

Manuali Laterza

a cura di
Maurizio Fioravanti

**Lo Stato
moderno
in Europa**



Istituzioni e diritto

GE *Editori Laterza*

Relazioni internazionali

di Stefano Mannoni

1. L'aurora dello Stato. 1.1. La scoperta dello «ius gentium». 1.2. La controversia sulla libertà dei mari. 2. L'età classica. 2.1. La codificazione del diritto bellico. 2.2. La soluzione pacifica delle controversie. 2.3. L'azione collettiva del concerto europeo. 3. L'esperimento della Società delle Nazioni. 3.1. La tutela della pace. 3.2. La giurisdizione permanente.

«Ramsete II di Egitto acconsente da oggi a promettere pace e amicizia al re degli ittiti e se qualcuno invaderà la terra degli ittiti il grande re di Egitto invierà le sue truppe e i suoi carri per combattere i nemici e ripristinare la pace nella terra degli ittiti». Era il 1280 a.C. quando il faraone e il re degli ittiti stipulavano questo trattato di non aggressione e alleanza che per raro dono della sorte è pervenuto fino a noi in testo quasi conforme nelle due lingue¹. Non occorrono altri esempi per suggerire che le relazioni internazionali sono remote quanto la civiltà. Chi sfogliasse i grandi testi dell'antichità troverebbe numerose testimonianze di un'intensa attività diplomatica, talvolta molto ritualizzata, sempre oggetto di massima cura e attenzione. L'interrogativo che sorge spontaneo, croce e delizia degli storici, è dei più insidiosi: dove iniziare la narrazione?

Mai come in questo campo la risposta ha suscitato dibattito e innescato polemiche. La battuta di caccia ai precedenti e ai pre-

¹ D.J. Bederman, *International Law in Antiquity*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, pp. 148-49.

cursori si è aperta duecento anni orsono e non è ancora conclusa, registrando periodicamente l'esibizione di autori e testi noti o inediti come ambiti trofei. L'impressione è quella di un movimento ciclico piuttosto che di un'evoluzione: l'orizzonte si allarga a dismisura e lo sguardo si smarrisce nella vertigine della temporalità.

Iniziare con l'antichità, con il Medioevo, con l'età moderna? L'assenza di comodi puntelli come le rivoluzioni, le costituzioni o i codici complica notevolmente il quadro. Missioni di ambasciatori, stipulazioni di trattati, tregue e rappresaglie si sono susseguite nel tempo con ritmo incessante. Dove collocare il proverbiale termine *a quo*?

L'impresa è delicata ma non impossibile. Per fortuna del ricercatore (e del lettore) qualche appiglio esiste, soprattutto se l'ambizione è quella circoscritta di ricostruire, almeno a grandi linee, il rapporto tra lo 'Stato' e la dimensione internazionale. Questo perché lo 'Stato' non è una categoria storica, come quella di 'autorità', 'potere', 'diplomazia' o 'governo', bensì una formazione concreta prodotta di precise circostanze, contesti, ideologie. Se per 'Stato' si intende un'agenzia che detiene il monopolio della forza e della legittimità sopra un dato territorio e sulla popolazione che lo abita, ebbene questa realtà si affaccia non prima del XV secolo. Se poi ancora si vuole qualificare come 'sovranità', ossia come *suprema potestas*, l'autorità di cui esso è investito, occorre attendere la fine del XVI secolo. Gli Stati, concepiti come macro-antropi e operanti come unici attori dello scacchiere internazionale, si assestano definitivamente solo nel Seicento, sbaragliando una volta per tutte ogni rivale e ottenendo il crisma della piena consacrazione ideologica.

Così siamo giunti però solo a metà strada. Resta ancora tutto da spiegare in cosa differiscano i rapporti tra gli Stati moderni e quelli che le città antiche, i regni, gli imperi o i signori feudali intrattenevano fra loro. Questo è il punto davvero essenziale.

Non è azzardato affermare che la specificità delle relazioni internazionali tra gli Stati consiste proprio nella dimensione giuridica. È il diritto, lo *ius gentium*, che fa la differenza: qui è la svolta. La premessa del suo affiorare è la progressiva riduzione del panorama internazionale a una dialettica tra Stati sovrani in posizione di parità e uguaglianza. Il corollario che ne consegue è

l'opportunità, o piuttosto la necessità, per un pensiero dominato dal modello del diritto naturale, di concettualizzare un insieme di relazioni giuridiche tra soggetti dotati, al pari dei singoli individui, di personalità, diritti e doveri. L'intuizione di questo diritto e lo sforzo di sistematizzarlo in forma compiuta e distinta dal diritto interno-statale non è riscontrabile, se non in forma del tutto embrionale e sommaria, prima del XVI secolo.

Questa ferma delimitazione cronologica non vuole comunque disconoscere il rilievo del Medioevo e in alcuni casi persino dell'antichità nello sviluppo di alcuni istituti o prassi che hanno allungato le loro propaggini fino all'età moderna: le immunità diplomatiche, l'extraterritorialità, la neutralità, le rappresaglie, per citare solo alcuni esempi. L'intento che mi propongo è quello di mettere in chiaro che questo ricco repertorio di consuetudini ha trovato solo nel Seicento, grazie allo Stato moderno e ai suoi giuristi, la forza catalizzante sufficiente per raggiungere la soglia dell'individualizzazione, per divenire *corpus* di regole distinto e autonomo da ogni altra branca del diritto. È appunto la rivoluzione dei paradigmi indotta dal sopravvento del diritto naturale, in sintonia con il mutamento del quadro politico generale, ad aver consentito un esito come quello appena delineato, che non era né scontato né implicito nell'universo premoderno.

Riflettiamo un attimo sulla costellazione delle istituzioni medievali e ne comprenderemo la ragione. In un panorama popolato da innumerevoli soggetti titolari di potestà pubbliche – città, feudi, abbazie ecc. –, dominato dall'ipoteca universalistica del papato e dell'impero, refrattario, infine, alla distinzione tra diritto pubblico e privato, semplicemente non esistevano le condizioni di pensabilità di un diritto interstatale autonomo. È lecito ascrivere la dottrina teologica della guerra giusta a credito di un diritto internazionale *in fieri*? Ha senso chiedersi se la faida fosse un regolamento di conti privato o un 'conflitto internazionale'? No, con tutta probabilità e, se proprio si vuole, allo stadio finora raggiunto dalla storiografia².

² Come ha chiarito con insuperata lucidità Otto Brunner, «di fatto non è possibile stabilire una differenza tra guerra e faida nel senso che la prima sarebbe lotta tra Stati sovrani nella comunità di diritto internazionale e la faida invece una contrapposizione di parti all'interno di uno Stato; nel Medioevo in-

Quello che inizia nel XVII secolo non è tuttavia un facile *ménage*. La dialettica che si instaura tra Stato, potenza e diritto si rivela tanto necessaria quanto travagliata, spesso precaria, al punto da destare il sospetto che in questa triade proprio il diritto fosse di troppo. Come conciliare la sovranità dello Stato, la sua identità più preziosa, con l'obbligazione giuridica? Non è affatto casuale che la scepsi realista nasca nello stesso momento in cui il diritto internazionale viene tenuto a battesimo. Ugo Grozio contro Thomas Hobbes: dal seno del giusnaturalismo sorge lo *ius gentium* e la sua negazione. L'anarchia degli Stati è compatibile con un diritto senza legislatore, giudice, gendarme e sanzione? Hobbes non aveva dubbi nello smentire questa possibilità e con lui un'augusta tradizione di pensiero che adamantina lo ha seguito nel negare al cosiddetto diritto internazionale qualsiasi autentica cogenza. Ancora nel 1948 un realista sofisticato come Hans Morgenthau era disposto a concedere che il diritto internazionale aveva una sua consistenza, ma a patto di accettare che «quando non c'è né una comunanza di interessi né un equilibrio di potenza, non c'è nessun diritto internazionale»³. L'affermazione era decisamente riduttiva, anche se comprensibile all'indomani del secondo conflitto mondiale.

