

LA DICHIARAZIONE DI LONDRA RELATIVA AL DIRITTO DELLA GUERRA MARITTIMA

DEL PROF. ENRICO CATELLANI M. E.

(*Adunanza ord. del 9 Luglio 1911*)

1.

I NEUTRALI E IL DIRITTO DI PREDA: FONDAMENTO GIURIDICO

Una delle riforme più necessarie e, da circa mezzo secolo, più tenacemente invocate, del diritto di guerra, è quella dei tribunali delle prede marittime. Tanto urgente è sembrata ai cultori del diritto delle genti tale riforma, che hanno cominciato ad invocarla quasi contemporaneamente alla fondazione dell'Istituto di diritto internazionale.

Costituito a Gand nel 1873, questo Istituto affrontava lo studio di tale argomento nella prima sessione dell'Aja del 1875, su proposta di quello stesso professore Westlake che, trentasei anni dopo, doveva avere una parte così eminente in Inghilterra nella preparazione e nella discussione degli Atti diretti ad attuare quella riforma. Nella Sessione di Zurigo del 1877, l'Istituto giudicava difettosa l'amministrazione della giustizia in materia di prede ed invocava la stipulazione di una Convenzione generale che codificasse in modo uniforme il diritto da applicarsi e che istituisse un sistema di tribunali internazionali competenti ad applicarlo con identità di procedura.

Ai lavori successivi dell'Istituto, ha portato un contributo sopra tutti notevole il Bulmerineq, al quale è dovuto il progetto di un regolamento internazionale delle prede marittime, discusso dall'Istituto nelle Sessioni di Torino, di Monaco e di Heidelberg fra il 1882 e il 1887. Secondo la redazione definitiva di questo

progetto, al principio di ogni guerra, ciascuna delle parti belligeranti dovrebbe costituire, per le prede marittime, un tribunale internazionale di appello, del quale lo Stato stesso designerebbe il presidente ed uno dei giudici, mentre di altri tre giudici sarebbe deferita la scelta a tre Stati neutrali. A questo tribunale le parti potrebbero ricorrere contro il giudizio pronunciato dal tribunale nazionale di prima istanza, al quale il ricorso per l'appello dovrebbe essere indirizzato ed al quale dovrebbe pur essere riservato il compito di provvedere alla esecuzione della sentenza pronunciata dal tribunale di appello.

Quantunque tale progetto non creasse, come i primi e più caldi fautori della riforma avrebbero voluto, una giurisdizione esclusivamente internazionale delle prede marittime, ma soltanto una giurisdizione internazionale facoltativa di appello, pure non parve dapprima destinato ad aver fortuna di imitazioni nella realtà degli accordi fra Stati. Ma la fortuna negata al concetto dei tribunali internazionali delle prede anche nella prima Conferenza dell'Aja, gli fu propizia nella seconda, per iniziativa, concorde nel fine, se non in tutti i mezzi preferiti per conseguirlo, della Gran Bretagna e della Germania.

Nè par poco strano ora, che tale idea abbia dovuto incontrare tante difficoltà nella pratica esplicazione da parte degli Stati. Il sistema della giurisdizione esclusivamente nazionale delle prede marittime, è giuridicamente difettoso soprattutto per ciò: che il belligerante, le cui navi da guerra hanno fatta la cattura e che al tribunale domanda di legittimarla e di pronunciare la confisca, è, davanti a quello, giudice e parte. È giudice perchè, mediante magistrati che dalla sua sovranità derivano il potere giurisdizionale, applica una norma di diritto ad una controversia che si svolge nel suo territorio. È parte, perchè dal suo magistrato fa decidere, con norme di diritto proprio, che per quello sono imperative, una questione di diritto internazionale, dipendente da un fatto avvenuto fuori del suo territorio, anzi, il più frequentemente, in alto mare, cioè, fuori di ogni territorio.

Da tali circostanze, più che dalla diversa nazionalità delle parti, deriva il carattere internazionale della controversia e delle regole di diritto che devono essere applicate alla sua risoluzione. Infatti i neutrali hanno l'obbligo di non aiutare e di non per-

mettere che dai loro sudditi si aiutino i belligeranti. Lo Stato neutrale è responsabile non solo per quanto compia contro tale obbligazione nella sua qualità di Stato, ma anche per quanto non impedisca ad altri di compiere tali atti nel suo territorio.⁽¹⁾ Per quanto si compia in contraddizione con quell'obbligo, dai suoi sudditi fuori del territorio, lo Stato neutrale si libera da tale responsabilità, abbandonando la repressione di tali atti allo stesso belligerante interessato a reprimerli.

Così lo Stato neutrale sfugge alla sanzione, cui non potrebbe sfuggire negli altri due casi, di perdere i benefici e i privilegi della neutralità. Anche in tal caso però lo Stato neutrale, abbandonando gli atti dei suoi sudditi, che sono illeciti secondo il diritto internazionale e che sono stati commessi durante la guerra, al giudizio del belligerante interessato a reprimerli, non abbandona punto i suoi sudditi all'arbitrio di tale belligerante. La sua rinuncia alla tutela, corrisponde alla sua ripulsa di responsabilità, nei limiti della applicazione delle norme di diritto internazionale. Ogniqualevolta il belligerante devii dalla applicazione di tali norme, risorge la competenza dello Stato neutrale a tutelare diplomaticamente il proprio suddito, dopochè questo abbia invano domandato giustizia ai magistrati del belligerante in tutti i gradi di giurisdizione. Ma appunto perchè in questo caso si tratta, da parte di tali magistrati, di applicare norme di diritto internazionale che non sono uniformemente riconosciute e formulate da tutti gli Stati, così ne deriva, che tale azione dello Stato neutrale a tutela del proprio suddito, possa spiegarsi, e in realtà siasi spiegata finora e tuttora si esplichì, non solo per riparare a sentenze d'un magistrato del belligerante che siano attaccabili perchè pronunciate in violazione del diritto vigente nel territorio di quello, ma anche per ottenere la modificazione di sentenze che, conformi al diritto vigente nel paese dai magistrati del quale furono pronunciate, siano disformi dalle regole di diritto internazionale ritenute vigenti, circa lo stesso argomento, nel paese del neutrale interessato.

(1) Dal contesto della V^a Convenzione del 1907 circa i diritti e gli obblighi delle Potenze e delle persone neutrali nella guerra terrestre, risulta esclusa la responsabilità dello Stato soltanto nei casi nei quali la violazione avvenga ad insaputa, o colla presunzione di assoluta ignoranza delle sue autorità. — V. art. 2, 4, 6 e 7.

Da ciò son derivati sempre, in materia di preda, molti conflitti che hanno finito per avere una soluzione diplomatica o per non averne alcuna, non potendo arrivare ad una soluzione egualmente giuridica secondo il diritto dei due Stati interessati. Trattasi di una controversia di diritto internazionale; ma, poichè, rispetto alla materia di quella controversia, un diritto internazionale uniforme non è stato ancora codificato; ciascun paese ha adottato per conto proprio quelle norme che gli sono sembrate il tipo delle ottime regole di diritto internazionale relative a quella materia.

Ogni tribunale delle prede ha dunque presentato fino ad ora questo doppio carattere: di essere un organo nazionale, esercitante una funzione internazionale legittimamente quanto alla competenza, che è universalmente riconosciuta, ma non altrettanto quanto al diritto materiale usato per decidere concretamente i casi singoli, e che non è ancora un diritto internazionale uniforme, ma bensì un diritto nazionale corrispondente a ciò che lo Stato, dove il giudizio si svolge, crede che dovrebbe essere l'ottimo diritto internazionale uniforme. Esteriormente il caso presenta qualche analogia con quello del diritto internazionale privato. Anche qui, in quanto non esista ancora una codificazione uniforme, un magistrato nazionale decide controversie di carattere internazionale e le decide con norme di diritto nazionale corrispondenti a quelle che dovrebbero essere, secondo lo Stato che le sancisce, le ottime norme di un diritto universale uniforme in materia di diritto internazionale privato. Ma nei due casi si hanno due differenze sostanziali. Nel diritto internazionale privato, il giudice di uno Stato, sia applicando la legge positiva di questo, sia ispirando il proprio giudizio alle norme territoriali di carattere consuetudinario, indaga a quale legge dei varii territorii, dai quali un rapporto di diritto sotto diversi rispetti potrebbe considerarsi dipendente, tale rapporto debba essere sottoposto. Nei giudizi delle prede, invece si applica sempre dal giudice il diritto materiale proprio, cioè quello che il proprio legislatore considera come l'ottimo tipo di un diritto uniforme in materia di prede. Sicchè mentre nel diritto internazionale privato si applica la legge territoriale in quanto è criterio legale di competenza, per la scelta fra diritti materiali diversi, nel diritto delle prede si applica il diritto territoriale in quanto

è diritto materiale ed esclusivo di ogni altro. Inoltre nel diritto internazionale privato la scelta è fra l'applicazione di varie leggi territoriali dalle quali, secondo criteri diversi, può considerarsi dipendente il rapporto in questione, mentre nell'attuale giudizio delle prede si ha la giurisdizione del catturante e l'applicazione del suo diritto a navi straniere anche per atti compiuti fuori del territorio di ogni Stato, e perciò normalmente non suscettibili d'essere regolati se non che dal diritto della bandiera della nave catturata, oppure da un diritto uniforme internazionale.

Secondo taluni autori si dovrebbe prescindere da tali concetti nel trattare del fondamento giuridico delle prede fatte sui neutrali. Il commercio esercitato dai privati neutrali coi belligeranti, commercio di oggetti che siano o non siano di contrabbando di guerra, è, ad esempio, secondo lo Oppenheim, perfettamente lecito. Il sequestro del contrabbando di guerra, operato dal belligerante che ne sia danneggiato, contro il privato neutrale che lo trasporti, non è che un atto di protezione compiuto dal belligerante a propria tutela. E con quella cattura, il belligerante che la compie reprime un atto illecito secondo la legge propria e non già secondo il diritto internazionale.

Ma tutto ciò deriva da una sottigliezza, della quale non è difficile dimostrare la speciosa absurdità. La repressione del commercio di contrabbando, come quella della rottura del blocco, implica la facoltà, per ciascun belligerante, di compiere, in confronto dei neutrali, atti di autorità, dove, secondo il diritto comune internazionale, gli mancherebbe per compierli ogni giustificazione d'impero e di competenza. Un belligerante può ben considerare un atto d'un privato neutrale, lesivo dei suoi diritti e dei suoi interessi, e dichiarare colla propria legge punibile quell'atto. Ma gli manca ogni competenza per applicare quella sua legge punitiva a tali fatti illeciti od agli atti preparatorii di tali atti, in quanto si compiano fuori delle proprie acque territoriali o di quelle dell'altro belligerante sulle quali possa fare, durante la guerra, atto di ostilità e di occupazione.

Se il divieto di far commercio, con un belligerante, di contrabbando di guerra, derivasse per i neutrali esclusivamente dal diritto positivo particolare dell'altro belligerante, quel divieto non sarebbe suscettibile di sanzioni diverse, in sè e nel campo della

loro applicazione, da quelle che rafforzano in tempo di pace i divieti delle leggi doganali. Ma anche nei paesi che hanno sancito disposizioni circa l'immigrazione o disposizioni doganali di carattere protettivo o proibitivo, e che hanno adottato disposizioni proibitive ispirate da motivi politici (ad esempio la legge americana che proibisce l'entrata nel territorio di certe categorie di stranieri, e la legge russa che proibisce l'importazione di certe pubblicazioni ritenute sovversive), mentre nessuno può mettere in dubbio la applicabilità di tali leggi, anche agli stranieri, nel territorio, nessuno può sostenerne la legittima applicazione da parte dello Stato che le ha emanate, anche fuori del proprio territorio e delle proprie acque territoriali. Una nave da guerra russa od una nave da guerra americana, non potrebbe visitare nel Baltico o nell'Atlantico o nel Pacifico, fuori delle acque territoriali rispettive, una nave mercantile francese od inglese, per indagare se porti un carico di cinesi, o di saccarina o di pubblicazioni rivoluzionarie diretto agli Stati Uniti o alla Russia. Nemmeno la certezza acquisita, senza visita, della esistenza a bordo di tale carico illecito, potrebbe autorizzare la inchiesta in alto mare e tanto meno la cattura. E se, esercitando in tempo di guerra la visita di una nave mercantile neutrale in alto mare si scopre, invece od oltre al contrabbando bellico, anche un carico di contrabbando, nel significato pacifico della parola, diretto, anzichè al territorio del nemico, al territorio del belligerante che esercita in quel momento il diritto di visita, tale belligerante non avrebbe perciò il diritto di sequestrare quelle merci o di catturare per il trasporto di quelle persone, la nave neutrale in questione.

Se pertanto il divieto di far commercio di contrabbando di guerra, si potesse giustificare soltanto colle disposizioni proibitive della legge particolare del belligerante danneggiato, quel divieto non potrebbe avere nè carattere nè campo di applicazione diverso dai divieti di carattere doganale e politico vigenti in tempo di pace secondo le leggi del medesimo Stato. Ora tali ultimi divieti, che derivano dalla sola legge dello Stato che li sancisce, sono limitati nella loro applicazione al territorio ed alle acque territoriali di quello Stato e non possono mai farsi valere in via di prevenzione o di repressione al di là del limite delle acque territoriali. La salvezza di uno Stato può essere più gravemente

compromessa se entrano nel suo territorio oggetti infetti durante un'epidemia di peste o di colera, o scritti rivoluzionari in periodo di agitazioni politiche, che non se, in tempo di guerra, possa penetrare nel territorio del suo avversario un carico di contrabbando per opera di una nave neutrale. Eppure, mentre a prevenire e reprimere quest'ultimo atto in tempo di guerra, il belligerante interessato può agire anche in alto mare, a reprimere in tempo di pace gli altri atti illeciti prima accennati, non può agire se non che alla frontiera terrestre o nei limiti delle proprie acque territoriali.

Se pertanto i divieti sanciti dal diritto di guerra circa il commercio neutrale, derivassero soltanto dalla legge interna dei singoli belligeranti, ciascuno Stato neutrale cui appartenesse una nave mercantile che fosse stata oggetto in corso di viaggio di atti di autorità da parte di quel belligerante, potrebbe protestare e contestare la legittimità di quegli atti, ogniqualvolta fossero stati compiuti in alto mare, perchè, dato un divieto fondato esclusivamente sulla legge interna del belligerante, mancherebbe a questo ogni autorità di farlo valere fuori delle acque territoriali. Non può dipendere infatti dalla volontà di uno Stato, di modificare il carattere giuridico del mare, che fuori dei limiti territoriali, è sottratto ad ogni sovranità per natura sua e per volontà concorde di tutti gli Stati. Se in tempo di guerra a tale carattere, territorialmente negativo, del mare, si fa eccezione, e gli atti preventivi e repressivi dello Stato interessato vi diventano legittimi in confronto dei neutrali, ciò non può derivare dunque da una sola disposizione di legge dello Stato belligerante interessato a compierli, ma dal consenso di tutti gli Stati ⁽¹⁾, compreso quello a carico delle cui navi tali atti sono compiuti, concordi tutti nel far eccezione in tempo di guerra a quel carattere negativo del mare aperto, in quanto sia necessario per permettervi la san-

(1) Cf. Galiani. Dei doveri dei principi neutrali verso i principi guerreggianti e di questi verso i neutrali; Cap. IX § 14 e Lampredi. Del Commercio dei popoli neutrali in tempo di guerra; Parte I § 7 e 8; dove si vede che il dissidio fra loro riferivasi all'oggetto del divieto che secondo il primo era la vendita e secondo l'altro soltanto il trasporto, ma che rispetto a tale divieto entrambi ritenevano generale la proibizione, per effetto del " gius convenzionale d' Europa „.

zione delle norme del diritto di guerra, affidata ai singoli belligeranti (1).

Il concetto generico del contrabbando di guerra, e la giustificazione della competenza di ciascun belligerante a prevenire e reprimere gli atti di contrabbando compiuti o preparati dai neutrali anche in alto mare, sono di pertinenza del diritto internazionale e in questo e nel consenso generale degli Stati trovano la loro giustificazione. Questa deriva dal coincidere del divieto di ciascuno Stato belligerante, coll'adesione generica a quel divieto da parte degli Stati neutrali, che rinunciano, nei limiti di quello, alla immunità pretesa normalmente per le proprie navi mercantili in alto mare da ogni atto di autorità straniera. Tale è la giustificazione degli atti di autorità che, durante la guerra, le navi di un belligerante possono compiere in alto mare in confronto delle navi mercantili neutrali, e della giurisdizione che alle autorità costituite da quel belligerante compete, in dipendenza da quegli atti, sui privati neutrali e sulle loro merci, e non è contestata dagli Stati neutrali.

