime consociazioni territoriali, ciò è in fatto assolutamente impossibile. Si distruggano prima i piroscafi, le locomotive, i fili elettrici, le macchine, e tutti i portati della Civiltà, si distrugga anzi la Civiltà stessa, e allora, e soltanto allora, si potrebbe parlare di abolizione delle grandi organizzazioni politiche territoriali o Stati, che sono causa di tanti dissidî, antagonismi e guerre, e di restaurazione dei.... piccoli aggregati o consorzi umani, che dovrebbero segnare l'inizio di una idillica e arcadica... vita di pace e di beatitudine! Ma dovendo attenerci ai dati storici e ai risultati della Civiltà, noi, da questi dobbiamo pur partire, e siccome lo Stato è un risultato e un portato finale, almeno fino ad oggi, della Civiltà, noi potremo e anzi dovremo *superare* e andarsi *oltre* lo Stato, ma dallo Stato dobbiamo pure partire, per quelle costruzioni giuridico-politiche oltre statuali e super-statuali, di che la Lega delle Nazioni si sostanzia.

Anche su questo punto è stato il professore Santi Romano che, in una sua robusta prolusione letta il 18 Novembre 1917 per l' inaugurazione dell' anno accademico del R. Istituto di Scienze Sociali di Firenze, ha lanciata la frase, e vorrei dire il

motto d' ordine: « Oltre lo Stato » (1), frase che avremmo voluto mettere come titolo di questo capitolo.

11. — Noi siamo da tempo, scrive il Romano, abituati a vedere nello Stato il massimo ed ultimo termine di riferimento di tutto ciò che concerne lo sviluppo dell' umanità: una specie di colonna d' Ercole, che, moltiplicata in tanti esemplari, circoscrive il mare entro cui fluttua la storia. — Kant, per tutti, credette di avere dimostrato che la storia della specie umana in complesso si possa considerare come il compimento d' un disegno segreto della natura, per produrre una perfetta costituzione interna degli Stati. — Di qui, per Schelling, lo Stato era una misteriosa emanazione e rivelazione di Dio, e, secondo Hegel, l' ingresso di Dio nel mondo, un che di mondano-divino, anzi un Dio reale. — E ancora: se lo Stato è l' assoluto, logica appare la conseguenza, dedotta dallo Schelling, che esso non conosce un al di-là e quindi nulla di esteriore a sè, e logica è l' altra conseguenza, dedotta dall' Hegel, e che è poi la vera idea madre del principio della *sovranità statale*, che lo Stato non può ammettere che qualche cosa gli sia superiore. — Comunque sia, Dio o demonio, realtà vera o idolo falso, salvezza o perdizione, lo Stato è diventato il primo, se non l' unico attore nella scena del mondo (pag. 2) — Ciò premesso, il Romano continua: — Non può a priori escludersi che gli Stati o anche solo taluni di essi, che si trovino in determinate condizioni, non debbano col tempo, più che svolgersi, rimanere, in un certo senso, compresi e forse assorbirsi in maggiori organizzazioni non propriamente statuali. Quella che è stata detta, la crisi dello Stato moderno, potrebbe essere non soltanto quel fenomeno, che si è spesso notato nel suo interno, effetto di forze disgregatrici, *ma anche un fenomeno concernente le relazioni interstatuali.* — Già il Kant parlava se non di uno Stato cosmopolitico sotto un solo sovrano, (ciò che sarebbe stato in contrasto con la sua nota teoria della costituzione perfetta e legittima interna e indipendente di ogni Stato), ma di una condizione giuridica di *federazione sui generis*. *In thesi* sarebbe giusto, secondo Kant, che i singoli Stati si unissero per costi-

(1) Santi Romano, *Oltre lo Stato,* in «Rivista di Diritto Pubblico», Milano anno X, n° 1.

tuire uno *Stato di Nazioni*, la vera *civitas gentium*; ma poichè essi, non volendo rinunciare alla loro libertà, rigettano *in hypothesi* tale assetto, non resta che sostituire all'idea positiva di una republica universale il surrogato negativo di una *Lega* fondata sull'idea di un diritto cosmopolitico. — (pag. 3, 4) (1).

L'idea federale è dunque la prima idea che ci si presenta, o la prima forma logica di costituzione o di organizzazione inter-statale, se non super-statale, e il Romano presenta come tipi storici approssimativi di questa idea e realizzanti la medesima con varietà ed evoluzione di atteggiamenti particolaristici e ca ratteristici: l'Impero germanico, l'Impero britannico, gli Stati Uniti d'America e, fino a un certo punto, l'ex Impero russo (pag. 4, 5, 6).

12. — Ma s'è presentata un'altra *idea* per addivenire all'organizzazione inter-statuale ed oltre-statuale *degli Stati* e quest'idea, di origine prettamente tedesca, teorizzata dal Naumann (2), e basata esclusivamente sul sostrato *degli interessi economici*, e quindi, per questo verso, una derivazione indiretta della così detta *teoria materialistica della storia*, è l'idea degli *imperi economici mondiali autarchici, o idea imperial-economica*. Nella forma più immediata ed elementare quest'idea si può presentare così: È il principio *economico*, che dà e deve dare forma e configurazione agli Stati, e quindi ogni Stato, se ne ha la forza, e la potenza, ha il diritto di appropriarsi e di tenersi territori e paesi, appartenenti per *diritto nazionale* ad altri Stati, se questi territori e paesi gli convengono per i suoi interessi economici. Si sostiene da questa teoria, dice il Romano (pag. 6), che, nell'epoca moderna, si ha l'impulso di far sorgere, al posto delle così dette grandi potenze, alcuni imperi economici mondiali, ciascuno dei quali mirerebbe a dar vita ad una entità indipendente e chiusa in sè medesima (3). E, come è chiaro, la teoria pura dell'*impe-*

---

(1) V. su questo punto F. Cosentini, *La « Società delle Nazioni » e l'organizzazione della pace*, in rivista « Conferenze e Prolusioni », Torino, 10 febbraio 1918, e A. M. M. Montijn, *Un nuovo principio di diritto internaz. pubblico*, l'Aia, 1919.

(2) Naumann, *La Mitteleuropa*, trad., Laterza, Bari, 1918.

(3) Questa teoria non è nuova: risale all'Economia nazionale di List, di Schmoller, e, più indietro ancora, allo *Stato commerciale chiuso* di G. A. Fichte.

rialismo economico, che si bella prova ha fatto di sè nella guerra attuale! È la Germania che *avrebbe*... dovuto instaurare la propria egemonia su un grande numero di Stati europei, che se pure essa non avrebbe totalmente assorbiti, non avrebbero dovuto godere, di fronte all'Impero germanico, che di una limitata indipendenza (pag. 8). — È ancora, questa idea, — che per fortuna la storia non ha voluto verificare e sanzionare, e che ha anzi accusata e convinta di falsità sui campi di battaglia, ma che pure è bene, in una esposizione teoretica, chiarire e ben definire, — l'antitesi, se ben si nota, dell'idea federale di Kant, la quale pure ha sempre avuto nello spirito germanico, non guastato da recenti false dottrine e da più falsi e pazzeschi dottrinari, salde radici.

Il fine della Federazione universale, cui mirano, fra gli altri, il Kant e lo Schelling, sarebbe stato quello di garantire la pace e la sicurezza dei popoli: ognuno di questi avrebbe dovuto conservare tutta la propria indipendenza e libertà di Stato, e l'unico suo limite sarebbe stato quello di dover rispettare la Lega della pace. Questo *foedus pacificum*, notava il Kant, non mirerebbe all'acquisto di una qualsiasi potenza, da parte di uno Stato, ma semplicemente alla conservazione e alla sicurezza della libertà di uno Stato per sè stesso, e, insieme, degli altri Stati confederati. E per Kant e per Schelling, la federazione universale avrebbe avuto il compito di attuare — nei più alti e completi sviluppi di cui è suscettibile — la pura idea del diritto, il quale, come si sa, per Kant non è che *l'insieme delle condizioni che assicurano la pacifica convivenza delle attività coordinate, sia degli individui, sia degli Stati* — (pag. 8).

Così, dal contrasto, risultano meglio chiarite e definite le due idee: quella *federale*, e quella *imperialistica*.

13. — Dovremmo ora esaminare l'idea *nazionale*, che è idea genuinamente italiana, e che da P. S. Mancini fu posta a fondamento del diritto internazionale, nel senso che essa doveva essere e costituire, meno il fondamento dell'ordine interno dello Stato, che il fondamento dell'ordine esterno di tutti gli Stati, e cioè della società internazionale, e che, quindi, era capace di spiegare, non solo se stessa, la Nazione, ma anche, e più precipuamente l'ordine delle Nazioni, porgendosi, non come un principio chiuso in se stesso, incompenetrabile, ed egoistico, ma come un principio

espansivo ed altruistico (1). Ma l' idea nazionale non ci dà e non ci può offrire, come invece si è visto che ce l' offrono — in senso molto attenuato e minimale — l' idea *federale*, e l' idea *imperiale-economica* — in senso molto accentuato e massimale —, tipi ed esempi di strutture e di costituzioni giuridiche inter-statali e super-statali, nel senso organico della parola. A rigore anzi, l' idea nazionale accentua e caratterizza o, direi, fisionomizza lo Stato in maniera e forma definitiva naturale e obiettiva, insuperabile e incancellabile. Non è qui il caso di addentrarci nel *difficile* esame di questa idea, e di tutti i presupposti ed elementi religiosi, giuridici, morali, che comporta. Basti qui accennare che vi sono due fondamentali punti di vista attraverso i quali si concepisce l' idea nazionale: il punto di vista *democratico*, che è quello proprio del Mazzini, del Mamiani, e del Mancini, la gloriosa triade italiana della *scuola nazionale*, e il punto di vista *aristocratico*, o dell'*etnicarchia* del Romagnosi, che recentissimamente, e con molta copia e serietà di argomenti, è stato sostenuto da un nostro scrittore, l' Orestano. (2) Potremo chiamare *idealistico-religiosa* la prima concezione, *realistico-storico-politica* la seconda. Per la prima concezione, è possibile una unione o relazione internazionale, o Lega di tanti centri autonomi e indipendenti, di tante *individualità* personali sovrane e autarchiche, vere monadi leibniziane dell' ordine politico, — quale relazione, pur non avendo carattere organico, e nemmeno nella forma più povera e attenuata del vincolo federale, si traduce in un sistema di equilibrio, di armonia e di accordo, equilibrio, armonia e accordo, che, se ben si nota, ripresentano, sotto aspetto, però, religioso o *trascendente*, il concetto di auto-limite, che, come si vide, ha avuto, in ispecie nelle scuole tedesche di diritto pubblico, carattere etico e *immanente*. (3) La verità è che, la concezione *democra-*

(1) Vedi specialmente di MANCINI la celebre *Prolusione* sulla *Nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, detta il 23 gennaio 1851 all' Ateneo torinese, in *Prelezioni*, Napoli 1873, pubblicate dal Prof. PIERANTONI sotto il titolo *Diritto Internazionale*.

Sulla Nazionalità rimando ai miei scritti: *Introduzione della Società delle Nazioni*, e *Principio e Diritto di Nazionalità*.

(2) V. Cfr. ORESTANO, *Le sintesi nazionali*, l' Universelle, Roma, 1917, e più recentemente, *Un' aristocrazia di popoli*, Treves, Milano, 1918.

(3) V. nel mio *Stato di diritto* la distinzione *tra lo Stato* noumeno *trascendente* di ROUSSEAU e lo Stato noumeno *immanente* di HEGEL, e della Pubblicistica tedesca posthegeliana.

tica dell' idea nazionale è, sia che la si studi nel Mamiani, sia nel Mancini (1), che nel Mazzini, una concezione eminentemente religiosa, per modo che l' ordine, l' accordo, o l' armonia delle Nazioni, o monadi nazionali, è misteriosamente prestabilita, come direbbe il Leibniz, da Dio, in antecedenza, ed è, quindi, un fatto e un vincolo non *humani juris*, ma *divini juris*: e leibniziana è, in effetti, la teoria metafisica delle monadi e delle *armonie prestabilite*. — Una frase caratteristica di Mazzini, scolpisce mirabilmente questo sistema di *accordo* o di divina armonia tra le Nazioni, ognuna delle quali, non solo non urta e non esclude l'altra, ma la rende possibile, ed è, anzi, la condizione della vita dell'altra; e questa frase, che ci piace qui di riferire, traendola da una lettera del Mazzini al Quinet, si compendia in questi termini: *toutes les Nationalités se tiennent*. (2).

Si badi bene, si tengono l' una *accanto* all' altra, e non si fondono e organizzano l' una *con* l' altra.

Le stesse conclusioni, si potrebbero desumere dalle parole dell' altra celebre Prolusione, letta dal Mancini a Roma nel 1874: *La vocazione del nostro secolo per la riforma del diritto delle genti*. E' il sistema, insomma, dell'*accordo*, contrapposto a quello dell'*organizzazione*, o federazione, la quale, dell'organizzazione, è il grado più elementare. Non ripeteremo qui la critica che abbiamo fatto della teoria dell' auto-limite, e tutte le altre assai note obbiezioni che si muovono a questa scuola democratico-idealistica della Nazionalità.

Secondo la teoria nazionale più recente dell' Orestano, la Nazionalità è un valore aristocratico, non generalizzabile e coestensibile a tutti i popoli della terra, per forza e volontà di Dio; al quale valore aristocratico, invece, assurgono, in virtù del processo storico, e lungo le vie della storia, solo *alcuni* popoli. Si deduce, che non tutte le Nazionalità possono essere ammesse in un Supremo Consiglio Europeo, ma quelle sole che abbiano una

---

(1) MANCINI, *Prelezioni*, citate: « È una legge provvidenziale e divina quella che conserva il Diritto delle Nazionalità, e compie sulla terra i voleri della Divinità che presiede ai destini della nostra specie » (pag. 214)

(2) La lettera del MAZZINI al QUINET trovasi riportata nello *scritto di* CARLO PELLEGRINI: *Egdar Quinet e l'Italia*, in Nuova Antologia, 1915. estratto. V. sullo scritto del PELLEGRINI il mio articolo su *l' Epoca*, (Roma, 21 Gennaio 1919.)

idea, un tipo, un carattere, uno stile proprio di civiltà; e così, lungi dal pervenire a una Lega di Nazioni, si ritorna alla teoria realistica dell'equilibrio delle potenze, e alla spartizione delle zone d'influenza, alla pratica delle alleanze e delle amicizie, al regno insomma di una aristocrazia di popoli, bene organizzati, che prende per sè il governo del mondo (1).

E' evidente che questa concezione aristocratica delle Nazioni, lunge dal portarci *oltre* lo Stato, e ad organizzazioni giuridico-politiche super-statali e inter-statali, accentua ed esaspera la nozione dello Stato, ed esclude, in termini, la Lega delle Nazioni.