Oggi, grazie all'epopea iniziata trecento anni orsono e ancora in pieno svolgimento, il diritto internazionale non è più etichettabile alla stregua di un puro strumento al servizio di interessi strategici, ossia quale mera ancella del gioco della potenza. Si può ormai considerare acquisito che il discorso giuridico sia divenuto la forma privilegiata della comunicazione tra gli Stati, che di questi plasmi l'identità e condizioni i comportamenti. Dissattendere una regola comporta oggi in diplomazia svantaggi a lungo termine che non sono compensati dai benefici ottenuti a breve scadenza. Attraverso le sue regole e procedure, generalmente definite e prevedibili, il diritto internazionale stabilizza le aspettative e minimizza le incertezze, riducendo così i costi di transazione dei negoziati e della pianificazione. Ancor più: la

fatti non esiste Stato sovrano né comunità di diritto internazionale nel senso moderno» (O. Brunner, *Terra e potere*, trad. it. Giuffrè, Milano 1983, p. 56).

³ H.J. Morgenthau, *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, trad. it. Il Mulino, Bologna 1997, p. 363.

struttura della società internazionale, fondata su significati giuridici presupposti e largamente condivisi, modifica la stessa autorappresentazione degli attori che, coscientemente o inconsapevolmente, divengono parte integrante di una comunità di valori⁴.

Dell'accidentato itinerario storico che ha reso possibile un bilancio così ricco, malgrado innumerevoli battute d'arresto e delusioni, propongo al lettore di percorrere rapidamente le grandi tappe, scandite da date ed eventi a tutti familiari. Inizierò con il momento fondativo, che si gioca fra il trattato di Westfalia e le guerre napoleoniche (1), per esaminare poi l'età classica del diritto internazionale europeo, racchiuso tra il Congresso di Vienna e la prima guerra mondiale (2), concludendo infine con il drammatico ventennio che precede il secondo conflitto, congiuntura tanto feconda quanto critica per lo *ius gentium* (3).

1. L'aurora dello Stato

Il trattato di Westfalia che chiude la guerra dei Trent'anni merita davvero il posto che gli è stato assegnato dalla saggezza convenzionale? Ne dubitano da qualche tempo gli storici dell'impero tedesco che, per una comprensibile reazione alla sommaria liquidazione che questo ha subito – nei libri, non meno che negli eventi –, ne hanno rivalutato ultimamente la vitalità, contestando che Westfalia meriti il primato di spartiacque epocale⁵. Si è fatto notare, ad esempio, che i principi territoriali ottenevano il diritto «di stipulare alleanze con stranieri per la loro conserva-

⁴ Per una stimolante presentazione dell'approccio costruttivista alle relazioni internazionali si veda A.C. Arendt, *Legal Rules and International Society*, Oxford University Press, Oxford 1999.

⁵ Segnalo qui per tutti e rinvio a S. Beaulac, *The Westphalian Legal Orthodoxy - Myth or Reality?*, in «Journal of the History of International Law», II, 2, 2000, pp. 148-77. Non mi soffermo invece a discutere, per ragioni di spazio, la tesi di recente avanzata nella storiografia nazionale tedesca (e autorevolmente rilanciata) che legge nel trattato di Westfalia, più che una stipulazione internazionale, una vera e propria 'costituzione' che avrebbe «rappresentato una sorta di codificazione di un sistema di *checks and balances* quale ancora non si era visto nella storia d'Europa» (P. Schiera, *La Pace di Westfalia fra due «tempi storici»: alle origini del costituzionalismo moderno*, in «Scienza & Politica», 22, 2000, pp. 33-45).

zione e sicurezza», ma con la riserva che di questo non potesse farsi uso «contro l'Imperatore, l'Impero, né contro la pubblica pace e questo trattato, e in contrasto con il giuramento con il quale ciascuno è obbligato verso l'Imperatore e l'Impero» (art. 65). Lo sforzo di erudizione dispiegato, davvero imponente, non è bastato tuttavia a convincere che una irrimediabile cesura non si fosse davvero consumata sul piano delle relazioni internazionali in quella data. La conquista della sovranità da parte degli Stati a spese dell'impero sarà stata pure appannata dai residui diritti di supremazia dell'imperatore e della sua dieta: si può senz'altro concederle. Nondimeno la rottura era avvenuta, *de facto* se non del tutto *de iure*, e in tal modo venne percepita dai contemporanei, che non hanno esitato un attimo sul significato geopolitico dell'evento. La cappa universalista era incrinata senza rimedio tanto da una soggettività internazionale radicata nella sovranità confessionale quanto dalla concreta interpretazione che i principi territoriali davano della loro autonomia. L'incessante sequela di conflitti che costellano i centocinquanta anni successivi e la cronica debolezza delle istituzioni imperiali ne sono indizio eloquente. Il processo iniziato con la pace di Augusta del 1555 era portato a compimento nel 1648: su questo mi pare difficile nutrire perplessità.

Più insidiosa suona l'obiezione di fondo che è stata mossa recentemente alla correttezza storica e concettuale dell'uso del termine *Westphalian Sovereignty*. Ci si è chiesti se questa sovranità concepita come indipendenza da vincoli esterni e scudo insormontabile contro l'intervento negli affari domestici degli Stati sia davvero mai esistita *in rerum natura*, e se non si tratti piuttosto di una pura mistificazione, di una leggenda o, peggio, di un'ipocrisia. Non è forse vero che sin dall'inizio gli Stati hanno accettato o subito innumerevoli limitazioni della loro presunta sovranità per la protezione di minoranze religiose e non, per la salvaguardia di diritti e privilegi, per contrarre prestiti finanziari, per vassallaggi diplomatici espliciti o impliciti? È allora mai esistita nei fatti questa sovranità o ha invece prosperato indisturbata nell'immaginazione dei giuristi e nei libri di testo?⁶ Come spesso ac-

⁶ Mi riferisco all'accurata e serrata rassegna di S.D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton 1999.

cade allo zelo revisionista, l'argomento prova troppo, soprattutto se gli esempi ricorrenti vengono tratti con sospetta insistenza dalle vicende dell'impero ottomano. Si potrebbe anche convenire con le obiezioni mosse alla pretesa assolutezza della *suprema potestas*, se non fosse che i casi esibiti dimostrano solo che un numero ristretto di Stati ha goduto nel corso del tempo di una piena sovranità. Gli altri, certo la maggioranza, sono stati costretti, volta a volta, a fare i conti con risorse inadeguate a sostenere questo onere e onore e hanno pertanto subito pesanti condizionamenti. Non pare abbastanza per scuotere dal suo piedistallo quella sovranità tenuta a battesimo, seppure tra molti distinguo, intorno a Westfalia dai teorici dello Stato moderno.