Ma mentre le nazioni, belligeranti e neutrali, sono state fino ad ora concordi circa la giustificazione della giurisdizione e circa la legittimità della competenza, così come sono organizzate e graduate dai singoli Stati belligeranti, non è mai stata eliminata fra loro una disparità specifica di diritto materiale circa i limiti del divieto. Concordi nel concetto fondamentale dei doveri dei neutrali, gli Stati sono restati tuttora discordi circa la estensione specifica di quei doveri, cioè circa l'estensione e la definizione dei commerci e dei trasporti che debbano esser vietati ai neutrali nei loro rapporti coi belligeranti. Da ciò son derivati sempre motivi

(1) Ciò è confermato dai termini delle Dichiarazioni di neutralità, che intimando ai sudditi rispettivi degli Stati che le emanano, la impossibilità di invocare la protezione del proprio paese in rapporto cogli atti eventualmente compiuti da loro in violazione della neutralità, riconoscono il carattere internazionale dell'obbligo e della sanzione. E poichè il primo non può essere che obbligo degli Stati neutrali, questi, non adempiendolo direttamente colla repressione materialmente impossibile degli atti dei propri sudditi, lo adempiono indirettamente colla proclamazione della neutralità e coll'abbandono della protezione nei limiti degli obblighi che quella derivano. V. Holland. *Letters upon War and Neutrality*. Londra 1909 pag. 95 e 98 e *The British proclamation of Neutrality*. Lettera al "Times", 12 ottobre 1911.

di ricorso da un tribunale delle prede ad un tribunale superiore o supremo dello stesso paese; e quando questo ne abbia confermato definitivamente il giudicato, conflitti diplomatici fra lo Stato belligerante al quale apparteneva la nave catturante, e lo Stato neutrale al quale apparteneva chi sia stato nelle cose proprie oggetto della cattura.

Quando il ricorso sia determinato dall'obiezione di mala applicazione delle regole relative agli obblighi dei neutrali, così come sono state sancite dallo Stato stesso belligerante, il giudizio del Tribunale superiore delle prede deve considerarsi, anche dallo Stato al quale appartiene il neutrale catturato, come definitivo. Ma quando il ricorso sia determinato da ciò: che le regole sancite dal diritto dello Stato belligerante e dai suoi giudici fedelmente applicate, circa gli obblighi dei neutrali, siano diverse da quelle vigenti nel paese neutrale interessato, allora sorge di necessità un conflitto che non può essere eliminato dal giudicato (definitivo dal punto di vista nazionale) del tribunale superiore delle prede, e che può essere risolto soltanto per via diplomatica. Ciascuno dei due Stati ritiene applicabile soltanto ed indiscutibilmente la formula della norma di diritto internazionale che è preferita dalla propria legge, perchè questa è, a dir così, la espressione nazionale di un sistema internazionale di facoltà e di obbligazioni, che, soltanto in quanto è internazionale, è ritenuto obbligatorio per tutti durante la guerra anche in alto mare ed applicabile a tutti per mezzo delle forze militari dei belligeranti.

2.

UNITÀ DI GIURISDIZIONE ED UNIFORMITÀ DI DIRITTO.

Da tali condizioni di diritto e di fatto doveva derivare la ispirazione delle riforme in materia di giudizio delle prede marittime. Dal punto di vista dell'ordinamento giudiziario, si invocava la trasformazione dei tribunali delle prede, di nazionali in internazionali; o, per lo meno, la istituzione di tribunali internazionali di appello. Con tali riforme si sarebbe eliminato l'inconveniente derivante dall'essere lo Stato catturante, in ogni giudizio di prede,

giudice e parte; si sarebbero date maggiori garanzie al catturato, già gravato dall'onere della dimostrazione della propria innocenza; e si sarebbe fatta corrispondere la internazionalità del collegio giudicante, alla internazionalità del diritto che questo avrebbe dovuto applicare.

Ma tale riforma rendeva necessaria anche quella del diritto materiale, cioè la codificazione uniforme dei diritti e degli obblighi dei neutrali nella guerra marittima. Senza questa ulteriore riforma, la prima nè sarebbe stata sufficiente ad ispirare con certezza, nei casi singoli, il giudizio; nè, dopo di questo, avrebbe potuto eliminare l'eventualità del conflitto diplomatico. Costituiti infatti i tribunali internazionali delle prede, o costituito il tribunale internazionale d'appello, queste magistrature si sarebbero trovate spesso nella necessità di dover scegliere fra formule diverse applicabili, con effetti sovente del tutto contrari fra loro, nei singoli casi concreti: la formula vigente nello Stato del catturante, o in quello del catturato, o in quello dei terzi Stati cui appartenessero alcuni dei giudici. Se gli Stati istituenti tali giudicature internazionali, avessero assegnato loro un criterio di scelta fra queste leggi, avrebbero determinato notevoli inconvenienti nella pratica, sia rendendo definitivo il prevalere delle formule legislative del belligerante per quanto eccessive, sia creando obblighi e privilegi diversi, e pur universalmente riconosciuti, per i singoli neutrali, determinati unicamente dalla legge e dalla tradizione dello Stato rispettivo. Se tali criteri di scelta fossero stati lasciati ai nuovi tribunali, questi si sarebbero di necessità trasformati in organi di una trasformazione laboriosa del diritto internazionale in questa materia, sollevando non poche obiezioni da parte degli Stati interessati. Questi invece non avrebbero potuto secondare e rispettare l'opera delle nuove magistrature, se non quando un accordo generale, simile a quello che ne creava e ne determinava la competenza, avesse loro assegnate le formule definitive ed uniformi delle regole di diritto che avrebbero dovuto applicare.

Come dal carattere internazionale del rapporto di neutralità derivava la necessità della istituzione di magistrature internazionali delle prede marittime, così dalla esistenza stessa di queste ultime, derivava la necessità di una codificazione uniforme dei diritti e degli obblighi dei neutrali. E così è avvenuto infatti nell'ordine cro-

nologico delle stipulazioni internazionali. Per molto tempo la istituzione di tribunali internazionali delle prede, è stata raccomandata invano. Ma quando quel voto cominciò ad essere esaudito dalla seconda Conferenza dell' Aja, non passarono due anni prima che un'altra Conferenza cercasse di provvedere almeno in parte alla codificazione uniforme del diritto che la nuova magistratura dovrebbe applicare.

Due progetti, uno tedesco e l'altro inglese, furono presentati alla seconda Conferenza dell' Aja. Il primo, mantenendo i tribunali nazionali di prima istanza, provvedeva alla istituzione, al principio di ogni guerra, di un' "Alta Corte internazionale delle prede", formata da due ammiragli appartenenti alle marine belligeranti e tre giudici della Corte permanente d'arbitrato dell' Aja. Il diritto di appello avrebbe dovuto competere alle parti in ogni caso, e la Corte suprema si sarebbe sciolta alla stipulazione della pace.

Il progetto inglese provvedeva invece alla istituzione di una "Corte permanente di appello internazionale", competente ad "applicare le leggi internazionali in materia di prede marittime fra le Potenze firmatarie".

L'appello alla Corte permanente non avrebbe potuto farsi se non dopo il giudizio della Corte suprema in materia di prede del paese belligerante. La Corte avrebbe dovuto applicare le disposizioni delle Convenzioni vigenti fra i due Stati, relative alla questione controversa; e, in quanto tali convenzioni non esistessero, giudicare *secondo l'opinione pubblica del mondo civile* (1), o, in difetto di quella, applicando i principii del diritto internazionale. I due progetti, disformi sotto più rispetti, servirono soprattutto come fattori determinanti il passaggio della riforma dei giudizi delle prede nel campo della attuazione pratica. E ne risultò la XII delle Convenzioni stipulate all' Aja nel 1907: "Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises".

(1) Progetto inglese presentato alla seconda Conferenza dell' Aja; art. 6: "A défaut d'une Convention, si toutes les nations civilisées, se trouvent d'accord sur un point juridique, la Cour devra rendre un arrêt conforme à cette opinion générale".

Où ces conditions n'existent pas, la Cour rendra sa décision en appliquant les principes du droit international".

Per il giudizio di prima istanza, la Convenzione (art. 1 e 2) conservava le giurisdizioni nazionali, ma nell'articolo 3 erano preveduti quattro casi nei quali dovrebbe essere possibile il ricorso alla Corte internazionale delle prede. Ciò sarebbe ammesso in ogni caso quando fosse in questione la proprietà di uno Stato o di un privato neutrale. Nel caso di proprietà nemica, lo stesso ricorso sarebbe ammesso quando si trattasse di merci caricate su navi neutrali; o di nave nemica catturata nelle acque territoriali di una Potenza neutrale, e tale potenza non avesse fatto di tale cattura l'oggetto di un reclamo diplomatico; o infine quando il reclamo si appoggiasse sulla affermazione che la cattura fosse stata fatta con violazione di una disposizione convenzionale in vigore fra gli Stati belligeranti, ovvero di una norma di diritto vigente nello stesso Stato catturante.

Alla nuova Corte superiore internazionale delle prede, era così attribuita una alta autorità, notevole per più rispetti. Non solo essa era dichiarata competente quando fosse parte della controversia un neutrale, o quando un neutrale vi fosse anche indirettamente interessato, ma ad essa era ammesso il ricorso, anche in casi nei quali nella controversia fossero parti soltanto i due belligeranti, e quando il catturato affermasse la violazione da parte del catturante delle regole sancite dalla propria legge. E così si riconosceva chiaramente il carattere internazionale, tanto di tali regole, quanto della materia da esse regolata.

La Convenzione si allontanava, nell'organizzazione della Corte, dal progetto tedesco che avrebbe voluto istituirla di volta in volta per la sola durata della guerra, e soltanto per opera dei due belligeranti, per adottare il concetto inglese di una permanente magistratura internazionale. Quanto alla facoltà del ricorso, l'articolo 4 si scostava invece dal progetto inglese, che avrebbe voluto riservare ai soli Stati la facoltà di adire la Corte internazionale, per avvicinarsi in parte al progetto tedesco che riteneva preferibile l'azione esercitata dai direttamente interessati. Era ammesso così il ricorso esercitato da uno Stato neutrale, quando la decisione dei tribunali nazionali abbia leso la proprietà sua o quella di un suo suddito, oppure se il reclamo dipenda dall'essere avvenuta la cattura d'una nave nemica nelle sue acque territoriali. Ma oltre a ciò, era consentito il ricorso anche ai privati neutrali, quando la sen-

tenza delle Corti nazionali d'un belligerante avesse leso le loro proprietà, ed ai privati nemici quando quella sentenza avesse lesa la loro proprietà caricata su nave neutrale, o caricata su nave nazionale, ma catturata in violazione di norme di diritto positivo vigenti nello Stato della nave catturante.

Al concetto inglese del privilegio di ricorso riservato allo Stato, era fatta però una parziale concessione anche nel caso dei privati neutrali, ammettendosi che lo Stato rispettivo possa interdire loro l'accesso alla Corte internazionale, sia in modo assoluto, sia sostituendosi a loro ed agendovi in loro vece e per proprio conto.

Dopo aver dato alla Corte internazionale il carattere e l'ufficio di un Tribunale supremo, la Convenzione disponeva (art. 6) che, ogniqualvolta quella Corte sia competente, il diritto di giurisdizione dei tribunali nazionali non possa essere esercitato in più di due gradi; lasciando al diritto del belligerante che ha effettuata la cattura, la facoltà di determinare se il ricorso alla Corte internazionale debba essere ammissibile dopo la decisione in prima istanza dei suoi tribunali delle prede, o soltanto dopo la decisione di appello (1).

La Convenzione determinava nel Titolo II l'organizzazione della Corte internazionale, e nel Titolo III le regole della sua procedura; ma non sfuggiva ai plenipotenziarii la necessità di determinare come la Corte avrebbe dovuto procedere nella ricerca delle norme di diritto applicabili ai casi singoli sottoposti al suo giudizio. A ciò riferivasi l'articolo 7 della Convenzione, che mentre d'un lato riconosceva la necessità di norme uniformi indipendenti da quelle vigenti nei singoli Stati, dall'altro cominciava a provvedervi con qualche criterio di indole generale. Se la questione di diritto da risolvere è preveduta da una Convenzione in vigore fra il belligerante la cui nave abbia operato la cattura, e la Potenza che sia od un suddito della quale sia parte nel litigio, l'articolo 7 disponeva che la Corte internazionale debba uniformarsi alle norme di tale Convenzione. In difetto di tali stipulazioni, la Corte dovrebbe applicare le "regole del diritto internazionale", e, quando

(1) In entrambi i casi resterebbe intatto ed evidente il vantaggio del catturato di poter sottrarre la decisione definitiva del suo caso al giudizio esclusivo delle autorità del catturante. V. R. A. Patterson. - The Declaration of London, nella *Contemporary Review*, July 1911, pag. 78.

regole generalmente riconosciute non esistano, decidere " secondo i principii generali del diritto e dell' equità „. Nel caso preveduto dell' articolo 3, 2° c., quando cioè il ricorso sia fondato sulla violazione di una disposizione legale emanata dal belligerante stesso la cui nave abbia effettuato la cattura, la Corte internazionale dovrebbe applicare rettamente tale disposizione male applicata dal giudizio nazionale di prima istanza; però colla facoltà di non tener conto, in materia di procedura, dei casi di decadenza stabiliti dalla legge del catturante, ogniqualvolta giudizi che le conseguenze di tali disposizioni siano nel caso concreto contrarie alla giustizia e all' equità.

L' articolo 7, insieme coll' articolo 15 relativo alla composizione della Corte, e con gli articoli 3 e 4 relativi alla competenza ed alla facoltà del ricorso, costituiva la parte più importante della Convenzione. Dal punto di vista del diritto materiale, quell' articolo era poi di tutti il più importante, perchè, in cospetto del contrasto fra la unica e suprema funzione giudiziaria internazionale, attribuita alla Corte, e le disformi codificazioni nazionali del diritto della guerra marittima, tentava di fornire alla Corte un criterio che le fosse di guida nella ricerca e nella scelta delle norme da applicare, indipendentemente dalle formule divergenti delle varie leggi nazionali.

Dalla possibilità di disporre con certezza di tali norme da applicare ai casi controversi, dipendeva anche la possibilità che la Corte riuscisse a corrispondere al compito che dalla Convenzione che la istituiva le sarebbe assegnato. Ciò induceva il delegato russo Teharykow e il delegato giapponese Tzuduki a fare espresse riserve in argomento nella seconda seduta della prima Commissione della Conferenza; riserve che indussero le due delegazioni ad astenersi poi dal voto e dalla firma della Convenzione.

Le disposizioni dell' articolo 7 non corrispondevano infatti, se non in piccola parte, a tale necessità di certezza circa il diritto da applicare. Nel caso di stipulazioni già esistenti fra i due Stati in questione, e in quello di contestazioni circa l' applicazione di norme vigenti nello Stato catturante, tale certezza pareva completa, ma in ogni altro caso continuava a mancare del tutto. La Corte avrebbe dovuto applicare " le regole del diritto interna-

zionale „, o, se non esistano regole generalmente riconosciute, “ i principii generali del diritto e dell'equità „. Quando il consenso degli Stati, o l'ampiezza e la costanza della consuetudine, potranno giudicarsi tali da giustificare il riconoscimento di un criterio preferito dalla Corte, “ come regola di diritto internazionale? „ E i “ principii generali del diritto e della equità „, ricercati ed affermati, con tanta ampiezza di arbitrio, dalla Corte, non attribuirebbero a questa un potere effettivamente legislativo, tale da non poter essere considerato con indifferenza da tutti gli Stati? E anche nei ricorsi relativi alla applicazione delle norme vigenti nello Stato catturante, agirebbe la Corte soltanto per verificare la retta applicazione di tali norme, e per integrarle eventualmente secondo la volontà, da essa presunta, del legislatore nazionale, od anche per modificare i risultati di tale volontà, quando li giudichi contrarii “ ai principii generali dal diritto e dell'equità? „ (1).

Tali dubbi erano sollevati all' Aja, nella seconda seduta della prima commissione, dal delegato belga van den Heuvel. Egli domandava: “ Est ce que la Cour sera juge de la legalité internationale des dispositions nationales, que peut avoir Prises un belligérant capteur, soit sur des questions de fond, soit sur des questions de procedure? Ainsi, dans le cas où un neutre protesterait contre une disposition légale du capteur, la Cour des prises est elle autorisée à décider que cette disposition ne peut avoir d' effet parce qu' elle est contraire aux dispositions du droit conventionnel, aux principes généraux du droit international, et aux règles de l' équité? „ Il relatore Renault rispondeva che certo in questo senso la disposizione dovrebbe essere interpretata. Da ciò risultava che l' articolo 7, oltrechè dare alla futura Corte internazionale delle prede, qualche criterio generale per la scelta delle regole da applicare, rendeva più evidente la necessità di provvedere perchè tali norme, indipendentemente dalle ricerche della Corte suprema

(1) V. The Declaration of London. Objections and Answers. — Published by the Declaration of London Ratification Committee. London 1911, N.º 1 pag. 3-10.

