

XI

TERRITORIO DI MEMEL

SOMMARIO: § 1. La questione di Memel. — § 2. Le convenzioni di Parigi (8 maggio 1924). — § 3. La costituzione di Memel. — § 4. Situazione giuridica del territorio. — § 5. Sfera di applicazione della costituzione di Memel. — § 6. La cittadinanza. — § 7. Il potere legislativo. — § 8. Il potere esecutivo. — § 9. Il potere giudiziario. — § 10. Enti locali, polizia, ecc. — § 11. Clausole economiche. — § 12. Le modifiche dello Statuto. — § 13. La concorrenza di due Statuti nella Repubblica lituana. — § 14. Conclusioni.

§ 1. — Nella lotta ingaggiata per la conquista dell'indipendenza nazionale i lituani rivendicavano, come abbiamo accennato, non soltanto i territori già facenti parte dell'Impero russo, ma anche di quelli abitati da lituani e appartenenti alla Prussia (cosiddetta Lituania minore). Quando il trattato di pace con la Germania fu firmato a Versailles, gli Alleati erano ancora perplessi circa l'atteggiamento da assumere verso gli Stati distaccatisi dalla Russia, per quanto prevalessse in generale la tendenza a riconoscerne l'indipendenza, onde finirono per mettersi d'accordo nella risoluzione di distaccare il territorio di Memel dalla Germania, con riserva di decidere sull'assegnazione di esso alla Lituania. L'art. 99 del trattato di Versailles imponeva infatti alla Germania la rinuncia a tutti i diritti e titoli sul territorio di Memel a favore delle Principali Potenze alleate e associate, e la obbligava a riconoscere le disposizioni che esse si riservavano di adottare circa tale territorio, specialmente per quanto concerne la nazionalità degli abitanti. Avendo la Delegazione germanica osservato che la cessione di Memel era contraria al principio di nazionalità, gli Alleati opposero che la regione era stata sempre lituana, la maggioranza della popolazione è lituana di origine e di lingua, ed il porto di Memel è il solo sbocco marittimo della Lituania. Fecero cioè chiaramente, per quanto non espressamente, comprendere che il territorio era destinato ad esser ceduto alla Lituania (1), ma, nondimeno, nessuna decisione

(1) Non riteniamo necessario far qui menzione della ricchissima bibliografia sulla questione di Memel. Ci limitiamo a riferirci al libro giallo

fu presa a tal riguardo, specialmente a causa dei dissensi polacco-lituani. Dopo il colpo di Zeligovski su Wilna, i Lituani, temendo che qualche analogo colpo si potesse effettuare su Memel, si agitarono vivamente. Nel novembre del 1922 la Conferenza degli ambasciatori incaricò una Commissione di studiare lo statuto di Memel (*Libro giallo*, I, pag. 19-52), ma il 9 gennaio del 1923 il Comitato di Salute della Lituania minore, malgrado la presenza a Memel di un Alto commissario alleato, invocò l'unione di Memel alla Lituania. Seguì l'insurrezione e la decisione dell'Assemblea generale del territorio di Memel (19 gennaio 1923) di unirsi alla Lituania, come parte autonoma per talune questioni di interesse locale. Il Parlamento lituano (24 gennaio 1923) invitò il Governo a sostenere gli abitanti di Memel nella decisione da essi adottata, rispondente del resto alla risoluzione adottata fin dall'11 novembre 1921 dall'Assemblea Costituente. L'insurrezione di Memel (9 gennaio-16 febbraio 1923) fu decisiva per la situazione del territorio (*Libro giallo*, I, pag. 59-87). Infatti, malgrado tutte le minacce, la Conferenza degli ambasciatori si adattò al fatto compiuto, ed il 16 febbraio 1923 decise di cedere il territorio di Memel alla Lituania, con varie condizioni, fra le quali quella di accettare uno statuto da elaborarsi dalla Conferenza degli Ambasciatori col concorso di rappresentanti della Lituania e del territorio interessato, del quale del resto si tracciavano subito le linee fondamentali nel § 2 della decisione, così concepito: « Établissement sur le territoire de Memel d'un régime d'autonomie et d'une représentation populaire, ainsi que d'institutions respectant, avec la reconnaissance officielle de deux langues en usage, le principe de l'égalité entre tous les habitants quelles que soient leur race, leur langue et leur religion, et l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers quant à l'exercice des droits civils et quant au commerce ». La decisione, non senza difficoltà, finì per essere accettata dal Governo lituano (cfr. *Libro giallo*, I, pag. 89-102). Il 24 marzo 1923 una speciale Commissione, incaricata dalla Conferenza degli ambasciatori e presieduta dal delegato francese Laroche, iniziò le trattative coi rappresentanti lituani per la

della Repubblica lituana [*Question de Memel*, Kaunas, 1923-24, in 2 voll. citato in seguito libro giallo], nel quale sono riportati sistematicamente i documenti diplomatici concernenti la questione anzidetta fra il 1919 ed il 1924.

conclusione di una convenzione, ed il 13 aprile le lunghe discussioni si chiusero con la formulazione di un progetto (*Libro giallo*, I, 115-164). Nuovi negoziati si svolsero fra il 2 ed il 25 luglio (*Libro giallo*, I, pag. 177-228), finchè la Conferenza degli ambasciatori invitò il Governo lituano ad accettare senza modifiche il progetto preparato (27 luglio 1923), con minaccia di portare la questione al Consiglio della Società delle Nazioni, a sensi dell'art. 11, n. 8 del patto (*Libro giallo*, I, pagina 233-284). Infatti, mancata l'adesione del Governo lituano, la Conferenza degli ambasciatori investì della questione il Consiglio della Società delle Nazioni (*Libro giallo*, I, 285-288). Questo decise di affidare l'esame del problema ad una speciale Commissione (17 dicembre 1923, *Libro giallo*, II, pag. 31-64), la quale, presieduta da Norman Davis, lavorò attivamente (5 febbraio-6 marzo 1924) e formulò un progetto di convenzione (*Libro giallo*, II, 65-110), il quale venne approvato il 14 marzo 1924 dal Consiglio della Società delle Nazioni (*Libro giallo*, II, pag. 111-168), e fu firmato l'8 maggio 1924 a Parigi dai rappresentanti delle Potenze alleate e della Lituania (*Libro giallo*, II, pag. 169-210).

§ 2. — Con la convenzione di Parigi gli Alleati trasferirono alla Lituania tutti i diritti e titoli che essi detenevano dalla Germania in virtù dell'art. 99 del trattato di Versailles, ma alle condizioni stabilite nella convenzione stessa (art. 1). Di esse, alcune concernono le solite clausole adottate per i territori trasferiti (art. 4 a 7), altre la cittadinanza degli abitanti del territorio (art. 8-10) e la loro situazione (art. 11 a 14).

I capisaldi della situazione giuridica internazionale del territorio erano i seguenti:

- 1) I diritti di sovranità sul territorio o l'esercizio di questi diritti non possono essere trasferiti senza il consenso delle Alte parte contraenti (art. 15);
- 2) Il territorio di Memel, sotto la sovranità della Lituania, costituisce un'unità godente dell'autonomia legislativa, giudiziaria ed amministrativa nei limiti dello Statuto formulato nell'Annesso I (art. 2), facente parte integrante della convenzione (art. 16);
- 3) Agli abitanti di Memel si applicano le norme sulle minoranze accolte dalla Lituania con la dichiarazione fatta al Consiglio della Società delle Nazioni il 12 maggio 1922 (articolo 11);

4) Sul territorio e sul porto di Memel gravano impegni di carattere internazionale per quanto concerne i trasporti in transito sul primo e l'amministrazione del secondo, impegni disciplinati negli annessi II e III (art. 3), considerati anche essi parte integrante della convenzione;

5) La Società delle Nazioni ha un potere di controllo sulla esecuzione degli impegni, controllo che può essere esercitato da un membro qualsiasi del Consiglio (art. 17).

È evidente che gli oneri addossati alla Lituania con impegni internazionali sono tanti e tali che lasciano un margine assai limitato al potere sovrano. Nel territorio di Memel la sovranità della Lituania è disciplinata internazionalmente, senza alcuna libertà di movimento. Ogni movimento può farla cadere in un illecito internazionale. In esso, al potere legislativo non restano che i poteri di legiferare i dettagli secondo i principi stabiliti internazionalmente, al potere esecutivo le facoltà di una modesta ordinaria amministrazione paralizzata dalle preoccupazioni di infrangere qualche norma della convenzione, ciò che può dar luogo immediatamente ad una segnalazione alla Società delle Nazioni del fatto da parte di un membro qualsiasi del Consiglio, con tutte le conseguenze di un'inchiesta, di una difesa, di una discussione, di una decisione.

§ 3. — Lo statuto di Memel, mentre apparisce nella sua emanazione come un atto di esercizio del potere sovrano della Lituania, emanato quindi in conformità delle norme dello Statuto della Lituania, è in realtà uno statuto formulato internazionalmente ed accolto dalla Lituania in forza di un trattato internazionale. Alla sua elaborazione hanno partecipato, è vero, i rappresentanti del Governo lituano, ma le loro richieste non sono state accolte sempre, ed anzi coi rappresentanti del Governo lituano hanno collaborato i rappresentati del territorio di Memel, per far sentire la voce diretta di quegli interessi locali, che, si riteneva, rendessero necessario gli ordinamenti di autonomia a cui lo Statuto si ispira. Il preambolo dello Statuto comincia appunto col dichiarare che si deve concedere l'autonomia al territorio di Memel e si devono salvaguardare i diritti tradizionali e la cultura dei suoi abitanti. Indi richiama la convenzione di Parigi (cfr. § 2), ma prima richiama un atto interno della Lituania, cioè la risoluzione adottata all'unanimità dall'Assemblea costituente della Litua-

nia (11 novembre 1921), e un atto internazionale, cioè la decisione della Conferenza degli ambasciatori del 16 febbraio 1925 a cui il Governo lituano ha aderito il 13 marzo successivo. Ossia i due atti fondamentali dai quali si arriva, attraverso però le vicende che abbiamo esposte (§ 1), alla convenzione di Parigi, di cui lo Statuto è parte integrante.

È bene rendersi conto del contenuto di tali atti.