14. — Ma una nuova e molto originale idea s'è affacciata, e una nuova forma di organizzazione super-statale, ed è l'idea dello *Stato plurinazionale*, con molta autorità, vigore e profondità di argomentazioni storiche, giuridiche e politiche, sostenuta molto di recente dall'illustre nostro professor Pietro Bonfante, in parecchi scritti ed articoli, e, ultimamente, nel suo discorso inaugurale dell'anno accademico 1918-19 all'Università di Roma (2). — L'ideale dello Stato, per il Bonfante, è l'ordinamento libero: ma questo ideale non è stato raggiunto se non dalla civiltà europea o mediterranea, e sino ai nostri giorni, in cui questa civiltà si è diffusa o è in via di diffondersi in tutto il mondo, lo Stato libero è rimasto una forma rara e caduca. Ciò dipende dalla difficoltà di organizzare uno Stato libero e dalla sua perenne instabilità. Ma la difficoltà essenziale è il territorio, in quanto lo Stato libero, per ragioni costituzionali e spirituali, non può oltrepassare certi confini, mentre la monarchia classica, cioè l'assoluta, è indifferente al territorio, anzi tanto più è sacra, quanto più ampio è il territorio. Il limite e la forma dello Stato libero antico è la *Città*, il limite e la forma dello Stato libero moderno è la *Nazione*. Tuttavia, come lo Stato libero, ha superato i confini della città, esso potrà superare i confini della nazione.

---

(1) V. efficacemente, e con molta chiarezza, G. Bellonci, *Nazionalismo e federalismo*, in *Giornale d'Italia*, 13 Novembre 1918.

(2) V. le idee del Bonfante nel suo studio: *Dagli Stati-Città e Stati-Nazione agli Stati plurinazionali*, in Rivista *La Soc. delle Nazioni*, Milano, Anno I, fasc. I.

E ciò si rende necessario, se le forme antiche di Stati non vogliono soggiacere ad una lotta di fronte alle agglomerazioni più vaste e più forti, come accadde delle città greche e delle città italiane. —

In conclusione, gli Stati liberi devono ordinarsi in una forma politica superiore, e questa forma è lo *Stato plurinazionale*, il quale, come è chiaro, ci dà l'idea e la forma di una vera e propria organizzazione, fusione, o connessione permanente fra gli Stati.

Quest'idea noi crediamo che sia destinata, in molti casi, a tradursi in realtà, e vedremo che essa, che già si trova sul piano delle tendenze moderne oltre-statuali e super-statuali, è tutt'altro che incompatibile — in quanto idea di unioni o di leghe parziali di Stati — con la Lega delle Nazioni — in quanto unione, organizzazione generale e integrale di tutti gli Stati, e che anzi vive o può vivere — in quanto idea *mediana* — in relazione organica con l'idea *suprema* della Lega, come la parte, o un gruppo o membro di parti, con il tutto. Si potrebbe anzi rassomigliare l'organizzazione delle Nazioni al periodo sintattico della grammatica, e paragonare le Nazioni singole alle proposizioni nel periodo, gli Stati plurinazionali o Pluristati ai membri di proposizioni nel periodo, la Lega delle Nazioni al periodo totale e integrale.

15. — L'idea ultima, che ci resta da esaminare, è l'idea sindacale, della quale già si discorse nel paragrafo 6, che è sostenuta in qualche modo da qualche scrittore inglese, per esempio dal Wells (1), e che è l'idea alla quale noi aderiamo, con le integrazioni e i temperamenti. di cui ora stiamo per dire.

L'idea sindacale, integrata, come si disse, con l'idea statale, fusa e compenetrata con questa, fino ad assurgere alla nozione unitaria dello « Stato sindacale », e assimilata e fatta propria, ancora, nei limiti della possibilità e della condizionalità storica, l'idea nazionale, fino ad assurgere al concetto che noi sinteti-

---

(1) L'autore sente il dovere di dover dichiarare che non ha potuto leggere finora i lavori del WELLS, dei quali ha potuto farsi solo una pallidissima idea, attraverso la lettura di una recensione comparsa sul giornale *La tribuna*, dell'agosto 1916.

V. inoltre sull'*Unità* (Firenze 1918-19) e sul *Resto del Carlino*.

camente chiameremo « Sindacalismo Nazionale »; ci si presenta come l'idea architettonica e la forma logica più comprensiva delle relazioni giuridiche interne ed internazionali, in quanto essa fa sua anche l'idea federale, riuscendo, anzi, a riempire il vuoto schema formale giuridico dell'idea federale, di vivo ed organico contenuto storico e sociale.

Laonde, scartata l'idea imperiale-economica, adducente agli imperi economici e autarchici mondiali, nell'idea del *Sindacalismo Nazionale*, noi vediamo combinarsi integrarsi e riassumersi — e non in una entità eclettica e opportunistica, ma in una entità logica e organica — l'idea Nazionale, e quindi anche l'idea Plurinazionale, e l'idea Federale. Il Sindacalismo nazionale è, quindi, la sintesi, non senza ragione da qualche scrittore rilevata (1), fra nazionalismo e federalismo, e il *termine medio* di essi.

Bisogna intendersi però, e, sulla scorta dei fatti e dell'esperienza, rivedere, correggere, ed integrare l'idea pura del Sindacalismo, avvertendo, innanzi tutto, che oggi non si parla quasi più soltanto — e nemmeno dai suoi primitivi fautori, teorici e pratici, sia in Francia, che in Italia — di *Sindacalismo professionale*, ma di *Sindacalismo Nazionale*. La diversa terminologia è indice lampante di stati d'animo, di bisogni, di aspirazioni, di ideali, di situazioni storiche, insomma, diversi.

Il tratto più essenziale del classico Sindacalismo di derivazione proudhoniana, — che nel Sorel trovò il suo più forte, più geniale, e più profondo filosofo, — era l'emancipazione totale, e lo *svincolo*, dell'organizzazione dei gruppi sociali dal territorio, e la costituzione dei gruppi, sulla base voluntaristica e personalistica degli interessi omogenei; donde, il diritto *economico*, sostituito al classico, e, potremmo dire, aristotelico, diritto *politico*, — diciamo aristotelico in quanto proprio ad Aristotele, ed alla sua *Politica*, risale la definizione dello Stato, o del Consorzio politico, come sintesi di *Popolazione* e di *Territorio*. L'organizzazione sociale, secondo il Sindacalismo puro, doveva essere fondata esclusivamente sui gruppi professionali o Sindacati, e questi dovevano svolgersi non già accanto ed insieme alle associazioni determinate dai vincoli del territorio, e quindi della nazionalità, ma

(1) Vedi Bellonci, *art. cit.*

dovevano fare a meno di esse, il cui valore non era che *geografico*. — « Non il caso della nascita, un fiume o una montagna, dovrebbe determinare la coesione dei singoli individui, che meglio resterebbe fondata sulla forza produttiva, sul mestiere, sull'utilità economica ». (1) — In altri termini, gli interessi associano e uniscono, il territorio — vero *principium individuationis* direbbe lo Schopenhauer! — divide e produce contrasti fra gli uomini: l'*economia*, in una parola, unisce, la *geografia* divide. E siccome niun limite *territoriale* si oppone logicamente e giuridicamente, o può opporsi, all'unificazione e associazione degli interessi, sugl'interessi e sulle corporazioni *a-territoriali* di puri interessi, sarebbe possibile solo fondare l'ordine pacifico e l'organamento di tutta l'umanità, e il *Diritto Economico Universale*, ordine pacifico che non potrebbe — a rigore — nemmeno chiamarsi Lega delle Nazioni, le Nazioni essendo scomparse dal sistema; donde, ancora, la sostituzione del *Diritto Universale* a quello *Internazionale* della tradizione.

E' questa, portata alle sue *estreme* deduzioni, la concezione del *Sindacalismo assoluto*, coerente, simmetrica ed elegante, sì, nella sua logica struttura, ma astratta, e priva di realtà, e, anzi, come la guerra attuale ha dimostrato, contraria alla realtà.

Vedremo se sia vero che l'economia unisce, e che la geografia divide i popoli e gli uomini, e se al mondo tutto sia economia, e non esista che l'economia.

Non è, intanto, inopportuno e superfluo osservare che v'è un certo stretto legame di parentela, sol che dal costituzionale volgiamo lo sguardo al campo internazionale, tra la concezione del *Sindacalismo assoluto* e la concezione dell'*Imperialismo economico*, in quanto che, più volte, come osserva il Romano (2), dagli scrittori tedeschi si è accennato all'idea di una sostituzione degli organismi *economici* mondiali agli attuali organismi *politici*, e fermare l'idea, che nessuna, nessunissima, relazione di somiglianza esiste, tra la classica teoria giuridico-politica della Nazionalità, specie nella sua forma democratica, e la teoria del Nazionalismo od Imperialismo economico, e che anzi, il secondo è la negazione, in termini, e la negazione violenta e meccanica, della prima.

---

(1) Romano, *Lo Stato Moderno* ecc.., cit., pag. 13.
(2) Romano, *Oltre lo Stato*, pag. 10.

Ricorriamo anche qui volentieri all'autorità del Santi Romano, che ne sembra il giurista, che con più acume, profondità e comprensività di giudizio, e precisione d'informazione, abbia « ficcato lo viso in fondo » a queste gravi e spinose questioni politiche e giuridiche contemporanee, con quei due magistrali scritti, più volte da noi citati finora.

« Troppe forze ideali e materiali — egli scrive, contro l'idea degli imperi economici — *prima fra tutte il sentimento della Nazionalità* di ciascun popolo, si dovrebbe distruggere, e non si vede con quale altra forza si potrebbero sostituire, se non con quella, del resto molto dubbia e sempre insufficiente (e la guerra lo ha oramai meravigliosamente dimostrato, anche ai ciechi !), dell'interesse economico o, peggio, della coatta soggezione al più forte. La storia ci mostra che simili tentativi conducono di solito, quando appaiono più fortunati, a dei simulacri di organizzazioni politiche, dalla vita effimera e apparente, che crollano sotto il loro stesso peso di giganti dal piede di creta » (1).

Le medesime considerazioni del Romano, dal campo internazionale, possono legittimamente rivolgersi al campo costituzionale.

C'è, dunque, — altro che economia e onnipotenza ed egemonia storica degli interessi ,— da fare, e come !, i conti con la Nazionalità; la quale, sia di origine divina o umana, teologica o storica, un fatto divino, come per molti teologi e scrittori, o un fatto umano, come per gli storicisti, o, come crediamo noi, un fatto divino-umano, circonfuso da una nube di mistero e d' ineffabile, come sempre misterioso, ineffabile, profondo è il sentimenlo, è un *fatto* che *infectum fieri nequit* (2), e che s' impone, e si deve imporre, a tutti, e quindi s' impone e si deve imporre, come già, del resto, gli si è, per un colpo di genio della storia, imposto, anche al Sindacalismo, se questo vuole assurgere a idea archetipa, direttrice, e plastica dell' Epoca nuova.

Non ci fermiamo, ripetiamolo, nell' analisi della Nazionalità ; diciamo solo, e crediamo, con ciò, di dire tutto, che la Naziona-

---

(1) Romano, *Oltre lo Stato*, pag. 12.

(2) Ed è inutile che la scienza e gli scienziati più eminenti — così il Pareto, nel suo notevolissimo recente articolo *Il supposto principio di Nazionalità*, in *Rivista d' Italia*, (Milano, anno XXI., fasc. VII) — tentino di vedere di che cosa è fatto, e di analizzarlo, riuscendo ad ucciderlo sulla... carta..!

lità è un *sentimento*, che, quindi, si può discuterlo.... in dottrina, quanto si vuole, ma che distruggere nella vita non si può; e chi, dalla Sociologia, conosce la primaria importanza che ha il sentimento nelle formazioni politiche e sociali, intende subito tutto il valore delle conseguenze che dalla nostra affermazione derivano.

Noi, per criterio metodico di studio, abbiamo detto di appoggiarci ai fatti; ora, il fatto e i fatti della guerra, ci dicono *inconfutabilmente* che il Sindacalismo economico assoluto, alla prova del fuoco, à fatto bancarotta, e che la stessa *Internazionale operaia socialista, all' apparir del vero*, è caduta, dimostrando la sua inconsistenza, flaccidità e ineffettuabilità storica. — La guerra ha provato, che c' è stato più rapporto di affinità, e più solidarietà viva, operosa e organica, fra un operaio italiano e un padrone italiano, fra un operaio francese e un padrone francese, fra un operaio belga e un padrone belga, fra un operaio inglese e un padrone inglese, fra un operaio tedesco e un padrone tedesco che tra un operaio italiano e un operaio di altri paesi, e così via discorri. Si può valutare e discutere questo *fatto*, come e quanto si vuole, ma il fatto esiste, ed è quello che è. Di qui l' assoluta impossibilità storica, e la illiceità logico-giuridica, di fondare, esclusivamente, tutte le relazioni sociali e politiche sugli interessi economici, e di prescindere, totalmente, dalle coesioni, solidarietà, o *unioni nazionali*, di *ciascun popolo*, senza esclusione di nessuno, e solo con la riserva di una graduatoria, o gerarchia, di un più o meno vivo e vivace sentimento nazionale; le quali nazionali unioni o coesioni, si sono, alla prova, dimostrate molto più forti, e quindi più vere e più reali e profonde, delle sintesi voluntaristico-astratte, e delle affinità o coesioni economiche d' interessi: le prime, vere e proprie realtà pratiche e di esperienza, le seconde, nude e pure entità logiche e teoretiche.

Secondo la favola mitologica, il gigante Antéo, si divincolava dalla terra, per spaziare nel cielo, ma ritornava alla terra, alla *Gran Madre*, per tirare, dall'*humus* profondo della terra, nuove forze e nuova energia! Così la politica organizzazione dell'umanità, è legata, indissolubilmente, indistruttibilmente, alla terra, e dall' *humus* della terra succhia la sua vita e trae la sua vitalità, e quando dalla terra si divincola, e da essa si allontana e si astrae, per sollevarsi, paga e gonfia di sè, in... aria, avverte quasi il suo scorporamento e la sua dissoluzione; è assalita da un senso di smarrimento e di capogiro, e, quindi, sente, immediato ed istin-

tivo, il bisogno di tornare alla terra, per riaversi, e per riacquistare il senso, la forza, e la direzione della vita.

È qui il segreto del trionfo odierno dell'idea di Nazionalità, e della sua *vendetta storica* contro tutti i suoi denegatori e violentatori, trionfo che viene e che verrà celebrato anche — e come! — dal bolscevismo in Russia!

Di modo che, si è ricondotti, dovendo appoggiarci, per la costruzione di ogni società politica, e così anche di quella vasta ed onnicomprensiva società politica, che è la Lega di tutte le Nazioni, ai classici termini aristotelici del *territorio* e della *Popolazione*.

Il territorio, e cioè il principio geografico, è destinato ancora a *svolgere il suo ruolo* nell'ordine delle umane relazioni sociali e politiche, ed è, io credo, il territorio — la *terra natia* (1) —, più della stessa *razza*, e della *lingua*, il principio attivo, o il « fondamento ultimo » della Nazionalità.

Ed allora, non è vero che la geografia divide, e che l'economia unisce, ed è vero, anzi, come stiamo per dimostrare, proprio il contrario.

Il Sindacalismo, se vuole farsi *storia*, deve — ed esso porta in sè, al di là di ogni pregiudiziale dottrinale, queste organiche tendenze, ed è capace di svilupparle — farsi *geografico, territoriale, nazionale*, cioè, deve far suo il concetto *statale* della *appartenenza* di un « dato popolo » a un « dato territorio » o *paese*, e deve sintetizzare, organicamente, popolazione e territorio, unire gl'*interessi* con il *sentimento nazionale*, e non dimenticare il primissimo ed « assiomatico » principio di scienza sociale e storica: che gli interessi economici non sono tutto al mondo, e che *non di solo pane vive l'uomo*.

