

## TONIOLO, IL DIRITTO INTERNAZIONALE E LA PACE

PIERLUIGI CONSORTI\*

**ABSTRACT:** Il saggio prende lo spunto dalla proposta avanzata al papa Benedetto XV da Giuseppe Toniolo di costituire a Roma un Istituto di diritto internazionale per la pace analizzandone il profilo giuridico con particolare riferimento al rapporto fra diritto e morale. Nella prima parte considero il peso politico e sociale della Grande Guerra, che il papa definì «inutile strage», sebbene in Italia fosse avvertita come una guerra di indipendenza, avvolta da sentimento patriottico e senso di cristiana sopportazione. Suppongo che la posizione della Santa Sede fosse politicamente influenzata dalla perdita del potere temporale, che nel contesto della comunità internazionale la poneva in una posizione diversa dal passato. L'opposizione italiana alla sua partecipazione alle Convenzioni dell'Aia costrinse il papa a ricorrere a forme di *potestas indirecta in temporalibus*.

La proposta di Toniolo emerge in questo contesto. Egli voleva consolidare una rete di intellettuali cattolici che sostenessero il papa nella promozione degli ideali cristiani nel campo del diritto, specialmente in quello internazionale. Per Toniolo lo *jus gentium* doveva essere subordinato all'autorità morale del papa, recuperando così l'idea della subordinazione del diritto all'etica religiosa.

Suppongo che il progetto sia fallito perché contrario alla contemporanea idea laica di diritto internazionale, che nel frattempo si è fatta strada e finalmente consolidata come strumento di pace. Per questa ragione considero la proposta non attuale. Sia per la definitiva caduta di un progetto neoguelfo, sia perché è tramontata l'idea che la base possa essere influenzata da un'élite culturale. La Chiesa, specialmente con papa Francesco, va sempre più caratterizzandosi per un approccio *bottom up* inverso a quello proposto da Toniolo.

The essay takes its cue from the proposal made by Giuseppe Toniolo to Pope Benedict XV to establish in Rome an Institute of international law for peace. I analyze with particular attention the relationship between law and morality. In the first part I consider the political and social impact of the Great War, which the pope described as "senseless slaughter", although in Italy it was perceived as a war of independence, wrapped in patriotism and sense of Christian forbearance. I assume that the position of the Holy See

---

\* Professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università di Pisa.

was politically influenced by the loss of temporal power, which put it in a new position within the context of the international community. The Italian opposition to his participation in the Hague Conventions forced the pope to use his *potestas indirecta in temporalibus*.

Toniolo proposal arises in that context. He wanted to consolidate a network of Catholic intellectuals supporting the pope in promoting Christian ideals in the field of law, especially in the international law. Toniolo conceived *jus gentium* subaltern to the moral authority of the Pope, thus recovering the idea of law subordinated to religious ethics.

I suppose that the project failed because it was contrary to the contemporary secular idea of international law, which in the meantime developed and finally has been established as an instrument of peace. For this reason, I consider the proposal outdated. Both for the final fall of the neo-Guelph project, and because the idea that the base can be affected by cultural elite has waned. The Church, especially with Pope Francis, is increasingly characterized by a bottom-up approach, which it is the inverse of the one imagined by Toniolo.

Non tutti sanno che al tramonto della sua vita Toniolo propose al papa Benedetto XV di costituire a Roma un Istituto di diritto internazionale per la pace. L'iniziativa fu assunta in un momento convulso, a causa della guerra, e delicato, a causa della malattia del Professore pisano. La sua morte sopravvenne e l'idea naufragò. L'insuccesso è verosimilmente la causa della scarsa attenzione riservata a questa proposta; che tuttavia è stata poi ripresa dalla Presidenza nazionale dell'Azione cattolica che, accogliendo le sollecitazioni provenienti dal Comitato per la sua beatificazione, nel 2002 ha costituito in Roma l'Istituto di diritto internazionale della pace «Giuseppe Toniolo».

Nella qualità di direttore *pro tempore* del Centro di ricerca sulle «Scienze per la pace» dell'Università di Pisa, ho creduto quasi doveroso approfondire il tema, se non altro per il comune legame con l'accademia pisana. In altra sede ho cercato di mettere in luce l'ambiente storico in cui la proposta maturò, segnalandola come l'ultimo segmento del più largo impegno profuso da Toniolo per qualificare la presenza dei

cattolici nella vita pubblica italiana<sup>1</sup>. Vorrei adesso soffermarmi sulle questioni di carattere giuridico, dato che questo lato del pensiero di Toniolo è rimasto in ombra rispetto alle sue – evidentemente più articolate – posizioni economiche e sociologiche. Studiare questo aspetto significa approfondire il rapporto fra diritto e morale, che costituisce la cifra dell’impegno tonioliano in campo giuridico: cristianizzare il diritto positivo<sup>2</sup>.