Con la mozione dell'11 novembre 1921 (*Actes*, I, pag. 20) l'Assemblea costituente pur ritenendo il territorio di Klaipėda come parte integrante della Lituania, considerando che esso aveva per più secoli fatto parte della Germania e si era sviluppato, dal punto di vista economico e culturale, in condizioni speciali; che aveva ereditato una giurisdizione particolare; che aveva vissuto in condizioni diverse da quelle della Lituania; riconosceva necessario per esso un regime speciale per assicurare la protezione dei suoi interessi particolari. E pertanto invitava il Governo a mettersi d'accordo con la popolazione locale, a fine di realizzare la unione del territorio alla Repubblica su queste basi:

I. La regione di Klaipėda forma parte integrante della Lituania, coi diritti di un *cantone* separato:

a) gli abitanti di essa partecipano alle elezioni al Seimas (Parlamento) della Repubblica con gli stessi diritti del resto della popolazione lituana;

b) la costituzione è comune.

II. Enumerava le questioni per le quali il potere legislativo appartiene al Seimas della Repubblica.

III. Specificava invece le questioni di interesse locale che rientrano nella competenza del Seimas e degli organi esecutivi della regione di Klaipėda e le cui leggi erano riservate al Seimas regionale, eletto su basi democratiche.

Con la decisione del 16 febbraio 1923 la Conferenza degli ambasciatori (cfr. *Actes*, I, pag. 91-93) dichiarava necessario (§ 2) lo stabilimento sul territorio di Memel di un regime di autonomia e di una rappresentanza popolare, come di istituzioni, rappresentanti, col riconoscimento ufficiale delle due lingue in uso, il principio dell'eguaglianza di tutti gli abitanti quale che fosse la loro razza lingua o religione e l'eguaglianza di trattamento di nazionali e stranieri quanto all'esercizio dei diritti civili e il commercio.

Il Governo lituano finì per accettare tali clausole senza riserve (nota 13 marzo 1923, cfr. *Actes*, I, pag. 99-100). In-

fatti esse non discordavano, nelle linee generali, con quelle stabilite dalla Assemblée costituente.

Resta a vedere come lo Statuto concretò ed applicò tali principi, poichè, come abbiamo accennato, è precisamente sulle applicazioni concrete di tali principi che cominciarono i dissensi fra Alleati e Governo lituano (cfr. § 1).

§ 4. — Riprendendo i principi affermati sull'art. 2 della convenzione, lo Statuto dichiara che il territorio di Memel costituirà, sotto la sovranità della Lituania, un'unità (abbiamo visto che i lituani preferivano parlare di *cantone*) organizzata secondo principi democratici, godente l'autonomia legislativa, giudiziaria, amministrativa e finanziaria nei limiti previsti dallo Statuto (art. 1). Analogamente a quanto è stato stabilito per il territorio della Russia sub-carpatia, nell'accordo per le minoranze con la Cecoslovacchia (cap. II), il Presidente della repubblica nomina un Governatore per il territorio di Memel (art. 2), che lo rappresenta nel territorio stesso.

Conseguenza delle accennate norme è che se la costituzione generale della Lituania fosse domani riformata in senso democratico, non potrebbe applicarsi a Memel, senza ledere gli impegni internazionali. Quindi la norma particolare per Memel finisce per avere una diretta influenza sull'ordinamento costituzionale di tutta la Lituania. Ciò risulta chiaramente dall'art. 4, il quale infatti stabilisce che le disposizioni che il potere legislativo lituano adotta per l'esecuzione di trattati ed accordi internazionali sono applicabili nel territorio di Memel in quanto non siano tali trattati e convenzioni contrarie allo Statuto. Sicchè il potere sovrano della Lituania non ha altra libertà di azione nei riguardi interni ed internazionali, per quanto concerne il territorio di Memel, che nel margine lasciategli dagli impegni sovraccennati, e, se gli accordi toccano le materie riservate esclusivamente ai poteri locali del territorio è a questi che spetta di adottare le disposizioni per l'applicazione degli accordi. Di modo che, per talune materie, occorrerà il concorso dei due Seimas, quello della Repubblica e quello del territorio autonomo.

§ 5. — In conformità della mozione dell'Assemblée costituente, lo Statuto (art. 5) riserva esclusivamente al potere legislativo locale le materie considerate di interesse locale, mentre, per il resto, fa salva la competenza degli organi com-

petenti della Repubblica (art. 7). Senonchè, nella valutazione delle materie considerate di interesse locale, lo Statuto va assai più al di là della decisione dell'Assemblea ed allunga notevolmente la lista, prevedendo inoltre che le leggi lituane possano estendere la competenza delle autorità del territorio anche ad altre materie e che i due poteri legislativi possano adottare delle disposizioni per unificare le leggi e regolamenti.

L'art. 6 riconosce il carattere sussidiario generale della costituzione lituana, ammettendo che, in mancanza di contrarie disposizioni dello Statuto, le autorità locali del territorio esercitino i poteri ad esse riconosciuti dallo Statuto stesso conformandosi ai principi della costituzione lituana (art. 6).

§ 6. — Lo Statuto, fondandosi sulla convenzione per quanto concerne coloro che sono divenuti cittadini di Memel (art. 8 a 10 convenzione, che si ispirano ai consueti criteri adottati dalla Conferenza della pace per i cittadini di diritto o optanti nei territori ceduti), si occupa di coloro che possono per l'avvenire acquistare la cittadinanza di Memel e, riservando le disposizioni della legge lituana (cfr. in proposito articolo 9 sgg. costituzione lituana), e sancendo il godimento di tutti i diritti civili per tutti i cittadini di Memel sul territorio lituano e viceversa (art. 9), prevede una legge speciale che stabilirà le condizioni alle quali si può acquistare la cittadinanza di Memel, aggiungendo peraltro che per i sudditi lituani che non sono cittadini di Memel le condizioni richieste per l'acquisto di detta qualità sono quelle stesse fissate in Lituania per l'esercizio di tutti i diritti civili e politici (art. 8).

§ 7. — Il potere legislativo è esercitato, nei limiti dello Statuto, sul territorio di Memel, da una Camera di rappresentanti (Seimas) eletto a suffragio universale, eguale, diritto e segreto. I membri del Seimas sono eletti secondo la legge elettorale lituana dai cittadini di Memel per tre anni, in ragione di un deputato per ogni 5000 abitanti o frazione superiore a 2500 abitanti. Sono eleggibili solo i cittadini di Memel (2). Il Seimas si riunisce quindici giorni dopo le elezioni, e, nei successivi anni della legislatura, si riunisce in sezione ordinaria (della durata di almeno un mese) il quarto lunedì di gennaio, mentre può esser convocata in sessione straordinaria dal

(2) Cfr. all'art. 36 una norma transitoria per le prime elezioni.

Governo, d'accordo col Direttorio. Analogamente si chiudono od aggiornano le sessioni straordinarie.

Il Governatore deve convocare il Seimas, ove ne sia richiesta da un terzo almeno dei suoi membri, ma può scioglierlo, d'accordo col Direttorio, convocando i comizi per le elezioni entro sei settimane dallo scioglimento.

Il Seimas stabilisce il suo regolamento interno, elegge il suo presidente e l'ufficio (art. 10-11-12-13).

Poichè sul territorio di Memel esisteva già un Consiglio economico — istituto ispirato ai nuovi ordinamenti germanici — e sul suo mantenimento non vi era accordo, si stabilì di conservarlo finchè il Seimas non avesse deciso altrimenti, con obbligo per esso Seimas di consultarlo sui progetti di legge fiscali o economici, prima del suo voto definitivo (art. 14).

Tanto ai membri del Seimas che del Consiglio economico vengono concesse le consuete garanzie ed immunità parlamentari (art. 15).

Le leggi votate dal Seimas devono essere promulgate obbligatoriamente dal Governatore (con la controfirma del presidente del Direttorio o del suo sostituto), nel termine di un mese dal giorno in cui la legge gli è sottoposta (o di quindici giorni se il progetto è dichiarato urgente), a meno che, entro tal termine, egli non eserciti il diritto di veto (art. 10 e 16):

- 1) se le leggi eccedono la competenza delle autorità territoriali fissata dallo statuto;
- 2) siano contrarie all'art. 6 (applicazione sussidiaria dello statuto lituano);
- 3) siano contrarie agli obblighi internazionali della Lituania.

§ 8. — Il potere esecutivo è affidato ad un Direttorio composto di cinque membri al più (compreso il presidente) e sarà composto di cittadini del territorio. Il presidente del Direttorio è nominato dal Governatore e dura in carica finchè riscuote la fiducia del Seimas. Gli altri membri sono nominati dal Presidente.

Lo statuto adotta per il Direttorio il criterio assoluto della fiducia parlamentare. Se il Seimas gliela rifiuta deve dimettersi.

Ove la nuova nomina del Presidente sia fatta mentre il Seimas non è in sessione, esso dovrà essere convocato nel

termine di quattro settimane, per udire le dichiarazioni del Direttorio e votargli la fiducia.

I membri del Direttorio partecipano alle sedute e devono essere intesi tanto dal Seimas che dal Consiglio economico.

Il diritto di iniziativa legislativa appartiene tanto al Seimas che al Direttorio (art. 17-18).

§ 9. — Conformemente alla motivazione dell'Assemblea costituente (§ 3 lett. g) l'organizzazione e la competenza dei tribunali del territorio di Memel è fissata da una legge locale, mentre la competenza del Tribunale supremo di Lituania si estende anche al Territorio di Memel. Però, pur salvandosi il principio, si prevede che una sezione speciale del Tribunale si occupi degli affari di Memel, ed essa non solo è composta nella maggioranza di giudici appartenenti alla magistratura di Memel, ma può tenere le sue sessioni a Memel. Le decisioni rese dai Tribunali del Territorio sono eseguibili nel territorio lituano e viceversa. Analogamente pei mandati d'arresto. I giudici dei tribunali del Territorio sono nominati dal Direttorio, sono inamovibili e non possono essere destituiti che su conforme avviso della sezione del Tribunale supremo che si occupa degli affari del Territorio e che decide in tali casi come Consiglio supremo di disciplina della magistratura (articolo 21 a 24).