16. — Nè questa, che potrebbe sembrare il risultato contingente dell'attuale guerra, è una verità che non sia stata intravveduta, anche prima della guerra, nelle più appurate e profonde interpretazioni della stessa dottrina socialistica, la quale, della preminenza e preponderanza degl'interessi economici nella vita

---

(1) *Terra natia* = *la terra dove si nasce e dove si vive insieme.*

Nazione viene da *nascor*, e rappresenta *la gente che nasce « insieme » sulla stessa terra*. Accenno soltanto, e rimando agli altri miei scritti sulla *Nazionalità*, e sulla *Società delle Nazioni*, cit.

e nella storia umana si fece, per mezzo specialmente del Marx banditrice e fanatica esaltatrice. — Crediamo di doverci soffermare su questo punto, molto sensibile e delicato della nostra indagine, non per spirito di polemica e di discussione di dottrine politiche assai note, ma unicamente per poter meglio valutare e comprendere il principio sintetico del *Sindacalismo nazionale*, posto da noi a base della *Lega delle Nazioni*.

Il fatto solo delle spiccate e marcate differenze *nazionali* fra i diversi movimenti socialistici, p. es., tra quello tedesco, francese, italiano, inglese, ecc., è la migliore e più inconfutabile prova dell' inabolibilità delle differenze degli stili nazionali, nella cerchia stessa degli interessi e dei movimenti sociali, e delle associazioni d'interessi.

Ma c'è di più. Un valente sociologo ed economista tedesco, e uno dei più sapienti conoscitori e interpreti del socialismo e del movimento sociale, Werner Sombart, in un suo pregevole e notissimo volume (1), iniziava, fin dal 1896, i suoi ragionamenti, in materia, con questa preliminare calzante osservazione: — Quando Carlo Marx incominciava il *Manifesto del partito comunista* con le note parole: *La storia delle società esistite sin qui, è storia di lotte di classi*, esprimeva una delle maggiori verità che si siano udite nel nostro secolo; pure, egli non ha detto tutta la verità. Perchè non è esatto che tutta la vita... sia semplicemente una serie di lotte di classi. Se noi vogliamo, in generale, considerare in una formula la storia del mondo, dovremmo dire che vi sono *due* contrasti, fra i quali tutta la storia della società si muove come fra due poli: io voglio parlare dei contrasti sociali (economici) e dei contrasti nazionali, intendendo nazionali nel senso più lato» (pag. 1-2). — Quindi, il Sombart, nel citato volume, dedicava uno speciale interessante capitolo allo *Svolgimento delle caratteristiche nazionali* del movimento sociale ed operaio, notando le individuali caratteristiche psicologiche, etniche, morali, dei diversi paesi, dipingendo pratico e grave l'operaio inglese ed il suo movimento unionista, pieno di slancio il francese, pieno di fuoco l'italiano, di sottigliezza il tedesco (pag. 61), per modo che il movimento sociale operaio, pur tendendo, mercè l'internazio-

(1) Werner Sombart, *Socialismo e movimento sociale nel secolo XIX*, trad., Milano, Sandron 1898.

nale omogeneità degl'interessi, all'unità, «si sviluppa in distinti *rami nazionali*, ed è soggetto alle causalità che la storia apparecchia» (pag. 78). —

E opportunamente soggiungeva, dopo una penetrante analisi e osservazione minuziosa e circostanziata dei fatti e delle reali tendenze del movimento sociale, che questo, conserverà sempre una doppia tendenza: una centripeta, ed una centrifuga. Quella, risultando dall'uniformità dello sviluppo capitalistico..., tende all'uniformità, questa, essendo il risultato delle *particolarità nazionali*, e quindi di serie diverse di cause, tende alla specializzazione (pag. 123). E, con forte e profondo intuito ed esatta previsione dell'avvenire, continuava, notando che per niente il movimento operaio è *incompatibile* con il *principio nazionale*, o, — per evitare confusione con la dottrina «economica» del Nazionalismo, che già fin dal 1896 era abbastanza sviluppata in Germania, — con il *principio patriottico*. — «Il Patriottismo, l'amor di Patria, non è un sentimento che, senza che noi lo sappiamo e senza che nulla facciamo, è fissato nel nostro cuore, come l'amor della casa e della madre? Esso è una somma di impressioni, di ricordi, ai quali nulla abbiamo ad aggiungere. Quell'indefinibile fascino, che il suono della lingua materna, che il suono della canzone domestica, che i mille costumi e bisogni caratteristici, che la storia e la poesia comuni, sempre e sempre di nuovo esercitano sull'animo nostro. Un sentimento che *solo fra lo straniero* si esprime esattamente e che ghermisce l'esule rivoluzionario, non meno che il pacifico cittadino, perchè debba essere l'asse ereditario di una classe speciale, io non riesco a capire. E una sciocca immaginazione che un tal sentimento possa esser morto in larghe masse o possa morire, *sino a quando ci saranno paesi e popoli con propria lingua e propri costumi*» (pag. 144) — «Chi non si diletta ad inseguire il *fantasma* di una repubblica mondiale, non potrà mai comprendere uno sviluppo sociale che nell'orbita nazionale... Per quanto possiamo scorgere, l'energica rappresentanza degl'interessi nazionali non sarà mai affatto superflua, ciò, che davvero riesce chiaro anche al più miope») pag. 146). — «Appena un nemico comune minaccerà fortemente l'esistenza di una società, questa ridiventerà sempre conscia dei suoi interessi *comuni*, e li difenderà, e, di fronte a questi, i contrasti nel proprio interno si ritireranno in seconda linea» (pagina 147). —

Se, dunque, vogliamo attenerci ai fatti, e non vogliamo inseguire i *fantasmi*, noi vediamo concretamente inalvearsi, contenersi, e plasmarsi nell'*orbita nazionale* — la *sintesi* —, il movimento e lo sviluppo economico-sociale-corporativo o *sindacale* degl'interessi — l'*analisi* — (1). Ed è questo processo di unificazione, o meglio di riduzione ad un *minimo comune denominatore*, degl'interessi particolari e distinti, coalizzati e associati, con vincolo federativo, in un tutto sintetico, che noi, vedendolo oggi realizzarsi nei fatti, denominiamo *Sindacalismo nazionale*.

Gl'interessi nazionali o *comuni*, essendosi dimostrati, *indiscutibilmente*, superiori a quelli *particolari* di classi, di ceti, di categorie, e, anzi, gl'interessi *particolari*, riuscendo a comporsi ad unità nel *complesso sociale comune*, che è la Nazione, ne deduciamo la superiorità del nesso politico-nazionale su quello puramente economico-sindacale, e, ancora, la necessità, per quest'ultimo, se vuole avere vita e realtà di esistenza e di sicurezza di sviluppo, non solo, di non opporsi, ma di incorporarsi organicamente, saldandovisi, col nesso nazionale: e ne deduciamo che, togliendo il vincolo nazionale comune, e lavorando alla sua dissoluzione, o, ad ogni modo, prescindendo da esso, come si vorrebbe, dal Sindacalismo assoluto, si giunge difilato alla totale dissoluzione e polverizzazione di ogni sociale organizzazione, e quindi anche alla dissoluzione degli stessi... sindacati o gruppi di interessi economici.

Che cosa, infatti, v'è di *comune* fra i *diversi* interessi, e le *diverse* classi sociali, all'infuori del vincolo naturale della comune origine nazionale? E possono gl'interessi, da soli, ed *in quanto tali*, reggersi, conciliarsi e fondersi, o non hanno essi, invece, la « sinistra » tendenza a urtarsi, a contraddirsi, a sopraffarsi, a escludersi ed a distruggersi l'uno con l'altro? (2) Nel mondo « sociale » v'è sempre più bisogno delle forze *unitive*, che sono molto poche, che di quelle *separative*, che sono invece troppe, se.... di mondo sociale si vuol parlare, e se il mondo sociale si vuol

---

(1) V. del resto, su ciò, con riferimento però allo Stato, Hegel, *Filosofia del diritto*, e spec. i capiioli sulla *Polizia* e le *Corporazioni*.

(2) Per il Mancini, (*Prelezioni*, pag. 37), la Nazione è « una società naturale di uomini, da *unità* di *territorio*, di origini, di costumi e di lingua conformata a comunanza di vita e di coscienza sociale ».

conservare! Niente vero che gl' interessi, anche ammesso che essi siano tutto al mondo, uniscano, e che sia preferibile, quindi, il puro vincolo o nesso *economico*, a quello *geografico-territoriale*. E, invece, la geografia — come la storia dimostra col suo linguaggio « eterno » di verità — che, se divide da un lato unisce dall'altro — *principium integrationis* —, che organizza e compone ad unità gl' interessi e le classi, formandone una sola compagine, la Nazione (1), la cui *realtà* è un « fatto », non suscettivo di discussione; e che costruisce quelle solide realtà sociali, che sono gli Stati! È la Nazione, la sintesi e il legame di tutti gl' interessi e gruppi d' interessi sociali! Questo, dice la realtà; e, perciò, all' idea del Sindacalismo assoluto, organicamente incapace, per un suo difetto ingenito, di costruire gli Stati all' interno, e le relazioni degli Stati all' estero, e recante più presto la dissoluzione dei primi e delle seconde, noi sostituiamo, appoggiandoci ai fatti attuali, che contengono la risoluzione critica del vecchio Sindacalismo e la premessa vitale del nuovo, l' idea del *Sindacalismo nazionale*.

In nessuna occasione, come in questa offertaci dalla guerra, vero crogiuolo di *esperienze sociali*, si è *sperimentalmente* dimostrata e imposta la verità dell' *idea nazionale*, e si è potuto constatare che, — pena il completo annientamento dell' ordine sociale, — tutti i contrasti si tacciono, tutte le forze separative si compongono, e tutte le antitesi si smorzano e si placano, per cedere all' esigenza di un *minimo* di comunanza, e per rendere « immanente » e « permanente » la *società* stessa, o l' *Idea sociale*. Toglietemi la Nazione, e... tutti gl' interessi, sciolti da un vincolo comune, tagliati dalla tradizione, fuorusciti da un alveo e da un' orbita comuni, non riusciranno mai, mai, mai, a *creare* una sola cellula e un grumo di socialità umana, o un solo atomo di materia sociale! Altro che Lega universale di tutte le Nazioni! *Difesa nazionale*, non significa, così, vista nel suo vero fondo, che *difesa sociale*. Si intenda bene questo punto, e non lo si perda mai di vista. La Nazionalità non è che una forma organica, concreta, *storica*, di socialità. La Nazione non è che una società *qualificata*, e una forma organica, concreta, storica di società. Ecco tutto.

---

(1) V. su ciò il mio scritto *Il Sindacalismo nel passato*, Cap. IV, in Rivista *Pagine Libere*, Lugano 1907, e il mio *Sindacalismo e Medio Evo*, Napoli 1911.

Concludendo: la Nazione deve circoscriversi, determinarsi, articolarsi, vivere nelle classi, e nelle corporazioni distinte, e risultare « organicamente » dalle concrete *organizzazioni sociali*, e non dal polverio individuale; ed essa esige, dove le nazionalità non si siano ancora affermate, e dove esse non ancora funzionino storicamente, solide e robuste *connessioni* di interessi e aggruppamenti di classi, a patto, però, che le classi, e le corporazioni trovino, a loro volta, la loro *più compiuta esistenza, destinazione e realtà* nella *Nazione*. Ecco la « reciprocanza » dei due termini, Sindacato e Nazione, e la sintesi organica tra Sindacalismo e Nazionalismo, e cioè: il *Sindacalismo nazionale*.

Non è sugli interessi, e sulle più o meno ampie ed estese colleganze d'interessi, che si può costituire l'ordine statale interno, ed esterno, perchè gli interessi sono *uno* dei fattori sociali, e, certo, fra i più imponenti, ma non l'unico fattore sociale, e perchè, possiamo ora aggiungere, gli stessi interessi rientrano nel concetto di Nazione o di *Cultura nazionale*, ricevendo da questa il loro temperamento, il loro stile, e la loro fisionomia. Non sono gl'*interessi* che vincono le *Nazionalità*; non l'economia *prime* la Nazionalità; ma le Nazionalità modificano, temperano, e caratterizzano gl'interessi, ed è la Nazionalità che *prime* l'economia. (1)

Tutti gl'interessi sociali, e tutti i gruppi d'interessi economici (Sindacati), si fondono e si realizzano in toto *nelle Sintesi Nazionali, e attingono il loro colore speciale, ed il loro stile individuale, caratteristico e indecomponibile, nella Cultura nazionale; e solo a prezzo di questa sintetizzazione, essi riescono a coesistere, a convivere, ed a concrescere, rispetto a sè, e rispetto agli altri complessi o sintesi nazionali, e ad evitare, con i loro attriti, il loro disperdimento, e dissolvimento, interno ed esterno.*

Invocare, quindi, contro l'idea di *Stato Sindacale Nazionale*, e, conseguentemente, contro l'idea di una *Lega Internazionale di Stati Sindacali Nazionali*, — che è, evidentemente, la conclusione ultima, cui vogliamo giungere, — l'egemonia degli interessi e l'economia, è semplicemente invocare l'assurdo, se è vero che il tutto contiene le parti, e non le parti il tutto, ed è mettersi,

---

(1) Bismark disse: *La force prime le droit.* — In fatti, i belgi, gl'italiani, gli slavi, i romeni, i polacchi, e tutti i popoli e nazioni oppresse, lo stanno a dimostrare!

deliberatamente e ostinatamente contro, la realtà, ed il suo movimento, che è la storia.

Ci occorrerebbe qui una definizione precisa, *dal punto di vista del diritto*, che non s'è data, e che non è facile dare, della « Nazione »; ma — lasciando stare qui il problema teoretico... della definizione della Nazione e del rapporto fra *Nazione* e *Stato* (1), — a noi basta qui affermare, o meglio *constatare*, che la Nazione *esiste*, è un *fatto*, e di prenderne semplicemente *atto*, tirandone le dovute illazioni sociali, giuridiche, e politiche.

17. — Fermata così *teoricamente* l'idea, o la forma dell'organizzazione della Lega delle Nazioni, il *Sindacalismo Nazionale*, che è l'idea, alla quale noi, dopo l'esame delle altre, aderiamo, potremmo dire di avere già risposto al tema di concorso, e, cioè, di avere determinato *la forma di costituzione della Lega delle Nazioni, più adatta per rendere l'unione attuabile e duratura*; ma, giusta il nostro assunto, passiamo ora, nella seconda parte, premesse alcune *osservazioni preliminari*, a determinare *praticamente*, in poche brevissime e succinte proposizioni, questa forma, e a vedere in atto gli *istituti*, gli *organi*, i *congegni*, e le *sanzioni* della *Lega delle Nazioni*.

Si vedrà che tutte le proposizioni, che passiamo a stabilire, discendono direttamente ed immediatamente, come conseguenze da premesse, dalle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, e si vedrà che forse non inutilmente ci siamo soffermati, in questa prima parte, e su certi punti con maggiore insistenza, su questioni generali di Politica, di Giurisprudenza teorica, e di Sociologia.

18. — Qui, per riassumere, fermiamo che cinque sono, per noi, le forme « logiche » o « ideali » possibili di Organizzazione internazionale:

---

(1) Il rapporto può riassumersi in breve così: la Nazione è la *materia*, lo Stato è la *forma*, la Nazione è il *dato sociale* (sociologico) dello Stato; ossia, la materia, di cui lo Stato si compone, e a cui lo Stato imprime la sua *forma* giuridica. V. su ciò il nostro *Principio e diritto di Nazionalità*, in pubblicazione.

1. la forma Federale;
2. la forma Imperiale-economica;
3. la forma Nazionale;
4. la forma Plurinazionale;
5. la forma Sindacale-Nazionale-Federale.