F. E. Bray, British Rights at Sea, under the Declaration of London. — London, King, 1911 pag. 16 e 17, e N. Bentwich The declaration of London. London. Sweet and Maxwell. 1911. Introduction pag. 1-43.

delle prede, e prima che questa fosse costituita, fossero uniformemente codificate nel diritto positivo internazionale.

Tale unificazione doveva dunque considerarsi come una questione pregiudiziale per l'attività della nuova Corte internazionale. A ragione il professore Holland, parlando sui "Proposed Changes in Naval Prize Law", in una seduta dello scorso giugno della "British Academy", affermava che la istituzione di un Tribunale internazionale delle Prede deve seguire, anzichè precedere, un accordo circa il diritto che tale Corte dovrebbe applicare (1). Quasi contemporaneamente la stessa necessità era fatta notare anche in una protesta della "Chamber of Shipping", del Regno Unito, che si opponeva all'abbandono dei vantaggi derivanti ai neutrali sudditi britannici dalla possibilità dell'appoggio diplomatico e militare del loro governo nei casi di sentenze in materia di prede considerate ingiuste, in cambio di una codificazione incompleta e di una magistratura non bene costituita.

Di tale necessità di codificazione, resa più evidente dalla XII Convenzione del 1907, si faceva interprete il governo britannico, promuovendo con una Circolare del 28 febbraio 1908, una Conferenza che doveva avere il programma di raggiungere un accordo degli Stati circa i principii generalmente riconosciuti di diritto internazionale nel senso dell'articolo 7, § 2 di quella Convenzione (2). Il governo britannico giustamente notava che i poteri della Corte internazionale delle prede sarebbero stati effettivamente tanto più estesi, quanto maggiore fosse restata la incertezza circa le regole che quella Corte avrebbe dovuto applicare. Tale codificazione sembrava pertanto agli iniziatori della nuova Conferenza il mezzo migliore per toglier di mezzo le maggiori difficoltà che si opponevano alla accettazione generale della Corte internazionale delle prede. L'iniziativa inglese tendeva dunque a

(1) V. la traduzione fr. "Changements proposés au droit des prises maritimes" nella Revue de dr. internat. et de lég. comparée, 1911 f.o 4 pag. 337 - 355. spec. pag. 340, l. dove l'A. particolarmente critica il "lasciare la briglia sciolta alla Corte suprema delle prede".

(2) "A défaut de telles stipulations (preesistenti fra i due Stati interessati) la Cour applique les règles du droit international; si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux du droit et de l'équité".

completare, o per lo meno a far progredire, in proporzioni assai notevoli, quella Codificazione del diritto marittimo di guerra e specialmente di quello relativo alla neutralità, che in qualche parte era stata già preparata dalle consuetudini, e in minori proporzioni iniziata nelle stipulazioni internazionali.

Per poter giudicare del valore della iniziativa britannica, e della importanza della codificazione da quella invocata, importa dunque considerare a quali norme certe di diritto avrebbe potuto ricorrere la Corte internazionale delle prede, indipendentemente dall'opera della Conferenza di Londra; e successivamente giudicare i nuovi elementi da questa aggiunti al diritto positivo internazionale.

3.

ELEMENTI DI DIRITTO UNIFORME.

I più antichi e più generali elementi di diritto internazionale positivo, cui la nuova Corte internazionale avrebbe potuto ricorrere con certezza, indipendentemente da ogni ulteriore codificazione, erano contenuti nella Dichiarazione di Parigi del 16 aprile 1856 che, come disse il conte Walewski, facendone la proposta nella seduta del 4 aprile del Congresso di Parigi, "costituiva un progresso notevole nel diritto delle genti ed era destinata ad essere accolta dal mondo intero con un sentimento di viva riconoscenza". Insistendo allora sulla importanza delle nuove stipulazioni proposte al Congresso, il conte Walewski così continuava: "Le Congrès de Westphalie a consacré la liberté de conscience; le Congrès de Vienne l'abolition de la traite de noirs, et la liberté de la navigation des fleuves; il serait digne du Congrès de Paris de mettre fin à des trop longues dissidences, en posant les bases d'un droit maritime uniforme en temps de guerre".

La proposta francese raccolse nella seduta del 14 aprile l'adesione di tutti i plenipotenziarii, colla specificazione, espressa dal conte Orloff, plenipotenziario russo, che la nuova codificazione non dovesse essere obbligatoria se non nei rapporti fra le Potenze che avessero partecipato a prepararla, o vi avessero successiva-

mente aderito. Così furono approvate senza difficoltà le quattro regole costituenti la Dichiarazione di Parigi: — “ 1. La corsa è e rimane abolita. — 2. La bandiera neutrale copre la merce nemica, eccettuato il contrabbando di guerra. — 3. La merce neutrale, ad eccezione del contrabbando di guerra, non è catturabile sotto bandiera nemica. — 4. I blocchi, per essere obbligatori, devono essere effettivi, cioè mantenuti da una forza sufficiente per interdire realmente l'accesso del litorale nemico. — La presente Dichiarazione non è e non sarà obbligatoria se non che fra le Potenze che vi hanno o vi avranno aderito „.

Il conte Walewski aveva a buon diritto, nel proporre la Dichiarazione, invocato l'esempio del Congresso di Westfalia. Infatti se non può affermarsi che questo abbia, come egli disse, consacrata la libertà di coscienza, è vero però che tale libertà ebbe in Europa da quel Congresso il suo primo e parziale riconoscimento. Così non era sperabile che d'un tratto il Congresso di Parigi rinnovasse e codificasse completamente il diritto della guerra marittima, ma soltanto che, affermando la necessità di quella codificazione, iniziasse, colla sanzione di qualche norma fondamentale, un'opera che avrebbe poi dovuto attendere dal tempo e dall'azione concorde della scienza e della diplomazia, il suo ulteriore sviluppo.

Il Congresso di Parigi infatti, affermava in generale la necessità della codificazione del diritto della guerra marittima (1), e, colla Dichiarazione del 16 Aprile, la iniziava, assegnando alle Potenze firmatarie il doppio compito di estendere il campo di impero delle nuove norme procurando l'adesione unanime degli Stati che non avevano partecipato a formularle, e di rendere, mediante la adozione di altre norme, sempre più completa quella codificazione.

Il primo fine è stato raggiunto senza difficoltà, poichè le tre potenze di civiltà europea che non avevano voluto aderire alla

(1) Les plenipotentiaires ecc. Considérant: que le droit maritime, en temps de guerre, a été pendant longtemps l'objet de contestations regrettables, que l'incertitude du droit et des devoirs en pareille matière donne lieu, entre les neutres et les belligérants, à des divergences d'opinions qui peuvent faire naître des difficultés sérieuses et même des conflits; qu'il y a avantage, par conséquent, à établir une doctrine uniforme sur un point aussi important.....

Dichiarazione: gli Stati Uniti, la Spagna ed il Messico; finirono, l'ultima per aderirvi, e le altre due per conformarvisi anche indipendentemente da una esplicita adesione. Gli Stati Uniti e la Spagna, trovandosi in guerra nel 1898, si uniformarono infatti alla Dichiarazione (1) come vi si uniformarono nel 1904 il Giappone e la Russia, sicchè può dirsi ormai che le quattro regole del 1856 formino parte del diritto internazionale positivo vigente nell'intero mondo civile.

Tale affermazione è però stata ripetutamente contestata, non solo nei riguardi degli Stati Uniti, ma anche in quelli degli Stati firmatarii od esplicitamente aderenti alla Dichiarazione. Questa, si è detto anche recentemente in Inghilterra, è stata successiva all'Atto generale del Congresso di Parigi, e non è fra gli atti separati ma annessi a quel trattato, nè contiene una clausola relativa alla ratifica; sicchè deve considerarsi piuttosto come una enunciazione di principii, che non come una convenzione. Inoltre, si aggiungeva: "la guerra che abroga ed annulla le obbligazioni convenzionali reciproche dei belligeranti, a più forte ragione deve togliere di mezzo quegli obblighi più deboli e meno solenni che derivano, anzichè da un Trattato, da una semplice Dichiarazione...". Che la guerra debba in tal caso produrre tale conseguenza, sembrava così evidente a qualche polemista inglese, da dichiarare che ogni discussione su tale argomento, debba considerarsi una disputa oziosa.

Ma tali obiezioni, deboli anche in quanto riguarda il carattere obbligatorio della Dichiarazione di Parigi, sono del tutto futili quanto al suo annullamento per effetto della guerra fra due Stati aderenti. Quantunque non ratificata, la Dichiarazione conserva il valore di una autorevole affermazione di principii, tanto più quando per oltre mezzo secolo, a quei principii si è uniformata la condotta degli Stati firmatarii, e questi hanno continuato ad accettare le adesioni di altri Stati che non avevano partecipato alla redazione e non avevano immediatamente o successivamente aderito (2). Quanto

(1) V. Proclama del Presidente degli Stati Uniti del 26 aprile 1898....
"the policy of the Government will be, not to resort to privateering, but to adhere to the rules of the Declaration of Paris...".

(2) V. Gibson Bowles. *Sea Law and Sea Power*. London, Murray, 1911, p. 100 e 101 e Norman Bentwich. *The Declaration of London*. London Sweet and Maxwell; pag. 3 e 4.

poi al caso di guerra, invocato come determinante l'abrogazione, a dir così, automatica delle obbligazioni convenzionali, chi lo invocava avea dimenticato che ciò non può affermarsi per le convenzioni stipulate appunto per codificare il diritto di guerra. Tali convenzioni, valide ma inoperanti durante la pace, appunto nella guerra trovano la occasione determinante tutta la loro attiva applicabilità. E pertanto la eventualità considerata da taluno come una causa di annullamento della Dichiarazione di Parigi nei rapporti fra i belligeranti, non è invece che la condizione, dalle parti stesse preveduta, nella quale la Dichiarazione deve effettivamente ispirare e dirigere e moderare la loro attività bellica.

Quanto poi agli Stati Uniti, tutta la loro condotta, dianzi ricordata, dimostra come la Dichiarazione vi sia considerata ormai un elemento di diritto internazionale universale. È vero che gli Stati Uniti non hanno aderito alla Dichiarazione di Parigi, nè si può citare rispetto a quella un atto del governo americano che equivalga ad una ratifica corrispondente alle condizioni volute dalla Costituzione di quella Repubblica. Ma le dichiarazioni fatte al principio della guerra contro la Spagna, le disposizioni del " Naval War Code „ del 1900, e quelle del Progetto di Codice che i delegati americani alle Conferenze del 1907 e 1908 erano incaricati di presentare " as a tentative formulation of the rules which should be conserved „, dimostrano come quelle regole del 1856 siano ormai considerate dal Governo americano; e come questo non possa avere difficoltà a considerarle quali parti integranti del diritto internazionale vigente e qual punto di partenza di ogni codificazione ulteriore. È vero che il Codice Navale bellico americano del 1900, è stato abrogato nel 1904; ma ciò avvenne per motivi indipendenti da quelle disposizioni; tanto che l'ammiraglio Mahan poteva, anche dopo quella abrogazione, affermare che: " The principle enunciated by the Declaration of Paris that the neutral flag covers the goods, is for ever secured. „.

Mentre veniva facendosi a poco a poco unanime il consenso nelle regole adottate dal Congresso e contenute nella Dichiarazione di Parigi, non cessavano gli sforzi diretti ad estenderne e renderne più completo il contenuto; anzi l'argomento addotto da taluni Stati a giustificazione del proprio dissenso dagli Stati firmatarii della Dichiarazione, non era quello della soverchia libe-

ralità delle nuove norme di diritto marittimo, ma il giudizio che queste non fossero abbastanza liberali nella tutela della proprietà privata.

Le obiezioni di carattere generale sollevate dagli Stati Uniti contro la Dichiarazione, non si riferivano poi al suo contenuto, ma bensì alla sua forma. " Una semplice dichiarazione, redatta da un Congresso di rappresentanti d'alcune Potenze, scriveva il Segretario di Stato Marcy al ministro degli Stati Uniti in Francia, non è un atto che possa mandarsi al Senato per la ratifica; soltanto se venisse comunicato da ciascuno dei governi aderenti in forma autentica, la difficoltà potrebbe essere superata, perchè in tal guisa l'atto in questione assumerebbe il carattere di un contratto „. Quanto al contenuto della Dichiarazione, il governo degli Stati Uniti non trovava obiezioni alle regole 2, 3 e 4, che avrebbe volentieri accettate, ma soltanto alla prima, relativa alla abolizione della corsa, che avrebbe voluto completata dalla seguente disposizione: " e la proprietà privata dei sudditi e cittadini di un belligerante, sarà esente in alto mare dalla cattura da parte delle navi da guerra dell'altro belligerante, fatta eccezione del contrabbando di guerra „.

Poichè tale aggiunta in favore della proprietà privata dei belligeranti, non è stata accolta dalle altre Potenze, gli Stati Uniti rifiutarono la loro adesione alla abolizione della corsa. E tale dissenso particolare bastava senz'altro a rendere impossibile l'adesione degli Stati Uniti agli altri punti della Dichiarazione, dai quali del resto il loro Governo non dissentiva. Infatti nella seduta del Congresso di Parigi del 16 aprile 1856 (1) su proposta del conte Walewski, i plenipotenziarii, riconoscendo che era di interesse comune la indivisibilità dei quattro principii menzionati nella Dichiarazione, convenivano che le Potenze firmatarie o successivamente aderenti, non potessero prender parte in avvenire ad alcun accordo relativo al diritto marittimo in tempo di guerra, che non si fondasse ad un tempo su tutti quattro i principii enunciati nella Dichiarazione (2). Ciò determinava il dissenso,

(1) V. Protocollo N. 24.

(2) F. R. Stark, *The abolition of privateering and the Declaration of Paris* - N. York. 1897. *Studies in History, Economics and public law* edit. by the Columbia University, Vol. VIII n. 3 pag. 143, 4 — The "indi-

apparentemente completo, degli Stati Uniti e degli altri Stati che, d'accordo con quelli, avrebbero voluto proclamare la completa immunità della proprietà privata, così nemica come neutrale, dalla cattura, fatta eccezione del contrabbando di guerra⁽¹⁾.

La politica degli Stati Uniti parve costante nel patrocinio di questa idea, fino alla prima Conferenza della pace, alla quale i loro delegati presentarono una lunga memoria in questo senso. La Conferenza non giudicò che la discussione di tale proposta rientrasse nei limiti del programma assegnatole, ma espresse il voto che formasse parte del Programma di una Conferenza successiva. Ripresa nel 1907 la iniziativa americana, questa fu sostenuta senza riserve dall'Italia e dall'Austria-Ungheria; ed anche dalla Germania, colla riserva che prima fossero risolte le questioni relative al contrabbando ed al blocco; ma fu combattuta dalle delegazioni francese, britannica, russa e giapponese; e ne risultò nell' "Atto finale" soltanto il voto "que l'élaboration d'un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime, figure au Programme de la prochaine Conférence et que, dans tous les cas, les Puissances appliquent, en tant que possible, à la guerre sur mer, les principes de la Convention relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre".

L'iniziativa inglese del 1908, fece sì che la ulteriore codificazione un anno prima invocata, non fosse riservata alla terza Conferenza dell'Aja, ma assegnata, indipendentemente da questa, come programma esclusivo alla Conferenza di Londra. Ma era evidente fin d'allora che, per effetto di mutate condizioni di fatto, dalle discussioni della attesa Conferenza, non sarebbe risultata l'accettazione delle proposte radicali fatte dagli Stati Uniti nel 1856 e ripetute nel 1899.

Lo sviluppo delle flotte dei grandi Stati nuovi, ha modificato

visibility" of the four principles is, to say the least, unnatural; it was at any rate a questionable policy to bind themselves "not to enter, for the future, into any arrangement concerning the law of neutrals, which does not rest on all four of the principles of the said Declaration"; the reason for coupling principles 1 and 2 was not a logical, but a diplomatic one ..