La questione specifica è evidentemente influenzata dal peso che la Grande Guerra provocò in termini di presa di coscienza popolare e politica; la sua inciviltà – per usare una categoria dell’epoca – e disumanità obbligarono a ragionare intorno ai criteri con cui tradizionalmente si inquadrava il dibattito sulla «guerra giusta», che appunto corre sul doppio binario etico e giuridico<sup>3</sup>. Un’impostazione corretta del problema non può prescindere da una premessa indispensabile: a differenza di quanto – per fortuna – accade oggi, nel primo Novecento la guerra era concepita come un fatto lecito, se non altro in assenza di obblighi convenzionali assunti dagli Stati. Il diritto interveniva solo per fissare alcune regole formali o per limitare la condotta dei belligeranti (*jus in bello*), ma lo *jus ad bellum*, nella sua dimensione di diritto generale non scritto, era interpretato come un diritto in senso stretto, al più mitigato dalla necessità di ricorrere a regole procedurali<sup>4</sup>. L’eventuale mancata osservanza di certe *formalità* non incideva però sulla legittimità. Attraverso la guerra gli Stati potevano lecitamente perseguire i loro obiettivi politici. La guerra poteva essere *secundum legem*, quindi giusta. Seguendo queste premesse, la prima guerra mondiale avrebbe ben potuto ritenersi in principio una «guerra giusta»<sup>5</sup>.

La posizione pontificia contraria alla guerra va pertanto contestualizzata all’interno di questo schema concettuale. Le condanne si muovevano su un piano spirituale, magari per ciò stesso anche indirettamente politico, ma non toccavano quello

<sup>1</sup> Rinvio al mio *Toniolo e l’Istituto di diritto internazionale per la pace*, in *Il pensiero economico italiano*, 2014, 2, pp. 103-122.

<sup>2</sup> COMANDUCCI P., *Toniolo e il diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1982, pp. 61-78.

<sup>3</sup> CONSORTI P., *Guerra giusta? Fra teologia e diritto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2004, pp. 69-100.

<sup>4</sup> Cfr. PIETROPAOLI S., *Jus ad bellum e jus in bello. Genealogia di una grande dicotomia del diritto internazionale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2009, pp. 1169-1213.

<sup>5</sup> Salvo considerare che anch’essa fu mossa in violazione di trattati internazionali (anzitutto quelli che garantivano la neutralità internazionale del Belgio), come si evince dal Trattato di pace fra gli Alleati e la Germania firmato a Versailles il 28 giugno 1919, che portò Guglielmo II di Hohenzollern, ex imperatore di Germania, alla messa «in stato di pubblica accusa «per offesa suprema contro la morale internazionale e la sacra autorità dei trattati» (art. 227, comma 1).

giuridico. La guerra era una «inutile strage», incivile e disumana; il papa chiedeva agli Stati di chiudere le ostilità, ma essa rimaneva «giuridicamente giusta». Il papa era angustiato dall'exasperato nazionalismo che portava i Cristiani a combattersi su fronti contrapposti e obbligava fratelli nella fede a uccidersi per ragioni politiche. La prevalenza del sentimento nazionale rispetto alla solidarietà confessionale rappresentava una ferita che non poteva essere curata con argomenti giuridici contro la guerra. Il pontificato temporale aveva peraltro mosso - o anche solo appoggiato - guerre. Ad esempio quella italo-turca fu ampiamente sostenuta dai cattolici italiani, che assecondarono l'idea di una nuova crociata. Il card. Maffi, uomo peraltro illuminato e vicino a Toniolo, benedisse i fanti in partenza invitandoli a «incrociare le baionette con le sciabole»<sup>6</sup>. La Grande Guerra a questo riguardo poneva però maggiori problemi perché le ostilità erano interne a Stati cristiani: non a caso si avallava l'idea di una lotta fra cattolici e protestanti. Del resto il nazionalismo costituiva un grande aspetto della politica internazionale del primo Novecento; e i cattolici - non solo quelli italiani - erano nazionalisti. Perciò appoggiavano la guerra nella misura in cui questa poteva sostenere le ragioni della propria nazione.

Tuttavia, sul piano spirituale la consapevolezza che si andava consumando un massacro senza precedenti sovrastava ragioni politiche. La guerra restava peraltro avvolta da una dimensione sacrale, escatologica - pensiamo a Marinetti e ai futuristi<sup>7</sup> - che lasciava intravedere la presenza del male come meritato castigo divino. Tuttavia, mentre la "Chiesa docente" invocava preghiere espiatorie e domandava pace, in sede locale i vescovi acconsentivano alle richieste della base - associazioni e parrocchie - che pregavano per la vittoria con invocazioni decisamente nazionaliste, accompagnate dalla convinzione che la vittoria avrebbe significato il trionfo della civiltà cristiana<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> DEL BOCA A., *Gli italiani in Libia. Tripoli bel suol d'amore* (1860-1922), Laterza, 1986, p. 145.

<sup>7</sup> MARINETTI F.T., *Guerra sola igiene del mondo*, Edizioni futuriste di "poesia", 1915.

<sup>8</sup> Cfr. PAIANO M., *La preghiera e la guerra in Italia durante il primo conflitto mondiale*, in *Humanitas*, 2008, pp. 925-942; FRANZINELLI M., *Il volto religioso della guerra. Santini e immaginette per i soldati*, Edit, 2003.

2. La posizione di Toniolo era pienamente integrata dentro questo schema, che mischiava sentimento patriottico al senso di cristiana sopportazione per l'ineluttabile castigo divino<sup>9</sup>. Tuttavia egli, più di altri suoi contemporanei, mostrava di soffrire il distacco con cui gran parte del mondo cattolico guardava alla posizione politicamente equidistante del papa, che veniva persino trattato come amico del nemico<sup>10</sup>. Quando l'8 settembre 1914 nella *Ubi primum* Benedetto XV definì la guerra «uno spettacolo mostruoso», fu aspramente criticato per il suo disfattismo; perciò nella successiva enciclica *Ad beatissimi* (1 novembre 1914) chiarì il senso solo spirituale della sua espressione, rivolgendosi alla guerra proprio quale «castigo divino ineluttabile, conseguenza del disordine morale del mondo».