Di queste cinque forme, la I., la II. e la V., soltanto, sono, a rigore, o vorrebbero essere, capaci di produrre una *organizzazione giuridica internazionale*, non pure *inter-statale*, ma anche *ultra-statale* e *super-statale*, andando da un *minimo* di organizzazione, la forma federale, ad un *massimo*, la forma imperiale-economica e la sindacale pura; la III., e, più ancora, la IV., che della III. è una modificazione, uno sviluppo ed una integrazione, sono, come s'è visto, capaci di produrre un'organizzazione o armonia *interstatale* e *pluristatale*.

La V. forma, reietta assolutamente la forma imperiale-economica, in quanto questa è la negazione completa dell'idea nazionale, ed, anzi, la violenta arbitraria soppressione di ogni idea e sentimento nazionale, si presenta come la forma che comprende e sintetizza, rilevandone tutti gli elementi vivi e di vero, tutte le altre forme, e cioè: a) l'idea federale *(federalismo)* — come pura idea giuridico-formale; b) l'idea nazionale *(nazionalitarismo)* — come idea geografica, psicologica, etica, etnica, e culturale; c) l'idea sindacale *(sindacalismo)* — come idea economico-sociale.

La forma « Sindacale-Nazionale-Federale » è perciò, non una forma « semplice », e semplicistica..., ma una forma « mista » o sintetico-integrale, di organizzazione della Lega delle Nazioni.

PARTE SECONDA

CAPITOLO I.

Osservazioni preliminari

I.

19. — Giusta le sovra esposte considerazioni, non si può trattare della forma di costituzione della Lega delle Nazioni, disgiuntamente dalla forma di costituzione o di ricostituzione della forma dello Stato; di qui la necessità — in questa II Parte — di cominciare dalla riforma dello Stato, per venire, gradatamente e gerarchicamente, alla costituzione della Lega delle Nazioni.

II.

20. — Si è osservato che l'idea di Lega delle Nazioni importa profondi rivolgimenti internazionali e costituzionali, non solo, ma anche sociali ed economici. Qui soggiungiamo che la Lega importa, in particolar modo, profondi rivolgimenti famigliari, e cioè, un assoluto rafforzamento del vincolo matrimoniale del regime domestico-educativo, e il massimo vigore e rigore del diritto famigliare, sia civile che penale, per impedire lo sfasciamento delle compagini interiori demografiche e nazionali dei singoli Stati, onde poi impedire che le razze più primitive compatte ed energiche, che si affacciano animate dal loro violento *etnicismo* alla storia, e che incombono fatalmente sull'Europa e sui paesi occidentali, possano, a contatto con « masse sociali » fiacche indebolite e dissolute, avere il sopravvento e il predo-

minio, e possano riuscire a sovrapporsi sulle antiche civiltà, determinando una *sovrapposizione* della lotta delle razze o lotta etnica alla lotta sociale delle classi e delle Nazioni (1), e una sostituzione dell' invasione etnica, all' invasione economica, ben più grave e pericolosa la prima della seconda. Ma dato che noi dobbiamo, giusta il tema di concorso, ragionare solo sulla forma di costituzione della Lega delle Nazioni, e che questa forma non è, e non può essere, che la forma giuridica e politica, noi, nelle proposizioni che seguono, non ci fermeremo che sui rivolgimenti di ordine giuridico-politico, costituzionale e inter-nazionale, e sui relativi ordinamenti.

III.

21. — Gli ordinamenti, di cui si discorre in questa seconda parte, presi nel loro aspetto giuridico-formale, sono informati ai due connessi principi, sindacale e federale.

L'autore, senza entrare nel problema, che gli è estraneo rispetto al tema di concorso, della determinazione contingente di questi ordinamenti, e della loro applicazione e adattazione in concreto ai singoli Stati e Nazioni del mondo civile, che della Lega devono far parte; pur astenendosi dall'andare oltre una considerazione puramente *formale* della questione della Lega delle Nazioni, e non volendosi ingerire nel merito o nella considerazione sostanziale delle singole *particolari questioni* che si connettono alla realizzazione pratica dell' idea della Lega, tiene, in armonia alle cose dette nella I Parte, ad osservare, che gli ordinamenti, di cui ora si verrà a parlare, appunto perchè hanno un carattere formale, universalmente valido, sono estensibili e applicabili a tutti i paesi, a tutti i territori, a tutte le Nazioni ora esistenti, ed anzi, appunto perciò, essi, a suo giudizio, contengono la possibilità dell'attuazione pratica della Lega medesima, e si dimostrano, giusta la esigenza del tema, capaci di determinare la Lega delle Nazioni, non solo, ma di renderla *attuabile* e *duratura*. Ciò, infatti, che v'è di più essenziale negli ordinamenti politici dei popoli, o negli Stati, è il sostrato stesso, la

(1) Questo motivo fu accennato, con molta profondità ed intuito, dall' On. ORLANDO, nel suo discorso parlamentare, come Capo del Governo, del Dicembre 1917.

materia, dell'ordinamento politico, che è la società (1), e la società — ecco il « primo sociologico » dello Stato — è un fatto naturale ed universale, che è naturalmente ed universalmente costituito di *classi*, giusta le più recenti indagini e dottrine economiche, demografiche, e sociologiche. O che prendiamo gli antichi, o i moderni, o che prendiamo i latini, i germani, gli slavi, gli anglo-sassoni, o i cinesi, i giapponesi, gl'indiani, gli americani, ecc. ecc., il primo *dato* sociale, in cui c'imbattiamo, sono le *classi*. Ora, noi riteniamo che mentre sia artifizioso (2) volere estendere ed universalizzare gli ordinamenti *statali-costituzionali puri* a tutti i territori e a tutti i popoli e razze, sia cosa naturalissima e attuabilissima, invece, estendere a tutti i territori, paesi e popoli gli ordinamenti sindacali o *statali-sindacali misti*, innestandoli con le costituite e costituentisi *nazionalità*, nei limiti e in concorrenza del reale processo di formazione di queste ultime. Le classi sociali esistono *di fatto* in tutti i territori e paesi, e quindi non si devono *crearle*, ma non si deve che farle esistere *di diritto*, traducendole in propri *ordinamenti* giuridici, organandole in corporazioni o sindacati, ed elaborando, in *entità giuridiche*, le corporazioni o le entità sociali ed economiche, che sono le classi (3). C'è ancora da osservare, che in alcuni paesi, le classi, non solo esistono di fatto, ma esistono anche di diritto, dato che in essi gli ordinamenti corporativi non

---

(1) Secondo JELLINEK (*L'État moderne et son droit*, trad. francese, Paris 1904, Prima parte, libro I, pag. 148, 149) ARISTOTILE, CICERONE, HOBBES ed altri autori, non distinguono *Stato* e *Società*. ARISTOTILE vede nello Stato la *coinonìa*, e CICERONE la *societas*. SCLÖZER per il primo si sforza di opporre Stato a Società. Secondo lui, la società civile (*Gemeinde*) non è altro che un gruppo privo d'*imperium*, e precedente lo Stato. Così nei popoli primitivi.

(2) Si consideri che un artificio è stato finora, per molta parte, in Europa e fuori Europa, l'astratto costituzionalismo statale, trasferito dalle dottrine negli instituti, e l'imposizione coatta ed arbitraria, a tutti i concreti contenuti sociali europei ed extra-europei, degli schemi giuridici del diritto costituzionale, che, per molta parte, come si è visto, non sono che inutili vacue e infeconde *astrazioni mentali*, insuscettive di fruttificazione storica.

(3) Secondo JELLINEK (Op. cit. pag. 183) — nelle epoche in cui lo Stato non aveva che uno sviluppo rudimentale, le *associazioni* hanno rimpiazzato lo Stato: esse lo hanno anche preceduto su più di un punto in questa o in quella delle sue funzioni. È solo molto più tardi che lo Stato si appropria la loro attività. Le associazioni del Medio-Evo in particolare, con la loro sviluppata organizzazione e con le loro multiple attribuzioni, ne forniscono prova manifesta. —

sono mai stati distrutti da sopraggiunti movimenti politici e sociali, ed in altri — così nei nostri paesi a meccanismo costituzionale puro — non si tratta che di ricostruire, rivedendoli e correggendoli, ordinamenti e corporazioni che rivengono da secoli, e che solo dalle rivoluzioni del secolo passato furono violentemente e meccanicamente distrutti. — In rapporto al nesso tra Sindacato e Nazione c'è da osservare, che la reciprocità funzionale fra i due termini è tale e si comporta storicamente in modo che i sindacati si plasmano organicamente nella Nazione, e la Nazione si forma *nei, con* e *per* i sindacati: di maniera che non è azzardato prevedere che, in quei paesi in cui la *formazione nazionale* è tuttora scarsa, debole, fiacca, e senza storia, possa essere determinata, sospinta, e favorita, appunto dalla precisa e organica determinazione delle classi, e dalla loro differenziazione economica e giuridica negli *ordinamenti sindacali*, essendo giusta osservazione di molti studiosi e teorici delle Nazionalità, che non v'è Nazione ove non sia *organismo* politico e statale, diciamo organismo e non meccanismo. Laonde, se è vero il principio che la materia produce *da sè* la forma, che la materia sociale si adegua alla forma politico-giuridica che essa è capace di produrre e di darsi, e che, anche la forma, a sua volta, reagisce e plasma la materia, resterebbe assodato, con le fatte osservazioni, che gli ordinamenti giuridico-politici da noi disegnati, generalizzati ed estesi *ubique*, si comporterebbero, molto probabilmente, come strumenti propagatori di civiltà ed eccitatori, ad ogni modo, di quelle sintesi o formazioni nazionali, e relative *culture*, che non sembra siano destinate ad essere cancellate dalla geografia e dalla storia umana, ma che, piuttosto, sembrano costituire una delle vocazioni, delle mète, e dei tratti più caratteristici e profondi, come vide Romagnosi (1), della umana civiltà.

IV.

22. — Avendo noi premesso che si deve, per le costruzioni giuridiche e politiche dell'avvenire, partire dalle *realtà attuali;* che le realtà internazionali *presuppongono* certe forme politiche interne, e che queste forme politiche interne sono le sindacali;

---

(1) Romagnosi, *La Scienza delle Costituzioni*, Torino 1849, p. 224-232.

avendo ancora premesso che queste forme sindacali si dimostrano attualmente e potenzialmente suscettive di esplicazioni, di specificazioni, e di atteggiamenti *nazionali*, ci sembra ora il momento opportuno di notare che anche ai nostri giorni il Sindacalismo operaio (1), p. es. così in Francia e in Italia, e anche in questi due paesi sotto forme e caratteristiche *nazionali* (2) distinte, presenta, e ha presentato, *due* tipi distinti di associazioni. In fatto, i Sindacati operai, per tutto ciò che concerne il loro specifico ed esclusivo funzionamento tecnico-economico, si sono combinati, e si combinano, sempre con vincolo federale, in *federazioni di mestiere*. (3) Uno sciopero generale tecnicamente *economico*, per esempio, è stato, finora, in regime di Sindacalismo puro, sempre deciso, secondo il Diritto sindacale economico, dal *suo* organo competente, la Federazione generale (nazionale) di mestiere, e, data l'organizzazione internazionale del mestiere e dell'interesse puramente economico correlativo — organizzazione internazionale economica che non è che la espansione e la dilatazione della organizzazione nazionale — non sono anche mancati alcuni casi di decisioni, da parte di alcune *Federazioni internazionali di mestiere*, di scioperi economici internazionali di mestiere, o di altra forma internazionale di assistenza e di solidarietà economica verso gli scioperanti di un determinato paese. — La decisione, invece, di uno sciopero generale *politico*, spetta, ed è quasi sempre di regola spettata, secondo il Diritto sindacale politico, alla *Camera del lavoro*, che ci porge così evidenti i segni di una organizzazione di classe a carattere precisamente *politico*.

---

(1) Ci riferiamo al Sindacalismo *operaio*, che finora si è imposto alla considerazione di tutti, per la genialità e naturalità dei suoi prodotti e dei suoi caratteri morfologici e funzionali, e che potrebbe, e che dovrebbe, secondo noi, essere preso a modello dal *Sindacalismo integrale nazionale*.

(2) Nel testo ci riferiamo al tipo organizzativo italiano, e non è qui il caso di riportare e di descrivere le forme sindacali francesi, ecc. E' notevole però il fatto che le forme sindacali operaie germaniche hanno accentuatissima la tendenza accentratrice e anti-localistica, donde *le specialità* del Sindacalismo tedesco, latino, anglo-sassone, ecc. ecc.

(3) V. in rivista *Il Socialismo*, diretta da E. Ferri (anno II, n. 20, Roma 10 Dicembre 1903, p. 308) un lucidissimo e acuto studio di Vittorio Friederischen: *Federazioni di mestiere e Camere del Lavoro:* « Le *Federazioni* hanno essenzialmente il compito *estensivo* dell'organizzazione, le *Camere del lavoro* il compito *comprensivo* ».

Si prescinda ora dal fatto degli scioperi, da noi presi come indice diagnostico ed esemplificativo della diversa e distinta natura delle due forme di organizzazione sindacale, e resti stabilito, che due sono le forme tipiche di organizzazione: la *Federazione di mestiere*, la *Camera del lavoro;* la quale ultima, dalla Camera del lavoro *locale, provinciale,* e, certe volte, *regionale* o *consorziale* (degli operai di *più Comuni*) logicamente arriva, o può arrivare, alla *Unione Nazionale delle Camere del lavoro*, o *Confederazione generale del lavoro.* (1)

La Camera del Lavoro è un consorzio o aggregato organico, di parecchi gruppi sindacali, avente un vero e proprio tendenziale — sebbene *particolare* o di classe, e non *integrale* o inter-sindacale — carattere politico. Gli interessi economici di una stessa categoria di lavoratori, essendo eguali ed omogenei, la Federazione di mestiere, che li rappresenta, può avere una larga espansiva e continuativa base nazionale e anche internazionale, di organizzazione. La Camera del lavoro, invece, associa gli operai, non a solo scopo di resistenza e di organizzazione economica, ma anche a scopo di educazione e di convivenza etica, giuridica, culturale, e politica, e, perciò, sorge su base *territoriale* più ristretta e limitata — comunale, consorziale, provinciale, regionale — riuscendo, così, ad organizzare e a fondere, quanto più è possibile, in un solo organismo, elementi psicologici e culturali simili, aventi cioè origine storica uguale, uguale educazione sociale, uguali costumi, uguali parlate, uguali attitudini, quali solo emergono dalla funzione *individualizzante* del principio geografico-territoriale. Come, poi, ha carattere territoriale-*locale*

---

(1) Se prendiamo però l'art. 3 della *Confederazione del lavoro italiana*, notiamo subito il carattere eterogeneo di essa, in quanto essa vorrebbe essere l'unione delle Federazioni di mestiere e delle Camere del lavoro, e la coordinatrice dei movimenti delle prime e delle seconde — « in quanto, dice l'art. 3, le funzioni delle due organizzazioni debbano intendersi circoscritte rispettivamente agli interessi generali e *nazionali* per le prime, e a quelle locali dei gruppi di mestiere per le seconde ». — Vedi su ciò F. Pagliari, *La Confederazione del lavoro* in *Critica Sociale*, Milano, 16 Ottobre 1906, n. 20: « Le prime estendono e rafforzano l'organizzazione di una data categoria di operai, le altre riassumono in sè le forze organizzate in un dato *distretto camerale*, a qualsiasi categoria o mestiere appartengano ». — V. ancora diffusamente su ciò il mio libro *La persistenza del diritto*, Pescara, Casa Ed. Abbruzzese, 1910, spec. Cap. VII, VIII, IX.

la Camera del lavoro, così, e per le stesse ragioni, ha carattere territoriale-*nazionale* la Confederazione generale del lavoro, o Unione Nazionale delle Camere del lavoro.