(1) V. Quarterly Review, January 1911, The immunity of Private property at sea. I. Historical, pag. 15-19.

profondamente la potenzialità offensiva delle marine militari e la rispettiva vulnerabilità delle marine mercantili. E mentre in Inghilterra si attenuava la ripugnanza a garantire l'immunità dalla cattura marittima della proprietà privata, eccettuato il contrabbando di guerra, negli Stati Uniti e in Germania l'entusiasmo per quella immunità si veniva intiepidendo. Il mutamento andava diventando così completo in un senso nella Gran Bretagna, che nell'aprile del 1911 Lord Avebury proponeva e la Camera di Commercio di Londra approvava, una mozione in favore della immunità della proprietà privata in mare dalla cattura e dalla confisca. E gli argomenti addotti dall'oratore in favore della mozione, erano dedotti appunto da quelle mutate condizioni di fatto che si sono dianzi accennate.

La Gran Bretagna ha ancora la più potente delle flotte militari, ma possiede di gran lunga la più importante e numerosa fra le marine mercantili. Dispone dunque di un'arma potente, ma possiede anche un vastissimo bersaglio esposto alle offese delle armi altrui: una marina mercantile di 11,000,000 di tonnellate contro una di 3,000,000 della Germania, ed un movimento di importazione di 12 miliardi e mezzo di franchi, contro 7 miliardi e mezzo di importazioni tedesche. Contro questo commercio così grande e diffuso, deriva una minaccia costante e dovunque temibile dalle squadre, potenti come non erano state mai, dei possibili avversarii, rafforzate dalle navi ausiliarie che, con maggiore efficacia, hanno sostituito i corsari di altri tempi. E la minaccia è tanto più grave per un paese che riceve tutte le importazioni per mare, e che dalle importazioni di derrate alimentari e di materie prime, vede dipendere la sicurezza dei mezzi di sussistenza delle sue popolazioni e dell'alimento delle sue industrie.

Ma mentre in Inghilterra si faceva sempre più forte una tendenza favorevole a quelle proposte americane che i delegati britannici avevano combattute anche alla seconda Conferenza dell'Aja⁽¹⁾, in Germania e negli stessi Stati Uniti diventava più accentuata la tendenza a far valere in futuro le stesse obiezioni, anche se la Gran Bretagna vi avesse del tutto rinunciato.

Dal giorno della stipulazione del Trattato del 1785 fra la

(1) Sir J. Macdonnell. *Some plain reasons for immunity from capture of private property at sea.* London. Murray, 1910.

Prussia e gli Stati Uniti, l'una e l'altra Potenza, che del resto, nelle successive convenzioni del 1799 e del 1828 non avevano riprodotto la disposizione dell'articolo 23 di quel Trattato, si sono, dal punto di vista militare e soprattutto da quello delle forze navali, completamente trasformate. Entrambe hanno creata una marina militare che allora faceva loro del tutto difetto. Dopo la guerra del 1866, durante la quale Prussia, Austria ed Italia rispettavano la proprietà privata del nemico, la flotta germanica e quella degli Stati Uniti sono diventate, dopo quella britannica, le più potenti del mondo. Collo sviluppo di questa potenza coincideva il manifestarsi di una decisa ripugnanza, che affermavasi in Germania, per la immunità della proprietà privata. Una tendenza analoga affermavasi, contemporaneamente anche negli Stati Uniti, dove l'ammiraglio Mahan, che nel 1899 aveva proposto all'Aja la abolizione del diritto di cattura, dieci anni dopo aveva mutato completamente di opinione. Sulla fine del 1910, egli infatti scriveva: *Completely disorganizing the conditions of business, which will result from the exercise of the right of maritime capture, has always constituted a very important and often, if not always, a decisive pressure. To bring the pressure of war to bear upon the whole population, and not merely upon the army in the field, is the very spirit of modern warfare. It may safely be asserted to be the least inhuman of all the inhumanities of war, because the danger of it deter from war and because, while hostilities are proceeding, it tends most to make the war unpopular and so to hasten peace* „.

Gli argomenti contro l'immunità della proprietà privata nella guerra marittima, persistono dunque, ma la loro proclamazione e la loro difesa geograficamente si spostano; tendono a rinnegarli gli Stati che prima li professavano, e ad affermarli quelli che in tempi non remoti li combattevano (1). Sicchè non è improbabile che anche in una guerra futura, come durante le ostilità contro la Turchia, l'Italia stessa, che aveva affermato quel principio nelle sue leggi, si trovi nella impossibilità di applicare al proprio avversario, per

(1) Hans Wehberg. *Capture in War on land and sea*, translated from *Das Beuterecht im Land und Seekriege*. Introduction by John M. Robertson, M. P. pag. X, XX, XXI, XXXIV e XXXV, e pag. 179, 180.

ragioni di reciprocità, le disposizioni dell'articolo 211 del Codice per la marina mercantile (1).

Il diritto di guerra marittimo, pur progredendo nella sua Codificazione, difficilmente arriverà alla riforma radicale che gli Stati Uniti avevano considerato nel 1856 come una condizione per poter aderire alla Dichiarazione di Parigi (2). Tanto più importante e difficile resterà dunque il compito delle Corti e specialmente di quella internazionale delle Prede, e tanto più manifesta sarà per risulterne la necessità della codificazione delle norme che da quella si dovranno applicare.

Un contributo notevole a tale codificazione è stato recato dalla stessa Conferenza dell'Aja del 1907, che istituiva la Corte delle Prede, anche colla XIII Convenzione relativa ai diritti e ai doveri dei neutrali nella guerra marittima. Tale Convenzione affermava l'obbligo dei belligeranti di rispettare il territorio e le

(1) " La cattura e la preda di navi mercantili di nazione nemica per parte delle navi da guerra dello Stato, saranno abolite in via di reciprocità verso quelle Potenze che adotteranno eguale trattamento a favore della marina mercantile nazionale. Il trattamento di reciprocità dovrà risultare da leggi locali, da convenzioni diplomatiche, o da dichiarazioni fatte dal nemico prima del cominciamento delle ostilità „ Ap-punto per la mancata certezza della reciprocità, il Ministero italiano della Marina notificava (Gazzetta Ufficiale, 4 Ottobre 1911) il 4 Ottobre 1911 che " non essendo intervenuto da parte della Turchia alcun atto che dimostrasse il proposito di esonerare da preda e da cattura le navi mercantili italiane durante le ostilità, ed avendo anzi la Turchia esercitato per la prima atti di preda in danno del naviglio mercantile italiano, il governo italiano, valendosi della facoltà conferitagli dall'art. 211 del C. M. M., si riserva di esercitare prede e catture sulle navi mercantili turche. „ Contemporaneamente erano diramate ai comandi di porto istruzioni a termini delle quali " le navi turche in porto al momento della dichiarazione di guerra, od entranti in porto senza averne conoscenza, dovevano essere autorizzate a procedere senza impedimento verso le acque turche o la loro destinazione; tutte le altre navi turche dovevano essere catturate; alle navi turche entranti in porto per burrasca, doveva concedersi il tempo strettamente necessario per poter riprendere il viaggio senza pericolo; e si chiederanno istruzioni al Ministero della Marina circa il trattamento delle merci neutrali caricate a bordo delle navi catturate „.

(2) Filippini. A proposito della Conferenza di Londra. Rivista Marittima, Dicembre 1909 pag. 475, 476.

acque territoriali dei neutrali, tanto nei riguardi della visita e della cattura (art. 1-3), quanto in quelli della costituzione di tribunali delle prede (art. 4) o della formazione di basi di operazioni. I limiti dell'obbligo di sorveglianza e della responsabilità dello Stato neutrale per gli atti compiuti o preparati nel suo territorio, sono definiti (art. 7-9); e definite le condizioni e i limiti così del passaggio e del soggiorno delle navi belligeranti nelle acque territoriali dei neutri (art. 10-16) come del riparo di avarie e del rinnovamento di provvigioni e di equipaggio nei limiti di quelle acque, (art. 17-20) e dell'entrata di prede in porti neutrali (art. 21-23). Disponendo circa gli obblighi di sorveglianza dei neutrali (art. 25-26) e in particolare circa quello di internare per tutta la durata della guerra, le navi militari dei belligeranti indebitamente restate nelle loro acque (art. 24), la Convenzione affermava che gli atti del neutrale conformi a tali obblighi non dovessero considerarsi mai come poco amichevoli dal belligerante le navi del quale ne fossero state oggetto.

Anche dopo questa Convenzione però, molte lacune restavano nella legislazione internazionale relativa alla guerra marittima e persistevano molte incertezze di interpretazione, cui eransi prestate nella pratica le regole antecedentemente codificate⁽¹⁾. Fra le prime la questione del contrabbando di guerra e dei criterii per definirlo, questione soprattutto importante, per l'azione della Corte internazionale delle prede, non fu risolta dalla Conferenza che istituiva quella Corte. Fra le seconde, la questione del blocco, rispetto al quale le regole del 1856 non erano tali da togliere ogni incertezza. La Conferenza del 1907 tanto lo riconobbe, e tanto di tali incertezze valutò l'importanza, da ammettere che v'era fra le delegazioni così grave diversità di vedute, da togliere la lusinga che la discussione potesse giungere ad un pronto risultato. Così avvenne anche a proposito della distruzione delle prede fatte sui neutrali. La codificazione del 1907 non è stata dunque e non ha potuto essere considerata se non che " un excellent point de départ „ come la

(1) Bray, *British Rights at sea under the Declaration of London*. London, King, 1911 pag. 16 e 17 e J. P. Bate, *An elementary account of the Declaration of London and some kindred matters*. London, Longmans, 1911, pag. 74.

ha definita il Bustamante⁽¹⁾, per procedere verso quella più completa codificazione, dopo l'adozione della quale avrebbe potuto costituirsi e giudicare la Corte internazionale delle prede.

Anzi dopo la Conferenza del 1907, tanto più urgente appariva tale ulteriore codificazione. « È certo, scriveva il Westlake⁽²⁾, che la Corte internazionale, istituita in tali condizioni del diritto positivo, sarebbe stata investita della missione invocata da Pufendorf, con piena fiducia nella moderazione che avrebbe saputo dimostrare nell'esercitarla ».

Tanta latitudine di autorità non potrebbe essere conferita però ad una simile magistratura internazionale, se non in quanto si riferisca alla formazione di una giurisprudenza relativa ai punti secondarii, od ai casi difficilmente disciplinabili con norme di carattere generale; ma l'abbandonare all'arbitrio della Corte i punti controversi di maggiore importanza, circa i quali la Conferenza stessa non aveva potuto venire ad un accordo, equivaleva a spostare la difficoltà con diminuzione delle garanzie dei singoli Stati. Questi infatti, che non avevano adottato certe norme in una Conferenza, nella quale il rispettivo dissenso di ciascuna rappresentanza sarebbe bastato a sottrarre lo Stato rispettivo all'obbligo di rispettarle e perfino di riconoscerne l'esistenza, avrebbero accettato anticipatamente quelle soluzioni imprevedibili che la Corte sarebbe stata per dare alle controversie concrete, in base a norme dalla Corte stessa liberamente qualificate come regole di diritto internazionale. Era evidente che gli Stati difficilmente si sarebbero indotti ad affrontare tale eventualità e che il complemento della codificazione restava anche il mezzo più sicuro per rendere certa la istituzione e possibile l'attività della Corte internazionale delle prede.

(1) A. S. De Bustamante y Sirven. - *La Seconde Conférence de la Paix*. Paris, Larose. 1909 pag. 585.

(2) J. Westlake. *International Law. Part. II: War*. - Cambridge University Press. 1907 pag. 295.

4.

LA CONFERENZA DI LONDRA — IL BLOCCO.

Da tale pensiero è stato ispirato il governo britannico nel promuovere, il 4 marzo 1908, la Conferenza di Londra. L'articolo VII della XII Convenzione del 1907, lasciava effettivamente alla futura Corte internazionale delle prede anche la facoltà di fare la legge. La Convenzione, allo studio ed alla stipulazione della quale l'Inghilterra invitava le maggiori Potenze marittime, avrebbe dovuto ridurre le attribuzioni di quella Corte, alla sola funzione di applicarla. E tanto più necessaria sembrava tale riduzione di competenza, inquantochè alla costituzione della Corte internazionale era stato dalla seconda Conferenza dell'Aja provveduto in modo da togliere alle parti quella facoltà della scelta, di caso in caso, dei giudici, che è loro ancora conservata sempre nel caso dei tribunali arbitrali.

Tale era il fine del governo britannico nel promuovere e tale doveva essere il compito della Conferenza nel formulare la nuova codificazione, come è affermato nel preambolo stesso della Dichiarazione (1) che è stata il risultato dei suoi lavori.

Per seguire le classificazioni contenute nell'articolo 7 (2), i delegati britannici, preparando, colla cooperazione d'un delegato francese, i materiali per la Conferenza, avevano pensato di dividere l'opera di questa in due parti ben distinte: la constatazione cioè del diritto comune esistente, e la codificazione relativa a tutto quanto non presenti ancora uniformità di norme espresse o di

(1) *Miscellaneous Papers N. 41909 Cd. 4554. Correspondence and Documents respecting the International Naval Conference: " Considérant l'invitation par laquelle le Gouvernement britannique a proposé à diverses Puissances de se réunir en Conférence afin de déterminer en commun ce que comportent les règles, généralement reconnues, du droit international, au sens de l'article 7 de la Convention du 18 octobre 1907 relative à l'établissement d'une Cour internationale des Prises..... "*

(2) "la Cour applique les règles du droit international. Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux du droit et de l'équité .."

consuetudini. Ma fu poi constatata la impossibilità di seguire questo metodo, sia per la difficoltà di ottenere la unanimità dei plenipotenziarii circa i punti più controversi, sia perchè, anche nell'accogliere regole già di applicazione universale, accadeva sovente di recarvi qualche lieve modificazione od amplificazione, che, pur essendo in perfetta armonia collo spirito della regola stessa, poteva autorizzare alcuni Stati a non considerarla più come parte del diritto già esistente, perciò solo che non coincideva in tutto col loro diritto particolare in materia di prede. Perciò fu abbandonata l'idea di distinguere in due Atti diversi le regole nuove e le constatazioni delle regole universali già esistenti; e si è preferito redigere un Atto solo contenente le regole ritenute dalla Conferenza corrispondenti allo stato attuale del diritto della guerra e del commercio marittimo.

Evitate così le contestazioni che avrebbero potuto derivare dalle discussioni circa l'adozione di regole nuove, si provvedeva d'altronde ad evitare anche le contestazioni che avrebbero potuto sorgere circa la preesistenza e l'autorità delle regole vecchie (1), iniziando la Dichiarazione con questa disposizione preliminare: "Le Potenze firmatarie sono concordi nell'ammettere che le regole contenute nei capitoli seguenti corrispondono in sostanza ai principii generalmente riconosciuti di diritto internazionale". In tal guisa restavano bensì esclusi dalla Dichiarazione i punti

(1) V. Bray. *British Rights at Sea under the Declaration of London*. London. King, 1911, pag. 52, dove è citato un brano del Rapporto dei delegati britannici a Sir Edward Grey. In tale rapporto si riferisce come la disposizione dell'articolo 12 della Convenzione per l'adattamento della Convenzione di Ginevra alla guerra marittima, fosse definita dai rappresentanti britannici alla seconda conferenza della pace come una rinnovazione nella dottrina e nella pratica del diritto internazionale, mentre i rappresentanti della Francia e d'altre Potenze sostenevano che il principio affermato formava già parte del diritto esistente. La stessa divergenza è stata notata dai delegati fra la rappresentanza britannica e quelle di varii Stati continentali nel considerare come regola nuova o come constatazione di norma già vigente, quella contenuta nell'art. 47 della Dichiarazione di Londra circa gli individui appartenenti alle forze militari del nemico, trovati a bordo di una nave neutrale. Vedi anche John Pawley Bate. *An elementary account of the Declaration of London and some kindred matters*. London, Longmans 1911, pag. 46 § 31.

più controversi, e persisteva in parte la competenza legislativa della Corte Superiore delle Prede, e per converso la difficoltà di ottenerne la accettazione unanime da parte delle Potenze, ma era tolto di mezzo l'ostacolo più grave che avrebbe messo in pericolo l'esito della Conferenza di Londra. Questa poi, dando al risultato dei propri lavori, la forma di una Dichiarazione, ma il carattere di un Trattato, (1) conferiva a tale Atto un'autorità più certa e completa di quella della Dichiarazione di Parigi, della quale doveva essere il complemento e lo sviluppo. (2)

La Dichiarazione di Parigi riconosceva che « i blocchi, per essere obbligatori, devono essere effettivi, cioè mantenuti da una

(1) V. le disposizioni degli art. 67, 8 circa la ratifica.