§ 10. — Lo Statuto di Memel regola taluni problemi speciali o stabilendo dei principi o soltanto per rinviarne e riservarne la disciplina alle leggi territoriali.

a) *Enti locali* (art. 18). — Le elezioni alle assemblee ed ai circoli si fanno in conformità delle leggi del Territorio, che dovranno ispirarsi a principi democratici;

b) *Polizia* (art. 19). — Il mantenimento dell'ordine è affidato ad una polizia locale, dipendente dalle autorità del Territorio, ma, in caso di necessità, si può ricorrere al Governo lituano. Egualmente le forze di polizia necessarie per la protezione dei porti saranno distaccate dalle autorità locali e messe a disposizione del Governo lituano. Invece sono fornite e dipendono direttamente dalla Repubblica le forze di polizia di frontiera, delle dogane, delle ferrovie.

c) *Insegnamento* (art. 25). — Pur avendo il Territorio proprie scuole pubbliche, non può per esse adottare programmi inferiori a quelli delle corrispondenti scuole delle altre parti

del Territorio lituano. Altro limite posto alla facoltà riservata al Seimas locale di legiferare sull'insegnamento (art. 5 n. 3) è quello di non valersi di insegnanti stranieri senza il consenso del Governo lituano (art. 31) tranne che per un periodo transitorio che scade il 1° gennaio 1930, ed anche per tal periodo si dà al Governo lituano facoltà di escludere i compromessi in agitazioni politiche. Così si prepara la liquidazione della penetrazione pangermanista, pel tramite dei maestri.

d) *Minoranze* (art. 26). — In conformità dell'impegno assunto dal Governo lituano per la protezione delle minoranze (art. 11) le autorità del Territorio sono alla loro volta obbligate a eseguire e far eseguire nel Territorio le disposizioni comprese nella dichiarazione fatta dalla Lituania alla Società delle Nazioni, ad eccezione dell'art. 4 n. 4, dato che il Territorio è ufficialmente bilingue.

e) *Lingue* (art. 27). — In omaggio alle tradizioni culturali locali nel Territorio le lingue ufficiali sono il lituano ed il tedesco.

f) *Impiegati* (art. 28 a 30). — Lo Statuto prevede norme per assicurare la situazione giuridica ed economica degli impiegati, esclusi naturalmente quelli che abbiano optato per la cittadinanza tedesca.

g) *Proprietà privata* (art. 32). — Per evitare rappresaglie e confische, per motivi politici, lo Statuto afferma il rispetto della proprietà privata, salvo solo l'espropriazione per pubblica utilità e contro giusta e preventiva indennità. Aggiunge anche che il diritto di proprietà sarà riconosciuto in principio alle società ed associazioni, comprese le organizzazioni religiose e caritatevoli.

h) *Libertà di associazione e di riunione ecc.* (art. 33). A tutti gli abitanti del Territorio, senza distinzione di lingua di razza di religione, sotto l'osservanza delle leggi e dei regolamenti necessari al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato, è garantita la libertà di riunione, di associazione, di coscienza, di stampa, d'insegnamento e di apertura di Scuole.

i) *Passaporti* (art. 34). — Neanche i passaporti si salvano dalle norme particolari. Ai cittadini del Territorio non sono rilasciati dal Direttorio, ma a cura della Repubblica lituana, secondo le regole stabilite dal Governo lituano facendo però menzione, con la nazionalità lituana, del carattere di cittadini di Memel.

§ 11. — Dato il criterio adottato di considerare anche gli interessi economici del Territorio di Memel come particolari, puramente locali, distinti da quelli del resto del territorio lituano (in ciò, come abbiamo visto, anche la mozione dell'Assemblea costituente conveniva) occorre precisare come si sarebbero divise talune entrate fra il Territorio e la Repubblica (dogane, accise, tasse di consumo ecc.) ed a ciò provvede l'art. 35, il quale prevede una revisione periodica delle percentuali, da farsi dal Governo lituano d'accordo coi poteri locali del Territorio.

Data la distinzione dei trasporti e delle comunicazioni fra Territorio e Repubblica l'art. 36 dà dei criteri per evitare che nei due territori si determinino divergenze e concorrenze di tariffe (art. 36).

§ 12. — Un'organizzazione così complicata, come quella che venne adottata per Memel, non può evidentemente considerarsi come stabile, senza la riprova di una certa esperienza. Tale tendenza apparve inevitabile ai redattori dello Statuto, nondimeno ritennero che occorresse fare un'esperienza seria, per un certo periodo di tempo, e convenisse eliminare le velleità di agitazioni rivolte a immediate revisioni dello Statuto. A tale criterio si ispirano le disposizioni dell'art. 38, il quale dispone che lo Statuto non può essere modificato prima di tre anni dalla data della ratifica della convenzione da parte della Lituania e fissa la procedura per la revisione.

Il Seimas di Memel deve adottare il progetto di modifica con la maggioranza di tre quinti dei voti di tutti i rappresentanti. La modifica adottata deve poi sottoporsi a referendum popolare se lo richiedono un quarto almeno dei rappresentanti o cinquemila cittadini che godono del diritto di voto per le elezioni al Seimas nei tre mesi dall'adozione del progetto da parte del Seimas. Se la modifica è approvata da due terzi dei cittadini che hanno partecipato al referendum, essa è sottoposta all'approvazione del Seimas della Lituania e non entra in vigore che se è approvata da esso nel termine di un anno a contare dalla data di deposito del progetto di legge.

Evidentemente la procedura non è semplice, ma apre la via, per domani, a modificazioni anche sostanziali e profonde dello Statuto. Nondimeno una questione si pone. Si può, in sede di revisione dello Statuto, e con l'osservanza della procedura prevista dall'art. 38, modificare qualche clau-

sola dello Statuto che riposa su articoli della convenzione? Si potrebbe, per esempio, arrivare alla soppressione del regime speciale per Memel, previsto nell'art. 1 dello Statuto, il quale però riproduce l'art. 2 della convenzione di Parigi? La convenzione, fissato il principio generale della situazione giuridica del Territorio, si rimette all'annesso. L'annesso riproduce il principio e ne sviluppa l'applicazione. Le modifiche di cui è cenno nell'art. 38 concernono le clausole dello Statuto, ma nel quadro dell'art. 2 della convenzione e 1 dello Statuto, o possono investire l'istesso articolo? Cioè portare fino alla soppressione dello Statuto? Non so se i redattori degli atti si siano posti il problema. Comunque esso è possibile. Il territorio di Memel potrebbe domani considerare più rispondente ai suoi interessi inquadarsi completamente e incondizionatamente negli ordinamenti generali della Lituania. Potrebbe la convenzione aver voluto fermare il moto della storia? Non credo. Comunque una risposta negativa non potrebbe fondarsi che su una interpretazione di assolutezza e immobilità della convenzione. Ma tale visione verrebbe ad urtarsi contro la considerazione che la convenzione, quando ha voluto immobilizzare una situazione, lo ha espressamente dichiarato. Infatti l'art. 15 vieta alla Lituania di trasferire i diritti di sovranità sul territorio di Memel o l'esercizio di questi diritti senza il consenso delle Alte Parti contraenti. A favore della risposta affermativa sta pertanto: la mancata assolutezza dell'art. 2 della convenzione, il sistema combinato dell'art. 1 e 38 dello Statuto, che della convenzione è parte integrale a sensi dell'art. 16 della convenzione stessa.

§ 13. — Un esame delle varie fasi delle successive modifiche dei progetti potrebbe mettere in luce quel che i Lituani liberamente accettarono, quello che dovettero subire. L'indagine, ai fini di questo studio, ha un'importanza trascurabile. Ormai lo Statuto esiste, è entrato in vigore, va subendo la prova del fuoco dell'esperienza. Esperienza che ne pone in rilievo tutte le difficoltà.

La Conferenza della Pace, nell'annettere la Russia subcarpatica alla Cecoslovacchia, formulò per la prima volta, ma con una certa sobrietà, le norme in base alle quali avrebbe conservato ad essa una larga autonomia nello Stato cecoslovacco. La costituzione cecoslovacca riprodusse le norme, ma ben presto si videro le difficoltà di applicarle. Pure la soluzio-

ne parve felice ed originale. Tanto felice che quando si ideò l'annessione del nord dell'Albania al Regno S. H. S., si pensò di subordinare tale annessione ad un regime analogo a quello della Russia subcarpatica. Più tardi la Lituania, per ottenere l'annessione di Memel, comprese che la sua aspirazione sarebbe stata facilitata se avesse accettata una soluzione analoga. Ma la richiesta fu avanzata con prudenza. La Conferenza degli ambasciatori e la Società delle Nazioni andarono assai più avanti. E si arrivò così alla formulazione dello Statuto che abbiamo esaminato. Esso, frammentario e ingombrante, deve essere considerato poi in concorrenza con lo Statuto della Repubblica, il quale si applica nel territorio di Memel per tutta la parte che non è oggetto di particolari norme. Abbiamo cioè la concorrenza di due Statuti e di due legislazioni, come abbiamo la concorrenza di due poteri legislativi e di due governi. Ciò su un piccolo territorio, per una piccola popolazione.

§ 14. — La gravità della situazione non si vede interamente, ove non si tenga presente che il piccolo territorio di Memel nel piccolo territorio dello Stato lituano è gravato da due altri ferrei impegni internazionali: quello che dà al porto di Memel un'amministrazione ed un ordinamento di carattere internazionale e quello che al porto e al territorio di Memel impone norme per il traffico, anch'esse di carattere internazionale (annessi II e III convenzione di Parigi).

Checchè si voglia dire lo Statuto di Memel crea uno Stato nello Stato. Ciò costituisce sempre un pasticcio e un anacronismo. Ma il male diventa maggiore in quanto lo Stato è di modeste proporzioni, per territorio e popolazione. Onde si giustifica pienamente la riluttanza con la quale la Lituania accolse gli speciali ordinamenti per il territorio di Memel, tanto più che le materie per le quali esso può legiferare per suo conto sono troppe e, per talune di esse, non era il caso di creare legislazioni distinte, mentre le due parti dello Stato hanno tutto l'interesse ad avvicinarsi, ad assimilarsi, a fondersi nell'unità di cui sono parte.

Anche dal punto di vista tecnico — forse per il continuo sforzo di troppo transigere e conciliare — lo Statuto di Memel lascia a desiderare ed infine andava meglio coordinato con quello della Lituania.

Perugia, 14 giugno 1928 — Varsavia, 10 ottobre 1929.