L'apparente solitudine del papa era insopportabile per Toniolo, che sentiva di dovergli la dovuta obbedienza. La radice più profonda della proposta di aprire a Roma un Istituto di diritto internazionale affonda in questo terreno. L'obiettivo esplicito era quello di sostenere il vicario di Cristo. Questa impostazione risulta evidente in un articolo apparso sulla Rivista di scienze ausiliarie nel 1917<sup>11</sup>, che verrà significativamente ripubblicato dal Meda, il quale – forse con un eccesso interpretativo – lo indica come esempio della posizione di tutti i cattolici italiani<sup>12</sup>.

Toniolo voleva fondare una sorta di *think tank* internazionale che sostenesse e amplificasse le posizioni del papa rendendole comprensibili a una base cattolica altrimenti indifferente. La proposta appare perciò in perfetta continuità rispetto al suo più generale impegno di sollecitazione del laicato cattolico, e specialmente della classe intellettuale, affinché accompagnasse il magistero spirituale con attività proprie, socialmente impegnate. Da questo punto di vista mi sento di dire che se il papa avesse parlato a favore della guerra, Toniolo non avrebbe avuto dubbi: avrebbe appoggiato senz'altro il papa<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Cfr., *ex plurimis*, DA PERSICO E., *La vita di Giuseppe Toniolo. Con prefazione dell'Em.mo Cardinale Pietro Maffi*, Buona stampa- Pro familia, 1928, p. 292 (il libro ha avuto più edizioni e più ristampe). Cfr. Anche DE LA BRIÈRE Y., *La guerre et la doctrine catholique*, in *Etudes*, 1914, p. 202.

<sup>10</sup> Cfr. MEDA F., *I cattolici italiani nella guerra*, A. Mondadori, 1928.

<sup>11</sup> *Per la concordia della coscienza pubblica. Contributo alla estimazione e soluzione dell'odierno conflitto internazionale*, in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 1917, 296, pp. 289-301.

<sup>12</sup> MEDA F., *I cattolici*, cit., pp. 192-205 (sotto il titolo *Il punto di vista della sociologia cattolica*).

<sup>13</sup> Cfr. SORRENTINO D., *L'economista di Dio. Giuseppe Toniolo*, Ave, 2012, p. 151.

3. Si deve fare molta attenzione a non leggere attraverso gli occhiali di oggi fatti occorsi quasi un secolo fa. Il Magistero cattolico sulla guerra era ancora fermo alle formulazioni tomiste, che in sostanza lasciavano all'autorità spirituale l'ultima parola sulla legittimità della guerra, giustificata solo dalla presenza di ben determinate condizioni. La loro identificazione appariva però molto incerta, perché i criteri elaborati da San Tommaso dovevano essere adattati alle diverse circostanze storiche. Per questo durante la breve esperienza conciliare vaticana della seconda metà dell'Ottocento, alcuni padri avanzarono la richiesta di precisare tali criteri. Il punto centrale (allora come adesso) riguardava la necessità di distinguere l'aggressore dall'agredito.

Quel ragionamento fu interrotto dalla presa di Roma. Privando la Chiesa del potere temporale che ne legittimava la presenza nel consesso degli Stati, Porta Pia cambiò le condizioni di fondo della stessa soggettività giuridica della Santa Sede. Molti pensavano che la contrarietà pontificia alla guerra fosse determinata proprio dalla condizione di soggetto debellato; il papa si sarebbe schierato contro le paci armate perché non poteva più essere assistito dalle armi<sup>14</sup>.

Questa tesi forse dimostra troppo; tuttavia la Santa Sede ha dovuto confrontarsi con una novità che la poneva in una posizione internazionale assai diversa rispetto al passato anche prossimo. Non poteva più giocare la propria soggettività giuridica internazionale sotto il profilo temporale, ed era quindi costretta ad accrescere quello spirituale: non necessariamente meno politico. Tale cambiamento fu interpretato per primo da Leone XIII: il papa di Toniolo. Nella *Praeclara gratulationis* (20 giugno 1894) già indicava che la pace era possibile solo se costruita da milizie cristiane. In questo modo delegittimava la pace come un frutto delle armi e spostava l'accento sulla necessità di costruirla mediante milizie, benché figurate, in grado di costruire una società pienamente cristiana (più precisamente: cattolica).

Nel frattempo la Chiesa continuava a custodire come meglio poteva la particolare posizione di diritto internazionale che aveva conquistato nei secoli. Nel 1885 condusse una mediazione tra Spagna e Germania in ordine alla sovranità sull'arcipelago delle Caroline; nel 1890 funse da arbitro tra Inghilterra e Portogallo che si fronteggiavano per il diritto di navigazione dello Zambesi; e poi tra Haiti e Santo Domingo e fra Brasile e Bolivia. Nonostante queste comparse regionali, la Santa Sede

---

<sup>14</sup> MINOIS G., *La Chiesa e la guerra. Dalla bibbia all'era atomica*, Dedalo, 2003, p. 478.

non potette più sedere al tavolo delle Nazioni. Proprio l'Italia si oppose alla sua, pur richiesta, partecipazione alle Convenzioni dell'Aia (1899 e 1907). Per far sentire la sua voce, il papa doveva necessariamente rispolverare antiche capacità di *potestas indirecta in temporalibus*.