(2) È strano che appunto quando mancava soltanto la ratifica della Dichiarazione perchè le regole relative al blocco e al contrabbando fossero riconosciute non solo in genere, ma anche nella specialità di una redazione uniforme, come regole generalmente obbligatorie di diritto internazionale, la forma della proclamazione di neutralità britannica pubblicata il 3 ottobre 1911 fosse mutata da quella che era stata nel 1856, nel 1866, 1870, 1877, 1898, e 1904 e non contenesse più una speciale intimazione ai sudditi britannici di non rompere alcun blocco legalmente stabilito e di non prestarsi al trasporto di ufficiali, soldati, dispacci, armi, munizioni ed in genere articoli considerati di contrabbando bellico secondo il diritto o l'uso moderno delle nazioni, per l'uso o il servizio di uno dei belligeranti. „ In questo senso il deputato Butcher interpellò il primo ministro inglese nella seduta del 30 Ottobre della Camera dei Comuni (v. Times 31 Ottobre 1911).

E a torto il sottosegretario di Stato, Mr. Acland, gli rispose che la forma della proclamazione di neutralità « was designed with a view to bringing it into closer harmony with modern requirements and usage, than did the phraseology employed in similar instruments issued in past years » e che, tanto nel caso di contrabbando quanto in quella di rottura di blocco, non si tratta di « offence against English law, but it is undertaken subject to the usual risk of capture and the penalties attaching thereto. „ Infatti, fino alla ratifica della Dichiarazione, il diritto internazionale e il diritto interno rispettivo dei singoli Stati non sono mutati da quello che erano prima; ma se un mutamento è avvenuto dopo la Conferenza di Londra, quel mutamento, anche nei riguardi del diritto interno dei singoli Stati, è nel senso perfettamente opposto a quello affermato dal sottosegretario di Stato; e perciò mancava ogni ragione che giustificasse l'abbandono dell'avvertimento che « British subjects concerned in such operations would thereby necessarily incur the high displeasure of the Sovereign. „

forza sufficiente ad interdire realmente l'accesso del litorale nemico.», La Dichiarazione di Londra, dopo aver determinato che le sue disposizioni anche su questo punto si riferiscono esclusivamente al blocco in tempo di guerra, e dopo aver ripetuta e chiarita la regola del 1856 (art. 1 e 2), la completa colle disposizioni successive, così da evitare in gran parte i dubbi cui l'interpretazione, e l'applicazione di quella eransi prestate. Alla questione della effettività del blocco (art. 3) vi è riconosciuto il carattere di una questione di fatto. La Dichiarazione stessa (art. 4) dichiara che il blocco, non può intendersi tolto se la forza bloccante sia momentaneamente dispersa per effetto di una bufera; ed il commento del Comitato di redazione (art. 17) riconosce che in taluni casi anche una sola nave da guerra all'ingresso di un porto o di un piccolo fiume, può essere sufficiente a porvi un blocco effettivo; ma se le circostanze obbligano quella nave ad allontanarsi dalla costa, quella dovrà avere, perchè il blocco resti effettivo, la cooperazione di altre navi bloccanti.

Dopo aver disposto circa i permessi di entrare e di uscire dal porto bloccato, e circa la imparzialità da osservarsi verso le navi di tutte le nazioni (art. 5-7), la Dichiarazione dispone circa la notificazione del blocco, e circa l'area nella quale potranno farsene sentire le sanzioni. I diritti che talune Potenze, e specialmente l'Inghilterra, reclamavano come belligeranti, sono stati dalla Dichiarazione limitati, riducendo il diritto di cattura all'area delle operazioni delle navi bloccanti (art. 17) (1) e preservando una nave colta in rottura di blocco dalla cattura, dal momento che sia cessato l'inseguimento da parte della nave della forza bloccante che la inseguiva. Per converso venne esclusa dalla Dichiarazione la pretesa di qualche Potenza continentale, che una nave non possa essere catturata se non sia stata visitata, e un cenno della visita non sia stato già iscritto nelle sue carte di bordo.

Ne risultarono le disposizioni relative (art. 9, 10, 11, 12 e 13)

(1) Holland. *Changements proposés en droit de prises maritimes*. Rev. de dr. int. et de leg. comp. 1911 pag. 345 e 348, 9; critica questo limite di area, e in generale, considerata la divergenza della dottrina e della pratica britannica da questa norma, dice che la Dichiarazione " affirme dans son préambule, avec quelque audace, de répondre en substance aux principes généralement reconnus de droit international.

alla dichiarazione di blocco da farsi dalla Potenza bloccante o dalle autorità navali agenti in suo nome, alle Potenze neutrali ed alle autorità locali, ed alla esattezza che devono avere, sotto pena di nullità, le sue enunciazioni circa la data di inizio e la estensione geografica del blocco, e circa la responsabilità della nave che tenti di rompere il blocco; responsabilità che può essere anche presunta (art. 14, 15). La notificazione del blocco a ciascuna nave diretta ad un porto bloccato, non è obbligatoria, da parte delle forze bloccanti, se non nel caso che quella nave non ne abbia o non si possa, a termini dell'articolo 15, presumere che ne abbia avuto notizia. Tale notificazione, fatta da un ufficiale delle forze bloccanti, deve essere ricordata nel libro di bordo coll'indicazione della data e della situazione geografica della nave al momento della iscrizione. ⁽¹⁾

(1) La necessità della specifica notificazione anche alle singole navi, era ritenuta da parecchi Stati continentali e specialmente dal nostro. Secondo le "Norme di diritto internazionale marittimo in tempo di guerra", raccolte e pubblicate nel 1908 dall'ufficio del Capo di Stato Maggiore della nostra Marina (art. 94) la notificazione dev'essere fatta:

a) alle Potenze neutrali per via diplomatica.

b) alle autorità locali della zona bloccata ed ai consoli degli Stati neutrali della zona del blocco, per mezzo del comandante in capo della Forza navale bloccante.

c) alle navi mercantili che si approssimano alla zona bloccata e che dimostrano di non averne avuto notizia ufficiale. E qui è aggiunta una nota esplicativa secondo la quale tale notizia ufficiale esiste per una nave dal momento in cui la dichiarazione suddetta sia stata annotata sopra le sue carte di bordo. Infatti il Decreto del Ministro della Marina Depretis del 28 aprile 1866 stabiliva (art. 7) "che un blocco non è di diritto conosciuto da un bastimento che si diriga verso un porto bloccato, se non dopo che la notifica speciale ne è stata iscritta sulle sue carte di bordo da uno dei bastimenti da guerra bloccanti".

Nella guerra contro la Turchia, una Notificazione del Ministero della Marina inserita nella Gazzetta Ufficiale del 6 ottobre 1911 pubblicava la seguente: Dichiarazione di blocco pel litorale della Tripolitania e della Cirenaica:

" Il governo italiano dichiara che, dal 29 Settembre, il litorale della Tripolitania e della Cirenaica estendentesi dalla frontiera tunisina a quella egiziana, con i suoi porti, seni, rade, baje ecc. compresi fra i gradi 11° 32' - 27° 54' di longitudine orientale di Greenwich, (modificato poi ad oriente in seguito al reclamo dell'Inghilterra) sarà tenuto in stato di blocco effettivo dalle forze navali del Regno.

Così si dava una parziale soddisfazione a chi voleva che una nave non fosse soggetta a cattura per violazione di blocco quando non ne avesse avuto notizia, senza arrivare all'assurdo di assicurare a qualunque nave voglia tentare questa ventura, il beneficio di un primo tentativo impunito⁽¹⁾.

Per converso la Gran Bretagna doveva adattarsi a veder condannata, in materia di blocco, la dottrina del viaggio continuo. L'articolo 17 stabiliva che le navi neutrali non possano essere catturate per rottura di blocco se non che nell'area delle operazioni delle navi da guerra destinate a rendere il blocco effettivo; e l'articolo 19 disponeva che "una nave neutrale, qualunque possa essere la sua destinazione ulteriore o quella del suo carico, non possa essere catturata per rottura di blocco, se, al momento dell'incontro,

Le navi di Potenze amiche o neutrali avranno un termine che sarà stabilito dal Comando in Capo delle forze navali italiane, a cominciare dal giorno della Dichiarazione del blocco, per uscire liberamente dalla zona bloccata.

Contro le navi che tentassero di violare il blocco, si procederà secondo le regole di diritto internazionale ed in conformità dei trattati in vigore con le Potenze neutrali.

La presente Dichiarazione è stata comunicata, secondo le norme del diritto internazionale, dal Comando in Capo delle forze navali, alle autorità locali e consolari del litorale bloccato, e, per cura del Ministero degli Affari Esteri, alle Potenze neutrali. „

La Dichiarazione italiana corrisponde dunque, quanto all'effettività del blocco, alla quarta regola della Dichiarazione di Parigi interpretata, in un blocco così esteso, secondo l'articolo 3 della Dichiarazione di Londra, a termini del quale la questione della effettività del blocco è una questione di fatto. Così nei riguardi della notificazione speciale, rispetto alla quale il nostro governo era libero secondo la dichiarazione di Parigi, esso ha potuto ispirarsi già alla Dichiarazione di Londra per allontanarsi dalla nostra pratica antecedente, e per escludere la necessità della notificazione particolare fatta alle singole navi, attenendosi alle due notificazioni conservate dall'articolo 11 della Dichiarazione di Londra, quella generale diplomatica e quella particolare alle autorità locali del porto o della costa bloccata.

(1) È dunque per lo meno esagerata la critica del Gibson Bowles, secondo il quale nella Dichiarazione "all that is new is restrictive of the blockader and enlarging the opportunities for blockade breaking „. Gibson Bowles, *Sea Law and Sea Power*. London, Murray, 1910, pagine 190-192.

sia diretta ad un porto non bloccato „ La Gran Bretagna però faceva così sacrificio di un principio al quale non avea voluto mai rinunciare, ma al quale d'altronde le sue Corti delle prede non ricorrevano mai per giustificare una cattura dipendente da violazione di blocco; e in compenso essa conseguiva una certezza di regole che, provvida per ogni Stato belligerante o neutrale, doveva considerarsi utile soprattutto per il più importante fra gli Stati marittimi del mondo.

Ai limiti di area assegnati alle sanzioni del blocco, corrispondevano i limiti di tempo prescritti dall'articolo 20, secondo il quale „ una nave che abbia violato il blocco uscendo dal porto bloccato, od abbia tentato di violarlo in direzione di quel porto, è passibile di cattura finchè continui l'inseguimento da parte di una nave della forza bloccante; ma se l'inseguimento è abbandonato, od è tolto il blocco, la cattura non potrebbe più essere effettuata (1) „.

Anche in questo caso la Gran Bretagna abbandonava la sua dottrina tradizionale. Secondo questa un belligerante potrebbe catturare una nave mercantile neutrale in ogni punto del suo viaggio verso un porto bloccato, e se la nave fosse sorpresa mentre tenta di uscirne, il bloccante la potrebbe legittimamente catturare finchè essa non abbia raggiunto un porto neutrale.

Ma se la Gran Bretagna cedeva su questi punti, altre Potenze abbandonavano le pretese che la notizia del blocco dovesse essere iscritta nelle carte di bordo di una nave neutrale per poterla rendere passibile di cattura in caso di successiva violazione di blocco, e che si determinasse con precisione una linea di blocco, nella immediata prossimità della quale soltanto fosse legittima la cattura. L'abbandono di queste esigenze d'altri Stati, il cui prevalere avrebbe reso il blocco illusorio, compensavano la Gran Bretagna dalla rinuncia alle esigenze sue rispettivamente eccessive in favore del bloccante. E quanto poco grave fosse praticamente questa sua rinuncia, appariva dal discorso del Lord Cancelliere nella seduta del 9 marzo 1911 della Camera dei Lordi, dove era affermato che, degli 88 casi relativi al blocco ricordati negli annali del diritto internazionale marittimo britannico, non ve ne

(1) V. pag. 20.

è uno solo nel quale potesse sorgere controversia per effetto di cattura operata su nave sospetta di preparare una violazione di blocco, in acque remote dalla regione marittima bloccata (1).

Le disposizioni relative alla subordinazione della legittimità della cattura di una nave neutrale uscita da un porto bloccato, alla continuità dell'inseguimento, corrispondono poi ad un concetto specifico ispirante tutte le sanzioni del diritto di guerra, che nella loro particolarità sono giustificate esclusivamente dai fini della difesa. Tale concetto è fatto valere, anche nel diritto di guerra terrestre, nelle stesse disposizioni particolari di carattere penale, in quanto si riferisce alle spie. Nell'un caso e nell'altro, i divieti sono ispirati dalle ragioni della difesa di chi li fa valere; e l'atto punibile è illecito o è qualificato, non tanto per sè, per ragioni di carattere generale ed umano, quanto perchè perturba le condizioni normali della difesa del belligerante che ne sancisce il divieto, in un determinato luogo e in un determinato momento, in rapporto colle condizioni normali ed eccezionali del diritto di guerra. Perciò si ha un atto che, nella sua flagranza, è considerato come punibile secondo il diritto di guerra, ma che, passato il momento nel quale è tentato o consumato, senza che l'azione repressiva abbia avuto inizio, non lascia sussistere una azione penale che possa essere ulteriormente esercitata.

In quanto questa si eserciti, la Dichiarazione di Londra doveva provvedere ad eliminare le occasioni di futuri conflitti, determinando quando sia confiscabile per rottura di blocco la sola nave e quando anche il suo carico; ed ammetteva infatti (art. 21) la condanna di quella per il solo fatto della rottura del blocco e la confisca di questo solo quando non si potesse provare che, al momento del carico, il proprietario ignorava e non avrebbe potuto conoscere l'intenzione di violare il blocco. Infatti la rottura di blocco è passibile di repressione, secondo il diritto di guerra, perchè costituisce un tentativo di comunicare con un porto col quale le comunicazioni sono vietate, e non perchè si tenti l'introduzione nel territorio di una specie vietata di merci. La infrazione del diritto di guerra è un

(1) The Declaration of London. Objections and Answers. N. 10. Capture of blockade runners. - V. anche: Bray, British Rights at sea under the Declaration of London. London. King 1911, pag. 23, 4.

fatto della nave e questa soprattutto deve sopportarne le conseguenze; e il carico diretto, su quella nave, al porto bloccato, deve per la stessa ragione essere passibile di confisca, indipendentemente dalla sua distinzione in cose di contrabbando e non di contrabbando di guerra. Così avviene in modo indiscutibile se la nave ed il carico appartengono allo stesso proprietario. Quando invece il carico appartenga a proprietari diversi, la presunzione della consapevolezza deve persistere per motivi che già Lord Stowell⁽¹⁾, esponeva; ma deve essere dato modo ai proprietari di distruggere quella presunzione di consapevolezza e di colpa; nel qual caso il carico deve sfuggire alla sorte della nave che lo trasportava. Tali norme della pratica inglese erano accolte nell'articolo 21 della Dichiarazione, combinando su tal punto tutte le garanzie necessarie ai belligeranti, coi mezzi di difesa necessari ai neutrali.⁽²⁾

5.

CONTRABBANDO DI GUERRA E TRASPORTI ANALOGHI

La Dichiarazione di Parigi non aveva nemmeno tentata una Codificazione in materia di contrabbando, ma si era limitata a dichiarare che la bandiera neutrale copre la merce nemica e che

(1) Westlake. *International Law*. Part. II, War, pag. 236. Cambridge. University Press. 1907.

(2) Hall. *Int. Law*. § 264, così riassume la dottrina vigente, che ha poi ispirato l'art. 21 della Dichiarazione di Londra:

As a general rule the penalty for a breach of blockade is the confiscation of both ship and cargo; but if their owners are different, the vessel may be condemned irrespectively of the latter, which is not confiscated when the person to whom it belongs is ignorant at the time of the shipment that the port of destination is blockaded, or if the master of the vessel deviates to a blockaded harbour. If however such deviation takes place to a port the blockade of which was known before the ship sailed, the act is supposed to be in the service of the cargo, and the complicity of its owner is assumed. V. anche Bray l. c. pag. 24-27, e Bentwich. *The Declaration of London*, London Sweet and Maxwell 1911 Chapt. I Blockade in time of war., pag. 44-57.

la merce neutrale non è compromessa dalla bandiera nemica, fatta eccezione del contrabbando di guerra. Quanto alla definizione del contrabbando, esisteva bensì un' accordo generale, derivato dai precedenti e dalla consuetudine, circa talune categorie di merci che *devono* esservi comprese, ma un profondo dissenso circa le merci che *possono* esservi comprese in determinate circostanze, e circa quelle che, in qualunque circostanza, *debbono* esserne escluse. Perciò dopo la Dichiarazione di Parigi, come prima di quella, continuarono le divergenze e gli arbitrii, dai quali sono stati provocati non pochi conflitti diplomatici; e tanto poco quelle divergenze erano ispirate da ragioni obbiettive, che uno stesso Stato belligerante in guerre successive applicava alla definizione del contrabbando sistemi diversi, e che i medesimi Stati ancor più sovente si mostravano così tenaci nell' estendere le categorie del contrabbando quand' erano belligeranti, come erano tenaci nel tentativo di restringerle e di limitarle quando erano neutrali.