Non meno controversa è la *vexata quaestio* su chi debba meritare la palma di fondatore del diritto internazionale. In lizza sono da sempre i *magni hispanici*, Francisco de Vitoria (1483-1546) e Francisco Suarez (1548-1617), l'italiano Alberico Gentili (1552-1608), l'olandese Ugo Grozio (1583-1645) e, per i più esigenti in materia di compiutezza dottrinale, il tardo Emer de Vattel (1714-67).

Se lo scopo della nostra ricerca fosse quello di indagare sulla genealogia dei concetti e di sondare il livello di maturità raggiunto dai singoli autori nel decantarli, non vi è dubbio che la contesa rivestirebbe un rilievo e un valore indiscusso, meritando di essere proseguita anche in questa sede. Ma se invece il fine che a noi preme qui è quello di lumeggiare il contributo oggettivo della dottrina del diritto naturale allo *ius gentium*, allora la questione dei precursori e degli epigoni passa decisamente in secondo piano. A interessare è più la sinergia di questi autori che i loro singoli apporti. Questo perché nella sua età fondativa il diritto internazionale appare il frutto di uno sforzo così imponente nella sua corralità da rendere quasi riduttiva l'opera di indagine sulla paternità. Suarez contro Grozio? Origini cattoliche o protestanti? Ci si conceda pure una di quelle tregue d'armi che stavano tanto a cuore ai nostri autori.

Mi atterrò pertanto all'essenziale, limitandomi a richiamare l'attenzione sui due fronti cruciali che più tradiscono la creativa tensione di questo momento aurorale: quello teorico della ricerca dei fondamenti e l'indissolubile intreccio giuridico-diplomatico della disputa sulla libertà dei mari.

1.1. La scoperta dello «*ius gentium*»

L'enorme successo, attestato da decine di edizioni, che arride all'opera *De jure belli ac pacis* (1625) di Ugo Grozio suggerisce che l'olandese era riuscito a riassumere, rielaborare e rinominare con tempismo eccezionale il condensato di pensiero scolastico e giuridico naturalista ricevuto in eredità dai teologi. Difficile immaginare una formula più icastica e accessibile di quella scelta per comunicare il sapere di cui si era impadronito con possente erudizione. Il merito di Grozio era quello di portare a compimento l'operazione concettuale intrapresa da Vitoria, Suarez e altri ancora lungo tre direttrici convergenti: concepire come unitaria la comunità internazionale; renderla coesa grazie al diritto naturale; autonomizzare lo *ius gentium* includendovi la consuetudine osservata dagli Stati. Inutile quasi avvertire *in limine* che molti sono gli arcaismi, le ambiguità e le reticenze che costellano i testi di questi autori, personaggi a cavallo tra due mondi e come tali chiamati a un parto intellettuale quanto mai difficile. Ma non è questo il profilo che interessa qui. Lo scopo che mi prefiggo è piuttosto quello di ritagliare con precisione la parte che essi hanno svolto nella vicenda formativa del diritto internazionale, senza concedermi distrazioni filologiche.

Iniziamo con la *Civitas maxima*. L'esistenza di entità politiche, cristiane e non, dotate di distinta soggettività e partecipi della stessa comunità del genere umano è un'acquisizione di cui è impossibile sottovalutare l'importanza. La definizione di Vitoria merita di essere ricordata: «l'universo intero, che è, in qualche modo, una sola comunità politica, possiede il potere di stabilire delle leggi giuste che si applicano a tutti, come appunto le regole del diritto delle genti. E quindi commettono peccato mortale coloro che violano il diritto delle genti in pace come in guerra»⁷. La guerra di conquista indiscriminata contro le comunità pagane – così sostiene Vitoria – non è lecita di per sé, ma esige una giusta causa, anche se per lui questa ricorre ogniqualvolta le popolazioni indigene si oppongono all'ingresso di missionari o si neghino al libero commercio. Ancora, lo *status* di questi nemici do-

⁷ Vitoria et Suarez. *Contribution des théologiens au droit international moderne*, Pedone, Paris 1939, p. 32.

vrebbe essere considerato con l'indulgenza che è d'obbligo verso tutti coloro che versano nell'ignoranza, in quanto *ignorantia invincibilis excusat a toto*. Seppure in torto oggettivo, essi conducono dal loro punto di vista in buona fede un *bellum iustum*⁸. Al di là delle inflessioni più marcatamente teologiche del discorso, vale qui la pena di sottolineare l'allargamento dell'orbita internazionale che ne scaturisce a beneficio di tutto il mondo, cristiano e non, anche se di certo non lungo una traiettoria di pari dignità tra l'Europa e gli altri. A tirare le fila di questa meditazione è Suarez, che riassume con una formula lapidaria nella sua intensità la necessità di concepire un ordinamento *ad hoc* per le relazioni tra gli Stati: «la ragione di questa parte del diritto è che il genere umano, benché diviso in nazioni e regni diversi, ha tuttavia una certa unità, non solo specifica, ma anche quasi politica e morale, che risulta dal precetto naturale dell'amore e della carità reciproca, che devono estendersi a tutti, anche agli stranieri, a qualsivoglia nazione essi appartengano»⁹.

Ma di che diritto si parla? Come descrivere il fluido normativo che scorre fra gli Stati? Qui entra in scena il diritto naturale, definito secondo la celebre massima di Grozio, come «norma della retta ragione» espressa in «principi manifesti di per sé, ed evidenti quasi come ciò che percepiamo per mezzo dei sensi esterni»¹⁰. La presupposizione di principi *a priori*, come i basilari *pacta sunt servanda* e *neminem laedere*, è avvertita come condizione logica imprescindibile per fondare una rete di obblighi gravanti sugli Stati sovrani. Immutabile, assiomatico ed evidente il diritto naturale, come si conviene alla premessa ontologica di un sistema giuridico internazionale; variabile e storico, invece, il diritto delle genti, che da quello deriva la sua legittimità ma nel quale non si esaurisce. Necessario il primo, come le leggi del cosmo, frutto del consenso degli Stati il secondo, ma entrambi diritto in senso forte, ovvero intessuti di proibizioni, comandi e autorizzazioni.

⁸ Ivi, p. 107.

⁹ Ivi, p. 170.

¹⁰ U. Grozio, *Prolegomeni al diritto della guerra e della pace*, Morano, Napoli 1979, p. 54.

«La differenza tra i principi del diritto delle genti e quelli del diritto naturale – è ancora Suarez che parla – consiste in ciò che i primi si esprimono non per iscritto, bensì nella consuetudine, non di questa o quella città o provincia, ma di tutte, o quasi tutte le nazioni»¹¹. Grozio gli fa eco affermando che «qualunque cosa le repubbliche hanno segnalato di volere, ciò è diritto per tutti. Se ne può trovare esempi nella inviolabilità dei legati, che sono equamente tenuti per santi da tutte le genti»¹². Ecco che la consuetudine, la prassi degli Stati entra ufficialmente nel novero delle fonti del diritto internazionale, in un ruolo certo subordinato al diritto naturale, ma anche, rispetto a questo, più dinamico e aderente alla morfologia dell'assetto geopolitico. Una volta posta la pietra filosofica della legittimità giuridica, la parola passava ora ai legisti militanti delle cancellerie, cui incombeva di riempire di contenuti la categoria 'consuetudine'.