4. In tale contesto Toniolo riprende un progetto già impostato da Alfred Vanderpol, un ingegnere francese che aveva cercato sostegno negli ambienti del cattolicesimo sociale sin dal 1906, in occasione di una riunione del movimento pacifista cattolico tenutasi a Milano<sup>15</sup>. Studioso del medioevo cristiano e specialmente della dottrina tomista sulla guerra giusta<sup>16</sup>, ebbe per primo l'idea di costituire un «Istituto di diritto internazionale cristiano», prima in Francia e poi a Lovanio, dove fu effettivamente realizzato, sebbene nella forma meno impegnativa di una cattedra tematica. Toniolo appoggiò l'iniziativa, nonostante la freddezza del pontificato di Pio X, preoccupato per la potenziale alleanza fra pacifisti cattolici e pacifisti protestanti, e persino socialisti e massoni<sup>17</sup>. Vanderpol era tuttavia lontano dall'idea di creare una simile rete internazionale; il suo scopo era più limitato: voleva raccogliere un movimento di intellettuali cattolici europei desiderosi di sostenere una restaurazione culturale fondata sulla primazia del «vero diritto», ossia quello sottoposto agli ideali di giustizia, quest'ultima intesa come «virtù cristiana»: appunto, un «diritto cristiano».

Vanderpol e Toniolo erano convinti che gli ideali cristiani avrebbero dovuto informare tutto il diritto, e in modo speciale quello internazionale, che a loro avviso si doveva fondare sui principi espressi dalla *societas omnium christianorum*. Il richiamo alla *Respublica christiana* medievale era esplicito. Non mancava una nota antiprotostante: giacché il diritto internazionale era allora considerato un frutto della teologia politica (e quindi giuridica) protestante. In effetti, la Riforma aveva dato vita ai primi Stati territoriali sovrani, i cui principi nel 1529 disobbedirono a Carlo V, protestando libertà di coscienza e di predicazione della parola di Dio.

L'idea di un diritto internazionale come regola delle relazioni fra Stati era però contestata dal cattolicesimo del secondo Ottocento. Negli scritti di Toniolo e del gruppo

---

<sup>15</sup> Cfr. MAYEUR J.-M., *Les catholiques français et la paix du début du XXe siècle à la veille de la Deuxième Guerre mondiale*, in *Les Internationales et le problème de la guerre au XXe siècle*, Ecole Française de Rome, 1987, pp. 151-164 (su Vanderpol pp. 151-156).

<sup>16</sup> VANDERPOL A., *Le droit de la guerre d'après les théologiens et les canonistes du Moyen Âge*, Tralin, 1911 ; Id., *La doctrine scolastique du droit de la guerre*, Paris, Pedone, 1919.

<sup>17</sup> Per maggiori ragguagli, sia consentito il rinvio a CONSORTI, *Toniolo*, cit.

dei suoi più stretti collaboratori mancano evidenze esplicite circa la distinzione fra internazionalisti protestanti e cattolici; che tuttavia echeggia, e che per la verità persiste anche oggi. Pensiamo alla distinzione fra chi attribuisce la paternità del diritto internazionale al protestante Ugo Grozio<sup>18</sup> e chi gli preferisce il domenicano Francisco da Vitoria<sup>19</sup>. Non intendo indulgere a schematismi eccessivi<sup>20</sup>; tuttavia non c'è dubbio che in quella stagione i cultori italiani del diritto internazionale fossero più inclini a recuperare l'eredità di Alberico Gentili, anch'egli protestante, che non quella del pensiero della seconda scolastica caro a Toniolo. Proprio la capacità di allontanarsi dalla casistica era avvertita come un elemento necessario per la costruzione di un sistema giuridico di diritto internazionale tendenzialmente universale, in grado di legare sia gli Stati cristiani sia quelli non cristiani, senza quindi pretendere una cristianizzazione universale<sup>21</sup>. E' questo il tratto che porterà Pasquale Stanislao Mancini a definire Gentili «il profeta di Dio, l'ispirato apostolo della pace, l'avvocato della libertà di coscienza»<sup>22</sup>. Quest'ultima allora espressamente condannata dalla Chiesa cattolica.

Lo *jus gentium* concepito da Toniolo restava invece subordinato a un'autorità morale in grado di gestire – anche se dall'esterno – le discussioni e i conflitti internazionali. Tale autorità morale non poteva che essere il papa. Si recuperava così la più generale subordinazione del diritto all'etica religiosa. Torna insomma l'idea del

---

<sup>18</sup> GREWE W., *Grotius- Vater des Volkerrechts?*, in *Der Staat*, 1984, pp. 161-178.

<sup>19</sup> MECHOULAN H., *Vitoria, père du droit international?*, in *Actualité de la pensée juridique de Francisco de Vitoria*, a cura di TRUYOL SERRA A., Bruylant, 1988, pp. 11-26.

<sup>20</sup> Cfr. FAZIO M., *Due rivoluzionari: F. de Vitoria e J.-J. Rousseau*, Armando, 1998, pp. 105 ss.. Il tema è trattato, con riferimenti bibliografici ulteriori, da GEUNA M., *Francisco de Vitoria e la questione della guerra giusta*, in *Dalla concordia dei Greci al bellum iustum dei moderni*, a cura di DAVERIO ROCCHI G., Franco Angeli, 2014, pp. 143-174.

<sup>21</sup> HOLLAND T., *Alberico Gentili*, in Id., *Studies in International Law*, London-New York, Clarendon Press, 1898, pp. 1-23.