La Francia che nel 1795 protestava contro la cattura, da parte degli inglesi, di navi neutrali cariche di viveri dirette ai suoi porti, proclamava nel 1885 il riso contrabbando di guerra, durante le sue ostilità colla Cina. La Russia, che non riconosceva il contrabbando condizionale, e che aveva solennemente dichiarato di non voler ammettere la inclusione del carbone fra gli oggetti di contrabbando, ve lo includeva poi, insieme colla nafta e coll' alcool, al principio della sua guerra col Giappone e trattava di fatto, se non di nome, come contrabbando assoluto un carico di farina diretto a Sakalin dove non si svolgevano operazioni militari, e un carico di cotone, come nei casi del Calchas e del St. Kilda (1).

Le distinzioni del contrabbando assoluto, relativo ed occasionale, si prestavano ad ogni maniera di arbitrii e di divergenze. Queste talora erano eliminate, nei rapporti fra due Stati, da una Convenzione; ma se ciò tornava molto utile nei loro rapporti bilaterali, non poteva, in cospetto della varietà di contenuto delle convenzioni, che aggravare la instabilità di un rapporto, che pur dovrebbe essere universalmente regolato in modo uniforme.

(1) V. Bentwich. The law of private property in war. London. Sweet and Maxwell. 1907. pag. 110, 137.

Un solo elenco di articoli di contrabbando non avrebbe potuto essere compilato colla scorta dei documenti diplomatici, nè con quella delle opere più autorevoli di diritto internazionale e di diritto marittimo. Era possibile soltanto la constatazione di due tendenze, rispettivamente prevalenti in Inghilterra e in Francia, e con questa in molti altri Stati del continente europeo e in parte anche negli Stati Uniti d'America. La prima tendenza era favorevole alla distinzione del contrabbando in assoluto e relativo; la seconda era ispirata dalla preferenza di una sola categoria di oggetti di contrabbando. Ma poichè ciò non impediva che gli Stati della seconda tendenza includessero, al principio della guerra, nell'elenco unico anche oggetti che gli altri Stati collocavano nella categoria del contrabbando relativo, il valore della diversità delle due tendenze si rivelava, nella pratica della guerra, minore di quanto apparisse dal confronto delle dottrine rispettivamente professate in tempo di pace.

Era dunque quanto mai necessario, ad evitare frequenti conflitti analoghi a quelli cui avea dato luogo la guerra russo-giapponese, che si determinasse e si distinguesse ciò che non potrebbe in alcuna circostanza considerarsi contrabbando, ciò che avrebbe potuto in talune circostanze e ciò che avrebbe potuto sempre considerarsi tale, così da dar modo ai commercianti di conoscere ciò che possano o non possano imbarcare senza pericolo.

Il governo britannico, nel dare le istruzioni ai suoi delegati, si dichiarava favorevole ad una eventuale rinnovazione della proposta fatta dagli Stati Uniti alla seconda Conferenza della Pace, per limitare in avvenire il diritto di cattura al solo contrabbando assoluto; ma faceva⁷giustamente notare che tale norma innovatrice non avrebbe potuto trovar posto in una Dichiarazione destinata a formulare il diritto esistente, ma bensì nella eventuale Convenzione che, secondo il piano primitivo, avrebbe dovuto, accanto a quella, codificare il diritto nuovo.

La Dichiarazione avrebbe dovuto pertanto, con conseguenze pratiche tanto più importanti nel caso di non conseguita stipulazione di quella Convenzione, riconoscere l'esistenza così del contrabbando assoluto come di quello relativo. E nel fare tale distinzione, il governo inglese rammentava ai suoi rappresentanti che mentre era importante limitare l'arbitrio finora esistito circa la

seconda specie, ancora più importante era la precisione delle regole da riconoscersi di diritto comune. " Infatti necessaria soprattutto al commercio del mondo, è la certezza. E il fine di tutte le regole relative a tale argomento, dev'essere quello porre ciascun negoziante, desideroso di non violare in alcuna guisa i diritti dei belligeranti, nella condizione di esser certo di non impegnarsi senza saperlo in un trasporto di contrabbando, correndo rischi impreveduti e non voluti affrontare, mentre chi esercitasse commercio di contrabbando dovrebbe sapere di esercitarlo, ed esser deciso a correrne il rischio, senza poter aspirare nè a simpatia, nè ad indennità se la sua nave o le sue merci fossero catturate e successivamente condannate da una Corte delle Prede „ (1).

Un risultato notevole in questo senso fu conseguito dalla Conferenza di Londra colla compilazione di un elenco libero, di oggetti cioè che non possano essere dichiarati di contrabbando bellico, e che debbano essere sottratti alla possibilità d'essere mai dichiarati di contrabbando condizionale. Rispetto a tali cose, il principio informatore della loro immunità, era formulato dall'articolo 27 della Dichiarazione, secondo il quale " gli oggetti e materiali che non sono suscettibili a servire agli usi bellici, non possono essere dichiarati contrabbando di guerra „. L'elenco di tali oggetti, che non possono dichiararsi di contrabbando nemmeno a titolo di contrabbando condizionale, non è, secondo il Rapporto del Comitato di redazione, presentato alla Conferenza dal Renault, tassativo, ma piuttosto esemplificativo, e si riferisce nell'articolo 28 agli oggetti seguenti: " 1. Cotone greggio, lane, sete, juta, lini, canapi greggi, ed altre materie prime delle industrie tessili, nonchè i loro filati. — 2. Noci, grani oleiferi e coprah. — 3. Concimi, resine, gomme, lacche, e luppolo. — 4. Pelli greggie, ossa, corna e avorio. — 5. Concimi naturali e chimici, compresi i nitrati e fosfati che possono servire all'agricoltura. — 6. I minerali. — 7. Le terre, argille, calci, creta, pietre, marmi, mattoni, ardesie e tegole. — 8. Porcellane e vetrerie. — 9. La carta e le materie preparate per la sua fabbricazione. — 10. I saponi, i colori, comprese le materie esclusivamente destinate a produrli, e le vernici. — 11. L'ipo-

(1) Correspondence and Documents. Blue Book Cd. 4554 pag. 23. Sir Edward Grey to Lord Desart, 1 December 1908.

clorito di calce, le ceneri di soda, la soda caustica, il solfato di soda in panni, l'ammoniaca, il solfato d'ammoniaca, e il solfato di rame. — 12. Le macchine che servono all'agricoltura, alle miniere, alle industrie tessili ed alla stamperia. — 13. Le pietre preziose, le perle fine, le perle, la madreperla e i coralli. — 14. Gli orologi, pendoli e orologi da tasca, non cronometri. — 15. Gli articoli di moda e gli oggetti di fantasia. — 16. Le penne, il crine e le sete (animali). — 17. Gli oggetti d'ammobigliamento o di ornamento, i mobili e gli accessori d'ufficio (e, secondo il rapporto, i tappeti) ⁽¹⁾ „.

A tali oggetti l'articolo 29 aggiunge (per motivi, come è scritto nel Rapporto illustrativo già citato, diversi da quelli ispiranti l'articolo 28): — 1. Gli oggetti e materiali che servono esclusivamente alla cura dei malati e dei feriti. — 2. Gli oggetti e materiali destinati all'uso della nave dove sono trovati, o all'uso dell'equipaggio e dei passeggeri durante la traversata „. Quanto agli oggetti destinati alla cura dei malati e dei feriti, è ammesso poi che, in caso di necessità militare, possano essere requisiti quando siano diretti a territorio del nemico od occupato dal nemico o dalle sue forze armate ⁽²⁾.

All'elemento di certezza negativa derivante all'elenco dagli oggetti che non possono in alcun caso essere dichiarati di contrabbando, si aggiunge dalla Dichiarazione un elemento di certezza positiva coll'elenco degli oggetti che " sono di pieno diritto considerati come contrabbando di guerra „ e che come tali sono " compresi sotto il nome di contrabbando assoluto „. Anche qui si unificava, eliminando i dissidii particolari, il diritto vigente, e si enumeravano per la prima volta gli oggetti di contrabbando assoluto nel vero senso della parola, in contrasto coi contrabbandi assoluti dei proclami dei belligeranti e dei neutrali che, appunto per le loro divergenze, riuscivano effettivamente relativi.

In questo argomento la Conferenza di Londra adottò l'elenco

(1) V. quanto all'importanza di tale elenco, contestata da molti critici della Dichiarazione: " The Declaration of London, Objections and Answers. n. 6. The Free List „.

(2) Il Pierantoni - (La Conferenza navale di Londra, nella Rivista Marittima. Ottobre 1909 pag. 27, 8) - definiva l'art. 29 come *tristamente chiaro* perchè *con tale arbitrio la istituzione della Croce Rossa è quasi distrutta*.

che era stato preparato nel 1907 nella seconda Conferenza dell'Aja dalla Commissione incaricata di studiare particolarmente la questione del contrabbando. Il Comitato di redazione della Conferenza di Londra, alludendo appunto alle divergenze particolari dei vari Stati circa la definizione del contrabbando assoluto, ricordava che l'elenco preparato nel 1907 era stato il risultato di mutue concessioni e che era sembrato opportuno non rimetterlo, dopo così breve intervallo di tempo, in discussione, per toglierne o per aggiungervi qualche categoria di oggetti.

Restano così iscritti nella categoria del contrabbando assoluto, cioè di quanto è passibile di cattura per effetto del solo fatto della guerra, senza che una dichiarazione dei belligeranti sia necessaria, (art. 22) i seguenti oggetti: — 1. Le armi di ogni specie e i pezzi staccati e caratterizzati delle stesse. — 2. I proiettili, e cartucce d'ogni genere. — 3. Le polveri e gli esplosivi specialmente destinati alla guerra. — 4. Gli affusti, avantreni ecc. — 5. Gli oggetti di vestiario e di equipaggio militare. — 6. Le bardature militari. — 7. Gli animali da sella, da tiro e da basto utilizzabili per le guerra. — 8. Il materiale da campo. — 9. Le placche da blindaggio. — 10. Le navi e imbarcazioni da guerra e le parti staccate specialmente caratterizzate per non poter essere utilizzate che sopra una nave da guerra. — 11. Gli strumenti e apparecchi esclusivamente fatti per la fabbricazione di munizioni da guerra e per la fabbricazione e la riparazione delle armi e del materiale militare terrestre e marittimo⁽¹⁾.

(1) A questo elenco corrispondono sostanzialmente l'articolo 216 del nostro Codice per la Marina mercantile e la Notificazione pubblicata, a termini di quello, dal Ministero della Marina il 4 Ottobre 1911 (vedi Gazzetta Ufficiale del 4 Ottobre 1911): "In seguito all'apertura delle ostilità fra l'Italia e la Turchia, il governo italiano rende noto, a norma dell'articolo 216 del Codice per la Marina mercantile, che sono dichiarati oggetti di contrabbando di guerra i cannoni, i fucili, le carabine, i revolvers, le pistole, sciabole e altre armi da fuoco e portatili di ogni genere, le munizioni da guerra, gli attrezzi militari di qualunque specie e generalmente tutto ciò che, senza manipolazione, può servire ad immediato armamento, marittimo o terrestre „.

Sarebbe stato però corrispondente a maggior chiarezza riprodurre senz'altro l'elenco della Commissione dell'Aja del 1907, adottato dall'articolo 22 della Dichiarazione di Londra.

A questo punto si presentava alla mente dei redattori della Dichiarazione una considerazione evidentissima. Il compilare un elenco di oggetti di contrabbando assoluto appariva di utilità somma per tutti, belligeranti e neutrali, messi così in grado di sapere, senza bisogno di Dichiarazioni particolari e senza pericolo di conflitti, per quali oggetti basti la destinazione al territorio di un belligerante a costituire la caratteristica di contrabbando di guerra.

Ma in cospetto della sempre mutabile tecnica della guerra, era necessario che quell'elenco non fosse considerato completo e chiuso, ma che alla categoria del contrabbando assoluto si conservasse una certa elasticità. La difficoltà era nel far ciò senza riaprire il varco alle estensioni arbitrarie degli eventuali belligeranti. E a ciò ha provveduto l'articolo 23, disponendo che "gli oggetti e materiali esclusivamente impiegati alla guerra, possano essere aggiunti all'elenco del contrabbando assoluto mediante una dichiarazione notificata, indirizzata dal belligerante ai governi delle altre Potenze o ai loro rappresentanti accreditati presso il belligerante stesso, e alle sole Potenze neutrali se fatta dopo l'apertura delle ostilità". Così erano conciliate le esigenze della difesa, eventualmente compromesse da nuove scoperte ed invenzioni che potessero rendere incompleto l'elenco dell'articolo 22, e le garanzie dei neutrali, tutelate abbastanza dalla limitazione delle aggiunte contemplate dall'articolo 23, "agli oggetti e materiali esclusivamente usati per la guerra".

Nei limiti di tale articolo, vi saranno, d'ora innanzi, due categorie di contrabbando assoluto: quella costituita dagli oggetti enumerati dall'articolo 22 e caratterizzati come contrabbando dal solo fatto dell'inizio delle ostilità senza bisogno di una dichiarazione; e quelli eventualmente aggiunti all'elenco da uno Stato, nei limiti dell'articolo 23, limiti il cui rispetto sarebbe, nei casi singoli, garantito dalla possibilità di ricorso da parte degli interessati alla Corte internazionale delle prede.

Così ha fatto appunto il governo ottomano il 12 ottobre, dichiarando che, quantunque la Turchia non abbia aderito alla Dichiarazione di Londra, si sarebbe uniformato agli elenchi contenuti negli articoli, 22 e 24 di quell'atto relativi al contrabbando assoluto e a quello condizionale, colla sola aggiunta dei chiodi (probabilmente pernotti) dello spessore di 1,50 a 2 centimetri.

Ma la Conferenza si è trovata di fronte alle maggiori difficoltà prima di deliberare ed alle più forti obiezioni dopo aver deliberato, in quanto si riferiva al contrabbando condizionale; a quello cioè che è caratterizzato non dalla qualità bellica degli oggetti diretti al territorio di un belligerante, ma dalla particolare destinazione loro in quel territorio, combinata colla suscettibilità di quelli oggetti a servire tanto agli usi pacifici quanto a quelli della guerra. L'articolo 24 considera oggetti di contrabbando condizionale: 1. I viveri. — 2. I foraggi e i grani utilizzabili per l'alimentazione degli animali. — 3. Le vesti, i tessuti e le scarpe utilizzabili per usi militari. — 4. L'oro e l'argento monetati o in verghe e le carte rappresentative della moneta (cioè, secondo il rapporto, la carta moneta e i biglietti di banca, ma non le lettere di cambio e i chèques). — 5. I veicoli d'ogni specie che possano servire alla guerra e le loro parti. — 6. Le navi, battelli e imbarcazioni d'ogni specie, i bacini galleggianti e le loro parti staccate. — 7. Il materiale fisso o mobile delle ferrovie e il materiale dei telegrafi e dei telefoni. — 8. Gli areostati e gli apparecchi d'aviazione e i materiali caratterizzati per servire alla aviazione. — 9. I combustibili e le materie lubrificanti. — 10. Le polveri e gli esplosivi non specialmente usati in guerra. 11. I fili di ferro uncinati e gli strumenti destititi a fissarli e tagliarli. 12. I ferri da cavallo e i materiali di mascalcia. 13. Gli oggetti di bardatura e selleria. 14. I canocchiali, telescopi, cronometri, e i varii istrumenti nautici.

Come l'articolo 23 ha provveduto alle possibili ampliamenti dell'elenco relativo al contrabbando assoluto, così vi ha provveduto l'articolo 25 per quanto riguarda l'elenco degli oggetti di contrabbando relativo. Anche in questo caso il pericolo di arbitrii, è eliminato in via generica dalla limitazione di queste aggiunte agli altri oggetti e materiali " suscettibili di servire così agli usi della guerra come a quelli pacifici „, e in via specifica dalla possibilità di ricorrere alla Corte Internazionale contro le aggiunte all'elenco deliberate da uno Stato (1).

Tanto per il contrabbando assoluto quanto per quello relativo, era poi naturale che si lasciasse libero ciascuno Stato di ridurre

(1) V. *Objections and answers* cit. n.º 10. The alleged surrender of belligerent rights. Lists of Contraband.

di proprio arbitrio, o fin dal tempo di pace o all'inizio di una guerra, i limiti imposti al commercio dei neutrali, sia dichiarando di contrabbando condizionale un oggetto compreso nell'elenco del contrabbando assoluto, sia dichiarando senz'altro libero il commercio col suo avversario di una o più specie di oggetti compresi negli elenchi del contrabbando. In tal caso si richiede soltanto una dichiarazione dello Stato deliberante la modificazione, notificata agli altri Stati, perchè non venga a mancare quella maggior certezza dei diritti e degli obblighi dei neutrali, che era uno dei fini precipui della Dichiarazione.