1.2. La controversia sulla libertà dei mari

Nessuna disputa illustra meglio l'interconnessione tra potenza e diritto, tra diplomazia e dottrina quanto quella che si accende all'inizio del Seicento sulla libertà dei mari. I fatti che la precedono e l'accompagnano sono noti: la pretesa spagnola e portoghese, asseverata dal papa Alessandro VI (1493), di consolidare un grande spazio di conquista; la resistenza che gli viene opposta dalle aggressive potenze marittime in ascesa; infine la lotta ingaggiata dagli olandesi e poi dai francesi contro l'ambizione egemonica inglese. La materia del contendere abbraccia il diritto di conquista, il mare territoriale e la neutralità, tre facce della stessa medaglia con una sola posta in gioco: il dominio strategico sugli oceani.

Grozio, il filosofo, indossa ora in *Mare liberum* (1609) i panni dell'avvocato dalla insidiosa e serrata retorica. Contro la ri-

¹¹ *Vitoria et Suarez* cit., p. 181. «Unde tandem concludi videtur jus gentium simpliciter esse humanum ac positivum» (J. Soder, *Francisco Suarez und das Völkerrecht. Grundgedanken zu Staat, Recht und internationalen Beziehungen*, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt a.M. 1973, p. 207).

¹² *Commentario al diritto di preda*, in U. Grozio, *I fondamenti del diritto. Antologia*, a cura di P. Negro, Editoriale scientifica, Napoli 1997, p. 227.

vendicazione portoghese al dominio degli oceani replica che il mare è inoccupabile, *res extra commercium*, e dunque è necessariamente comune a tutti (*commune est omnium Maris Elementum*). Sui flutti non può darsi proprietà sia perché il papa non aveva titolo per accordarla, sia e ancor più perché «è impossibile acquistare per usucapione o prescrizione cose che non possono diventare proprietà, ossia che non sono suscettibili di possesso o quasi-possesto e che non possono essere alienate»¹³.

La replica non giunge da Lisbona ma da Londra, dove, ispirato da un apprensivo Giacomo I, è il fine giurista John Selden (1584-1654) a raccogliere la sfida lanciata dall'olandese, in nome del titolo storico della sovranità inglese a irradiarsi con prepotente slancio e la più ampia circonferenza sui mari circostanti. *Mare clausum*, destinato a vedere la luce solo sotto il regno di Carlo I nel 1635, si pone anche nel titolo agli antipodi di Grozio: il diritto naturale, sostiene Selden, nulla dice sul possesso della terra o del mare. Solo l'osservazione del concreto atteggiarsi dei soggetti può confermare o smentire che vi sia stato un comportamento come proprietario (con *animus possidendi*) e il decorso del tempo¹⁴. Ora gli inglesi, dai tempi dei Plantageneti, avevano asserito il possesso e la giurisdizione su quello che Selden chiama senza pudori *Oceanus britannicus*: la consuetudine era dalla loro parte, e così lo *ius excludendi*¹⁵.

Molta scienza, molta casistica all'opera da entrambi i lati in questa partita intellettuale, ma era Grozio ad avere la meglio, poiché tutta l'argomentazione dell'inglese si svolgeva nell'alveo retorico che l'altro, l'olandese, aveva prescelto. Il diritto naturale trionfava, e con esso il repertorio giuridico più classico, ausilio indispensabile per un sapere ai primi vagiti. Si capisce che riesca difficile sceverare in questa tenzone concetti privatistici come la

¹³ «Quae in bonis esse non possunt, deinde quae possideri vel quasi possideri nequeunt, et quorum alienatio prohibita est» (H. Grotius, *The Freedom of the Seas*, a cura di R. Van Deman Magoffin, Carnegie Endowment for International Peace-Oxford University Press, New York 1916, p. 47).

¹⁴ R. Tuck, *Philosophy and Government 1572-1651*, Cambridge University Press, Cambridge 1993, p. 213.

¹⁵ Cfr. S. Caruso, *La migliore legge del regno. Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden (1584-1654)*, Giuffrè, Milano 2001, vol. II, pp. 602 sgg.

proprietà e il possesso dalla pura sovranità. Il diritto pubblico, inteso come rete di concetti dalla cifra inconfondibile con lo *ius civile*, fa appena capolino, senza che ciò intacchi affatto l'imponenza della scena, appena il primo atto di una rappresentazione destinata a restare a lungo affollata di giuristi e diplomatici.

La ricerca del consenso sulla disciplina della coesistenza sui mari doveva assillare almeno per due secoli ancora europei e americani. Se le velleità di supremazia ispano-portoghesi vengono presto fuggate, solo lenti progressi compie invece la questione del mare territoriale, a dispetto della ragionevole proposta di adottare la gittata del colpo di cannone, suggerita dall'olandese Cornelius van Bynkershoek nel 1702 e poi riformulata nella versione delle tre miglia nautiche. Il cannone, in quel tempo, conta come arma, non come unità di misura! La parola decisiva spettava più all'artiglieria degli ammiragli che all'inchiostro dei giuristi.

Fino all'esaurimento delle guerre napoleoniche, questa parte essenziale dello *ius gentium* rimarrà in balia dello scontro per l'egemonia, che rende precaria ogni sedimentazione di regole e principi. A farne le spese sono le piccole e medie potenze, colte nel mezzo della contesa prima anglo-olandese e poi anglo-francese. Esclusi dal traffico coloniale in tempo di pace dai monopoli nazionali stabiliti sulla falsariga dell'*Atto di navigazione* di Cromwell del 1651, i mercanti neutrali vengono letteralmente perseguitati in tempo di guerra, quando la prospettiva della confisca rappresentava, in caso di cattura, una sinistra certezza. L'intransigenza inglese nel sostenere l'interpretazione più estensiva dei concetti di contrabbando di guerra, di blocco navale, di 'commercio con il nemico' e 'per il nemico' si traducono in severe restrizioni degli scambi nel corso dei secoli XVII e XVIII¹⁶. Dottrine sulla confisca come 'nave nemica, merce nemica', 'Viaggio continuo', 'Regola del 1756', applicate con implacabile rigore dalle corti di ammiragliato britanniche, esemplificano una filosofia militare molto lucida negli obbiettivi: combattere il nemico significa innanzitutto strangolare ogni suo traffico commerciale. La guerra di corsa,

¹⁶ Sulla complessa vicenda della neutralità mi sia consentito rinviare a S. Mannoni, *Potenza e ragione. La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)*, Giuffrè, Milano 1999.

prediletta dai francesi, era una ritorsione in linea con la minaccia subita, che fomentava a sua volta interminabili proteste e un duraturo risentimento nel naviglio neutrale. I mari sono quasi in permanenza zone di guerra, né il tentativo reiterato di alterare il regime draconiano imposto dai belligeranti recherà sostanziali benefici ai terzi, troppo deboli per sostenere l'urto di un confronto fisico. Il bombardamento di Copenaghen del 1801 da parte della squadra di Nelson segna la melanconica fine della 'Seconda neutralità armata'; ennesimo guizzo di ribellione alle ragioni della forza, esso era votato all'insuccesso nel fuoco di una lotta senza quartiere per il controllo dell'Europa.