<sup>22</sup> Traggo da NUZZO L., *Alberico Gentili «internazionalista» tra storia e storiografia*, in «*Ius gentium ius communicationis ius belli*». *Alberico Gentili e gli orizzonti della modernità. Atti del convegno di Macerata in occasione delle celebrazioni del quarto centenario della morte di Alberico Gentili (1552-1608). Macerata, 6-7 dicembre 2007*, a cura di LACCHÈ L., Giuffrè, 2009, p. 85.

«diritto cristiano» quale «diritto razionale», ove *ratio* assume il senso ciceroniano (e romano cristiano) della «natura divina delle cose»: *natura id est deus*<sup>23</sup>.

Il carattere apologetico delle argomentazioni tonioliane lascia emergere l'assenza di una riflessione storica, che aveva al contrario guidato von Savigny a considerare proprio la storia matrice della razionalità giuridica, e più esattamente a configurare il diritto internazionale come diritto positivo nascente da un esplicito atto di volontà degli Stati. Pur avendo ancora presente la dicotomia civiltà cristiana/inciviltà degli altri popoli, von Savigny supposeva una sorta di capacità universale del diritto di rapportarsi anche con soggetti non cristiani<sup>24</sup>. Il diritto internazionale era «il prodotto della coscienza giuridica europea, il frutto di un processo storico che permetteva agli stati europei di affidare le loro relazioni giuridiche ad una serie [di] regole condivise, ma anche come una disciplina scientifica non incompatibile con l'esigenza di governare i rapporti coi popoli incivili»<sup>25</sup>. Il suo ideale di civiltà universalmente cristiana si fondava su presupposti storico giuridici e non sulla forza morale del papa.

5. Il progetto di Toniolo è quindi meglio comprensibile sotto il titolo di «Istituto pontificio di diritto internazionale cristiano»<sup>26</sup>. Egli pensava esplicitamente a «un soggetto giuridico che emanasse principi generali illuminati dal diritto canonico»<sup>27</sup>, che peraltro proprio nel 1917 aveva portato a termine un lavoro di ristrutturazione complessiva, sfociato nella promulgazione del primo Codice di diritto canonico; che raccontava una Chiesa centralizzata, che si autodefiniva e si concepiva come *societas*

<sup>23</sup> P. BELLINI, *Respublica sub deo. Il primato del Sacro nell'esperienza giuridica della Europa preumanista*, Le Monnier, 1982, pp. 44-49.

<sup>24</sup> Egli aveva in mente i popoli africani che l'Europa stava colonizzando, cfr. VON SAVIGNY F.C., *Sistema del diritto romano attuale* (1840), tr. it. di CIALOJA V., Unione Tipografica torinese, 1886, vol. 1, § 11, p. 58. Secondo POGGI F., *Concezione organica della società e sviluppo economico in Giuseppe Toniolo*, in *Giuseppe Toniolo, il pensiero e l'opera*, a cura di MOLESTI R., Milano, Franco Angeli, 2005, p. 197 (in nota), Toniolo era a conoscenza dell'opera di von Savigny. Cfr. NUZZO L., *History, Science and Christianity. International Law and Savigny's Paradigm*, in *Constructing International Law. The Birth of a Discipline*, a cura di NUZZO L. e VEC M., Klostermann, 2012, pp. 25-50.

<sup>25</sup> NUZZO, *Alberico Gentili*, cit., pp. 80 s.

<sup>26</sup> «Istituto, Romano e Pontificio, per lo Studio del diritto internazionale» secondo la formula di Guido Anichini, primo postulatore della causa di beatificazione di Toniolo (in Il Prof. Giuseppe Toniolo, Centro di consultazione, *Notizie e rilievi di Mons. Guido Anichini introno al carteggio Toniolo conservato nella biblioteca apostolica vaticana*, Agnesotti, s.d. (ma 1956)).

<sup>27</sup> TONIOLO G., *Iniziative culturali e di azione cattolica*, Città del Vaticano, Comitato opera omnia di G. TONIOLO, 1951, p. 211.

*iuridice perfecta*, in grado di rapportarsi con gli Stati su un piede di parità assoluta, se non su un gradino più alto. Il Codice «rappresenta l’eredità del diritto tridentino e la traduzione degli sviluppi dogmatici del Vaticano I», presenta una Chiesa maturata durante la Restaurazione e ancora legata al *Sillabo*<sup>28</sup>. Questa era la Chiesa di Toniolo. I saggi di tenore giuridico apparsi in quegli anni sulla *Rivista di scienze ausiliare* confermano questa tesi<sup>29</sup>.

La storia della proposta è peraltro ancora da ricostruire con esattezza. La *vulgata* vuole che Toniolo ne avesse parlato direttamente col papa. Tuttavia, sotto il profilo strettamente documentale, restano poche fonti, *in primis* una lettera-memorale pubblicata nell’Opera omnia<sup>30</sup>, generalmente accreditata come il documento che Toniolo avrebbe lasciato a Roma, dove si era recato per incontrare il papa che però non lo ricevette (una circostanza che andrebbe verificata<sup>31</sup>). Come tutti possono leggere, questo documento non veste la forma di uno scritto preparato per essere consegnato al papa, tanto meno da un personaggio devoto come Toniolo. E’ sovraccarico di ripetizioni e contraddizioni da sembrare piuttosto un foglio di appunti. Peraltro un diverso documento – anch’esso pubblicato nell’Opera omnia<sup>32</sup> e attribuito a Mons. Vincenzo Bianchi Cagliesi, uno dei collaboratori di Toniolo esperto del tema<sup>33</sup> – attribuisce la paternità del progetto all’Unione popolare e non a Toniolo (che non è nemmeno menzionato). Questi effettivamente era stato richiesto nel luglio del 1916 di definire la costituzione di un Istituto di diritto internazionale proprio dalla giunta dell’Unione

<sup>28</sup> FANTAPPIÈ C., *Storia del diritto canonico e delle istituzioni della Chiesa*, Il Mulino, 2011, p. 270.