PUBBLICAZIONI DELL' "ISTITUTO
PER L'EUROPA ORIENTALE," ROMA

SECONDA SERIE
POLITICA — STORIA — ECONOMIA
XIX²

AMEDEO GIANNINI

LE COSTITUZIONI DEGLI STATI DELL'EUROPA ORIENTALE

VOLUME SECONDO

UGOSLAVIA - LETTONIA - LITUANIA - MEMEL
- POLONIA - RUMANIA - UNGHERIA - U. R. S. S.

ROMA - ISTITUTO PER L'EUROPA ORIENTALE - ROMA

IV

CITTA' LIBERA DI DANZICA

SOMMARIO: § 1. Origini e statuto internazionale della Città libera di Danzica. — § 2. La costituzione del 1922. — § 3. La protezione delle minoranze polacche. — § 4. Fonti ed elaborazione della costituzione. — § 5. Principi generali. — § 6. Il Volkstag, il Senato, la legislazione e l'amministrazione. — § 7. La giustizia. — § 8. L'amministrazione autonoma. — § 9. Diritti e doveri fondamentali. — § 10. Il passaggio dai vecchi ai nuovi ordinamenti. — § 11. Conclusioni.

§ 1. Gli ordinamenti costituzionali della Città libera di Danzica, come quelli del territorio di Memel (1), e, per taluni riflessi, anche più di questi, hanno una base interamente internazionale. Non solo furono creati in applicazione di principi fissati con convenzioni internazionali, ma furono sottoposti all'approvazione della Società delle nazioni ed al suo controllo sono soggetti nella loro applicazione. Volendo limitare il nostro studio all'esame degli ordinamenti interni, non possiamo prescindere da quello che si suol chiamare lo statuto internazionale di Danzica. Ci limiteremo peraltro soltanto ad accennare a taluni problemi, senza conoscere i quali non è possibile rendersi esatto conto della costituzione.

La Polonia, ricostituita dopo il conflitto mondiale, fiduciosa nella promessa di un accesso al mare enunciata in uno dei punti wilsoniani, si presentò alla conferenza della pace rivendicando tutta la cosiddetta Polonia prussiana, e, con essa, Danzica. La Commissione Cambon accolse tale richiesta, ma si urtò però contro l'opposizione inglese. Lloyd George propose di fare di Danzica una Città libera e il Consiglio supremo lo seguì. La Polonia non ebbe più l'accesso al mare

(1) Cfr. il mio studio *La costituzione di Memel* (estr. *Studi di dr. pubblico e corporativo*, 1928 e ora al cap. XI di quest'opera). L'elaborazione della costituzione di Memel fu fatta presso la Società delle nazioni, mentre quella di Danzica fu elaborata localmente e poi riveduta dalla S. N. Tutte e due sotto il controllo della S. N. e non possono modificarsi senza il suo consenso.

in territorio proprio, ma un corridoio che dal territorio polacco porta direttamente alla città libera, ed isola la Prussia orientale dal resto del territorio prussiano. Malgrado le vivaci osservazioni formulate in proposito della Delegazione germanica in occasione dello schema del trattato di Versailles, il Consiglio supremo tenne ferma la decisione adottata e dichiarò apertamente che solo in considerazione della grande maggioranza tedesca della popolazione si limitava a creare Danzica città libera, garantendo però in essa alla Polonia lo sbocco economico diretto (§ XI della nota) e ogni altra sua aspettativa.

Nel trattato di Versailles venne pertanto stabilito che la Germania rinunzia a tutti i suoi diritti e titoli, in favore delle principali Potenze alleate ed associate, sui territori di Danzica (la città col circostante territorio, con una superficie di 1888 kmq., da determinarsi in loco da una speciale Commissione) (2). Esse si impegnano poi a costituirla in Città libera, sotto la protezione della Società delle nazioni (art. 100 a 103). Gli stessi alleati si riservavano di negoziare una convenzione per assicurare lo sbocco economico a Danzica della Polonia, da stipularsi fra il Governo polacco e la Città, e di tale convenzione fissavano i principi fondamentali fra i quali ricordiamo l'unione doganale fra la Città e la Polonia e l'assunzione da parte del Governo polacco della condotta degli affari esteri di Danzica come la protezione dei suoi cittadini nei paesi stranieri (art. 104). Si fissava inoltre l'acquisto della cittadinanza di Danzica *ipso facto* ai domiciliati nel suo territorio, salvo diritto di opzione (art. 105 e 106) e si regolavano i rapporti economici fra la Germania e il territorio da essa distaccato (art. 107 e 108). Perchè gli ordinamenti interni della Città rispondessero agli scopi prefissi del trattato si stabiliva infine (art. 103) che la costituzione della città libera di Danzica sarebbe stata elaborata d'accordo con un Alto Commissario della Società delle nazioni, regolarmente designato. Anche la costituzione veniva posta sotto la garanzia della Società delle nazioni. Un Alto Commissario, residente a Danzica, era infine incaricato di decidere in prima istanza tutte le contestazioni fra la Polonia e la Città, sia in riguardo al trattato che agli accordi complementari.

Dalle accennate disposizioni risulta una posizione per

(2) Cioè gli ex quattro distretti di Höhe, Niederung, Gross Werder e Danzica.

Danzica del tutto singolare e che non trova alcun riscontro. Infatti essa :

1) è una Città libera, sotto la protezione della Società delle nazioni e sotto la protezione diplomatica della Polonia;

2) i suoi ordinamenti interni sono vincolati, in modo specifico, dal complesso degli impegni assunti verso la Polonia, e, in via generica, dall'obbligo di sottoporre la sua costituzione all'approvazione della Società delle nazioni, la quale della costituzione ha anche la protezione permanente.

Che la situazione giuridica internazionale di Danzica risultasse molto chiaramente dalle disposizioni adottate non può certo sostenersi. Resta dunque a vedere come i principi suesposti si siano sviluppati nei successivi accordi e nella pratica.

Con l'entrata in vigore del trattato di Versailles (10 gennaio 1920) i tedeschi abbandonarono Danzica secondo un accordo del 4 gennaio 1920 e vi entrarono truppe alleate e l'Alto Commissario nominato dagli alleati: sir Reginald Tower. Mentre si avviavano i lavori per la costituzione (cfr. § 2), si preparavano gli accordi previsti dall'art. 104 del trattato di Versailles. Il 20 ottobre 1920 gli Alleati decisero *ex novo* che la Città veniva costituita in Città libera, a decorrere dal 15 novembre dello stesso anno, e il 9 novembre 1920 la Città concludeva con la Polonia una convenzione, con la quale si regolavano i loro rapporti. Tale convenzione fu poi integrata con un voluminoso accordo complementare in ben 244 articoli, firmato a Varsavia il 24 ottobre 1921 (3). Malgrado accordi così dettagliati contestazioni sorgono frequentemente, e i dissensi non vertono sui dettagli ma sui principi fondamentali che devono ispirare i rapporti fra le due Parti.

Tralasciando i problemi particolari (consiglio del porto, ferrovie, poste, transito ecc.) ci soffermeremo rapidamente su

(3) In conseguenza degli accordi suaccennati il controllo del porto è affidato completamente a un Consiglio del porto, la Polonia controlla ed amministra le ferrovie, le comunicazioni postali telegrafiche e telefoniche fra la Polonia e Danzica, ai polacchi è garantita a Danzica una situazione privilegiata (ma il governo polacco ha poi concesso un regime di favore sul suo territorio ai cittadini di Danzica). A detti accordi principali occorre aggiungere vari altri atti, dei quali è qui inutile far menzione. La conv. del 1921 è intitolata *Umowa zawarta pomiędzy Polska a Wolnem Miastem Gdańskiem celem wykonania i uzupełnienia polsko-gdańskiej Konwencji z dnia 9 listopada 1920*. — *Abkommen zwischen der freien Stadt Danzig und Polen zur Ausführung und Ergänzung der Polnischen-Danziger Konvention vom 9 november 1920*.

questi dissensi di principio, in quanto toccano problemi che sono rilevanti ai fini di questo studio. Problemi che porremo, più che discutere e risolvere, perchè sono sempre aperti, e meriterebbero ampia trattazione, che qui non sarebbe il caso di fare.

A Danzica esiste un rappresentante polacco, in applicazione dell'art. 1 della convenzione di Parigi. Essa dice « un représentant diplomatique du Gouvernement polonais en résidence a Dantzig servira d'intermédiaire entre le Gouvernement polonais et le Gouvernement de la Ville libre ». Il Governo polacco lo chiama « Commissario generale della Repubblica polacca », quello di Danzica « diplomatische Vertreter der Republik Polen in Danzig ». La Città è sovrana, sostengono i danzichesi ed infatti il rappresentante della Polonia non è che un rappresentante diplomatico del suo Stato. I polacchi oppongono che, dovendo gestire gli affari esteri di Danzica, occorre creare un organo del governo polacco che se ne occupasse. Si deve dunque interpretare la norma come « rappresentante per gli affari diplomatici ». Quindi dalla ricordata norma non può desumersi una parità di situazioni fra due Stati sovrani (fra Polonia e Danzica).

A norma del tr. di Versailles (art. 104, n. 1) la convenzione speciale deve far assicurare « par le Gouvernement polonais la conduite des affaires étrangères de la Ville ». La Città sostiene che si tratta di un mandato che il trattato impone alla Polonia, se Danzica lo vuole, onde questa potrebbe ritirarlo, e può impartire istruzioni ai rappresentanti diplomatici polacchi. Invece per i polacchi si tratta di un diritto che deriva unicamente dal trattato, che essa esercita nell'interesse comune della Polonia e di Danzica, onde potrebbe non tener conto delle aspirazioni della città, ove fossero in antitesi con gli interessi polacchi. Altrettanto può ripetersi per la protezione demandata alla Polonia dei cittadini danzichesi.