2. L'età classica

La stagione che si apre con il Congresso di Vienna del 1814 e si chiude nel 1914 con lo scoppio della Grande Guerra è contrassegnata da una notevole stabilità della società internazionale e da una graduale evoluzione del suo diritto. Il caposaldo dell'ordine, garantito per un secolo dall'egemonia inglese, è quello di un equilibrio tra Stati sovrani che alternano momenti di conflittualità a una serrata concertazione diplomatica. Il club di Stati cui incombe la responsabilità di conciliare ordine e mutamento tanto sul fronte delle rivoluzioni nazionali che sul teatro coloniale è ristretto ed esclusivo. La piena sovranità è un privilegio condiviso da pochi sulla base di un requisito - la 'civiltà' - che costituisce il biglietto di ingresso nella comunità internazionale. Ciò è a un tempo fattore di discriminazione ai danni di culture non omologabili a quella occidentale, ma anche formidabile elemento di ordine, nella misura in cui semplifica la gestione di crisi internazionali che vengono monitorate e tenute a freno da poche cancellerie dalla consumata abilità.

L'istinto anarchico di Stati alla ricerca di spazi geografici e sbocchi commerciali è possente come non mai e si esprime nelle forme di un imperialismo di sfrontata brutalità. Ma il senso di appartenenza a una comunità di destino, la condivisione di un'ideologia - il liberalismo -, la fede nel progresso e soprattutto il riconoscimento di un concreto interesse alla cooperazione cospirano a contenere le pulsioni distruttive e a propiziare lo svi-

luppo del diritto internazionale come apprezzata sintassi dell'intercorso diplomatico. Il fiorire di conferenze per la disciplina di intere materie ad opera di trattati multilaterali trova un terreno fertile nella convinzione che l'isolamento e l'autarchia non fossero più strade praticabili. Nello stesso modo, il frequente ricorso all'arbitrato attesta la riluttanza ad affrontare i rischi e i costi dello scontro bellico.

Una panoramica esaustiva dei progressi del diritto internazionale in un arco di tempo così denso di eventi sarebbe ovviamente impossibile in questa sede. Per offrire uno scorcio il più possibile penetrante mi concentrerò su tre ambiti: il diritto bellico; la soluzione pacifica delle controversie; l'azione collettiva del concerto europeo.

2.1. La codificazione del diritto bellico

Uno degli approdi più significativi del diritto internazionale ottocentesco consiste senz'altro nell'umanizzazione della guerra. Complici la crescente interdipendenza economica e l'avversione della filosofia liberale alla guerra, gli stati maggiori si rassegnano a subire l'intrusione dei giuristi in un campo che sembrava ribelle a qualsiasi legificazione: *sileant leges inter arma!* Messa in disparte l'indagine sulla moralità della guerra, quella del ricorso alle armi era un'eventualità sempre incombente sulle relazioni tra gli Stati che occorreva disciplinare con freddezza professionalità, e non vanamente condannare o esorcizzare.

A inaugurare la serie dei grandi trattati sullo *ius in bello* è la Conferenza di Parigi del 1856. In quella sede, Gran Bretagna e Francia acconsentono a un compromesso sulla guerra marittima di notevole portata, alla luce dei trecento anni di feroce scontro sugli oceani che l'avevano preceduto. I francesi abbandonavano la guerra di corsa, arma ausiliaria di pronto impiego e a basso costo per una marina militare in cronica posizione di inferiorità. Dalla loro gli inglesi pronunciavano la sofferta rinuncia alla guerra commerciale indiscriminata, da sempre punto di forza della strategia militare dell'Ammiragliato. Essi accettavano infatti che: a) la bandiera neutrale proteggesse la merce nemica, escluso il contrabbando di guerra; b) la merce neutrale, tranne sempre il contrabbando di guerra, non potesse essere confiscata quando

trasportata da nave nemica; c) il blocco navale dovesse essere effettivo, ossia mantenuto da una forza adeguata allo scopo e stazionante in prossimità della costa, e non imposto mediante incursioni saltuarie di singole navi da guerra. Inutile dire che Nelson non avrebbe mai approvato un simile passo! Accolta con favore dalla stragrande maggioranza degli Stati, questa dichiarazione sarebbe entrata a fare parte della prassi internazionale fino alla prima guerra mondiale, quando, nel furore di un conflitto totale senza precedenti, i diritti dei neutrali verranno letteralmente spazzati via.

Più note e durature della dichiarazione di Parigi, anche se dalla vita altrettanto sofferta, sono le prese di posizione sul diritto della guerra terrestre nelle conferenze di Ginevra del 1864, di San Pietroburgo del 1868, dell'Aja del 1899 e del 1907. Non fosse altro perché ancora in parte vigente, questa codificazione merita rispetto e ammirazione.

Ad essa si devono alcuni capisaldi tuttora vitali del diritto bellico come il principio di proporzionalità, che vieta ogni distruzione non strettamente giustificata dall'obiettivo militare perseguito e interdice l'uso delle armi che infliggano inutili sofferenze. È vero, certo, che la valvola di sicurezza della necessità bellica, sempre in agguato, tempera la portata di questo assioma di civiltà, ma invocarla diveniva da allora più difficile: occorre dimostrare, anche di fronte all'opinione pubblica, l'eccezionalità delle circostanze che avevano imposto la deroga alla regola generale.

A beneficiare di questa evoluzione erano innanzitutto le persone e i beni dei civili che non prendessero le armi in regime di occupazione, i quali venivano esplicitamente salvaguardati da violenze e confische. Non meno celebre conquista erano le misure a favore dei militari impegnati nelle ostilità, che si traducevano nella protezione accordata all'emblema della croce rossa sul campo di battaglia e nell'obbligo di umano trattamento dei prigionieri di guerra, regole che hanno fruttificato, seppure con alterne vicende, sino a oggi.

Le devastazioni delle guerre mondiali hanno oscurato la portata di quest'opera di civiltà giuridica, apparsa troppo timida o reticente di fronte all'entità dei massacri e delle distruzioni perpetrate alla sua ombra. Si ricorda volentieri che la clausola *si om-*

nes del 'diritto bellico dell'Aja' dispensa dal rispetto degli obblighi in esso contenuti in caso di conflitto con potenze non firmatarie. Ma una valutazione equilibrata esige che si tenga adeguato conto dell'impatto psicologico e della pedagogia culturale di questa legificazione, i cui effetti si sono avvertiti già da subito nel corso dei numerosi conflitti ottocenteschi e hanno continuato a propagarsi in seguito, malgrado l'impressionante mutamento delle tecniche belliche.