Finchè non si proclami l'assoluta libertà di commercio coi belligeranti, è impossibile che si prescindano dal mantenimento delle due categorie del contrabbando assoluto e del contrabbando condizionale. Le armi servono esclusivamente alla guerra e il carbone serve molto più alle industrie pacifiche che non a fini di carattere ostile, ma un trasporto di carbone in un territorio occupato da un belligerante dove si stia allestendo e rifornendo una squadra, costituisce per questo belligerante un aiuto bellico molto più valido che non un trasporto di armi o di munizioni. Ciò che importa perchè il divieto del contrabbando condizionale non si trasformi in un pretesto di vessazioni inflitte ai neutrali, è che sia ben determinato il carattere specifico della destinazione degli oggetti condizionalmente vietati, così da evitare che, ad oggetti non utilizzabili unicamente per la guerra, si applichino esplicitamente o con subdole dissimulazioni, le regole del contrabbando assoluto.

Tale fu il caso a proposito del riso, considerato come contrabbando assoluto dalla Francia in Estremo Oriente nel 1885. Tale disposizione, malgrado le proteste della Gran Bretagna, non è stata revocata, ma non diede luogo a decisioni delle Corti delle Prede, perchè il solo timore della cattura bastò a far sospendere immediatamente il commercio del riso esercitato da navi neutrali colla Cina (1). Nel 1904 un altro tentativo è stato fatto dalla Russia per dichiarare di contrabbando tutti i carichi di viveri. Ma in seguito alle proteste dei più interessati fra i neutrali, Gran Bretagna e Stati Uniti, il Governo russo rimise l'esame della cosa ad una Commissione presieduta dal Martens, per opera della quale le

(1) Hall, *Int. Law*. VI ediz. pag. 659.

derrate alimentari furono tolte dall'elenco del contrabbando assoluto e passate in quello del contrabbando condizionale.

Questa distinzione dei due contrabbandi, connessa coll'indole della destinazione e da questa dipendente, fu ammessa definitivamente dalla Conferenza di Londra, eliminando il pericolo del rinnovarsi di arbitrii e di dissidii pari a quelli dianzi citati nel caso della Francia e della Russia. Quanto agli articoli di contrabbando assoluto, l'articolo 30 li riconosceva catturabili alla sola condizione " che siano destinati al territorio del nemico o ad un territorio occupato da questo o dalle sue forze armate „. Tale destinazione deve ritenersi provata (art. 31) quando i documenti attestino che la merce debba essere sbarcata in un porto del nemico od essere consegnata alle sue forze armate, e quando la nave non debba approdare che a porti nemici, o quando debba toccare un porto del nemico o raggiungere le sue forze armate prima di arrivare al porto neutro al quale, secondo i documenti esistenti a bordo, la merce sarebbe diretta „. Quanto all'itinerario della nave trasportante merci di contrabbando assoluto, le carte di bordo fanno piena prova, eccettuato il caso (art. 32) che " la nave sia incontrata del tutto fuori della rotta che avrebbe dovuto seguire secondo le sue carte di bordo e senza poter addurre una causa sufficiente a giustificare tale deviazione „.

Nel caso del contrabbando condizionale, la destinazione generica al nemico non poteva bastare, ma era dichiarata necessaria una destinazione specifica a determinate località od autorità del belligerante. E tale condizione diventava tanto più importante nella Dichiarazione di Londra, inquantochè questa aveva sottratto all'arbitrio dei belligeranti l'attribuzione d'un articolo al contrabbando assoluto, piuttostochè a quello condizionale. Quest'ultimo (art. 33) è sequestrabile in quanto sia destinato all'uso delle forze armate o delle amministrazioni dello Stato nemico, a meno che in quest'ultimo caso, le circostanze permettano stabilire che effettivamente questi articoli (esclusi il denaro e i metalli preziosi) non possono essere utilizzati per la guerra in corso. La destinazione preveduta nell'articolo 33, è presunta, secondo l'articolo 34, se il carico è diretto alle autorità nemiche (1), o ad un negoziante stabilito in ter-

(1) Così è per la notificazione ottomana del 16 ottobre 1911 in quanto si riferisce al trasporto dei grani dai porti del Mar Nero fatta da navi

ritorio nemico, quando sia notorio che lo stesso negoziante fornisce al nemico oggetti e materiali di quella categoria. Lo stesso può dirsi se il carico sia destinato ad una piazza forte del nemico o ad un'altra piazza che serva di base alle forze armate del nemico. Se mancano tali elementi di presunzione, la destinazione è ritenuta innocua; e contro le presunzioni esistenti circa la destinazione del carico, è ammessa la prova contraria.

La presunzione di innocenza, in tutti i casi nei quali non esistano gli elementi per presumere la colpa, ricordati nell'articolo 34, dava una notevole garanzia ai neutrali. Ciononostante l'articolo 34 era formulato in modo da prestarsi ad interpretazioni estensive non poco pericolose, specialmente per paesi belligeranti che dipendano in gran parte dall'estero per il rifornimento dei propri mezzi di sussistenza. Soprattutto il terzo degli elementi di presunzione enumerati nell'articolo 34, la destinazione cioè ad ogni piazza che serva di base alle forze armate del nemico, giustificava tali obiezioni, tanto più che il Rapporto del Comitato di redazione aggiungeva a tale proposito " que ce soit une base d'opérations, ou une base de ravitaillement „ (1). Tale clausola

neutrali, alle quali era permesso il passaggio anche se destinati a porti italiani purchè il carico non sia destinato alle forze armate od alla amministrazione italiana. Tale destinazione doveva essere presunta se il carico fosse stato diretto alle autorità italiane od a negozianti noti come fornitori del governo italiano, o quando fosse destinato ad uno dei seguenti porti: Spezia, Civitavecchia, Napoli, Taranto, Bari, Brindisi, Ancona, Castellamare di Stabia, Catania o Siracusa.

La destinazione lecita del carico doveva essere comprovata, prima del passaggio degli stretti, da una dichiarazione scritta del consolato rispettivo. Il 7 Novembre è stata pubblicata un'altra notificazione, secondo la quale tutti i viveri restavano esclusi dall'elenco degli articoli di contrabbando.

(1) R. A. Patterson. " The Declaration of London „, nella *Contemporary Review*, July 1911 a pag. 82-84, osserva che mentre l'articolo 35 stabilisce che le carte di bordo provano la innocenza della destinazione, ciò non riesce possibile per il grano. Quando un carico di grano, egli scrive, è spedito, per esempio, dalla California, non è destinato ad un porto determinato, ma a quello che si designa come *a port of call*, dove arrivando, il capitano riceve ordine di procedere verso un porto compreso in una serie di porti successivamente indicati, fra Bordeaux ed Amburgo. Inoltre in una proporzione notevole, il grano spedito da

poteva dar modo ad un nemico rigido e male intenzionato, di applicare, in rapporto alle varie regioni del territorio del suo avversario, una specie di dottrina del viaggio continuo, così da arrivare, osservando alla lettera le regole relative al contrabbando condizionale, a sottoporre in realtà le merci di questa categoria alla condizione del contrabbando assoluto. ⁽¹⁾.

Ciò si sarebbe voluto impedire dal governo britannico, le cui proposte si riferivano soltanto alla destinazione a piazze d'armamento ("places of armament, naval or military, occupied by the enemy"); ma la proposta della Germania è stata su questo punto preferita ed è diventata l'articolo 34 della Dichiarazione, veramente eccessivo nei riguardi del contrabbando condizionale, soprattutto quando si tratti di viveri, e di commercio con un paese i cui rapporti col resto del mondo dipendano in tutto o in gran parte dalle comunicazioni marittime. Le disposizioni di quell'articolo, così come sono state concepite, potrebbero applicarsi ai viveri importati in un paese belligerante con navi neutrali e

numerosi paesi esportatori, non è destinato ad un consignatario nominativamente indicato; i documenti di imbarco sono soltanto girati all'ordine del mercante che carica, o di quello al quale egli vende le sue polizze. Il carico può dunque mutare destinazione frequentemente durante il viaggio, e pertanto il grano trasportato per mare in condizioni ordinarie non potrà soddisfare colle sue carte alle esigenze della Dichiarazione relative al contrabbando condizionale; il che farà esitare i mercanti stranieri a spedire a porti che non siano neutrali, tali carichi; sicchè, aumenteranno le spese delle assicurazioni e dei noli per i carichi di grano viaggianti sotto bandiera neutrale verso territorio belligerante.

(1) *Holland. Changements proposés au droit des prises maritimes* Rev. de dr. int. 1911, pag. 349-352. R. A. Patterson. *The Declaration of London* l. c. pag. 79, 80 e 87, dove propone che la Gran Bretagna esiga:

1. Che i viveri siano trattati come contrabbando di guerra, solo allorquando siano assolutamente destinati alle forze armate di un belligerante.

2. Che la presunzione di destinazione innocente non abbia bisogno di essere provata dalle carte di bordo al momento della cattura, o che in ogni caso l'onere della destinazione colpevole debba essere a carico del catturante. V. anche: *Objections and answers*, cit. n. 3. *Food supplies in time of war*; dove è ammesso il valore dell'obiezione ed è riferita la promessa di Sir Edward Grey che: *the final ratification shall be accompanied by a reservation of the meaning which we attach to the word "enemy"*.

diretti a qualunque porto commerciale difeso da fortificazioni, o ad un porto che non sia piazza di armamento militare o navale, ma dal quale si possano avviare i viveri alle località dove siano concentrate le forze armate.

Nè la Dichiarazione nè il rapporto che la accompagna, autorizzano a sostenere che la destinazione accennata in terzo luogo fra gli elementi di presunzione nell'articolo 34, debba intendersi esclusivamente come destinazione a porti che abbiano magazzini militari, o che siano normalmente connessi colla amministrazione militare o navale. In questi soli casi avrebbe potuto ammettersi senza pericolo la presunzione di contrabbando a carico delle merci importate, mentre nel caso di porti di commercio, la destinazione finale al governo dello Stato belligerante ed alle sue forze armate non avrebbe dovuto mai presumersi, ma l'onere di provarla avrebbe dovuto sempre incombere all'eventuale catturante. Così com'era concepita, la disposizione dell'articolo 34 riusciva tale da allarmare gli Stati dipendenti per le loro sussistenze dalle comunicazioni marittime e fra questi soprattutto la Granbretagna. Ed è stata questa una delle cause principali della attiva agitazione fatta in Inghilterra per oltre due anni contro la Dichiarazione di Londra, agitazione cui parteciparono commercianti, marinaj, giuristi, uomini di Stato, corporazioni commerciali e marittime, e che ebbe il suo epilogo in due lunghe e memorande discussioni parlamentari ⁽¹⁾.

La Granbretagna era colpita, più delle Potenze continentali, da quella presunzione relativa al contrabbando condizionale; ed era d'altronde meno avvantaggiata degli altri paesi, come neutrale, e più vincolata come belligerante, dalle regole adottate circa il viaggio continuo. ⁽²⁾. Questo era ammesso senza riserva per il contrab-

(1) La preoccupazione britannica per questo punto oscuro della Dichiarazione di Londra, si è manifestata costantemente, dall'Ottobre al Dicembre 1911, nelle Sedute della Camera dei Comuni, durante le quali, applicando alla ipotesi di una guerra della Granbretagna i casi della guerra italo-turco, il governo era ripetutamente interrogato circa il possibile trattamento di grano diretto a porti inglesi come contrabbando di guerra e circa la possibilità che un eventuale nemico della Granbretagna considerasse taluni porti non militari inglesi come porti-base in rapporto col contrabbando condizionale.

(2) V. *Objections and answers* cit. n. 10 pag. 4. *Continuous voyage*; e Gibson Bowles. *Sea Law and Sea Power* pag. 181 e segg.

bando assoluto (art. 30), ritenendo che tale contrabbando possa catturarsi quando ne sia stabilita la destinazione al nemico, sia " che il trasporto se ne faccia direttamente, sia che esiga un trasbordo o un trasporto per via di terra „. Invece per il contrabbando condizionale la cattura (art. 35) non era ammessa se non che " sulla nave diretta al territorio nemico od alle forze armate del nemico, e che non debba scaricarlo in un porto intermedio neutrale. „ Soltanto nel caso che il territorio nemico non abbia frontiera marittima, gli oggetti (art. 36) di contrabbando condizionale saranno sequestrabili, quando sia stabilito che hanno la destinazione alle forze armate o alle pubbliche amministrazioni del nemico.

Lord Stowell, a proposito delle navi mercantili americane che, praticando il commercio coloniale francese e spagnuolo, eludevano il divieto britannico, facendo meta del loro viaggio un porto degli Stati Uniti e di là poi inoltravano le merci alla destinazione proibita, affermava che i due viaggi dovevano essere valutati come un viaggio solo e condannava la nave anche quando la merce era stata importata regolarmente negli Stati Uniti e vi avea pagato i diritti doganali. Questa dottrina del cosiddetto viaggio continuo, applicata nel corso del secolo decimonono al blocco e al contrabbando di guerra, si riferì piuttosto alle merci che alle navi, ed importò la conseguenza che, quando un carico doveva esser trasportato prima ad una destinazione neutrale e poi ad una destinazione nemica, così che le due destinazioni dovessero considerarsi parti della medesima operazione commerciale, quel carico fosse passibile di cattura tanto nella prima quanto nella seconda parte del suo viaggio, anche se tale seconda parte del viaggio dovesse compiersi a bordo di un'altra nave, oppure per via di terra.

Poco largamente applicata al blocco e più generalmente al contrabbando, tale dottrina è stata accolta nella pratica degli Stati e nei regolamenti particolari di parecchie Potenze. Nel 1899 la cattura da parte degli inglesi del Bundesrath e d'altre navi mercantili tedesche dirette a Lorenzo Marques e sospettate di esercitare, colla finzione della destinazione a quel porto, il contrabbando coi Boeri, provocò le proteste della Germania, il rilascio delle navi, il pagamento da parte della Gran Bretagna di una indennità di mezzo milione di franchi e scosse fortemente la dottrina del viaggio continuo, sostenendosi dalla Germania che bastava la destinazione neutrale

di una nave a renderla immune dalla cattura, non potendo esistere contrabbando in operazioni commerciali esercitate fra due porti neutri.

La Germania patrocinò la stessa dottrina nella seconda Conferenza dell' Aja, in contrasto coll' Inghilterra che vi opponeva, anzichè un semplice rifiuto a toglier di mezzo la dottrina del viaggio continuo, l'altra proposta di abolire il diritto particolare relativo al contrabbando. La Conferenza di Londra ha fatto anche in ciò, come in molti altri punti contestati, opera di transazione; ed ha messo d'accordo i vari Stati, abolendo la dottrina del viaggio continuo per il contrabbando condizionale, eccettuato il caso di un belligerante che non possieda territorio marittimo, e conservandola per il contrabbando assoluto, per il quale l'elemento decisivo della suscettibilità di cattura e di confisca, resta la destinazione finale delle merci.

Lo stesso concetto ha ispirato le conclusioni della Conferenza anche nel provvedere alla repressione di quei trasporti di persone e di notizie, che sogliono designarsi come analoghi al contrabbando. La Conferenza seguì a ragione l'avviso di quegli scrittori e di quei magistrati, che, pure giudicando tali trasporti contrarii al diritto internazionale e meritevoli di repressione, non li ascrivevano per analogia alla categoria del contrabbando di guerra. Già Lord Stowell, nel caso della *Atalanta*, colpevole di trasporto di dispacci al nemico, avea giudicato che chi esercita tali trasporti, " sotto il privilegio di un carattere ostensibilmente neutrale, si pone in realtà al servizio dello Stato nemico e deve essere come tale considerato „. E un secolo più tardi il giudice Bigham della King's Bench Division dell'Alta Corte di Giustizia britannica, considerando, a proposito di una controversia commerciale, il caso del *Nigretia*, giudicava che, assicurata nel 1904 la nave con carico lecito in viaggio da Shanghai a Vladivostok colla clausola che non portasse contrabbando nè falsi documenti, e poi catturata dai giapponesi perchè trovativi a bordo due ufficiali di marina russi travestiti, gli assicuratori non potessero rifiutarsi al pagamento dell'assicurazione, perchè il concetto del contrabbando riferivasi esclusivamente alle cose ed escludeva le persone.

L'espressione *contrabbando di persone, o analoghi al contrabbando*, si riferiva alla analogia piuttosto esteriore che sostanziale

del carattere illecito del trasporto; ma questo si distingueva tanto dal contrabbando, da importare sempre la confisca della nave e talora anche repressioni più gravi, come per una partecipazione illecita alle ostilità.