Le questioni finiscono per riportarsi al problema generale della situazione giuridica di Danzica. Se ne è voluto fare uno Stato sovrano? La tesi dei giuristi polacchi, e dei polacchi in generale, è che Danzica non sia Stato sovrano, non abbia personalità giuridica internazionale. Lo Stato sovrano del territorio è la Polonia. Danzica è ritornata nella situazione in cui si è trovata per tanti secoli: ha una larga indipendenza in unione con la Polonia, ma indipendenza soltanto locale, val quanto dire un'autonomia provinciale. Naturalmente a

questa tesi radicale, la Città contrappone l'altra tesi radicale: Danzica è Stato sovrano, le funzioni diplomatiche che la Polonia esercita, le esercita per suo conto ed in suo nome, soltanto non può rifiutarsi di esercitarle perchè i trattati gliene fanno obbligo. Benchè manchi nel trattato di Versailles e nella successiva decisione degli Alleati ogni espresso chiarimento — si limitano a dire che la Città diventa città libera — non può disconoscersi che essi pensavano senza precisi concetti giuridici alle altre città libere tedesche (ora Länder nel Reich), ma, se si tien conto del complesso delle clausole del trattato si deve riconoscere che la nuova organizzazione è stata fatta in funzione degli interessi polacchi, e solo si è voluto dare agli abitanti, in quanto in maggioranza tedeschi, una completa autonomia, con garanzie internazionali, le quali però, non potendo menomare gli interessi polacchi, sono sottoposte al controllo della Società delle nazioni. Sicchè, in complesso, non ci sembra lontano dal vero la tesi polacca e vorremmo dire che Danzica sta alla Polonia come Brema, Lubeca o Amburgo nel Reich o, per trovare un esempio più vicino, come Memel sta alla Lituania. Occorre però rilevare che, col consenso della Società delle nazioni, la Città libera, nella costituzione, si qualifica « Stato » mentre la Conferenza degli ambasciatori non volle ammettere la qualifica di sovrana per la Città libera e in una nota al segretario generale della Società delle nazioni (20 ottobre 1920) ebbe a dichiarare che ove la Città libera avesse dato delle disillusioni, mancando al compito di assicurare lo sbocco al mare alla Polonia, avrebbe potuto trovare mezzi più efficaci per raggiungere lo stesso scopo.

Per Danzica vi sono però altri due ordini di rapporti con la Società delle nazioni. Questa ha la protezione della città e della sua costituzione e mantiene a Danzica un Alto Commissario per dirimere le vertenze tra Città e Polonia. L'Alto Commissario è una *longa manus* in loco della Società delle Nazioni. Da una parte dirime in prima istanza le controversie sorgenti fra Città e Polonia (4) dall'altra sorveglia la vita della Città e l'osservanza ed il rispetto della costituzione, per render possibile alla Società delle nazioni la funzione di protezione demandatale dal trattato di Versailles. Essa infatti protegge la Città contro ogni menomazione della

(4) Cfr. per le sue funzioni anche gli art. 7, 8, 9, 19, 20, 22, 25 e 26 della conv. fra Polonia e Danzica.

situazione fattale dai trattati, anche contro la Polonia, ma protegge poi la costituzione contro coloro che potrebbero soli violarla, modificarla, menomarla; cioè i Danzichesi. Una minaccia esterna contro la costituzione non è concepibile, ma nell'interno non è difficile. Nessun mutamento senza il consenso della Società delle nazioni, dunque, nessuna menomazione con provvedimenti interni, di ordine legislativo o semplicemente amministrativo senza il suo assenso.

Le questioni, che ho soltanto profilate, sono giuridicamente assai importanti, ma non mi nascondo che mal si discute, specialmente in diritto pubblico, di problemi giuridici con tendenze e intenti politici. La Polonia ha tutto l'interesse ad attenersi alla lettera dei trattati, per non perdere le situazioni così faticosamente acquisite. Danzica ha tutto l'interesse a liberarsene, e a ciò le giova considerarsi ed esser considerata come Stato pienamente sovrano. L'antitesi è insanabile, tanto più che dietro Danzica è la Germania, la quale considerò e definì ufficialmente la perdita di Danzica una rapina.

Vediamo ora come fu assolto l'altro problema della costituzione della Città.

BIBLIOGRAFIA. — La letteratura sulla questione di Danzica è estremamente ricca. Il punto di vista polacco, in favore dell'annessione, fu esposto nella memoria generale *Les frontières de la Pologne*, con la quale si chiedeva l'annessione di tutta la Polonia tedesca (pag. 8 sgg.). La Commissione polacca dei lavori preparatori della Conferenza, fra le accurate memorie da essa redatte, ne dedicò una alle *Questions relatives aux territoires polonais sous la domination prussienne* (marzo 1919), un cap. della quale è dedicato a Danzica (pag. 45-75). Lo stesso cap. fu pubblicato a parte (*Danzig*, mars 1929, pp. 32). Il punto di vista tedesco sul prog. di conv. di Versailles fu esposto nella nota 29 maggio 1919 del conte Brockdorff-Rantzau con le relative controproposte [è più agevole riscontrarle, in tedesco, in STRUPP, *Document pour servir à l'histoire du droit des gens*, vol. IV, Berlin, 1923, pag. 1 sgg.]. La replica alleata è del 16 giugno [*Réponse des puissances* ecc., testo in STRUPP, op. cit., pag. 83 sgg.]. — I testi dei trattati cit. si possono facilmente riscontrare nella mia raccolta *Trattati e accordi per la pace con la Germania*, Roma, 1924, pag. 86, 283, 286 sgg. — Per la letteratura storico-politica su Danzica ci limitiamo a ricordare la pubbl. ufficiosa (del Bureau polonais de pubbl. politiques) CHOLONIEWSKI, *Danzig ville polonaise*, Paris, 1919. Più larghe indicazioni di opp. generali o speciali sono indicate in BAILLY, *Comment se renseigner sur la Pologne* (s. d. n. l. ma Paris, 1919). La produzione è continuata abbondante nel successivo decennio, essendo considerato come uno dei problemi vivi della Polonia. — Sulla situazione giuridica internazionale di Danzica cfr. PFEIFFER, *Die völkerrechtliche Stellung der freien Stadt Danzig*, Berlin, 1920; LOENING, *Danzig sein Verhältniss zu Polen und seine Verfassung*, Berlin, 1921; CLUNET ED., *La ville libre de Danzig et la Pologne devant*

le droit international conventionnel in *Journ. Dr. intern.*, 1920, pag. 481-85; DE LANNOY, *Le réglemant de la question de Dantzig* in *Rev. dr. intern. et lég. comp.*, 1921, pag. 426 sgg.; PICCIONI, *Le statut international de Dantzig* in *Rev. dr. intern. publ.*, 1921 (fasc. gennaio-aprile e poi a parte); MAKOWSKI, *La situation juridique du territoire de la Ville libre de Dantzig*, Paris, 1925 (estr. *Rev. dr. intern.*, 1923 e trad. dal polacco); LEVESQUE, *La situation internationale de Dantzig*, Paris, 1924. Cfr. inoltre le opere sulla cost. indicate al § seguente.

§ 2. Poco dopo la firma del trattato di Versailles il Magistrato di Danzica fece elaborare un progetto di costituzione, ispirato alla costituzione di Lubecca. Il primo borgomastro Sahm però sottopose ad una Commissione costituzionale, comprendente rappresentanti di tutti i partiti, un proprio progetto. I socialisti maggioritari prepararono alla loro volta un contro-progetto e il partito democratico e socialista un progetto di « Diritti e doveri fondamentali ». La Commissione, investita dei tre progetti, ne preparò uno nuovo, che fu reso pubblico l'11 aprile 1920 (5).

Insediatosi l'Alto Commissario degli Alleati ed assunta l'amministrazione della Città, esso si fece aiutare a tale scopo da un Consiglio di Stato (che più tardi allargò, 25 marzo), chiamando a presiederlo il borgomastro dr. Sahm. La Società delle nazioni, determinando il 13 febbraio dello stesso anno le funzioni dell'Alto Commissario, decideva che egli dovesse occuparsi dell'elaborazione della costituzione, d'accordo coi rappresentanti regolarmente designati della Città, e vegliare a che le elezioni all'Assemblea costituente si facessero su una base quanto più larga e democratica fosse possibile. L'Alto Commissario fissò le condizioni dell'elezione dei 120 membri dell'Assemblea e questa, eletta, affrontò subito la redazione di un progetto, che riportò l'approvazione con una maggioranza di 68 voti (conservatori e liberali) contro 44 (socialisti). Il progetto, approvato il giorno 11 agosto, fu sottoposto alla Società delle nazioni, il cui Consiglio, con decisione del 17 novembre, adottò una risoluzione con la quale incaricava l'Alto Commissario di chiedere all'Assemblea costituente di presentare entro il termine di tre settimane un testo definitivo emendato in taluni punti, e cioè:

1) inserire una clausola (art. 5) per stabilire che Dan-

(5) Cfr. tali testi in LOENING e FRAUER, *Staatshandbuch für die freie Stadt Danzig*, Berlin, 1920, pag. 14, 21, 33. Per le decisioni della S. N. cfr. *Journ. off. de la S. N.* delle relative annate.

zica non può divenire base militare o navale, non può elevare fortificazioni nè autorizzare la fabbrica di munizioni e di materiale da guerra sul suo territorio senza aver ottenuta, per ogni caso, l'autorizzazione della S. N.;

2) modifica degli art. 41 e 47 (oggi 41) per garentire la condotta degli affari esteri da parte della Polonia;

3) inserire una clausola perchè la Città, entro sei mesi, sottoponga alla S. N. un progetto sulla cittadinanza.

Sopravvenuta, con decorrenza del 15 novembre, la decisione alleata che costituiva la Città libera, l'Assemblea costituente, trasformatasi in Volkstag in virtù dell'art. 116 della costituzione, votò il 6 dicembre una legge per emendare la costituzione, secondo le richieste della S. N. Questa, nondimeno, trovò che i testi adottati non le davano piena soddisfazione ed il 2 marzo 1921 adottò una nuova redazione degli art. 5, 41 al. 1°, 44 al. f., 71. Accolti da Danzica con legge 9 maggio 1921, i proposti emendamenti, il Consiglio della S. N. li riscontrò conformi alle sue risoluzioni. Nondimeno trovò nuovamente da ridire sull'art. 25 col quale il Presidente del Senato e sette senatori a titolo principale erano nominati per dodici anni e non erano tenuti a dimettersi nel caso che l'Assemblea non approvasse la politica del Senato. La Società delle nazioni esigeva che essi, nell'ipotesi anzidetta, dovessero dimettersi e che il mandato non durasse più di quattro anni. Il Volkstag rifiutò di ammettere tale modifica, ma, in seduta 22 giugno, il Consiglio della S. N. ridusse a quattro anni il termine del mandato. Sottoposto il progetto al Volkstag il 4 aprile 1922, molti rappresentanti abbandonarono la saia, di modo che veniva a mancare il *quorum* di 2/3 previsto per le modifiche alla costituzione, ma, avendo riportato la maggioranza, l'Alto Commissario lo considerò approvata, non occorrendo per tale votazione la maggioranza prevista dalla costituzione, che non era ancora in vigore. Il 13 maggio 1922 il Consiglio della S. N. approvò finalmente la costituzione, il cui testo, messo al corrente, venne pubblicato a Danzica definitivamente il 14 giugno 1922.