2.2. La soluzione pacifica delle controversie

Non stupisce che l'arbitrato abbia incontrato il favore delle cancellerie nel corso del XIX secolo, in quanto la sua agile struttura si prestava a meraviglia a conciliare le ragioni del diritto con quelle della sovranità. Volontario era il ricorso a questa procedura, in quanto la costituzione di un tribunale arbitrale restava subordinata a un accordo *ad hoc* a controversia insorta sotto forma di compromesso, o alla previsione esplicita in un trattato sotto specie di una clausola compromissoria prudentemente assortita da ampie riserve. Sempre rimessa alla disposizione delle parti era la scelta dei giudici e non di rado la stessa individuazione delle norme che questi avrebbero dovuto applicare. Più che di un'alternativa alla diplomazia, l'arbitrato era la prosecuzione della conciliazione diplomatica sotto forma di professionale argomentazione giuridica.

Il primo celebre arbitrato dell'età contemporanea è senz'altro il *Jay Treaty*, stipulato nel 1794 tra gli Stati Uniti d'America e la Gran Bretagna per regolare, mediante una commissione di arbitri di cinque membri, controversie di confine (riguardanti il fiume St. Croix) e le pendenze patrimoniali nate dalla guerra di indipendenza. I commissari scelti dalle parti godevano di ampia discrezionalità, in quanto decidevano in modo inappellabile nel merito dei singoli casi secondo «giustizia, equità e il diritto internazionale».

Non vi è dubbio alcuno, tuttavia, che il primato della celebrità spetti al caso *Alabama*. Insorta nel corso della guerra civile americana, questa controversia rappresenta un caso di scuola di responsabilità dello Stato per inadempimento di un obbligo internazionale dovuto a inexcusabile negligenza. L'accusa mossa dal

governo statunitense a quello britannico consisteva nell'aver questi consentito che nei suoi porti si varasse una nave, l'*Alabama* appunto, palesemente destinata alla guerra di corsa per conto della Confederazione. Gli avvertimenti delle autorità consolari statunitensi non erano stati ascoltati e solo con molto ritardo e non senza una sospetta indolenza le autorità britanniche si erano attivate. La violazione della neutralità era flagrante e i danni subiti dal commercio dell'Unione assai pesanti, non solo per il naviglio affondato dal corsaro – i 'danni diretti' –, ma per gli stessi 'danni indiretti' causati dalla repentina svendita della proprietà di decine di navi da parte dei terrorizzati armatori americani a quelli inglesi. Il tribunale arbitrale costituito a Ginevra era chiamato a decidere della lite sulla base di tre regole, le 'tre regole di Washington', che enunciavano principi in materia di neutralità per lo più implicitamente condivisi. Ne seguiva nel 1872 un lodo arbitrale che accordava agli Stati Uniti un indennizzo per i danni diretti dell'importo di 15.500.000 dollari oro.

L'esito dell'*Alabama* incoraggiò il ricorso all'arbitrato per questioni come le dispute sui confini o sulla delimitazione del mare territoriale, che ben si prestavano a una composizione amichevole all'insegna di competenze tecniche e giuridiche. Le decisioni sul mare di Behring (1893) tra Stati Uniti e Gran Bretagna e quella delle riserve di pesca del Nord Atlantico (1910) tra le stesse parti sono autentiche pietre miliari della giurisprudenza internazionale, cui hanno lasciato in eredità sino a oggi importanti precedenti.

Come è facile immaginare, la capacità espansiva dell'arbitrato finiva là dove cominciava la zona degli 'interessi vitali' e dell'"onore" degli Stati. Queste controversie non erano considerate giustiziabili, e venivano dunque rimesse ai più discreti e sicuri canali della mediazione politica. Una delle rare eccezioni a conferma della regola che si ricordi prima della Grande Guerra è il caso del *Dogger Bank* (1904) quando, in seguito all'accidentale affondamento di pescherecci inglesi da parte di navi da guerra russe, venne costituita una commissione d'inchiesta che favorì la soluzione dell'incidente con il pagamento di una compensazione. Ma giustappunto, trattandosi di vicenda che implicava l'"onore" delle parti, non si era voluto ricorrere all'arbitrato ben-

8. Relazioni internazionali

sì alla forma più blanda della commissione d'inchiesta, meno impegnativa e più controllabile del procedimento arbitrale puro¹⁷.

È chiaro che la forza dell'arbitrato – la sua agilità – era anche la sua debolezza, in quanto mai gli Stati avrebbero di buon grado accettato di sottoporsi preventivamente a forme vincolanti di giurisdizione. La dimostrazione ne viene data dalle convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907, che segnano l'inizio della parabola discendente di una pratica destinata a rimanere in balia del capriccio delle cancellerie. Assillati dall'insicurezza e facili prede del sospetto, i diplomatici che nella capitale olandese discutono di pace archiviano subito le proposte di arbitrato obbligatorio. Esso conoscerà ancora un momento di effimera gloria negli anni Venti grazie ad alcuni rinomati trattati, ma solo per essere scartato dalla prassi.

2.3. L'azione collettiva del concerto europeo

Il concerto europeo era un'istituzione squisitamente informale e come tale deve essere trattata, senza pretendere di ingabbiarla in limiti cronologici troppo rigidi. Si può dire con buona approssimazione che esso ha funzionato regolarmente fino agli anni Settanta dell'Ottocento, proseguendo poi con intermittenza la sua attività, stretto tra il crescendo di tensione delle alleanze contrapposte.

L'interesse verso questa primitiva forma di organizzazione è quello di constatarne la cospicua efficacia, a dispetto dell'assenza di sedi, istituzioni e organi stabili e formali. Animato dalla Gran Bretagna, esso supplisce all'atomismo della società internazionale trattenendone l'impulso centrifugo. Un esempio eclatante di questo spirito è la dichiarazione della Conferenza di Londra del 5 gennaio 1871, con la quale una cordata di Stati guidata dalla Gran Bretagna «riconosceva come un principio essenziale del diritto internazionale che nessuna potenza può affrancarsi dalle obbligazioni di un trattato, né modificare le sue disposizioni altrimenti che con l'assenso delle parti contraenti ottenuto mediante un consenso amichevole». Il senso del documento era

¹⁷ J.G. Merrill, *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, pp. 46-47.

quello di porre un semaforo rosso contro l'uso disinvolto – questa volta da parte della Russia – della *clausula rebus sic stantibus* per svincolarsi da obblighi internazionali.

Non che il sistema dell'equilibrio di potenza fosse pregiudizialmente chiuso al mutamento; solo che questo doveva essere attentamente sorvegliato e moderato da un direttorio collegiale per scongiurare scompensi e lacerazioni irreparabili.

Il riconoscimento giuridico delle repubbliche sud-americane negli anni Venti è spia eloquente di una diplomazia che teme e penalizza il disordine prolungato. Se la Spagna non era in grado di esercitare la sua autorità e di imporre l'effettivo rispetto della propria sovranità territoriale, che si rassegnasse a perderla: questo, in breve, il senso della dichiarazione di Canning, che accoglie nella comunità internazionale i 'ribelli' sud-americani.

L'intervento umanitario procede dalla stessa logica. È un rimedio e una sanzione contro l'incapacità di governi di dubbia 'civiltà' – di regola l'impero ottomano – ad assicurare ai propri sudditi uno standard di autogoverno e di protezione giudicato accettabile dall'opinione pubblica internazionale, forza possente di cui le cancellerie debbono tenere sempre più conto. A beneficiarne sono nel 1827 i greci, che conquistano la libertà grazie al blocco 'pacifico' con cui viene colata a picco a Navarino la flotta turca; nel 1860 le comunità cristiane del Libano, prese sotto la protezione francese; nel 1878 le minoranze serbe nei Balcani.