Queste osservazioni di fatto, servono a dimostrare, se, come s'è stabilito, gli organi sindacali, lunge dal costituire, limitati ai soli operai, tanti piccoli Stati *negli* Stati e *contro* gli Stati, devono, generalizzati nel sistema del Sindacalismo integrale, estendersi a tutte le classi sociali e a tutti i fattori del lavoro e della produzione sociale, e costituire, essi, organicamente lo Stato, una verità di primissima importanza, e cioè, che il territorio — e non solo quello *nazionale*, ma anche quello *locale* — con il principio etnico-linguistico sovrastante e ad esso indissolubilmente connesso, funziona, anche in un sistema sindacale, come un principio di limitazione, di specificazione, e di divisione.

Il territorio è, così, nella fase dell'esistenza dell'umanità a sede fissa o stabile, il principium individuationis *delle relazioni e delle forme politiche dei popoli.*

Donde, la conferma dell'idea o della forma mista del *Sindacalismo Nazionale*, unica forma storicamente capace, secondo noi, di determinare nuove organiche relazioni internazionali, e la stessa *Lega delle Nazioni.*

V.

23. Cultura e interessi. — Un'altra osservazione s'impone sul rapporto, già chiarito più sopra (V. § 15), tra cultura e interessi. Gli interessi, presi astrattamente, e cioè sciolti da ogni vincolo territoriale, e dalla forma sintetica nazionale, in cui, insieme a molteplici altri fattori, si compongono ad unità statale, possono benissimo estendersi, espandersi, dilatarsi, e proiettarsi oltre i singoli territori nazionali, e, quindi, sono *internazionalmente organizzabili.* Ciò è dimostrato dalle esistenti, sia pure limitate agli operai e a qualche altra classe economica, organizzazioni sindacali internazionali a tipo federazionale. Niun dubbio, e niuna difficoltà, quindi, ad ammettere e a stabilire che, organizzati in sindacati distinti tutti gli interessi, la base dell'organizzazione possa progressivamente estendersi, secondo il principio federale, da luogo a luogo, da comune a comune, da regione a regione, da nazione a nazione, fino a raggiungere il suo limite di esaurimento nell'organizzazione

sindacale federale internazionale. Qui, secondo noi, il principio *nazionale* non può — astrattamente parlando — opporre ed imporre nessun limite e nessuna soluzione di continuità. Non solo, ma, riuscendo tutti gli interessi — i piccoli non meno dei grandi — di tutte le classi, a fondersi omogeneamente, e a comporsi federalmente in distinti e differenziati sindacati locali, regionali, nazionali, internazionali, cesserebbero gl' interessi, che pur sono, senza dubbio, le cause più specifiche degli attriti, degli antagonismi, e quindi delle guerre, in quanto puri interessi economici, di urtarsi, di contraddirsi, di contrastarsi. Dato un carattere autonomo al puro dinamismo economico degli interessi, e una distinta forma organizzativa ai medesimi, la nazionalità non potrebbe mescolarsi, o meglio, ingerirsi in questioni di pura economia, e non potrebbe quindi turbare il pacifico e meccanico libero accordo degli interessi — le così dette « armonie economiche » ! — ed alterare, sovvertire, e violentare le leggi naturali — che sono i veri « presupposti » sociali ed economici d'ogni pacifica organizzazione dell' umanità, e le vere garanzie sostanziali della pace — della « divisione territoriale » del lavoro e della produzione sociale, e del « libero scambio » dei prodotti. Dunque, per noi, è assurdo e contradditorio, e da bandirsi ad ogni costo, il *Nazionalismo economico*, — che, portato alle sue estreme conseguenze, (*Imperialismo*, si risolve anzi, come si vide, nella soppressione dell' idea nazionale. Gli interessi stiano a sè, e abbiano, nei limili del rispetto delle culture nazionali, una logica, uno svolgimento e un'organizzazione a sè, che è, e non può essere, portata alla sua ultima logica espressione, senza nessuna ragione di limitazione, che *internazionale*. In altri termini, noi concepiamo che il mondo dev'essere *attraversato*, da tutte le parti e per tutti i paesi e territori, da vaste *Confederazioni Sindacali Internazionali* di interessi. Tutti gli agricoltori, tutti gli operai, d'ogni distinta categoria, tutti gli industriali, tutti i commercianti, e così via discorri, tutti, devono essere sindacati, con vincolo federale: *localmente, regionalmente, nazionalmente,* e *internazionalmente*.

Ma, come si disse, gl' interessi non sono tutto al mondo; l' uomo non è puro *homo oeconomicus*, ma è essenzialmente *animale politico*, e la politica si compone e risulta da molteplici fattori, tra i quali il fattore economico è sì rilevante, ma non preminente e preponderante, o, sempre e in tutti i casi, esclusivo; e s' è visto ancora, che gli stessi interessi, nel loro organizzarsi,

trovano — riunendosi con gli altri molteplici fattori dell'umana socievolezza — una forma, un limite, un comune temperamento, e, direi, una *educazione nazionale*. Chiamiamo *cultura* questa forma o temperamento comune, e qualifichiamo *nazionale* questa cultura, senza qui osservare che appunto nella *cultura* tutto si risolve, dal lato sociologico e storico, il concetto di Nazionalità.

Si potrebbe ora credere che tra l'asserita logica e potenziale internazionalità ed internazionalizzazione degli interessi economici, e la effettuale e storica limitazione nazionale, per virtù del principio della *cultura nazionale*, dei medesimi, vi sia grave ed insanabile contraddizione. Evidentemente, la contraddizione c'è, ma è più apparente, che reale, più superficiale, che sostanziale, e può, ad ogni modo, dipendere, ed essere esasperata, più dall'*artificio umano*, che dalla *natura delle cose*. Tutto sta quindi nel ben separare e nel non confondere gli *interessi economici* con la *cultura*, nel far sì, per mezzo di un sistema di appropriati accorgimenti giuridici, che a *cultura nazionale* non s'immischi nei fatti economici, che non le pertengono, oppure non s'immischi oltre un certo limite, superato il quale, l'economia cessa di essere pura economia e di produrre le armonie e gli accordi internazionali, e diventa, sotto la forma artificiosa dell'*economia nazionale*, causa principale di conflitti, di gelosie, di imperialismi, e di guerre tra le Nazioni, e l'economia, a sua volta, non si svolga, uscendo fuori dal suo concetto e dal suo ambito, in modo da riuscire a turbare, a violentare, a rendere impossibile, a soffocare la *cultura nazionale* e a produrre, infine, quel fenomeno patologico della politica, anch'esso generatore di contrasti, di resistenze, e di insurrezioni, che è la *snazionalizzazione*.

Tutto il problema è un delicatissimo problema di accorgimenti morali e giuridici, di limiti reciproci, e di equilibrio, e tutto sta dunque nel dare a Cesare quello che è di Cesare, per modo che gl'interessi siano gli interessi e restino gl'interessi, e quindi si *internazionalizzino*, o abbiano la tendenza logica ad internazionalizzarsi, e le culture siano le culture, e restino le culture naturali ed insopprimibili dei popoli, e quindi si *nazionalizzino*, e abbiano la tendenza e la libertà di *nazionalizzarsi*.

In conclusione: *Sindacati Internazionali*, in sede economica d'interessi, *Colture Nazionali*, in sede di politica e di Stato, e quindi anche di Stato Sindacale. Si vedrà ora che i Sindacati,

limitati nazionalmente in sede statale, possono, e debbono anzi, per determinare e sostanziare la Lega delle Nazioni, *estendersi internazionalmente* in sede economica; per modo che, da ultimo, *Stato* e *Lega delle Nazioni*, tutti e due sindacalmente costituiti ed organati, riescano a porsi, a condizionarsi a interpenetrarsi, e a limitarsi reciprocamente, nel senso che lo Stato sia *attraversato*, si come si disse più sopra ragionando sulla teoria dell'*auto-limite*, dai Sindacati internazionali, e quindi limitato dalla *Lega delle Nazioni*, e la *Lega delle Nazioni* risulti dal *limite nazionale* dei Sindacati, o dalle *Nazioni*, e dal *principium individuationis* delle singole effettuate ed effettuantisi culture nazionali, e cioè risulti formata dai singoli *Stati Sindacali Nazionali*.

Se grave, come s'è notato, è il fenomeno della *snazionalizzazione culturale* di un popolo, che consiste nel togliere a questo popolo, o nell'alterare, i suoi beni spirituali più preziosi ed *insostituibili*, quali: la lingua, i costumi, l'arte, la religione, la letteratura, l'ideologia, ecc., beni, dalla sintesi dei quali, il concetto di cultura nazionale risulta; *snazionalizzazione* che equivale, nel campo privato, alla soppressione della libertà di pensare e dello stesso modo di pensare, di sentire e di vivere, dell'individuo; non meno grave è però il fatto, rilevato sinteticamente da un filosofo-giurista tedesco, il Lasson, che le culture nazionali, per una legge della loro natura, non sono solo chiuse e non espansive, ma tendono a rinchiudersi in se stesse e a consolidarsi, e quindi a farsi intolleranti ed *esclusive* (1). Di qui altre cause e pericoli di contese, di conflitti, e di guerre; ad evitare i quali, dato che si è

(1) Il Lasson ammette senz'altro che l'individualità dei popoli sia insuperabile, (Lasson, *Das Kulturideal und der Kreiz.* Berlin 1906, pagina 23 e ss.; e *System der Rechtsphilosophie* Berlin 1882), e sta bene; ma il Lasson, come ben nota il Del Vecchio nell'*Idea della pace e il fenomeno della guerra* (Bocca, Torino 1911, pag. 25-26) « va forse troppo oltre quando parla di una forza repulsiva delle forme nazionali di cultura e asserisce che ciascuna di tali forme tende a rinchiudersi nella propria individualità nazionale, minacciando le altre e assumendo un atteggiamento sempre più ostile di fronte ad esse »; quando, infine, sostiene che la cultura divide i popoli, invece di collegarli, non apprezzando adeguatamente il fatto della *comunicazione* fra i vari popoli. Sulla quale comunicazione dei popoli, v. l'altro scritto del Del Vecchio, *Sull' Idea di una scienza del diritto universale comparato* (II. ed. Torino 1919, spec. pag. 19 e ss., e 29 e ss). V. inoltre su ciò la mia *Introduz. alla Società delle Nazioni*, cit.

ammesso, *accanto* all'*internazionalità* sindacale degl' interessi, la *nazionalità* statale delle culture, noi porremo — perchè le culture da *esclusive* tendano a diventare *comunicative*, e ad avvicinarsi e affratellarsi, e non a dividere e ad opporre l'uno all'altro i popoli — come diritto e funzione capitale della Lega delle Nazioni il diritto di *ispettorato*, da esercitarsi con ispettori internazionali, delle scuole, della stampa, e di tutti in genere gli organi nazionali di cultura; diritto di ispettorato, che deve sorvegliare sul l'armonica convivenza delle culture, denunziare, e fare reprimere, se del caso, ed eliminare, gli eccessi, le intolleranze, e l'esclusivismo, o la così detta « boria nazionale », condannata da G. B. Vico. (1)

VI.

24. — Colonie. - Bisogna ritenere acquisito e come pacifico il principio che i popoli hanno tra di essi un « diritto di comunicazione », come lo chiamava il Vitoria (2), diritto mondiale, per cui, i popoli più civili e progrediti hanno il dovere, più che il diritto, di civilizzare e di portare nell' orbita della civiltà e della comunicazione sociale dei prodotti della stessa — pur astenendosi da mezzi barbarici, violenti, ed inumani, di distruzione, che devono cadere anzi sotto la sanzione del *Diritto penale internazionale* — i popoli di civiltà inferiore; sia promovendo, ove possibile, la cultura di questi, sia impedendo che essi ostacolino la civiltà e le sue opere, di traffico, di commercio, di produzione dei beni, che si scambiano, si consumano, e quindi servono a tutta l'umanità, o collettività mondiale. Di qui il fondamento giuridico (3) del *Diritto Coloniale* degli Stati, che deve esercitarsi « solidariamente » dalle Nazioni più civili.

Il limite di questo diritto, e del suo esercizio, è dato dallo scopo per il quale esso si esercita: cioè, l'esistente o nascente civiltà del popolo della Colonia.

---

(1) V. su ciò in *Cultura Popolare* (Milano, Ottobre 1918) il mio scritto *Nazionalità e Umanità nella scuola.*

(2) V. Franciscus De Vitoria, (*Theologicae Relectiones*, ed. di Colonia, 1686, pag. 380 e ss.) sul «*jus comunicationis*» tra i popoli.

(3) V. efficacemente sul Diritto e le Colonie Gino Dallari, *Imperialismo e Giustizia*, in Annuario Acc. dell' Un. di Siena, 1907-08.

Quando e se la popolazione del territorio coloniale acquistì la sua civiltà, e sappia e possa reggersi autonomicamente a Stato, acquista il proprio diritto statale, e si dà la sua forma statale. Se la popolazione della Colonia si dimostri insuscettiva di civiltà propria, non solo, ma ostacoli qualsiasi opera di civiltà, il regime coloniale ha ragione d'essere e di esercitarsi.

VII.

25. — Emigrazione. - Se le Colonie rappresentano una proiezione, dirò così, dello Stato, oltre il suo territorio originale, o meglio, un *distacco* della popolazione di uno Stato dal suo territorio, ed il suo fissarsi e stabilizzarsi sui territori coloniali — o che si tratti di colonie di *popolamento*, o di colonie di *sfruttamento* — in cui una parte della popolazione *colonizzante* comandi su quella *colonizzata;* e se quindi esse rappresentano ed offrono sempre i due elementi giuridici fissi della formazione statale: popolazione e territorio, ed il vincolo fra la prima ed il secondo; l'emigrazione rappresenta un principio che fuoriesce dalla logica dell'organismo statale. In effetti, l'emigrazione rappresenta, nella civiltà moderna, quasi una *reversione* all'organizzazione o all'esistenza prestatuale dei popoli. La convivenza umana in società, attraversa — com'è dottrina comune — la fase dello Stato nomade o con sede vagante dei gruppi sociali — fase prestatuale — e la fase della convivenza su sede stabile — fase statale (Stato da *stare*, statale = stabile). Ora, l'emigrazione, un fenomeno oggi così universale in tutti gli Stati, specie in quelli ad alta popolazione, non rappresenta più solo un fatto economico, o meglio, esso è all'inizio, un fatto economico, ma, da ultimo, finisce col rappresentare un fatto politico, e agisce in tutto come un fatto etnico-politico, se non disgregatore, *modificatore* degli Stati e dei complessi politici nei quali essa si porta e si stabilisce, sia *provvisoriamente*, sia *permanentemente*. In altri termini, oggi, le emigrazioni pacifiche sono il vero *pendant* delle invasioni violente di ieri. Lo Stato ha per suo principale presupposto la stabilità e fissità di una data popolazione su un dato territorio. L'emigrazione — questa caratteristica nuova forma *ricorrente* di *nomadismo* dei popoli — agisce, invece, sullo Stato, e sulla sua composizione nazionale, e lo modifica. Egli è perciò che, con adatti e congrui provvedimenti, la Lega delle Nazioni e il Diritto internazionale non possono e

non devono *disinteressarsi* del rapporto tra gli Stati e l'emigrazione, e devono, anzi, regolare e disciplinare *internazionalmente* l'emigrazione, sia *provvisoria*, che *permanente*, per tutti gli effetti demografici, etnografici, politici, economici, sociali, che l'emigrazione produce, immediatamente e mediatamente.