BIBLIOGRAFIA. — Il testo tedesco, francese e inglese della costituzione di Danzica, approvato dalla S. N. (riprodotto in seguito in tutte le raccolte di nuove costituzioni) è nel *Journ. off. de la S. N.*, 3eme année, 1922, p. 532-669 ed è quello da noi riprodotto. Il testo tedesco fu pubblicato nel *Monitore ufficiale* di Danzica del 14 giugno 1922.

Gli studi sulla cost. sono principalmente tedeschi. Ci limitiamo a ricordare i principali: LOENING, *Die freie Stadt Danzig* in *Handbuch der*

Politik, 3^a ed., V, p. 300 e *Die Verfassung der freien Stadt Danzig*, 2^a ed., Berlin, 1923; GROSS, *Politisches Handbuch der freien Stadt Danzig*, Danzig, 1924.

In altre lingue non sono stati pubblicati lavori di minore importanza, dal punto di vista giuridico, ad es. CROZAT, *Les constitutions de Pologne, Danzig* ecc., pag. 203-267 [1925, nella *Bibl. de l'Institut de législ. comparé de Toulouse*, pag. 203 sgg.]. BOUCHERENNE, *Le statut de Danzig*, Poitiers, 1924 (anch'esso tesi di laurea); LEWIS, *The free City of Dantzic in British Year Book of intern. law* del 1924, pag. 89 sgg.; BUMKE, *La constitution de Dantzic in Clunet*, 1921, pag. 165.

Veggansi inoltre incompleti accenni nelle opp. citt. nel § 1.

§ 3. Prima di procedere all'esame della costituzione della città libera di Danzica, è opportuno tener presente un altro problema che, poggiandosi su impegni internazionali, si ripercuote sugli ordinamenti interni: quello delle minoranze.

L'art. 104 n. 5 del tr. di Versailles stabiliva, fra l'altro, che nella convenzione da concludersi fra la Polonia e la Città libera si doveva anche provvedere a che niuna discriminazione venisse fatta nella Città libera in pregiudizio dei cittadini (nationaux) polacchi e altre persone di origine o di lingua polacca. Con l'art. 33 della convenzione di Parigi, Danzica si impegnò ad applicare alle minoranze di razza, di religione e di lingua disposizioni simili a quelle applicate dalla Polonia sul territorio polacco in esecuzione del I cap. del trattato per le minoranze del 28 giugno 1919 e specialmente a provvedere a che nella legislazione e la condotta dell'amministrazione niuna discriminazione venisse fatta a pregiudizio dei cittadini polacchi o di altre persone di origine e di lingua polacca, in conformità dell'anzidetto art. 105, n. 5 tr. Versailles.

In esecuzione di tali impegni l'art. 4 della costituzione, premesso che la lingua ufficiale è il tedesco, stabilisce che le leggi e l'amministrazione garentiranno alla parte della popolazione di lingua polacca il suo libero sviluppo nazionale, specialmente l'impiego della lingua materna nell'insegnamento, nell'amministrazione interna e davanti ai tribunali, rinviando i dettagli a una legge [l. 2 dicembre 1921 sull'istruzione delle minoranze polacche; l. 11 dicembre 1922 sull'uso della lingua polacca nel servizio della giustizia].

L'impegno internazionale, e, aderendo ad esso, l'art. 4, concernono soltanto le minoranze polacche (6). Per altre mi-

(6) Secondo dati approssimativi il Governo polacco calcolava nel 1919 circa 16.000 polacchi a Danzica. Tali dati si riferivano al comune e non al territorio che fu eretto in Città libera.

noranze la Città non ha impegni internazionali, ma assicura, come vedremo, piena eguaglianza a tutti i cittadini.

§ 4. Danzica visse per qualche tempo sotto l'impero della costituzione di Weimar (11 agosto 1919), la quale, peraltro, era stata emanata quando già il suo destino era stato segnato ed accettato dal Reich. Come si è accennato (§ 2) il Magistrato di Danzica aveva pensato, col suo progetto, di ispirarsi alla costituzione della libera ed anseatica città di Lubeca. Tale idea non era priva di buon fondamento. Le tre città libere ed anseatiche dell'impero, intorno alla metà dello scorso secolo, avevano riveduti i loro ordinamenti, accentuandone il carattere democratico, e, dopo il 1870, li avevano messi in armonia con la costituzione dell'Impero. Ma, a differenza di Brema ed Amburgo, Lubeca aveva sempre più democratizzate le sue istituzioni e la sua costituzione era la più recente (2 ottobre 1907), tanto che, sopraggiunta la costituzione del Reich, ha potuto soltanto rivedere i suoi ordinamenti (28 maggio 1920, e, testo definitivo 11 aprile 1927) (7). Ma le tre città anseatiche avevano delle tradizioni municipali, che non aveva Danzica, e trapiantare tali tradizioni era impresa artificiosa. Nondimeno, sia nel progetto Sahm, che negli altri contro progetti, lo spirito degli ordinamenti discussi per il Reich e per i suoi Länder domina irresistibilmente, e, in particolare, quelli delle tre città anseatiche. Ma la costituzione definitivamente adottata non si presenta, dal punto di vista formale, con una propria impronta, attenendosi per la partizione generale alla costituzione di Weimar, e, nei dettagli, a quelle di alcuni Länder.

In una prima parte sono comprese le norme concernenti l'organizzazione dello Stato [generalità, Volkstag, Senato, Legislazione, Amministrazione, giustizia, Kommunalverbände, in tutto 70 articoli], nella seconda i diritti e doveri fondamentali [persone, funzionari, Religioni e Chiese, educazione e scuole, vita economica, in tutto 45 articoli] ed, infine, poche disposizioni finali e transitorie (art. 116-117). Nella prima parte quale particolare l'influenza degli ordinamenti delle tre città anseatiche si fa sentire, ma nella seconda invece si sente più fortemente l'influenza della costituzione di Weimar (parte II,

(7) Cfr. WROCHEN, *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in den Hansestädten in Jahr. d. off. Rechts*, 1928.

art. 109 sgg.). Tale partizione sistematica è, del resto, tolta di peso dalla costituzione di Weimar. In sostanza, negli ordinamenti interni, dove non si ripercuotono gli impegni di carattere internazionale. Danzica appare quasi uno dei Länder del Reich.

Ho voluto mettere preliminarmente in rilievo tali caratteristiche della costituzione, perchè ciò mi consentirà di esaminarla con maggiore speditezza, essendo stati gli ordinamenti del Reich largamente studiati, in Germania ed all'Estero. Nessuna nuova costituzione ha infatti una così ricca letteratura (8).

§ 5. Nelle disposizioni preliminari della costituzione, oltre alle consuete norme sullo stemma, la bandiera, la lingua (articoli 2 e 4) troviamo la disposizione, voluta dalla Società delle nazioni, del divieto per la Città di servir di base militare o navale, di fortificarsi, di autorizzare la fabbrica di munizioni e di materiale di guerra senza il consenso della Società delle nazioni (art. 5). Vi sono poi due norme fondamentali, quella che la potenza (Staatsgewalt) dello Stato emana dal popolo (art. 3 = cpv. art. 1 cost. Weimar) e, quella che particolarmente ci interessa, in relazione a quanto abbiamo precedentemente accennato (§ 1) sulla situazione giuridica della Città: la città di Danzica e il territorio che ne dipende formano uno *Stato libero* col nome di Città libera di Danzica.

§ 6. Come le tre città anseatiche Danzica ha un'assemblea popolare, il Volkstag, e un Senato.

Il Volkstag, come il Landtag di Brema, si compone di 120 membri (80 il Burgerschaft di Lubeca, 160 la Borghesia di Amburgo), rappresentanti l'intero popolo, eletti a suffragio universale diretto e segreto, per quattro anni (l. elettorale 6 settembre 1922). Si riunisce su convocazione del Senato, ha un proprio presidente che esercita tutti i diritti di *Hausrecht* (padrone di casa), un vice presidente e dei segretari; decide a maggioranza di voti, a meno che un diverso numero sia prescritto dalla costituzione; può udire membri e commissioni del Senato, può chiedergli informazioni su tutti gli

(8) In Italia, purtroppo, la costituzione di Weimar è stata poco studiata. Ha formato oggetto di un corso universitario del prof. L. Rossi a Roma e del prof. Donati a Padova (pubbl. in litografia).

affari di Stato, e, in caso di contestazioni sulle legalità o correttezza di misure governative o amministrative, ordinare inchieste (art. 6 a 24).

Oltre alle consuete norme per la garanzia del mandato parlamentare (art. 20 a 22) la costituzione accentua il suo carattere parlamentare con una norma (art. 24) di carattere fondamentale, secondo la quale i funzionari, impiegati ed operai non hanno bisogno di alcun congedo per esercitare le loro funzioni di membro del Volkstag, delle assemblee di distretto o comune, di uffici amministrativi o commissioni. E se una di dette persone figura candidato in una lista elettorale gli si deve accordare, dal giorno della convocazione dei comizi, il congedo necessario perchè possa preparare la sua elezione. Anche tale norma, come in generale tutto il sistema elettorale, si ispira alla costituzione di Weimar (articolo 39).

La verifica delle elezioni e le relative contestazioni sono decise dal Tribunale superiore di Danzica (art. 10) (9).