Della stessa natura sono le azioni collettive per la repressione della tratta degli schiavi, promosse a partire dagli anni Trenta con alterna efficacia, in quanto intralciate dalla generalizzata avversione al diritto di visita delle navi in tempo di pace.

L'informalità era la forza del concerto europeo, ma anche il suo limite insuperabile. Condizionato nella sua funzionalità da un assetto di potenza – l'equilibrio continentale –, l'elegante sodalizio, l'atmosfera confidenziale *entre nous* dei dispacci, mostrano subito la corda non appena l'Inghilterra abdica al ruolo di garante per schierarsi come parte in una coalizione. La diplomazia viene sopraffatta dalla tecnica, le feluche degli ambasciatori restano ferme al tempo della cavalleria mentre gli elmetti dei militari viaggiano sui treni. Le cancellerie non riescono più a tenere il passo con gli stati maggiori che, sull'onda dell'incessante



evoluzione tecnologica, esigono la precedenza nella decisione: la rapidità della mobilitazione, il vantaggio della prima mossa.

La crisi dell'agosto 1914 sfugge di mano ai suoi protagonisti con una rapidità che lascia costernati. Molte le cause della sua repentina degenerazione, ma tra queste senz'altro l'inevitabile sbocco di un sistema di sicurezza collettiva troppo primitivo e antiquato per sopravvivere alle rivoluzioni del XX secolo.

3. L'esperimento della Società delle Nazioni

Si racconta che al Congresso di Vienna Talleyrand, udendo la parola 'alleati' al tavolo delle trattative, esclamasse col perfido candore che gli era così caratteristico: «parliamo francamente signori: se vi sono ancora 'potenze alleate' non vi è posto per me qui»¹⁸. Tutt'altro il clima che aleggia nel 1919 tra gli stucchi dorati della Sala degli specchi di Versailles: l'aria è quella della resa dei conti. Né capolavoro di lungimiranza diplomatica, né pace cartaginese, il trattato di Versailles rispecchia lo smarrimento di una coscienza traumatizzata dal conflitto mondiale. Il nuovo assetto non può che nascere gravato dalle ipoteche e dai detriti lasciati dal crollo del vecchio – ma purtuttavia di nuovo si tratta. I *Quattordici Punti* del presidente americano Wilson (1917) sono il manifesto di un liberalismo che non dispera di fare proseliti, riscattando la stanca Europa dalla cinica e disincantata depressione in cui è scivolata. Nell'inventario sottoposto alle cancellerie non manca davvero nulla: l'autodeterminazione dei popoli, la libertà dei mari, la 'porta aperta' ai traffici nelle colonie, infine e soprattutto l'organizzazione internazionale per la tutela della pace. Lo sforzo di immaginazione, di 'idealismo', come viene liquidato con sarcasmo, non è sterile. Tra le rovine della guerra e le maglie di un trattato che nessuno ama fioriscono istituzioni e iniziative che, con varia fortuna, cambieranno in modo duraturo il volto delle relazioni internazionali. Ricordiamone solo alcune: la Società delle Nazioni, la Corte permanente di giustizia, l'Organizzazione internazionale del lavoro, le amministrazioni fiduciarie (mandati), la protezione dei rifugiati, delle mino-

¹⁸ D. Cooper, *Talleyrand*, Grove Press, New York 1997², p. 250.

ranze, degli apolidi. Mi soffermerò, nelle pagine che seguono, sulle due creazioni più emblematiche dell'ordine postbellico: il sistema di sicurezza collettiva creato con la Società delle Nazioni e la giurisdizione internazionale permanente.

3.1. La tutela della pace

La Società delle Nazioni voleva la pace, ma non metteva fuori legge la guerra. Questo il limite dell'organizzazione, che balzava agli occhi di tutti gli osservatori. Di più non era stato possibile conseguire tra le insistenze francesi per una vera e propria polizia internazionale e per una intransigente garanzia delle frontiere, le reticenze inglesi e la ritrosia americana verso un impegno che al solo annuncio scatenava oltre oceano la marea montante dell'isolazionismo. Il progetto Hurst-Miller da cui nascerà la Società delle Nazioni nella versione definitiva risente di questo sofferto compromesso, insufficiente, del resto, a persuadere il Senato americano a ratificare il trattato.

Il sistema di sicurezza collettiva previsto dal patto ruotava tutto sul divieto di aggressione (art. 10) e sull'obbligo di 'trattare prima di sparare' (*cooling off*) espresso dall'art. 12: «I membri della Lega concordano che se dovesse sorgere fra loro una disputa suscettibile di condurre a una rottura essi la sottoporranno ad arbitrato, a decisione giudiziaria o a inchiesta da parte del Consiglio e convengono altresì di non ricorrere alla guerra prima di tre mesi dopo la decisione degli arbitri, la sentenza giudiziaria o il rapporto del Consiglio». Non bastava comunque che decorressero i tre mesi perché gli Stati membri fossero liberi di aprire le ostilità. In base agli artt. 13 e 15, il ricorso alla guerra era precluso nel caso in cui lo Stato parte della controversia attuasse in buona fede la decisione arbitrale o la sentenza o – ipotesi ben più rilevante – aderisse e si adeguasse alle raccomandazioni di un rapporto del Consiglio adottato all'unanimità. Questa seconda previsione – relativa al rapporto unanime – si sarebbe rivelata determinante nel permettere la condanna dell'Italia per il conflitto con l'Etiopia (1935), in quanto l'art. 15 escludeva dal voto i membri del Consiglio che fossero parti della contesa: non vi era, in altre parole, alcun diritto di veto, nemmeno dei membri permanenti.

Le norme sull'aggressione e la procedura di 'raffreddamento' erano tra loro coordinate, poiché lo Stato che fosse ricorso alle armi senza il previo rispetto degli obblighi e dei termini imposti dagli artt. 12 e seguenti avrebbe meritato la patente di 'aggressore'.

Il perno del sistema era, come ovvio, l'organo politico, il Consiglio, composto da quattro membri permanenti (Italia, Giappone, Francia e Gran Bretagna) e da quattro eletti a rotazione dall'Assemblea generale, istituzione quest'ultima priva di significativi poteri. Il Consiglio deliberava all'unanimità ma, come si è detto, in caso di controversia il voto dello Stato che ne era parte non veniva contato.

Due le debolezze attribuite a questo dispositivo. La prima era tanto giuridica che politica. Si faceva notare, da parte dei giuristi, che il trattato non escludeva del tutto la guerra e che gli aggravamenti procedurali non bastavano a scongiurarla. La legittima difesa poteva essere all'occorrenza invocata senza troppi scrupoli.