VIII.

26. — Politica economica internazionale. - La politica economica internazionale è diretta dai « supremi » principi della divisione territoriale del lavoro, dello scambio dei prodotti, e della equa reciproca ripartizione, secondo i *reali* bisogni economici e le necessità di esistenza dei singoli Stati, delle materie prime.

IX.

27. Sanzioni. — Non bisogna tanto, nella Lega delle Nazioni, stabilire sanzioni meccaniche — del resto inefficaci o problematicamente efficaci (1) anche nel diritto statale interno — quanto mettere in essere condizioni di fatto tali, che rendano possibile ed efficace, come per lo Stato, l'uso e l'*esercizio* delle sanzioni.

Le sanzioni, come si dice in seguito, sono principalmente: *economiche* e *penali*. Queste ultime poi sono, in *ultima istanza*, come nel diritto interno, di carattere *militare*.

Lega delle Nazioni e Nazioni armate, e cioè dotate di eserciti stanziali, sono, di regola, concetti contradditori. La Lega delle Nazioni vuole e implica logicamente e giuridicamente il *disarmo universale*. Pure, come nello Stato, dove è anche inconcepibile, di regola, accanto alla *forza pubblica* o alla *manus militaris* dello Stato, la forza armata privata, è consentito agli individui, dietro speciali cautele, l'uso e il *porto d'armi*, per ragioni di *sicurezza personale* e di *legittima difesa*, così, nella Lega delle Nazioni, può essere, dalla medesima, consentito ad ogni Stato l'uso limitato di mezzi militari, preventivamente definiti, e di eserciti nazionali, a scopo di ordine pubblico interno.

È risaputo poi che il carattere proprio della sanzione statale è la sua *possanza*, la sua *preponderanza*, e la sua *infinità* ideale

(1) Vedi il mio *Diritto e Autorità*, cit., Cap. III e IV: *La Coazione*.

e materiale, per cui l'infinitamente piccolo, l'individuo, giusta la forte concezione dell'Hobbes, è preso da un forte senso di rispetto verso la forza dell'infinitamente grande, lo Stato. Egli è perciò che, dietro il carabiniere o l'agente in genere della forza pubblica, l'individuo scopre e sente la sua piccolezza ed impotenza fisica, e scopre e sente l'onnipotenza materiale e ideale dello Stato, che è anche la sua forza materiale e ideale, contro la quale è assurdo non solo di resistere, ma di concepire soltanto semplici propositi di resistenza.

La forza costringente, specie dal lato psicologico — lato psicologico che è proprio l'essenza della sanzione, la sanzione non essendo che la *minaccia* dell'esecuzione di un male avverso chi non obbedisce alle leggi — della Lega delle Nazioni, e capace cioè d'incutere rispetto in tutti coloro che verso le leggi i pronunziati e le decisioni della Lega sono obbligati, quindi la vera sanzione *giuridica* del diritto internazionale della Lega, può essere — noi crediamo — rappresentata, in ispecial modo, dalla *minaccia* dell'impiego dell'*aviazione militare* sugli Stati prepotenti e ribelli.

Specialmente dalle esperienze dell'attuale guerra, l'umanità, di tutti i paesi, ha tratto la convinzione viva ed efficace della *possanza* e della potenzialità distruttiva infinita e formidabile dell'areoplano.

L'areoplano così, da essere, usato come mezzo *offensivo*, il peggiore e più brutale nemico dell'uomo, può, se usato come mezzo *difensivo*, dalla Lega delle Nazioni, *e solo da questa*, diventare il migliore amico dell'uomo.

Va notato, da ultimo, che mentre non è facile cosa, specie dal lato territoriale e della composizione plurinazionale, di costituire corpi di esercito internazionali, i quali sono difficilmente spostabili nello spazio, e difficilmente organizzabili nelle masse, è cosa relativamente agevole organizzare plurinazionalmente, con pochi apporti statali degli Stati della Lega, le *flotte aeree internazionali*, e localizzare, in dati punti, salvo a spostarle secondo i bisogni, giusta determinate vie e direzioni aeree, preventivamente stabilite dal *Diritto internazionale aereo della Lega*, le *flotte aeree militari*, come, e l'esperienza ce lo prova, non è stato difficile finora ed infrequente la formazione di flotte navali internazionali marittime di dati Stati e di gruppi di Stati, e il loro impiego per scopo di *blocco commerciale* o di *dimo-*

strazione navale. Lo spostamento della forza armata *costringente*, forza armata che è la sostanza giuridica della sanzione, impraticabile per via terrestre, è praticabile per via marittima, e più facilmente praticabile per via aerea.

CAPITOLO II.

I Capisaldi della Lega delle Nazioni.

28. — Organizzazione della Lega delle Nazioni.

I. — Bisogna istituire in tutti i paesi «civili», e cioè nei paesi organizzati a Stato o aventi comunque un'organizzazione di poteri, non escluse le Colonie più progredite, il regime dell' organizzazione della società, e dei suoi interessi, per classi, facendo sì che le naturali ed esistenti *di fatto* organizzazioni di classi e di ceti, si traducano in *ordinamenti* di diritto: ovverosia, bisogna agire e tendere gradatamente a che le classi sociali di fatto si traducano in classi di diritto, o in *Sindacati.*

II. — Bisogna organizzare e confederare globalmente e sinteticamente *tutte* le classi dello stesso «paese» (1) locale, o *Comune*, e, successivamente e progressivamente, sempre con vincolo *territoriale*, dello stesso paese regionale, o *Regione*, dello stesso paese nazionale, o *Nazione*, in organismi e sistemi politici: *comunali, regionali, nazionali, plurinazionali*, o in quegli speciali organismi territoriali, atteggiati e designati con denominazioni tecniche e caratteristiche locali, giusta le diverse tradizioni locali.

III. — Bisogna organizzare e confederare distintamente le singole classi d' interessi omogenei, o Sindacati, in Federazioni specificamente tecniche ed economiche; le quali Federazioni di

(1) Vedi sul valore tecnico-giuridico dell'espressione *paese*, Perassi, *Paese Territorio e Signoria nella dottrina dello Stato*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, V., 1912, pag. 152, e Donato Donati, *Stato e territorio*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Roma, anno VIII, Serie II, Vol. III, 1914, Fasc. III e IV, pag. 356-57.

sindacati possono progredire, andando dai sindacati locali e regionali, fino ai nazionali, non solo, ma possono anche superare il limite nazionale e svolgersi e giungere fino alle *Federazioni internazionali.*

IV. — Il Comune politico è la sintesi territoriale dei sindacati locali, o *Intersindacato locale.*

V. — La Regione politica è la sintesi territoriale dei sindacati regionali, o *Intersindacato regionale.*

VI. — La Nazione politica o *Stato*, è la sintesi territoriale di tutti i sindacati locali regionali e nazionali, o *Intersindacato nazionale.*

VII. — Il vincolo giuridico-politico tra le parti componenti gerarchicamente i progressivi « tutti organici » o enti e consorzi sindacali politici, è il *vincolo federale.*

VIII. — Il vincolo nelle federazioni internazionali di interessi è anch' esso federale.

IX. — Tutti gli Stati nazionali, o Intersindacati nazionali, si *federano* in un *Intersindacato internazionale*, o « *Lega delle Nazioni* ».

X. — Le Federazioni internazionali economiche, e i loro organi, vivono a contatto e « in congiunzione » con la Lega delle Nazioni, procedendo e trattando con questa, e con organi rappresentativi ed esecutivi adeguati, gli affari economici.

29. — **La rappresentanza e i suoi organi.** (1)

XI. — La rappresentanza, nei Comuni, nelle Regioni, negli Stati, nella Lega delle Nazioni, ha carattere *organico-corporativo.*

---

(1) Vedi efficacemente sulla *Rappresentanza*, e le sue due forme, di cui nel testo, Vincenzo Miceli, *Principi fondamentali di Diritto Costituzionale generale*, Milano, Soc. Ed. Lib., pag. 112. V., inoltre, il mio scritto: *La rappresentanza di classe* in *Rinnovamento*, Milano, Agosto 1919.

XII. — Il Comune, la Regione, lo Stato, la Lega delle Nazioni, hanno, nei limiti delle proprie competenze, poteri ed organi deliberativi ed esecutivi.

XIII. — La rappresentanza è: *a*) *economica* o *particolare*, e dà luogo, nel Comune, nella Regione, nello Stato, nella Lega delle Nazioni, ai Parlamenti tecnici o economici; *b*) *politica* o *sintetica*, e dà luogo, nel Comune, nella Regione, nello Stato, nella Lega delle Nazioni, ai Parlamenti politici.

XIV. — Gli organi legislativi o deliberativi, rispettivamente del Comune, della Regione, dello Stato, della Lega delle Nazioni, sono formati sinteticamente dalle rappresentanze *armoniche* dei Sindacati.

BIBLIOTECA GIOV. CUOMO SALERNO

XV. — Gli organi esecutivi, del Comune, della Regione, della Nazione, della Lega delle Nazioni, sono affidati a funzionari tecnici, specificamente comunali, regionali, statali, internazionali.

XVI. — L'Amministrazione comunale comprende l'insieme degli affari e dei funzionari Comunali; la Regionale, l'insieme degli affari e dei funzionari Regionali; la Statale, l'insieme degli affari e dei funzionari statali; l'Internazionale, l'insieme degli affari e dei funzionari internazionali.

XVII. — I Sindacati di categoria hanno funzioni tecniche puramente economiche e sono amministrati « internamente » da funzionari sindacali locali, da funzionari sindacali federali regionali, da funzionari sindacali federali nazionali, da funzionari sindacali federali internazionali, e tutti determinano un *governo tecnico* del lavoro, della produzione, dello scambio, della distribuzione e del consumo dei beni economici.

XVIII. — Le assemblee dei sindacati di categoria, da quelli locali a quelli internazionali, emanano, giusta il loro diritto costituzionale interno, *statuti* o decisioni, i quali sono *destinati* « corporativamente » agli appartenenti a determinate categorie: di maniera, che, per esempio, una decisione del Sindacato economico internazionale degli scaricatori dei porti valga medesimamente e simultaneamente da Amburgo a Genova, da New-York a Costantinopoli, ecc.

XIX. — Le assemblee politiche comunali, regionali, nazionali, plurinazionali, internazionali, sono vere e proprie Assemblee Legislative, o Parlamenti politici, ed emanano *leggi*.

XX. — Le assemblee dei sindacati di categoria locali, regionali, nazionali, internazionali, costituiscono i *Parlamenti* o i *Congressi economici*, rispettivamente: locali, regionali, nazionali, internazionali.

30. — **I poteri della Lega.**

XXI. — La Lega delle Nazioni si compone:

a) di un *Potere legislativo internazionale*, che emana « leggi internazionali » sugli affari internazionali;

b) di un'Amministrazione o *Potere esecutivo internazionale*;

c) di un *Potere giudiziario internazionale*;

d) di un *Potere internazionale di coazione*, o *Potere militare internazionale*.

XXII. — La sede degli organi deliberativi, esecutivi, e giudiziari internazionali, è designata e stabilita *periodicamente*.

31. — **Le federazioni economiche internazionali.**

XXIII. — Le Federazioni economiche internazionali si riuniscono in *Congressi* o *Parlamenti ordinari* e *straordinari*, in sedi volta a volta designate.

XXIV. — Le amministrazioni delle Federazioni economiche internazionali hanno una sede « fissa », che può variare però periodicamente, a periodi di non meno di cinque anni, per la « stabilità » dell' Amministrazione.

XXV. — Le Federazioni economiche internazionali, con i loro organi, esercitano una funzione *consultiva* e *tecnica* — per la trattazione degli affari « economici » internazionali — sulla Lega delle Nazioni e sui suoi organi.

XXVI. — La Lega delle Nazioni, in materia economica, esercita, per mezzo specialmente dei suoi *Organi tecnici di Studio, di*

Informazione economica e di *Statistica*, un'azione di controllo, di equilibrio e di coesione, sulle singole Federazioni internazionali.

32. — **Diritto e Sovranità nel sistema della Lega; Stati nazionali, Stati protetti, « Stati della Lega ».**

XXVII. — I Sindacati locali, regionali, nazionali, internazionali emanano *statuti (diritto particolare corporativo)*.

XXVIII. — I Comuni, le Regioni, le Nazioni, gli Stati plurinazionali, la Lega delle Nazioni emanano *leggi (diritto generale politico)*.

XXIX. — Certi interessi hanno un duplice aspetto:

a) sostanziale, o economico puro, e questo aspetto è soggetto « immediatamente » a legislazione *internazionale*, per modo che si abbia, per esempio, unità internazionale nel « diritto delle obbligazioni », nel « diritto industriale », nel « diritto cambiario », nel « diritto postale », nel « diritto dei trasporti », nel « diritto delle assicurazioni e degli infortuni », ecc.

b) formale o *culturale*, e questo aspetto è suscettibile di legislazione politica comunale, regionale, nazionale, plurinazionale: così, per esempio, per il diritto « famigliare-patrimoniale », per il « diritto dotale », ecc.

XXX. — La « sovranità nazionale » dello Stato risiede nel « corpo politico » della Nazione; quale corpo politico risulta dall'organizzazione complessiva e sintetica, con vincolo territoriale, di tutti i sindacati nazionali e delle loro organizzazioni locali (comunali e regionali).

XXXI. — La « sovranità nazionale » si determina, si circonscrive, si esprime, e si esercita nel « *diritto di nazionalità* » dello Stato sul territorio nazionale.

XXXII. — Il « diritto di nazionalità » è un *diritto reale sui generis* dello Stato sul territorio nazionale, e quindi, il territorio nazionale è un' *appartenenza giuridica* dello Stato. (1)

(1) Per tutte queste questioni rimando al mio *Principio* e *diritto di nazionalità*, cit.

XXXIII. — Per i territori statali su cui non sia esercitabile, per ragioni e circostanze di fatto, il « diritto di nazionalità », o per i territori, in genere, su cui il « diritto di nazionalità » non si sia ancora costituito, si ricorre al principio dell'*auto decisione*, e quindi al sistema del *referendum*, sempre sotto il controllo elettorale della Lega delle Nazioni.

Quando il regime statale non riesca ad assodarsi per questa via, la decisione costitutiva ed istitutiva dello Stato o di un qualsiasi regime politico, spetta alla Lega delle Nazioni; alla quale inoltre spetta — fino a che sia utile e necessario — un diritto di *tutela* e di *protettorato* sullo Stato nato per *auto decisione* (1).

In questo caso, si hanno, a somiglianza delle « provincie imperiali federali » dell'ex Impero Germanico, gli « *Stati della Lega delle Nazioni* ».

XXXIV. — Nei territori di confine, tra Stato e Stato, a cultura *mistinazionale* e *mistilingui*, il regime statale è stabilito, in caso di necessità, dalla Lega delle Nazioni; anche in questo caso si hanno gli « *Stati della Lega delle Nazioni* ».

XXXV. — Due o più Stati, aventi cultura nazionale consanguinea o affine, possono unirsi insieme, e dar luogo, nella Lega delle Nazioni, a *Stati plurinazionali*, e porsi e valere, nella Lega delle Nazioni, come persone internazionali autonome.