<sup>29</sup> Cfr. ad esempio, MANGANO V., *La società degli stati*, in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 1918, 302, pp. 109-126; 1918, 305/6, pp. 1-23; 1919, 313/4, pp. 3-17; BIANCHI-CAGLIESI V., *Il Cristianesimo e le cause e le conseguenze morali della guerra*, 1917, 295, pp. 193-198; 296, pp. 322-331; 297, pp. 19-44 (poi ripubblicate in Id., *Il Cristianesimo e la guerra mondiale*, Ferrari, 1918); CARISTIA C., *Dottrine di guerra*, 1916, 282, pp. 145-151.

<sup>30</sup> TONIOLO G., *Iniziativa culturali e di azione cattolica*, Città del vaticano, Comitato opera omnia di G. Toniolo, 1951, pp. 202-214.

<sup>31</sup> Sul punto le diverse biografie di Toniolo non concordano in pieno; per dettagli cfr. CONSORTI, *Toniolo*, cit.

<sup>32</sup> Vedi la nota in TONIOLO G., *Iniziativa culturali*, cit., pp. 215-218.

<sup>33</sup> BIANCHI-CAGLIESI V., *Il Cristianesimo*, cit.

popolare<sup>34</sup>. Sicché l'idea dell'Istituto sarebbe di Dalla Torre, o forse di Sturzo (all'epoca segretario dell'Unione popolare), sebbene l'idea originaria fosse di Vanderpol.

Sul punto sarebbe necessario un approfondimento storiografico.

6. Resta interessante chiederci perché il progetto sia fallito. Filippo Meda attribuisce la causa alla malattia di Toniolo e a Caporetto. Dopo la disfatta parlare di pace diventava fuori luogo: occorre concentrarsi sulla vittoria. Persino la famosa nota di Benedetto XV ai capi dei popoli belligeranti, che pure definisce la guerra «inutile strage», presenta precise disposizioni pratiche – quindi, non solo di principio – che secondo il pontefice i capi di Stato avrebbero dovuto adottare per arrivare alla «pace cristiana». Com'è noto, l'appello fu ignorato. In Italia scoppiarono anche delle sommosse popolari, alcuni moti di piazza indirizzati contro le chiese furono repressi dalla polizia con l'uso della forza.

Il richiamo alla superiorità della forza morale rispetto alla forza sia delle armi sia del diritto, rende impossibile ascrivere la proposta fra il novero di quelle finalizzate a studiare il diritto internazionale. A dispetto del nome, lo scopo principale era quello di avallare la subordinazione del diritto all'etica e degli Stati al papa.

In questo senso la proposta di Toniolo non è attuale. Non solo a causa dei profili neoguelfi, ma anche perché è tramontata l'idea che la base possa essere influenzata da un'élite culturale. La Chiesa, specialmente con papa Francesco, va sempre più caratterizzandosi per un approccio *bottom up* inverso a quello proposto da Toniolo, che domandava alla Chiesa discente di non contestare la Chiesa docente.

Più in generale, l'analisi di questa parte del pensiero tonioliano sembra mettere in luce una genuina propensione devozionale, scarsamente attenta alla valorizzazione del dato storico. Sebbene il suo pensiero non sia privo di una certa carica profetica, mi sembra che egli sia molto distante, ad esempio, dalla posizione di Sturzo, che pure aveva avuto un ruolo in questa vicenda. Nel saggio sull'abolizione del diritto di guerra<sup>35</sup>, il sacerdote siciliano ignora totalmente la posizione di Toniolo (e non si può credere che non la conoscesse), perché muove da presupposti affatto diversi: la guerra non è un castigo divino, ma un'attività umana: che come tale può essere abolita, com'è stata abolita la schiavitù.

---

<sup>34</sup> La lettera, datata 4 luglio 1916, è trascritta in VISTALLI F., *Giuseppe Toniolo*, Comitato Giuseppe Toniolo, 1954, pp. 850 s.

<sup>35</sup> STURZO L., *La comunità internazionale e il diritto di guerra*, Einaudi, 1928.

L'importanza dell'approccio storico nella costruzione del diritto internazionale costituiva peraltro un punto centrale del pensiero giuridico dell'epoca<sup>36</sup>, che Toniolo sembra ignorare. Egli appare piuttosto legato al pacifismo giuridico di Taparelli d'Azeglio<sup>37</sup> che, sulla scia di Da Vitoria e Suárez, aveva rinverdito l'ipotesi federalista kantiana, accentuandone però l'elemento spirituale. Proponeva infatti la costituzione di un'*etnarchia*: una società naturale di uomini che riconoscesse come comune giudice supremo una superiore autorità morale: il papa.

Sebbene manchino evidenze esplicite che consentano di provare un'influenza diretta del pensiero di Taparelli su Toniolo, le tracce del comune modo di impostare il tema della ricerca della pace non possono essere ignorate. In entrambi prevale la superiorità dell'etica valoriale rispetto all'affermazione degli interessi nazionali, fondata su argomentazioni più morali che giuridiche<sup>38</sup>. In altre parole: lo sviluppo del progetto tonioliano corre in modo affatto parallelo rispetto alle questioni giuridiche, e filosofiche, che pure in quegli stessi anni erano oggetto di approfondita attenzione teorica.