Il Senato (art. 25 a 42) è costruito più particolarmente sul tipo di quello di Lubecca. Secondo le altre tre città anseatiche il Senato è composto di un limitato numero di membri (12 Lubecca, 14 Brema, 20 Amburgo), ed ha un proprio presidente scelto nel suo seno. Danzica ha un Senato composto di un presidente, un vice presidente (presidente supplente) e venti senatori. Essi, secondo il sistema di Lubecca, sono eletti dal Volkstag, ma si distinguono in due categorie. Il presidente e sette senatori sono eletti a titolo principale (in Hauptamt) per quattro anni (si era deciso per 12, ma, come abbiamo visto al § I la Società delle nazioni ridusse il termine a quattro anni), mentre il presidente supplente e gli altri tredici a *titolo complementare* (in Nebenamt) sono eletti a tempo indeterminato, ma devono godere la fiducia del Volkstag e sono dinanzi ad esso responsabili degli atti ufficiali. Devono perciò dimettersi, quando la fiducia è ritirata. Mentre questi ricevono un'indennità, quelli eletti a titolo principale ricevono un trattamento fisso ed una pensione (cfr. leggi 6 aprile 1921 sul trattamento dei senatori e l. 23 marzo 1923 sulle pensioni ai senatori principali e soccorsi ai loro sopravvivenenti), non

(9) La cost. di Amburgo oltre l'Assemblea ed il Senato possiede una Delegazione della Ungheria (Bürgerausschuss) alla quale sono demandate particolari funzioni.

possono esercitare alcun'altra funzione pubblica nè professione senza l'autorizzazione del Senato, mentre quelli a titolo complementare possono esercitare altre funzioni pubbliche con l'assenso del Senato.

Il Senato regola l'andamento dei lavori e la ripartizione degli affari fra i suoi membri, ma chi dirige e sorveglia l'andamento dell'amministrazione è il Presidente, e, quando la preventiva decisione del Senato può far perdere pregiudizievolemente del tempo, egli regola provvisoriamente gli affari di competenza del Senato, salvo a riferirne nella prossima seduta, prendendo accordi col presidente supplente, o, in caso di impedimento, col senatore più anziano di carica.

Pel resto il Senato agisce collegialmente. Traccia le linee direttive della politica, assumendone la responsabilità di fronte al Volkstag. È la più alta autorità del Paese e come tale:

a) pubblica le leggi (entro un mese dalla loro adozione nelle forme costituzionali) e fa i regolamenti necessari per la loro applicazione;

b) dirige di propria autorità l'amministrazione dello Stato nel quadro della costituzione delle leggi del bilancio e sorveglia le autorità del Paese;

c) amministra i beni e le entrate dello Stato, fa le spese, sostiene i diritti dello Stato;

d) nomina (salvo contrarie disposizioni della costituzione o di legge) i funzionari;

e) provvede, nel quadro della costituzione e delle leggi, alla sicurezza e alla prosperità dello Stato, dei cittadini, emanando le norme all'uopo necessarie;

f) ha il diritto di grazia;

g) rappresenta la Città nella misura in cui la cosa non contraria alle disposizioni che, in conformità dell'art. 104 n. 6 del tr. di Versailles assicurano la condotta degli affari esteri della città da parte del Governo polacco. È, questa, una delle clausole volute dalla Società delle nazioni (art. 41) per porre la Costituzione in armonia con gli impegni internazionali, e, in verità, non è estremamente chiara, in quanto lascia supporre che vi sia una rappresentanza sussidiaria e subordinata a quella della Polonia, che non esiste. Si aggiunge inoltre che gli atti ufficiali sono firmati, in nome della Città, dal presidente, dal vice presidente o da altro membro del Senato.

Questo elenco non esaurisce le funzioni del Senato, derivanti da particolari disposizioni, e, fra esse, l'art. 42 pone

in rilievo, secondo il desiderio della Società delle nazioni, l'obbligo di dare alla Società stessa, su domanda e in ogni momento, informazioni ufficiali relative a tutti gli affari pubblici della Città.

Come si vede non esiste un Capo dello Stato. Il presidente del Senato è primo fra pari. Le funzioni di governo sono concentrate tutte nel Senato.

Quanto all'esercizio del potere legislativo (cap. IV, articoli 43 a 49), la Costituzione dispone che essa è fatta per decisione concorde del Volkstag e del Senato. Ma la parte del Senato è diversa da quella del Volkstag.

La costituzione (art. 45) dichiara che è necessaria una legge per il bilancio annuale, l'emissione di prestiti, creazione di monopoli e concessioni di privilegi, modifica di confini dei comuni, amnistia generale, conclusione dei trattati (coi limiti che abbiamo già veduto). Tale elenco non è tassativo, tanto più che talune delle questioni ora ricordate può costituire legge solo nel senso formale.

L'iniziativa delle leggi appartiene al Senato, ai membri del Volkstag, alla rappresentanza professionale (che dà anche il suo avviso sui progetti di politica economica o sociale), (10), al popolo.

L'adozione delle leggi è propria del Volkstag, salvo che non si sperimenti il referendum.

Il Senato dà soltanto il suo assenso al progetto adottato dal Volkstag, e l'assenso lo fa diventare legge, dopo la pubblicazione nel Bollettino delle leggi (entro 8 giorni dalla pubblicazione, salvo vacanza speciale). L'assenso del Senato non è formale, ma si esplica dando corso al progetto entro due settimane. Se non lo fa entro tale termine, vuol dire che esercita il diritto di veto, e il progetto torna al Volkstag. E se questo conferma la decisione, entro un mese il Senato o vi si sottomette o provoca — nel conflitto — la decisione popolare. Per talune leggi di carattere finanziario (bilancio, imposte ecc.) il referendum non può aver luogo che su richiesta del Senato. In generale il referendum è sempre ammissibile. E, come abbiamo detto, può esser promosso dallo stesso popolo (un decimo degli elettori) presentando un progetto di legge completamente redatto. In tal caso, con l'avviso

(10) Anche questo istituto ha la sua origine nella cost. di Weimar.

del Senato, esso è sottoposto al Volkstag. e se questo lo approva senza modifiche non occorre il referendum.

Al referendum possono partecipare (cfr. art. 48 e legge 6 marzo 1923 sul referendum) tutti i cittadini che sono elettori al Volkstag e la decisione è presa a maggioranza di voti, ma se si infirma una decisione del Volkstag occorre che alla votazione partecipi la maggioranza degli elettori.

Una particolare procedura è prevista per la modifica della costituzione. Essa deve essere adottata dal Volkstag in due letture separate, con l'intervallo di almeno un mese, con la maggioranza di due terzi e con la presenza di due terzi dei deputati eletti (quindi 80 presenti almeno e 55 voti favorevoli). Nel caso che la modifica debba esser decisa per referendum, occorre l'assenso della maggioranza degli elettori. A ogni modo le modifiche non entrano in vigore che dopo che, comunicate alla Società delle nazioni, questa dichiara di non aver obiezioni da sollevare contro le modifiche.

Il sistema sopraesposto, anche per quanto concerne il referendum (Volksentscheid), si ispira agli stessi principi adottati per gran parte dei Länder del Reich, e sono assai vicini, per es., a quelli della Città libera di Amburgo.

Quanto all'amministrazione (cap. V, art. 50 a 6), la costituzione, avendo fissato alcuni principi generali a proposito delle attribuzioni del Senato, si limita a disciplinare il bilancio e taluni problemi di carattere finanziario, e prevede la creazione di un Consiglio delle finanze (Finanzrat, disciplinato con legge 9 febbraio 1923), il cui consenso deve essere richiesto per creare nuove imposte, concludere prestiti e concedere garanzie, per le spese non coperte o che devono esser coperte con prestiti. In caso di rifiuto di consenso, il Consiglio delle finanze deve darne avviso entro due settimane al Senato ed in termine analogo deve dare la sua decisione scritta e motivata. Il Volkstag deve quindi decidere nuovamente. Anche questo istituto non è del tutto nuovo: basterà ricordare ad es. la deputazione finanziaria, che però ha più larghi poteri ed attribuzioni, prevista nella costituzione di Brema o la Bürgerabschun prevista dalla costituzione di Lubeca.

Per l'amministrazione ed il controllo permanente dei diversi servizi sono creati uffici di cui fanno parte, a titolo onorifico, cittadini aventi diritto di voto. Gli uffici, che sono disciplinati con legge, rilevano dal Senato.

Rileviamo due norme:

1) quella dell'art. 57 che dichiara affari di Stato le ferrovie, le poste, i telegrafi e i telefoni, senza pregiudizio delle convenzioni internazionali, delle quali si è fatto cenno al § 1;

2) quella dell'art. 60 che riserva al Volkstag, che però può delegar la nomina ad una Commissione o al Senato, la scelta dei membri di commissioni internazionali, istituite in virtù di convenzioni internazionali, per l'amministrazione di stabilimenti o imprese o per l'esecuzione di incarichi permanenti o temporanei. Norma dettata da evidenti ragioni politiche.

§ 7. Anche i principi fondamentali sulla giustizia sono desunti letteralmente dalla costituzione di Weimar. I giudici sono indipendenti e non sono sottoposti che alla legge (articoli 61-102 Weimar). Non vi possono essere tribunali eccezionali (art. 62-105 Weimar). Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali (art. 62). I giudici della giurisdizione ordinaria sono nominati a vita e hanno sicure garanzie (art. 64 e 65), corrisp. letteralmente all'art. 104 Weimar). La legge determina la costituzione e la composizione dei tribunali (articolo 63). Per legge — cfr. legge 11 aprile 1921 — sono stabilite infine le condizioni di eleggibilità dei giudici ed il loro statuto. A tale legge si dà così alto valore che può esser modificata soltanto con la procedura stabilita per la costituzione, all'art. 49 (art. 66). La nomina dei giudici della giurisdizione ordinaria è demandata ad una Commissione speciale, composta del Presidente e di un membro del Senato, tre presidenti del Volkstag, presidente del tribunale, 3 giudici eletti dall'assemblea dei giudici, due avvocati eletti dagli avvocati della Città. Tale sistema di nomina si ispira alla costituzione di Brema (art. 65).

§ 8. Speciali disposizioni sono stabilite per il decentramento amministrativo (Kommunealverbände). Il territorio dello Stato è diviso in distretti urbani e rurali. I distretti rurali, le città, i comuni godono l'autonomia amministrativa (Selbstverwaltung) sotto il controllo del Senato e in conformità di una legge speciale. Ad essi possono anche affidarsi affari propri dell'amministrazione dello Stato (art. 68). I principi stabiliti per le elezioni al Volkstag si applicano anche alle elezioni locali, salvo che il diritto di voto è subordinato a una residenza di sei mesi (art. 70).