XXXVI. — La sovranità nazionale dello Stato è limitata *giuridicamente* dalla Lega delle Nazioni, in materia di cultura; è limitata *giuridicamente*, in materia economica, dalla Lega delle Nazioni e dalle Federazioni internazionali, sempre per il tramite della Lega e dell'azione *consultiva* esercitata sulla Lega dalle Federazioni.

XXXVII. — La Lega delle Nazioni tratta, con i propri organi, deliberativi ed esecutivi, gli « affari internazionali », emanando leggi e decisioni generali.

XXXVIII. — In materia economica, la Lega procede e delibera, *sentito il parere* delle Federazioni internazionali, e dei loro Congressi.

---

(1) Questo regime provvisorio di *tutela* si applica anche e specialmente alle Colonie, dove e quando necessario.

33. — **Gli affari internazionali.**

XXXIX. — Costituiscono materia di « affari internazionali », p. es.: *a*) l' emigrazione ; *b*) la colonizzazione ; *c*) le ferrovie ; *d*) i mari; i grandi fiumi e i grandi laghi ; *e*) l' aria ; e quindi : il territorio ferroviario, marittimo, fluviale e lacustre, aereo ; *f*) tutti i mezzi di trasporto, d' ogni forma, terrestri, marittimi, fluviali, lacustri, aerei.

Il territorio, ferroviario, marittimo, fluviale, lacustre, aereo, a titolo particolare non appartiene giuridicamente a nessun singolo Stato, ma appartiene, collettivamente e solidariamente, alla Lega delle Nazioni.

XL. — Cessa il regime della *disponibilità assoluta*, economica e giuridica, del mare, e dell' aria

XLI. — Il mare e l' aria cessano di essere « cose » *non in patrimonio,* e diventano « cose » o « beni » di un nuovo distinto soggetto giuridico patrimoniale, che è la Lega delle Nazioni, e quindi entrano nel patrimonio di questa.

XLII. — La Lega delle Nazioni stabilisce, per quanto riguarda i territori ferroviari e le linee dei trasporti, fluviali e lacustri, speciali rapporti convenzionali, con i singoli Stati, sui cui territori passano le ferrovie e le linee di trasporti, nell' interesse internazionale.

XLIII. — La Lega delle Nazioni esercita « amministrativamente » i suoi poteri di controllo su tutte le materie costituenti « affari internazionali », mercè propri Uffici e ispettori internazionali.

XLIV. — Sono stabiliti, quindi, come diritti propri della Lega : *a)* un « diritto ferroviario internazionale » ; *b)* un « diritto marittimo internazionale » ; *c)* un « diritto fluviale e lacustre internazionale » ; *d)* un « diritto aereo internazionale » ; *e)* un « diritto emigratorio internazionale » ; *f)* un « diritto coloniale economico internazionale ».

XLV. — Sono costituite, rispettivamente, delle Amministrazioni internazionali, ferroviarie, marittime, fluviali e lacustri,

aeree, emigratorie, coloniali, con appropriati uffici e personali rispettivi.

XLVI. — Costituisce, ancora, affare internazionale, e quindi diritto proprio della Lega delle Nazioni, la vigilanza ed il controllo sul regime scolastico e di cultura dei singoli Stati, per impedire l'intolleranza reciproca e gli esclusivismi delle culture nazionali.

XLVII. — Su questa materia delibera e legisfera, nelle sue Assemblee, la Lega delle Nazioni, costituendo così uno speciale « diritto internazionale scolastico ».

XLVIII. — Le deliberazioni, di cui nella proposizione precedente, sono, nell'esecuzione, affidate ad un « Ispettorato scolastico internazionale ».

34. — **La Stampa.**

XLIX. — La Lega delle Nazioni ha un suo giornale *ufficiale*, tradotto, per le diverse Nazioni della Lega, nelle singole lingue nazionali.

L. — Ogni Stato della Lega introduce nella propria legislazione *penale* una disposizione, che sottopone a penalità qualsiasi espressione offensiva o aizzatrice contro altri Stati confederati, contenuta nei giornali o in altri scritti. Ogni Stato della Lega si obbliga, dietro desiderio di un altro Stato, di accogliere nel suo « organo ufficiale » le rettifiche, ed a riprodurre in esso tutte le rettifiche di altri Stati (1).

LI. — La stampa, in ogni Stato, deve cessare di essere un potere *irresponsabile* ed *arbitrario*, e deve avere un'organizzazione *giuridica*.

---

(1) V., analogamente, il *Progetto di Lega delle Nazioni* del deputato tedesco Erzberger, trad. in *Critica Sociale*, 1-15 Nov. 1918, pag. 249, Art. 8.

LII. — L'organizzazione « giuridica » della stampa è, oltre che materia di diritto pubblico interno, materia di « diritto internazionale », e deve essere stabilita « internazionalmente » dalla Lega delle Nazioni.

35. — **La finanza internazionale.**

LIII. — La Lega delle Nazioni determina legislativamente il suo diritto subiettivo finanziario, ed i contributi d'imposta dei singoli Stati, per tutti i suoi bisogni, e determina la sua legge di bilancio.

LIV. — La Lega delle Nazioni aiuta e promuove tra Nazioni e Nazioni tutte le Opere d' intesa culturale, scientifica, artistica, scolastica, giornalistica, internazionale.

36. **Controlli internazionali.**

LV — La Lega delle Nazioni si tiene a contatto « speciale » con tutte le Federazioni economiche di categoria, che possono *eventualmente* concorrere alla produzione *eslege* di « armi e munizioni », per *impedire* questa produzione.

LVI — La Lega delle Nazioni esercita speciale diritto di controllo su tutte le invenzioni e le produzioni scientifiche, capaci di applicazioni belliche distruttive.

LVII — Le invenzioni scientifiche « pericolose » cadono sotto il diritto internazionale e, se del caso, sotto le sue sanzioni penali.

LVIII — Ogni Stato si obbliga di introdurre nella sua legislazione penale la disposizione che è un reato non denunziare invenzioni « pericolose » alla Lega delle Nazioni, e, per essa, ad uno speciale comitato tecnico permanente (1).

---

(1) V. su ciò al successivo paragrafo 39, le proposizioni LXIX, LXX, LXXI. LXXII. — Su questa grave e delicata materia fu presentato un notevole e radicale analogo ordine del giorno dal prof. Gaetano Salvemini alla riunione preparatoria del Congresso della Società delle Nazioni tenutasi, se ben ricordiamo, nell' Ottobre 1918 a Milano. V. l' ord. del g. nel giornale l' *Unità*, diretto da G. Salvemini, del tempo.

LIX. — I conflitti internazionali di indole culturale, e quindi anche le così dette questioni d'*onore nazionale*, cadono sotto la giurisdizione della Lega delle Nazioni.

37. — **La giurisdizione internazionale.**

LX. — La Lega delle Nazioni ha una sua propria *Suprema Corte Giurisdizionale Internazionale.*

LXI. — In sede di conflitti *economici* fra Federazioni e Federazioni internazionali, giudica anche una Corte giurisdizionale *economica*, emanazione della Lega delle Nazioni, in applicazione delle statuizioni e delle leggi internazionali stabilite dalla Lega sugli affari internazionali economici.

LXII. — Le statuizioni economiche giudiziarie internazionali devono essere sempre informate ai due supremi principi economici di *diritto naturale*, tradotte in *diritto positivo* nelle Leggi della Lega, della *divisione territoriale del lavoro*, e del *libero scambio.*

38. — **La forza pubblica internazionale e le sanzioni.**

LXIII. — La Lega delle Nazioni, per applicare il « diritto internazionale », dispone di proprie sanzioni e di propri mezzi coercitivi.

Questi mezzi coercitivi sono: *a) economici*; *b)* tecnicamente *penali.*

Le sanzioni economiche si concretano nel « blocco commerciale » e, in genere, negli impedimenti delle vie del traffico, sia ferroviario, che marittimo, fluviale, lacustre, e aereo.

Le sanzioni penali si concretano nelle *dimostrazioni navali*, e *aviatorie.*

LXIV. — La Lega delle Nazioni « consente » a ogni Stato l'uso della forza pubblica, per l'applicazione del diritto giudiziario interno, civile e penale.

LXV. — La Lega delle Nazioni « consente » a ogni Stato — in limiti preventivamente stabiliti, e corrispettivi ai propri *accertati* bisogni — per il mantenimento dell'ordine pubblico, la formazione e l'impiego di *eserciti* nazionali permanenti.

LXVI. — La Lega delle Nazioni protegge e custodisce le vie del traffico: ferroviario, marittimo, fluviale, lacustre, aereo, mercè speciali corpi di polizia internazionale, terrestri, marittimi, fluviali, lacustri, aerei; i quali corpi sono *misti*, per la loro composizione *nazionale*.

LXVII. — La Lega delle Nazioni concentra in tutti i principali porti di mare e nei centri delle vie marittime mondiali, nei principali porti fluviali e lacustri, nonchè in tutti i principali porti aerei e nei centri delle vie aeree mondiali, suoi corpi *misti* di marina militare e di aviazione militare.

39. — **Delitto, e diritto penale internazionale.**

LXVIII. — La Lega delle Nazioni stabilisce, come suo *diritto subiettivo*, la figura giuridica del *delitto internazionale*; quindi stabilisce un proprio *Diritto penale obiettivo internazionale*, al quale sono sottoposti gli Stati, come collettività, ed i loro rappresentanti e funzionari politici, come individui, con proprie pene e procedure giudiziarie penali internazionali.

LXIX. — Le Lega delle Nazioni ha un comitato tecnico internazionale, al quale è deferito l'esame di tutte le invenzioni scientifiche suscettive di applicazioni belliche, e in quanto esse siano suscettive di queste applicazioni.

LXX. — Ogni Stato stabilisce, sotto il controllo e sotto la sanzione della Lega delle Nazioni, nella sua legislazione penale, delle sanzioni contro chiunque non denunci le proprie invenzioni, di cui nella proposizione precedente, al comitato tecnico della Lega.

LXXI. — La mancata denunzia delle invenzioni belliche costituisce « reato internazionale ».

LXXII. — La Lega, per mezzo dei suoi ispettori internazionali, ha ampio diritto d'ispezione e d'inchiesta sui laboratori scientifici e sulle fabbriche industriali degli Stati della Lega, a scopi di accertamenti militari.

CONCLUSIONE

40. — La Lega delle Nazioni, giusta l'assunto, risulta da tutti gli organi e da tutte le istituzioni culturali ed economiche, statali, inter-statali e super-statali, e dagli organi amministrativi e militari sovraindicati; tutti « logicamente » ridotti a *unità di scopo*; dove, per fine o scopo unico supremo, s'intende: la pace mondiale; e « storicamente » *unificantisi* e componentisi ad unità, sempre più concreta e attuale.

Per cotal guisa, la Lega delle Nazioni, come lo Stato, è, giusta le parole sopra citate del Romano, «*un vero principio di vita*, operante, se non per mezzo di un organismo, nel senso vero e stretto della parola, col sussidio di *un insieme di istituzioni* atteggiate e armonizzate» ad unico scopo: *la garanzia del diritto, la pace.*

APPENDICE

Riflessioni sulla Società delle Nazioni (1)

La Società delle Nazioni deliberata dalla Conferenza di Parigi, com'era da prevedere, non ha trovato consensi « assoluti ».

Bisogna subito aggiungere che essa non ha trovato nemmeno dissensi « assoluti ». E forse in questo stato grigio o medio dell'opinione pubblica, risiede il pregio intrinseco dello Statuto approvato a Parigi. Gl'idealisti trovano che la Società decisa dalla Conferenza, non corrisponde in tutto alla *loro* idea di Società delle Nazioni, e non l'hanno salutata con eccessivo entusiasmo e trasporto lirico. I pratici e i realisti trovano che la Società *delle* Nazioni non è poi troppo diversa da una qual siasi Società o Alleanza *di* Nazioni, e non si sono troppo turbati e corrucciati. Tutti non sono rimasti eccessivamente contenti, nè eccessivamente scontenti. Tutti, e questo è poi l'essenziale, si sono posti sul terreno della Società delle Nazioni, tutti hanno accettato l'idea, salvo a discuterne i dettagli, le forme, le modalità. Poteva il presidente Wilson avere un trionfo maggiore?

(1) Pubblicato, dietro gentile invito dell'on. Professore, Napoleone Colajanni, a commento dello Statuto della Lega delle Nazioni, approvato dalla Conferenza di Parigi nel Febbraio 1919, sulla RIVISTA POPOLARE, Roma, 15 Marzo, 1919. La figura di Wilson è disegnata in questo « articolo » secondo l'impressione del momento storico. Per le contradizioni, e le amare delusioni nei popoli create da Wilson, rimando alla prefazione al mio scritto: *Introduzione alla Società delle Nazioni* - Ferrara, Taddei 1920.

Il Presidente è riuscito a disarmare tutti, e ha potuto, da vero trionfatore, fare ritorno in America.

Non ha contentato tutti. Ma da quando in qua gli uomini forti, gli uomini dominatori, agiscono prendendo a norma delle loro azioni il criterio di non scontentare nessuno? Ripeto: nessuno o in un senso o nell'altro è rimasto totalmente contento dell'Atto di Parigi, eppure la Società delle Nazioni è, ed esiste. Eppure il seme è stato gettato.

L'accoglienza mondiale, almeno a giudicare dai nostri paesi, è stata fredda, sostenuta, quasi scettica in tutti, e nè meno le apoteosi e le descrizioni enfatiche dei giornalisti della Conferenza, sono valse ad animare e a mettere un po' di lirismo nei commenti del pubblico.

Nessuno scatto, nessuna esaltazione spirituale. Si è preteso... paragonare l'Atto di Parigi del 1919 con la *Dichiarazione dei diritti dell' uomo*, e il momento psicologico di oggi con quello di ieri.

Altri tempi! Nè gli uomini di oggi, specie dopo quattro anni di guerra, sono così ingenui ed entusiasti come gli uomini dell'89, nè lo Statuto della Società delle Nazioni rappresenta la poesia sociale della *Dichiarazione dell' 89*.

Lo Statuto di Parigi è prosa, non è poesia, e lascia trasparire a tutti il suo tessuto di realtà e di bisogni, d'interessi e di concretezze sociali. Non per niente all'ideologia del Diritto Naturale, successe l'acido corrosivo del socialismo, o del materialismo storico del mefistofelico C. Marx!

Lo stesso Wilson ha tenuto a dichiarare che è un uomo pratico e non un puro idealista! L'atteggiamento misurato, freddo, contenuto, realistico dell'opinione pubblica di fronte allo Statuto, è indice dei tempi, ed è la prova del grado di maturità e di realtà dello Statuto stesso. Le idee camminano piuttosto lentamente.

Non solo. L'idea non si realizza d'un fiato nella storia. Il pensiero va più innanzi dell'azione. Gl'idealisti puri vedono, e vedranno sempre più, non completamente tradotte nei nuovi ordinamenti le loro idee, i loro pensieri. L'idea si attua a poco a poco, a gradi.

Si realizza, dell'idea, tutto quello che è, in un dato momento, realizzabile.

Di qui l'iniziale scontentezza degl'idealisti, la iniziale adesione pratica dei realisti.

L'avere, dell'idea di Società delle Nazioni, attuato tutto quello che *oggi* era attuabile, ecco il successo indiscutibile di Wilson! Ciò che è fatto è fatto. I realisti devono, d'ora in poi, tener conto della realtà, ovverosia di un'idea che è cominciata a realizzarsi, e considerare con ciò che essa è vera idea e non una vuota fantasticheria. Si capisce che gl'idealisti puri non saranno paghi di ciò che si è realizzato. La loro idea va più oltre. Non giova insistere sul concetto che l'azione è più lenta del pensiero, e che il pensiero va molto più in là dell'azione. È qui il vero caso di ricordare le parole di Bovio, che l'utopia di oggi è la realtà di domani. Wilson non era, non poteva, per la sua stessa veste e funzione di Capo di Stato e di uomo politico, e cioè di uomo di azione, essere l'utopista, ma è stato il realizzatore dell'idea.