Non si può ad esempio tacere che fra i colleghi di Toniolo a Pisa figurava Santi Romano, che nel 1909 tenne la nota prolusione su *Lo Stato moderno e la sua crisi*, da cui prese avvio la non ancora superata concezione del pluralismo giuridico. Sebbene anche Romano partisse dalla necessità di cogliere le novità emerse in campo sociale, Toniolo non sembra esserne rimasto influenzato. Eppure Romano ripensava il diritto come regola di relazione fra una pluralità di soggetti che non dovevano essere necessariamente Stati, e collocava espressamente fra questi sia la Chiesa cattolica sia l'ordinamento internazionale. Senza dire che Romano, pur figurando come un campione di questa impostazione, interpretava concetti già presenti da tempo nella cultura giuridica italiana<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> PARADISI B., *Il problema storico del diritto internazionale*, Firenze, Sansoni, 1944 (Napoli, Libreria Scientifica editrice, 1956<sup>2</sup>).

<sup>37</sup> TAPARELLI D'AZEGLIO L. *Saggio teoretico di diritto naturale appoggiato sul fatto*, Civiltà cattolica, 1855.

<sup>38</sup> Vedi ad esempio la tesi di CAFIERO G., *De romani pontificis munere pacificandi et sociandi nationes*, Romae, T. pont. In Instituto Pii IX, 1916 (nella Biblioteca del card. Maffi ce ne sono due copie, una delle quali annotata da Maffi).

<sup>39</sup> GRECO T., *Le teorie antiformalistiche e l'istituzionalismo giuridico*, in *Prospettive di filosofia del diritto del nostro tempo*, Giappichelli, 2010, p. 214.

6. Da questo punto di vista, il richiamo al diritto internazionale come strumento di pace non può essere messo nelle mani di Toniolo senza operare forzature<sup>40</sup>. Il progetto attribuito a Toniolo non era centrato sul diritto internazionale, ma sulla necessità di fare quadrato attorno al papa. Sotto questo profilo si può rimarcare una notevole distanza dai principi universalistici e sostanzialmente laici propugnati dagli internazionalisti dell'epoca di Toniolo, che cominciarono a reclamare l'autonomia di una disciplina che intendevano fondata su obblighi giuridici fissati in capo agli Stati, e potenzialmente codificabili in chiave universale<sup>41</sup>.

In questa direzione un peso molto significativo ebbe l'istituzione nel 1873 a Gand dell'Istituto di diritto internazionale. Tra i fondatori figuravano due soli italiani, Pasquale Stanislao Mancini, che fu il primo presidente dell'Istituto, e Augusto Pierantoni<sup>42</sup>: entrambi massoni e certamente non vicini alle posizioni del cattolicesimo sociale. Trattandosi di ambienti fra loro abbastanza lontani<sup>43</sup>, le scarse interferenze appaiono giustificate, ma al contempo questo permette di rilevare una distanza significativa fra le tesi e le intenzioni di Toniolo e quelle degli internazionalisti<sup>44</sup>. Posso essere ancora più chiaro: il diritto internazionale interessava Toniolo solo perché lo credeva uno strumento utile per instaurare la civiltà cristiana.

Partendo da queste premesse si può meglio comprendere anche la posizione espressa dalla Chiesa verso la Società delle nazioni. Nell'enciclica *Pacem Dei munus pulcherrimum* (23 maggio 1920) Benedetto XV si diceva infatti incline ad appoggiare una «Lega tra le nazioni», purché fondata sulla legge cristiana, che avrebbe prodotto «il tipo più perfetto di società universale». L'obiettivo era quello di ristabilire quel primato

<sup>40</sup> Come sembrano aver sostanzialmente fatto gli Autori di alcuni contributi pubblicati in *Diritto internazionale per una pace possibile*, Roma, Ave, 2002, che presentano considerazioni scarsamente fondate sul dato storico, quasi relegando il contributo tonioliano ad aspetti nominalistici.

<sup>41</sup> Non posso approfondire in questa sede: cfr. *ex plurimis* NUZZO L., VEC M., *The Birth of International Law as a Legal Discipline in the 19th Century*, in *Constructing International Law*, cit., pp. IX-XVI.

<sup>42</sup> Cfr. PIERANTONI A., *La riforma del diritto delle genti e l'Istituto di diritto internazionale di Gand*, s.l., s. a. (ma 1874); Id., *L'Istituto di diritto internazionale*, Tip. Dello stabilimento S. Lapi, 1904. Cfr. anche NUZZO L., *Disordine politico e ordine giuridico. Iniziative ed utopie nel diritto internazionale di fine Ottocento*, in *Materiali per la storia della cultura giuridica*, 2011, pp. 319-337.

<sup>43</sup> NUZZO L., *Das Nationalitätsprinzip: der italienische Weg zur Völkerrecht*, in *Les conflits entre peuples. De la résolution libre à la résolution imposée*, a cura di S. Dauchy e M. Vec, Baden Baden, Nomos, 2011, pp. 93-122.

<sup>44</sup> Cfr. NUZZO L., *Origini di una scienza. Diritto internazionale e colonialismo nel XIX secolo*, Klostermann, 2012.

morale che consentì di rendere cristiana l'Europa costruendo «una unica società omogenea» sotto la guida della Chiesa, che non era però più nelle condizioni adatte per interpretare un ruolo di coordinamento morale che gli Stati ricercavano attraverso la fondazione di una nuova istituzione sovranazionale. La Santa Sede da un lato reclamava di essere considerata come uno Stato fra gli Stati, e dall'altro lato proponeva di giocare un ruolo *super partes*, approfittando della sua specialissima configurazione spirituale, che pure la portava a *non recognoscere superiores*.