Uno speciale trattamento è fatto alla città di Danzica, che forma un comune autonomo con proprio patrimonio, in quanto i suoi affari sono considerati come affari di Stato e sono diretti dal Senato e dal Volkstag. Però, per decidere sugli affari municipali, è creata una Borghesia della città (Stadtbürgerschaft), eletta dal Volkstag tra i suoi membri ed altri cittadini. La composizione e le attribuzioni di tale Borghesia sono stabilite con legge speciale.

Negli ordinamenti di vari Länder del Reich troviamo norme analoghe, più o meno dettagliate (es. 70-75 cost. Prussia; 40-46 cost. Brunswick) o rinviate a leggi speciali (art. 49 cost. Sassonia). Danzica ha seguito più da vicino le norme della costituzione di Amburgo (art. 67-68), nella quale troviamo anche (art. 67) il trattamento speciale fatto alla città principale.

§ 9. La seconda parte della costituzione, come abbiamo detto (§ 4) concerne i diritti e doveri fondamentali, e comincia col premettere che questi costituiscono la regola di condotta ed i limiti della legislazione, della giustizia, dell'amministrazione nello Stato.

Il primo cap. tratta delle persone (art. 72 a 90), e contiene una serie di norme, sulla cittadinanza, l'eguaglianza dei cittadini, le garanzie della libertà, i principi fondamentali del diritto di famiglia e dell'educazione dei fanciulli, i doveri fondamentali dei cittadini (difendere la costituzione, contribuire ai pubblici carichi, fornire servizi allo Stato e al comune, assumere cariche onorifiche). Per quanto concerne la cittadinanza rinvia le disposizioni a una legge speciale, disponendo però — si noti la formula — che i principi del relativo progetto devono essere sottoposti alla Società delle nazioni al più tardi il 23 maggio 1921 (v. però legge 20 maggio 1922 e ordinanza 3 maggio 1923). Ove si confrontino le singole norme con quelle della I e II sez. II Parte della costituzione di Weimar (e quelle dei singoli Länder del Reich) si può agevolmente trovare la fonte delle disposizioni, talora interamente riprodotte, anche alla lettera.

Una seconda parte (art. 91 a 95) detta, per dir così, lo statuto fondamentale dei pubblici funzionari, pur rinviano a leggi speciali lo sviluppo delle norme, e, anche per questo cap., l'ispirazione della costituzione di Weimar (art. 128 a 131) è evidente.

La terza parte si occupa della Religione e delle Comunità religiose (art. 96 a 100) e anche essa si ispira completamente o riproduce disposizioni della costituzione di Weimar (art. 135 sgg.).

La costituzione di Weimar (art. 142 a 150) riafferma, come è noto, fortemente il controllo dello Stato sull'insegnamento, pur dichiarando, in via generale, che l'arte e la scienza ed il loro insegnamento sono liberi e lo Stato le protegge e contribuisce a favorirle. A tali principi la costituzione di Danzica aderisce, anche nella formulazione degli articoli, completamente (art. 101 a 109), in un particolare cap. (IV), che, come nella costituzione di Weimar (seg. IV parte II) si intitola « Educazione e scuola ».

Il V cap. è dedicato alla vita economica (art. 110 a 115) analogamente alla sez. V parte II della costituzione di Weimar. Il numero delle norme è minore, ma l'ispirazione per ciascuna di esse resta, fino ad aderire, talvolta, a quelle della costituzione tedesca. Infatti l'art. 110, che regola il diritto di proprietà e le espropriazioni, si ispira all'art. 153 della Costituzione di Weimar, l'art. 111 (sfruttamento del suolo, beni di famiglia ecc.) all'art. 155, l'art. 112 (trasferimento di imprese nel pubblico demanio) all'art. 156, l'art. 113 (libertà di associazione per migliorare le condizioni del lavoro) all'art. 159, l'art. 114 (creazione di un sistema assicurativo) all'art. 161. Infine l'art. 165 della cost. di Weimar — che stabilisce i consigli economici — e si ripercuote nelle costituzioni dei singoli Länder, ispira l'art. 115, che merita di essere rilevato. Gli operai e gli impiegati, ciascuno separatamente, costituiscono nel loro seno dei consigli di impresa (Betriebsausschüsse), i quali sono chiamati a collaborare d'accordo, su piede di eguaglianza, con gli impiegati, per il regolamento delle condizioni di salario e di lavoro, secondo le norme fissate da una legge. Le organizzazioni delle due parti ed i loro accordi sono riconosciuti. Sono inoltre stabilite Camere di lavoro per gli operai ed impiegati per la difesa dei loro interessi economici e sociali e per favorire l'insieme dello sviluppo economico delle forze produttive.

§ 10. Come abbiamo avuto occasione di rilevare la costituzione di Weimar fu emanata poco dopo la firma del trattato di Versailles, onde, benchè fosse noto il destino di Danzica, fu applicata anche a Danzica. Quando il trattato di Versailles entrò in vigore (10 gennaio 1920) la Città libera di Danzica

doveva considerarsi costituita. Senonchè gli alleati fecero occupare il territorio e vi inviarono un Alto Commissario, il quale amministrò con un Consiglio di Stato, e il 27 ottobre 1920 emanarono la decisione che dichiarava costituita la Città libera a decorrere dal 15 novembre 1920. Di modo che, evidentemente per ragioni contingenti e di indole pratica, si considerò che l'art. 102 del trattato di Versailles non aveva avuto applicazione fra il 10 gennaio e il 15 novembre 1920. Frattanto quale valore aveva a Danzica la costituzione di Weimar e la legislazione germanica? La questione non fu posta mai decisamente. Emanata la prima costituzione il giorno 11 agosto 1920, gli ordinamenti furono modificati subito in conformità di essa, in quanto che si ritenne che potesse entrare in vigore immediatamente. Furono quindi attuate le disposizioni finali e transitorie — che formano gli ultimi due articoli della costituzione — ossia si dichiarò abrogata la costituzione di Weimar (si poteva considerare in vita dopo il 10 gennaio 1920, quando cioè Danzica non faceva più parte di un *Länder* germanico?), si iniziò la revisione della legislazione vigente per metterla in armonia con la costituzione (molte leggi fondamentali furono adottate, abbiamo visto, nel 1921 e 1922), l'Assemblea costituente si mutò in Volkstag, il Consiglio di Stato assunse le funzioni del Senato finchè questo non fu costituito, ecc. Avendo interpretato in modo assai vaga la protezione della Società delle nazioni sulla costituzione, non si ritenne che la sua approvazione fosse necessaria per l'entrata in vigore della costituzione adottata. La quale quindi fu applicata fino al 14 giugno 1922 in modo irregolare. Orde, fermi in tale convenzione, i membri del Volkstag credettero di sabotare il 4 aprile 1922 la Società delle nazioni, impedendo che si formasse il quorum previsto dalla stessa costituzione per le modifiche di essa, ma, non a torto, l'Alto Commissario sventrò la manovra, osservando che la maggioranza, che si era ottenuta, era sufficiente, dal momento che non poteva applicarsi una costituzione non ancora in vigore.

Tale situazione è ora chiarita in modo non equivoco dall'art. 49, ma, d'altra parte, come del resto appare evidente da quanto abbiamo ora esposto, anche le clausole del trattato di Versailles furono applicate non con criteri sicuri e rigorosi, nè con una chiara visione dei numerosi problemi giuridici che si presentavano, ma a furia di compromessi, per temperare attriti e superare situazioni imbarazzanti.

§ 11. Dopo quel che abbiamo detto al § 4, dopo i continui raffronti che abbiamo fatto fra la costituzione di Weimar e dei Länder del Reich con la costituzione di Danzica non ci sembra il caso di indugiare in considerazioni troppo lunghe. Danzica, per ragioni politiche, si attenne quanto più era possibile alla costituzione di Weimar, che abbandonava. La sua costituzione ha tutti i difetti ed i pregi delle costituzioni tedesche.

Quanto al regolamento interno dei problemi posti da impegni internazionali, si attenne quanto più era possibile alle formule dei trattati, onde le ambiguità rilevate in essi, si ripercuotono nella costituzione, tranne che in quelle clause che esplicano il potere di protezione demandato su di essa alla Società delle nazioni, che furono chiaramente poste e chiaramente formulate.

Ne è seguito che tutta la costituzione si ispira alla tendenza di Danzica a considerarsi Stato autonomo e sovrano, legato da taluni impegni internazionali, e tale tendenza cerca di accentuare e sviluppare, mentre la Polonia, giustamente, considera che lo spirito degli accordi internazionali tendeva a porre, sia pure in un regime di larghissima autonomia, Danzica nel quadro della vita polacca, come, più tardi, fu fatto pel territorio di Memel rispetto alla Lituania. Questa posizione iniziale trova nella lettera e nello spirito dei trattati una buona base, soprattutto nelle discussioni e decisioni del Consiglio supremo, ma si è andata affievolendo nell'ultimo decennio, man mano che ci allontaniamo dalla conferenza di Parigi. Le due opposte tendenze cozzano quotidianamente, complicandosi col gioco delle forze economiche, perchè se Danzica per la sua popolazione pende verso la Germania, per i suoi interessi economici pende tutta verso la Polonia, di cui è il grande naturale ed unico sbocco, all'imboccatura della Vistola, che è la grande arteria economica della Polonia. Senza l'hinterland polacco Danzica resterebbe infatti soltanto un buon porto del Baltico, come è stata durante il periodo in cui è stata annessa alla Prussia (11).

Roma, 18-19 settembre 1929.

(11) Il testo della costituzione, che qui riportiamo, è la trad. ufficiale in francese fatta per la Società delle nazioni



PUBBLICAZIONI DELL' "ISTITUTO
PER L'EUROPA ORIENTALE", ROMA

SECONDA SERIE

POLITICA — STORIA — ECONOMIA

XIX¹

AMEDEO GIANNINI

LE COSTITUZIONI DEGLI STATI DELL'EUROPA ORIENTALE

VOLUME PRIMO

ALBANIA - BULGARIA - CECOSLOVACCHIA -
DANZICA - ESTONIA - FINLANDIA - GRECIA

ROMA - ISTITUTO PER L'EUROPA ORIENTALE - ROMA