Ma era davvero questa la difficoltà? Il vero nodo si annidava altrove, ossia nella debole identificazione degli attori internazionali nei 'principi di Ginevra'. A ciò intende d'altronde rimediare, nel 1928, il patto Briand-Kellogg, che coinvolgeva i grandi assenti dal teatro della Società: gli statunitensi. Le parti «condannavano il ricorso alla guerra per la soluzione delle controversie internazionali» e si obbligavano a comporre con i soli «mezzi pacifici». Impegno solenne e meritorio: ma quanto sincero? Bastava una scorsa alle riserve apposte dagli Stati al trattato per dubitare del mutamento nella psicologia dei suoi promotori. La Gran Bretagna rivendicava il diritto di intervento armato a protezione degli interessi dell'impero, di cui il canale di Suez era l'arca santa; gli Stati Uniti facevano altrettanto con la dottrina Monroe e il continente americano. Ve n'era abbastanza per dare la stura al sarcasmo dei nazionalismi meno rispettabili.

La seconda carenza riguardava il meccanismo delle sanzioni contro gli aggressori. In base all'art. 16, gli Stati membri si obbligavano a rompere ogni relazione, economica e non, con l'aggressore, mentre al Consiglio era riconosciuta la facoltà di raccomandare la mobilitazione di forze navali o terrestri. Sulla carta la dissuasione poteva funzionare, ma solo a condizione che gli

Stati cooperassero lealmente con il Consiglio, poiché quest'ultimo non aveva a sua disposizione mezzi per agire. Ora, proprio questa cooperazione venne a mancare quando nel 1935 si presentò l'occasione, con la guerra italo-etioptica, per applicare la coercizione. Ogni Stato giudicò in piena autonomia se procedere o meno con le sanzioni e quali modalità privilegiare – Svizzera e Venezuela si astennero del tutto dal darvi corso¹⁹. Va aggiunto tuttavia per completezza del quadro che lo stesso rimprovero di impotenza è stato mosso in più occasioni al Consiglio di sicurezza dell'Onu, ogniqualvolta il veto di un membro permanente, o la pura inerzia degli Stati, ne ha paralizzato l'azione.

3.2. La giurisdizione permanente

Un ordinamento può fare a meno del legislatore e persino di un governo, ma ben difficilmente può rinunciare al giudice. La creazione di una Corte permanente di giustizia, composta di nove giudici eletti dal Consiglio e dall'Assemblea della Società delle Nazioni, sembrava pertanto porre le premesse perché lo Stato di diritto (*rule of law*) germogliasse nella società internazionale dopo avere messo le radici nelle costituzioni nazionali. A vessillo della scienza giuridica assurgeva l'art. 38 dello statuto della Corte, che elencava la gerarchia delle fonti cui il giudice avrebbe dovuto fare ricorso: nell'ordine, le convenzioni internazionali, la consuetudine, i principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili, le decisioni giudiziarie e la dottrina. L'impressione era quella di una solidità conquistata, di un porto sicuro dopo tre secoli di nebbia fitta e navigazione a vista. La giurisprudenza della Corte ne avvalorava la fondatezza, con pronunce i cui nomi risuonano ancora oggi nelle aule universitarie: *Lotus*, *Wimbledon*, *Mavrommatis*...

Ma di un vero tribunale si trattava? Fedele al suo istinto, la sovranità aveva preteso il consueto pedaggio. La giurisdizione contenziosa della Corte dipendeva sempre dalla libera volontà degli Stati che sceglievano, se lo ritenevano opportuno, di sottoporsi al suo giudizio con compromesso, con clausola compro-

¹⁹ Cfr. F.P. Walters, *A History of the League of Nations*, Oxford University Press, London 1969, pp. 657 sgg.

missoria o con l'inedita clausola opzionale. Quest'ultima era una dichiarazione che lo Stato poteva rendere in qualsiasi momento di accettare preventivamente la giurisdizione della Corte nei confronti di qualsiasi altro Stato che avesse manifestato l'identica disponibilità. Le questioni contenziose suscettibili di rientrare nel campo di attrazione della clausola opzionale erano indicate (art. 36) nell'interpretazione dei trattati o del diritto internazionale, nell'accertamento della realtà di fatti passibili di costituire illeciti, nella determinazione della riparazione dovuta per la violazione di un obbligo. Non stupirà che ben pochi – con la notevole eccezione della Gran Bretagna – corsero l'alea di sottoporvisi.

Restava la competenza consultiva verso la Società delle Nazioni, concretamente molto utile, ma necessariamente limitata nello scopo. Titubanza, malafede, immaturità? Un po' tutte queste cose insieme, con la grossa circostanza attenuante di una crisi internazionale incombente dalle drammatiche proporzioni. La decisione del 1931 sull'unione doganale austro-tedesca, che vede la Corte spaccarsi lungo il confine nazionale più prevedibile, è un barometro che annuncia tempesta più che la cartina di tornasole di un fallimento previsto.

Con il senno di poi, tutto pare evidente e i verdetti piovono con facilità. La Società delle Nazioni ancora oggi non gode di buona stampa. Viene da chiedersi, però, se cinquant'anni di Nazioni Unite non abbiano davvero insegnato nulla, o se invece non suggeriscano umiltà ed equilibrio nel valutare il percorso più doloroso della storia contemporanea dell'Occidente. Per giuristi e diplomatici, come Jean Monnet, che negli anni Venti si sono formati, l'esperienza della Società delle Nazioni e della Corte permanente è stata molto istruttiva. Per noi che la guardiamo dall'alto di uno straordinario rigoglio dei diritti umani e della cooperazione internazionale, essa impone rispetto e riconoscenza. Le dobbiamo sicuramente qualcosa se oggi possiamo parafrasare i latini affermando con una certa fiducia: *sileant arma inter leges!*

Mammali Laterza

testamenti fondamentali del diritto
e della costituzione
dalla prima dell'età moderna fino
alle soglie del nostro presente
in una sintesi originale
che coniuga storia e diritto.

1. Stato e costituzione

di Maurizio Fioravanti

2. Diritti di Pietro

Costa, 3. Giustizia

e amministrazione

di Luca Mannori

e Bernardo Stasi

4. Diritti di Paolo Cappellini

5. Proprietà e contratto

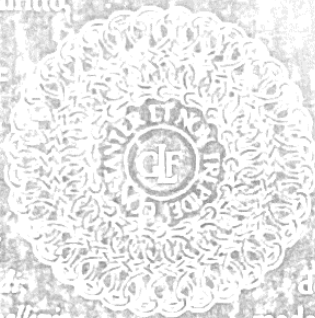
di Paolo Grossi, 6. Lavoro e impiego

di Giovanni Carzetta, 7. Giustizia

penale di Mario Sbriccoli,

8. Relazioni internazionali

di Stefano Mannami



Maurizio Fioravanti

(Prato, 1952)

insegna Storia

delle costituzioni

moderne nella Facoltà

di Giurisprudenza dell'Università

di Firenze. Si occupa di storia

del costituzionalismo, di storia

costituzionale comparata

e di storia costituzionale europea.

Tra i suoi lavori più recenti: *Stato*

e costituzione (Torino 1993);

Appunti di storia delle costituzioni

moderne. I. De libertà fondamentali

(Torino 1995); *Costituzione e*

popolo sovrano (Bologna 1998);

Costituzione (Bologna 1999);

La scienza del diritto pubblico

(Milano 2001).

ISBN 88-420-6728-8



9 788842 067283

In copertina: La minuteria di San Gallo
realizzata nella Sala dei Cavalieri del Duomo
del 1651.

518 00 (10)