L'ammorbidimento di questa posizione giunge solo dopo la seconda guerra mondiale, ed è uno dei frutti del Concilio Vaticano II. Non è un caso che il discorso pronunciato da Paolo VI all'Onu nel 1968, con cui per la prima volta si dava atto dell'esistenza di un ordinamento internazionale dotato di una forza morale, faccia parte dei documenti del Concilio. Per Paolo VI l'Onu svolge nel mondo il ruolo che il papa interpreta nella Chiesa: essere un'autorità morale planetaria. Tale dichiarazione si può considerare il primo riconoscimento *ex parte Ecclesiae* della legittimità del diritto internazionale come strumento autonomo e indipendente di regolamentazione dei rapporti fra Stati (cui la Chiesa si sottopone *iuxta modum*, dato che tuttora *superiorem non recognoscens*).

Infine, credo sia necessario ammettere una perdurante debolezza del diritto internazionale, che con riferimento alla garanzia della pace ancora fatica a darsi strumenti coercitivi efficaci: per cui appare troppo spesso soggetto alla prevalente necessità degli Stati di proteggere i propri interessi nazionali rispetto al più profondo bisogno di recuperare un ruolo federativo cosmopolitico. Tuttavia l'istituzione di alcuni tribunali penali internazionali – e la stessa concezione di «crimini internazionali»<sup>45</sup> – rappresenta un importante segnale di una rinnovata responsabilità della comunità internazionale verso questa meta, confermata dalla raggiunta definizione del crimine di aggressione, adombrato sin dalla Conferenza di Roma del 1998, ma definito solo nel

---

<sup>45</sup> Cfr. DE STEFANI P., *Profili di diritto penale internazionale nella prospettiva dei diritti umani*, Eurooffset, 2000.

2010 a Kampala<sup>46</sup>: che entrerà in vigore al raggiungimento del numero necessario di ratifiche, ciò che si ipotizza per il 2017.

In assenza di simili risultati il diritto internazionale si troverebbe altrimenti progressivamente confinato in un recinto definito da una prevalente vincolatività etica di principi sostanzialmente riducibili al solo valore dello *stare pactis*. Troppo poco se si considera invece necessario attribuirgli la forza di uno strumento volto a dare garanzia giuridica al rispetto e alla promozione dei diritti umani. In questo senso si pronunciò qualche anno fa Giovanni Paolo II, aprendo così una strada nuova, non priva di effetti controversi<sup>47</sup>, che riconduce comunque la centralità del diritto all'affermazione della dignità di ogni persona umana. Dal questo punto di vista il diritto internazionale permette di dare uno spessore geopolitico alla perenne e immutata ansia evangelica, più attenta alla promozione delle persone umane che non alle istituzioni. Tale prospettiva è certamente un frutto del dibattito conciliare e al tempo stesso costituisce un'affermazione sintonica rispetto ai segni dei tempi<sup>48</sup>. Per questo appare molto distante dalle posizioni espresse da Toniolo in anni ormai lontani.

Queste ultime sono ben illustrate in un saggio pubblicato nel 1917 sulla Rivista Internazionale di scienze ausiliare da Vincenzo Mangano (l'allievo di Toniolo che si trasferì da Palermo a Roma per assumere l'incarico – mai conferito – di segretario dell'Istituto cattolico di diritto internazionale – mai istituito) che individuava l'autonomia e la solidarietà degli Stati come i due poli attraverso cui avvicinare la costruzione della pace<sup>49</sup>. Egli trasferiva così sul piano delle relazioni internazionali l'insegnamento che il suo maestro aveva ampiamente diffuso sul piano sociale in termini di relazioni tra individuo e gruppo: appunto, basate sulla relazione fra autonomia e solidarietà.

Sono principi etici basilari, che nel settore del diritto internazionale si presentano ancora come valori da raggiungere. Probabilmente soltanto in questa cifra prospettica è possibile cogliere l'attualità del progetto di Toniolo: saper fare come lo scriba saggio,

---

<sup>46</sup> LANCIOTTI A., *L'uso della forza e il crimine individuale di aggressione*, in *Uso della Forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, a cura di LANCIOTTI A. e TANZI A., Napoli, 2012 pp. 437-472.

<sup>47</sup> MENOZZI D., *Chiesa e diritti umani. Legge naturale e modernità politica dalla Rivoluzione francese ai nostri giorni*, Il Mulino, 2012.

<sup>48</sup> Cfr. PAPISCA A., *International Law of Human Rights as a «Sign of the Times» for Fostering Religious Freedom and Intercultural Dialogue in the Inclusive City. Reflections on Some Recent High-Level Positions in the Catholic Institutional Context*, in *Pace e diritti umani. Peace and Human rights*, 2011, 2, pp. 61-78.

<sup>49</sup> *Autonomia e solidarietà nella società internazionale*, 1917, 297, pp. 3-18.

PIERLUIGI CONSORTI

che trova nel suo tesoro cose vecchie e cose nuove. In ogni caso, assicurare la pace è un obiettivo che il diritto internazionale deve ancora raggiungere.

Peace Processes Online Review  
[www.peaceprocesses.it](http://www.peaceprocesses.it)

Vol. 2, N. 1

Winter-Spring 2016