L'uomo, diceva Socrate, pone le premesse, e Giove ne tira le conseguenze. Lo stesso può dire di sè Wilson: Io ho posto le premesse, Giove... ne tirerà le conseguenze.

* * *

E veramente di conseguenze occorre, e subito, tirarne molte. La Società delle Nazioni uscita dalla Conferenza di Parigi, è il risultato laborioso di una transazione tra il presente e il passato, tra due mondi, ed è perciò un misto o un accordo di idealità e di realtà, una vera zona « grigia » della realtà storica, in tutto corrispondente allo stato grigio e un po' perplesso dell'opinione pubblica di fronte ad essa, di cui parlavo innanzi.

Ma non c'è da meravigliarsi di questa natura più tosto contradittoria e quasi disarmonica e antilogica della realtà sorta a Parigi.

Chi dice che l'esperienza è lucida, cristallina, precisa e sagomata come una figura geometrica? L'idea che abbiamo nella mente è... pura, esatta, geometrica e cristallina, ma l'esperienza è quasi sempre contorta, illogica, sfrangiata, irrazionale!... Ogni realtà è quella che è e che può essere, nè mi sembra che abbia fatto bene l'On. Orlando, nel suo discorso, ad accennare al dolore della contradizione e dello sforzo da cui la Società delle Nazioni è stata generata.

L'*idea* dello Stato è semplice, architettonica, ma la *realtà* dello Stato è un guazzabuglio di contradizioni. Corrisponde dav-

vero la realtà Stato allo Stato o alla teoria dello Stato che si trova tipografata nei classici trattati e manuali di Diritto Costituzionale? Semplice era fino a ieri anche l'idea della Società delle Nazioni; che meraviglia se la realtà della Società delle Nazioni non corrisponde ad essa?

L'idea è semplice, la realtà varia e complessa; l'idea è unica e solitaria, la realtà è multipla ed in compagnia di tanti vari eterogenei elementi. Le critiche incipienti allo Statuto di Parigi provengono, a mio vedere, dal fatto che il processo di formazione della Società delle Nazioni è stato, nei suoi elementi psicologici, diverso da quello della formazione dello Stato. Non si è avuto prima la teoria dello Stato, e poi lo Stato; ma, prima lo Stato e... Niccolò Machiavelli...(1), e poi la teoria dello Stato, e poi Hegel, e poi, apriti cielo! la Scienza pubblicistica dello Stato, a cominciare da quella dei pubblicisti tedeschi a finire a quella statuaria ed ellenicamente perfetta dell'on. Orlando! Invece, per la Società delle Nazioni, il processo della sua formazione è stato fin dal principio dominato e quasi oppresso e soffocato da elementi intellettualistici.

Quante teorie, idee, progetti, schemi di Società delle Nazioni! Solo Wilson, a quanto si è potuto sapere, venne dall'America socraticamente senza uno schema « preciso » di Società delle Nazioni. Tutte le istituzioni sorgono perchè « devono » sorgere, in torno a un nucleo ideale, centrale, semplice e spontaneo.

Lo Stato, la più complessa e formidabile istituzione sociale, è sorta da sè, senza teorie e senza teorici, ed è spiegabile che esso sia un ammasso di contradizioni o di sovrapposizioni e non abbia quella semplicità di struttura di cui favoleggiano i suoi teorici e i suoi scienziati. Che meraviglia che anche la Società delle Nazioni, messe da parte le nostre illusioni e allucinazioni intellettualistiche, si presenti alla storia come una somma di istituzioni e come una realtà plurale e non singolare? L'uomo non ha mai assistito coscientemente e con una precostituita teoria alla genesi delle sue istituzioni sociali, e, invece, esso ha voluto assistere, con un vero e proprio completo macchinario di teorie, alla genesi di questa più di tutte le altre complesse istituzioni

---

(1) V. in rivista *Politica* Roma, Anno I, n. 6 il dotto studio del prof. Francesco Ercole, *Lo Stato in Machiavelli*.

sociali, che è la Società delle Nazioni. È quindi spiegabile che l'edificio creato non corrisponda nelle sue linee al progetto e ai progetti dei vari ingegneri. Meglio sarebbe stato fare prima la Società delle Nazioni, e dopo parlarne, e fare la teoria di essa. Si è agito diversamente. Troppo si è parlato di Società delle Nazioni. Se non se ne fosse fatto il nome, sarebbe forse stato meglio. (Del resto, se durante la guerra tutti o quasi gli uomini di Governo dell'Intesa, avessero parlato di meno e avessero pronunciato minor numero di parole universali, sarebbe stato tanto di guadagnato!)

* * *

Come lo Stato è monistico nella sua *concezione* e pluralistico nella sua genesi e nella sua *formazione*, e come lo Stato non è una sola istituzione, ma un coacervo di istituzioni, più o meno sovrapposte, così la Società delle Nazioni è monistica nella sua concezione, pluralistica nella sua composizione, ed essa non è una sola istituzione, ma un complesso di istituzioni.

A questa conclusione io pervenni di recente in una mia prolusione a un corso di filosofia del diritto sulla « Società delle Nazioni ». La Società delle Nazioni è un complesso di istituzioni, che si interporranno fra Stato e Stato e che daranno luogo a una *nuova* realtà storica, che è e che sarà per molto tempo ancora, come è di tutte le realtà storiche, *in formazione*.

Tutto perciò fa supporre che Stato e Società delle Nazioni, e nelle relazioni costituzionali e internazionali, si svilupperanno e si influenzeranno reciprocamente, e concresceranno insieme. *La vera rivoluzione del diritto internazionale, sarà la rivoluzione del diritto costituzionale.* Ridotta la Società delle Nazioni a un complesso di istituzioni intermediarie, che si vanno logicamente e per processo di *astrazione*, riducendo e concependo a unità di struttura e di corpo giuridico per sè stante, si spiega che il problema vero della Società delle Nazioni non è che il problema giuridico dello Stato.

E qui ne sembra che la Conferenza di Parigi abbia delineato e prospettato le funzioni internazionali degli « Stati della Lega » se non della « Lega degli Stati », senza precisare bene gli organi che a quelle funzioni dovranno presiedere. La Società delle Nazioni, uscita da Parigi, possiamo paragonarla, per questa sua fase protoplasmatica, a quegli « organismi senza organi », di cui par-

lano i biologi. Ma forse si è pensato che è la funzione che crea l'organo, e non viceversa! Allo stato delle cose, gli organi sono accennati, imperfetti, e quasi inconsistenti. Manca una vera e propria Corte Internazionale. E non parliamo dell'organizzazione di una comune forza militare internazionale della Società, che manca del tutto, e la cui mancanza potrebbe essere il vero tallone d'Achille della neonata Società. Sono state poste alcune premesse, vedremo le conseguenze e i problemi... che ne nasceranno. Sul tema degli armamenti c'è quasi tutto da rifare, chè non si è arrivati nè al disarmo, nè al divieto della produzione delle armi da parte dei privati, e a una positiva e concludente politica e legislazione di riduzione degli armamenti, come primo passo verso il totale e generale disarmo. Il concetto tradizionale dello Stato resta intatto, e perciò non è più il caso di ripetere... con molta dose d'ingenuità — e ora di stoltezza — che la questione dei confini degli Stati è assorbita dall'idea di Società delle Nazioni. Lo Statuto pone le condizioni per rendere « difficile » il ricorso, come ad *ultima ratio*, alla guerra, ma non *esclude* la guerra.

Dunque, per quegli Stati che hanno bisogno, e tra questi specialmente la Francia e l'Italia, di guardarsi le spalle, il bisogno di solidi e saldi confini è ora più vivo che mai, e le questioni del Reno e dell'Adriatico, che sono in fondo una sola questione, saranno fra breve le più vive della Conferenza.

E a ragione il prof. Anzilotti ha detto in una sua recente intervista che sarebbe stato più... logico definire prima le questioni territoriali e di confine, e poi definire la Lega delle Nazioni.

Ma non è nostra intenzione fermarci in queste note sul dettaglio e sul tecnicismo della Società delle Nazioni, ma sul suo spirito informatore.

* * *

L'on. Orlando, che ha voluto essese il primo commentatore dello Statuto, e che non ha potuto, nè meno in sede di conferenza diplomatica, resistere alle tentazioni del suo finissimo istinto logico ed estetico di giurista, ha dichiarato che la Conferenza ha proceduto nella formolazione dello Statuto fra due principii *assoluti* « fra cui la conciliazione doveva apparire *a priori* dialetticamente impossibile », e cioè da un lato la sovranità dello

Stato, dall'altro la necessità dell'imposizione di limiti superiori allo Stato. Sembra di assistere al soliloquio di Amleto: essere e non essere! Lo Stato è o non è? Se è, dev'essere sovrano; se non è, e non dev'essere sovrano, non è. Se è sovrano deve avere l'esercito; e se non ha l'esercito non è sovrano.

Ecco il problema dei problemi. L'on. Orlando ha detto che la conciliazione dei due principii è potuta avvenire sulla base dell'*autocoazione*. Veramente, la conciliazione, per quanti sforzi dialettici abbia fatto l'on. Orlando, non c'è e non la si vede. Perchè volere l'unità dov'è dualità; perchè voler vedere conciliazione, dov'è contradizione e sovrapposizione? Ecco la questione da noi posta innanzi. Si lasci il suo corso alla realtà, che è in formazione ed in movimento, e che è dinamica, e si lascino stare le teorie e i commenti, che sono prematuri, e statici.

Si lasci fare alla realtà, che è molteplice, varia, condizionata e contradittoria, e si lascino da parte le belle, eleganti e simmetriche sistemazioni teoretiche. Come lo zolfo che esiste in natura non corrisponde e non corrisponderà mai allo zolfo puro che trovasi nei trattati di chimica, così la Società delle Nazioni che trovasi nella storia, non corrisponde, e non corrisponderà mai, ai trattati di Diritto Internazionale del Vecchio e del Nuovo... Tetamento.

* * *

Dalla Conferenza di Parigi è uscito tutto quello che poteva oggi uscire. E sta ai singoli Stati, e alle loro opinioni pubbliche, realizzare gli sviluppi di quella verità. Il compito della Conferenza è stato più negativo, che positivo. L'idea della Società delle Nazioni è stata per la Conferenza più una *necessità*, che un'*idealità*, più un risultato (la liquidazione della guerra), che un fine. Di qui l'aspetto marcatamente realistico della Società delle Nazioni, di cui nello Statuto di Parigi.

Spetta ora ai popoli dei diversi Stati modificare questi diversi Stati in relazione all'idea di Società delle Nazioni. Solo così si potrà trovare il « termine medio », di cui va in cerca l'on. Orlando, e la conciliazione dialettica fra i due mondi, fra il passato e il presente, fra la sovranità dello « Stato » e la Sovranità del « Superstato », che è ancora da realizzare. Ecco perchè dicevo che la Società delle Nazioni nata a Parigi è una transazione, dico

transazione, non conciliazione, e tanto meno una conciliazione dialettica. L'autocoazione dell'on. Orlando è un vecchio idolo, e un vecchio — ahimè troppo vecchio! — *deus ex machina* del diritto pubblico. Non ci si è ripetuto fino alla sazietà da tutti i pubblicisti, tedeschi e non tedeschi, che l'*autolimite* è l'essenza dello Stato? L'autocoazione è sempre una vecchia conoscenza, e una vecchia trista conoscenza. Non fu in virtù dell'autolimite che la Germania fece tutto quello che fece dal 1914 in poi? Se è questo il termine di conciliazione, non possiamo proprio essere tranquilli per le parole dette dall'on. Orlando. È proprio il concetto di *sovranità* o di autolimite (e, apriti cielo! di autocoazione) che deve essere modificato, se vuol parlarsi di un nuovo modo di essere e di svolgersi delle relazioni giuridiche tra uomini e uomini. Dei due assoluti uno deve vincere. *Tertium non datur*. Per oggi contentiamoci della transazione. Ma la transazione è troppo poco. È qui che Wilson ha vinto. Egli ha nel concetto di sovranità dello Stato scavato un solco, e questo solco potrà essere d'ora in avanti approfondito, ma chiuso, mai.

Lo stesso on. Orlando, sforzandosi di chiarire il concetto e la portata dell'autocoazione, ha detto che, trattasi della costruzione di un ordinamento capace di indurre nel futuro *gli Stati* (sempre gli Stati: ecco i *destinatari* delle nuove norme giuridiche!) sotto la pressione della opinione pubblica universale, a riconoscere volontariamente il limite cui debbono sottostare per il rispetto della pace del mondo ».

Se non mi sbaglio, il problema centrale della Società delle Nazioni, quello dell'autocoazione, è ricondotto a quello della organizzazione (nei singoli Stati) della pubblica opinione. E questo il vero limite dello Stato. Ma in questo modo, la classica teoria dello Stato e del suo autolimite se ne cade come un'ingiallita foglia autunnale, e si dimostra esatta l'idea di coloro che ritengono che la Società delle Nazioni, almeno in questa fase preliminare della sua attuazione e della sua esistenza, non debba intendersi che come un complesso di istituzioni e di garenzie interne attuantisi nei singoli Stati.

Forse non è da escludersi che si possa arrivare a una fusione totale dei diversi contenuti statali e alla formazione di un vero « Stato degli Stati » o Superstato, ma attualmente, e stando alle parole dell'on. Orlando, tutto sta oggi nell'organizzare la pubblica opinione, e nel fare vivere lo Stato dentro la pubblica

opinione, come nel suo plasma psichico e morale. Nella mia citata prolusione io dicevo:

« La Società delle Nazioni, nel suo aspetto giuridico, riducesi a una somma di garanzie », e tra queste ponevo, principalmente, oltre che l'attribuzione della politica estera dei singoli Stati ai Parlamenti, l'organizzazione « giuridica » dell'opinione, e specialmente della stampa.

A Parigi s'è più volte ripetuto, e non solo da Wilson, che l'« opinione pubblica mondiale » è la vera forza di tutte le forze, il limite di tutti i limiti. E sta bene. Si sa pure, e abbastanza bene, che la stampa molto influisce, quando sia libera di fare quello che fa ora e di trarre i suoi fondi non si sa... come e da dove, sulla produzione degli... armamenti e delle guerre. Ma perchè nessun articolo si legge nello Statuto delle Società, relativo all'organizzazione « giuridica », al sindacato, e al controllo dei giornali? È questa una delle lacune più fondamentali e più incomprensibili dello Statuto. Si riconosce che l'opinione è tutto; e dunque perchè si lascia che l'opinione debba formarsi in quel tal modo con cui si forma oggi; e perchè, in nome di una bugiarda e preadamitica libertà di stampa, si deve lasciare ai giornali — che non si sa da chi sono pagati — il diritto di potere « delinquere » contro lo Stato e la Società degli Stati?

Si vogliono, e giustamente, abolire tutti i poteri irresponsabili. Ma quale potere più irresponsabile del così detto Quarto Potere?

È questa l'autocoazione?

Finito di stampare
il giorno 31 Gennaio 1920
nella tipografia
A. TADDEI & FIGLI
in Ferrara


LENTE. SED TVTE

PROPRIETÀ LETTERARIA