Era necessario e corrispondente alla indole delle cose, dare a queste particolari infrazioni un regolamento particolare; e fu questo uno dei risultati più notevoli della Conferenza di Londra in quel capitolo terzo della Dichiarazione che ha il titolo "De l'assistance hostile", nel testo francese, o nella traduzione inglese l'altro "Unneutral service". Di tali servizi la Conferenza distinse due specie secondo la gravità della infrazione che ne deriva per gli obblighi dei neutrali. Ai meno gravi si riferisce l'articolo 45 secondo il quale "una nave neutrale è confiscata e, in generale, è soggetta al trattamento che subirebbe una nave neutrale passibile di confisca per contrabbando di guerra: 1. quando viaggia specialmente per il trasporto dei passeggeri individualmente incorporati nelle forze armate del nemico, o per la trasmissione di notizie nell'interesse del nemico; 2. Quando, non all'insaputa del proprietario, o di chi abbia noleggiato nella sua totalità la nave, o del capitano, trasporta un distaccamento militare del nemico, od una o più persone, che, durante il viaggio, prestano assistenza diretta alle operazioni del nemico. In tali casi, anche le merci appartenenti al proprietario della nave, sono soggette a confisca". Dopo avere nello stesso articolo, ricordate le scusanti di ignoranza e buona fede che, nel caso di tali trasporti, possono invocarsi dalla nave, la Dichiarazione formula nell'articolo seguente la regola applicabile ai casi più gravi. "Una nave neutrale è confiscata, e in generale, passibile del trattamento che subirebbe se fosse una nave di commercio nemica: 1. Quando prenda parte direttamente alle ostilità. — 2. Quando si trovi sotto gli ordini o sotto la sorveglianza d'un agente collocato a bordo dal governo nemico. — 3. Quando sia noleggiata interamente dal governo nemico. — 4. Quando venga attualmente ed esclusivamente dedicata sia al trasporto di truppe nemiche, sia alla trasmissione di notizie nell'interesse del nemico. In tali casi anche le merci appartenenti al proprietario della nave sono soggette a confisca".

Ma dopo aver determinato le sanzioni, diversamente gravi per il diverso grado di rigore della confisca, relative alla

nave, la Dichiarazione doveva provvedere alla sorte delle persone nemiche appartenenti alle forze armate, trovate a bordo. Può accadere che la innocenza della nave che le trasportava, ad insaputa di chi la possiede e la comanda, sia fuori di ogni dubbio; ma non per questo il belligerante che ha scoperto questi nemici dissimulati fra l'equipaggio e i passeggeri di tale nave, deve lasciarli liberi colla nave che li trasporta. Egli potrà pretenderne la consegna, e a ciò lo autorizza l'articolo 47 della Dichiarazione secondo il quale "ogni individuo incorporato nella forza armata del nemico e che sarà trovato a bordo d'una nave di commercio neutrale, potrà essere fatto prigioniero di guerra, anche quando non si dovesse catturare la nave (1) ..".

La più grave obiezione contro la regola dell'articolo 47, derivava dalla impossibilità di ricorrere in tal caso alla Corte Internazionale delle prede, la quale, secondo, l'articolo 3 della Convenzione che la istituiva, sarebbe competente in questioni relative alla cattura di proprietà nemiche o neutrali, ma non in quelle relative a cattura di persone. Però non era possibile imporre alla nave belligerante, che avesse operata la visita, l'obbligo di lasciar libere queste persone nemiche insieme colla nave neutrale che, fosse pure innocentemente, le trasportava. E d'altronde, nel caso di grandi battelli addetti al trasporto di passeggeri, l'indugio determinato dal deviare dalla propria rotta per approdare ad un porto del catturante dove esistesse una sua corte delle prede, avrebbe rappresentato per il neutrale un danno molto maggiore. Sicchè i delegati si trovarono d'accordo nel ritenere che "agli interessi dei neutrali e particolarmente di quelle Potenze che possiedono una numerosa flotta di transatlantici regolarmente adibiti al trasporto dei passeggeri, fosse conforme l'autorizzare un

(1) In tal caso il diritto nuovo segnerebbe un miglioramento della condizione dei neutrali in confronto della pratica finora vigente. Vedi *Objections and Answers* cit. n. 8, *Unneutral Service* pag. 2 "calising that the conditions of commerce have changed since the Napoleonic wars, when there were no big passenger liners, the British Government quite wisely abandoned this rule and agreed that a belligerent may remove the guilty persons without taking the ship in for adjudication. Thus art. 47 is a concession to neutral traders, not a newly imposed-hardship.

belligerante a togliere da una nave neutrale e ridurre in prigionia di guerra quelle persone trovate a bordo che formino attualmente parte delle forze armate del suo nemico „.

Così si ottenne l'accordo sulla facoltà, che parrebbe a primo aspetto eccessiva, attribuita al belligerante dall'articolo 47; e tale accordo fù conseguito nella persuasione, come è rilevato dal Rapporto del Comitato di redazione, " che l'incrociatore belligerante debba agire con grande circospezione, e domandi la consegna delle persone in questione, sotto la sua responsabilità „. Resta però sempre a deplorarsi, che se la " Dichiarazione di Londra „ dovesse diventare di diritto comune ed entrare in attività la Corte superiore delle prede, non fosse a questa, ma soltanto alle Corti nazionali e poi ai mezzi diplomatici, che dovesse esser possibile il ricorso per risolvere conflitti relativi a questa specie di catture.

La sanzione si applica alla nave o al carico o ad entrambi, secondo lo sviluppo delle regole 2 e 3 della Dichiarazione di Parigi del 1856 e in base al criterio, quanto alle merci, del trasporto ad un belligerante, nel corso del quale le merci stesse siano sorprese dagli incrociatori del suo avversario. Quanto alla nave, il suo carattere neutrale o nemico è determinato dalla sua bandiera (art. 57); quanto alle merci, dal loro proprietario (art. 58); se il carattere neutrale della merce trovata a bordo non è dimostrato, la merce è presunta nemica (art. 59); e alla qualifica del contrabbando è complemento definitivo la destinazione del trasporto.

La Dichiarazione di Londra ha avuto il merito di toglier di mezzo, circa la misura della sanzione, la divergenza fra gli Stati che volevano condannata la nave neutrale appartenente al medesimo proprietario del carico di contrabbando, e gli Stati che preferivano assumere a criterio della confiscabilità della nave la proporzione fra le merci di contrabbando trasportate e il resto del carico.

Quest'ultimo criterio ha finito per prevalere; e, dopo aver riconosciuto (art. 39) che " le merci di contrabbando sono soggette a confisca „, la Dichiarazione ammette (art. 40) che " la confisca della nave trasportante contrabbando, sia permessa se questo contrabbando formi per valore, per peso, per volume o per importo del nolo, più di metà del carico „. La nave catturata per

trasporto di contrabbando e liberata poi dal tribunale nazionale delle prede, deve però (art. 41) sostenere l'onere delle spese fatte dal catturante per la procedura davanti a quel tribunale e per la conservazione della nave e del carico durante l'istruttoria. La nave arrestata per causa di contrabbando e non suscettibile di confisca per effetto della proporzione del contrabbando al resto del carico, può essere però, secondo le circostanze (art. 44) autorizzata " a continuare la sua rotta, se il capitano è disposto a consegnare al belligerante che la aveva arrestata, il contrabbando; e della consegna si farà menzione dal catturante nel libro di bordo della nave arrestata, il capitano della quale rimetterà al catturante copia di tutti i documenti relativi „.

Il concetto della difesa doveva però continuare, indipendentemente dal criterio della sanzione, a giustificare la cattura delle merci di contrabbando. Se non che in tale caso era equo ammettere che alla difesa talora si provvedesse mediante la espropriazione coattiva verso compenso, anzichè mediante confisca. A ciò provvede l'articolo 43 disponendo che " se una nave è incontrata in alto mare nella ignoranza delle ostilità o della dichiarazione di contrabbando applicabile al suo carico, gli articoli di contrabbando non possano esservi sequestrati se non che mediante indennità, restando esenti la nave e il resto del carico non solo dalla confisca, ma anche dall'onere delle spese previste dall'articolo 41 „.

Tale espropriazione mediante compenso è pur il solo mezzo consentito al belligerante per impadronirsi del carico di contrabbando, quando il capitano della nave neutrale che lo trasporta, dopo aver avuto conoscenza della apertura delle ostilità e della dichiarazione del contrabbando, non abbia potuto ancora scaricare le merci di contrabbando.

In ogni caso poi gli interessati neutrali, che abbiano subito un abuso di potere da parte di un belligerante, potranno agire per essere indennizzati dei danni subiti per effetto della cattura della nave e delle merci. Il carattere abusivo della cattura può risultare dal fatto di non essere stata quella convalidata dalla giurisdizione delle prede; o può essere presunto per non essere stato mantenuto il sequestro, liberandosi la nave catturata in via amministrativa, senza far luogo al giudizio delle prede. In tali casi gli interessati non potranno agire per ottenere una indennità se non che da-

vanti alla giurisdizione nazionale; ma, dopo il giudizio eventualmente negativo di questa, l'articolo 3 della XIII Convenzione del 1907 li autorizzava a ricorrere alla Corte internazionale. E quantunque la Dichiarazione del 1909 escluda, anche nel caso di indebita cattura, l'obbligo della indennità "ogni qualvolta vi fossero stati sufficienti motivi per il sequestro della nave o del carico", (art. 64), l'apprezzamento di tali motivi potrà presentare molto maggiori garanzie di obbiettività, quando sia affidato in ultima istanza ad una giurisdizione internazionale. (1).

6.

IMMUNITÀ DEL CONVOGLIO E DISTRUZIONE DELLE PREDE.

Fra gli atti d'autorità da esercitarsi dal belligerante, quelli precedenti la cattura, presentavano, in quanto riferivansi ai rapporti fra una nave da guerra ed una nave mercantile isolata, completa uniformità di consuetudini. Il diritto di visita era già considerato da tutti come un mezzo indispensabile di tutela (2), senza il quale nessun belligerante avrebbe potuto provvedere ad impedire il rifornimento militare del suo nemico. E all'accordo circa il diritto in se, corrispondeva, già prima della Conferenza di Londra, quello relativo ai modi di esercitarlo, escludendosene l'esercizio nei limiti delle acque territoriali d'un neutrale, ed ammettendolo soltanto da parte di navi militari in confronto di

(1) F. E. Bray. *British Rights at sea under the Declaration of London*. Chapt. IV *Contraband of war*. pag. 28-49. V. pag. 49: It is submitted that the net effect as regards a neutral, will be that, although the Declaration will not materially modify the legal liability of his ships or goods to capture, it will assure to him guarantees hitherto absent, that his legitimate commerce will not be subject to interference, and that if it fails to achieve this end entirely, it will at any rate improve his chances of obtaining compensation.

(2) Lord Stowell così ne formulava la necessità nel caso della *Maria*.

"This right is so clear in principle that no man can deny it, who admits the legality of maritime capture; because, if you are not at liberty to ascertain by sufficient inquiry whether there is property that can legally be captured, it is impossible to capture."

navi mercantili, col minor danno possibile per la nave visitata e per il suo carico.

Era naturale dunque che, anche la Dichiarazione di Londra, come i molti altri atti europei relativi a questo diritto, lo considerasse, per usare le parole di Lord Stowell " come preesistente „ e si limitasse a regolarne l'esercizio, ed a provvedere perchè tale esercizio non potesse essere impedito. Tale è il fine dell'articolo 63, secondo il quale " la resistenza opposta colla forza all'esercizio del diritto di arresto, di visita e di cattura, importa in ogni caso la confisca della nave, mentre il carico è suscettibile dello stesso trattamento che subirebbe il carico di una nave nemica, e le merci appartenenti al capitano o al proprietario della nave sono considerate come merci nemiche „. Tanto più questa regola apparisce come un corollario del diritto di visita, se la si interpreti nel senso voluto dal Rapporto del comitato di redazione, secondo il quale il semplice tentativo di fuga priva la nave neutrale fuggente della facoltà di reclamare per i danni recatili dalla nave che la insegue, ma non deve produrre l'assimilazione della prima ad una nave nemica, assimilazione limitata al caso di resistenza violenta opposta alla visita.

L'uniformità delle regole relative al diritto di visita in confronto di navi mercantili isolate, veniva meno, nella pratica degli Stati, quando trattavasi di navi neutrali convogliate da una nave da guerra del loro paese. Era venuta prevalendo la consuetudine di esentare tali navi dalla visita, quando il comandante della nave di scorta garantisse la neutralità delle navi convogliate ed assicurasse non esistervi carico di contrabbando. Ma non poteva dirsi questa una regola di diritto internazionale universale, perchè la Gran Bretagna, quantunque facesse non di raro concessioni in questo senso per considerazioni, come disse Lord Stowell " of comity or of national policy „, non aveva mai voluto riconoscerla, nemmeno quando la seconda neutralità armata la proclamava come una inibizione di diritto da rispettarsi in ogni caso dai suoi incrociatori. In cospetto del dissenso della Gran Bretagna, tale regola di esenzione non poteva avere, come scriveva lo Hall⁽¹⁾ " che l'autorità derivante dalla politica concorde

(1) Hall. Int. Law cit. § 272.

di un gruppo di Stati aventi particolari interessi ben definiti e permanenti „ (1)

Su questo punto però il governo britannico comprese fin dal principio dei negoziati relativi alla Conferenza di Londra, che un accordo non avrebbe potuto conseguirsi se non sulla base della soluzione prevalente presso gli Stati del continente europeo. E sir Edward Grey lo riconosceva nelle istruzioni a Lord Desart plenipotenziario britannico, del 1 Dicembre 1908 (2), ricordando che la Gran Bretagna, pur tenendo ferma la propria dottrina, non aveva fatto ricorso alla forza per applicarla durante le guerre più recenti, a cominciare dal 1854, quando rinunciò a farla valere per evitare le difficoltà inerenti alla cooperazione navale con un' alleata (la Francia) che non riconosceva quel diritto. Dopo aver constatato che i più recenti sviluppi della tecnica militare marittima e del diritto relativo alla cattura delle merci nemiche su navi neutrali, hanno diminuito il valore che antecedentemente avea presentato per un belligerante il diritto di visitare e catturare navi convogliate, sir E. Grey notava che il principio della esenzione è d'altronde favorevole al commercio neutrale e perciò conforme allo spirito della politica britannica.

Il mutare delle circostanze aveva fatto perdere all'antica pretesa britannica, quasi tutta la sua importanza; e il suo esplicito abbandono, mentre importava formalmente una soddisfazione

(1) Codice per la marina mercantile del Regno d'Italia: art. 218: "Le navi neutrali sotto scorta di navi da guerra, saranno esenti da ogni visita. La dichiarazione del comandante del legno da guerra basterà per giustificare la bandiera ed il carico delle navi scortate „

Vedi comma 2° dell'art. 786 del Regolamento sul servizio di bordo citato in "Norme di diritto internazionale marittimo in tempo di guerra compilate dall'Ufficio del Capo di Stato Maggiore del Ministero della Marina. — Roma, Rivista Marittima, 1908 pag. 24 n. 68. "I convogli di navi mercantili, neutrali o nazionali, scortati da navi militari neutrali o nazionali, sono esenti dal diritto di visita; ma il comandante del convoglio rilascerà una lista dei bastimenti posti sotto la sua protezione, con dichiarazione scritta che a bordo di essi non esiste contrabbando di guerra per conto o a destinazione del nemico „. N. 69. "Qualora si supponga che la buona fede del comandante militare del convoglio sia stata sorpresa, si potranno comunicare tali dubbi al detto comandante, il quale procederà, da solo, alla visita del bastimento sospetto „.

(2) Blue Book Cd. 4554 pag. 25 n. 18 e pag. 100 n. 33.

data dalla Gran Bretagna alle altre Potenze rappresentate alla Conferenza di Londra, non mutava sostanzialmente l'effettiva condizione già prodottasi durante le ultime guerre, e riducevasi a poco più che al formale riconoscimento di una regola ormai generalmente accettata.

In conformità con queste istruzioni, i delegati britannici dichiararono alla Conferenza, che il loro governo era pronto a riconoscere la immunità delle navi convogliate dalla visita, come uno dei principii ora generalmente accettati del diritto internazionale.

Qualche difficoltà si è dovuta superare per raggiungere un accordo circa i casi nei quali constasse che il comandante del convoglio fosse stato ingannato; ma anche tali ostacoli sono stati vinti, riconoscendo la immunità (corrispondente ⁽¹⁾ al diritto nostro) del comandante del convoglio da ogni ingerenza straniera e riservando a lui solo le ulteriori indagini necessarie. A ciò si adattarono i plenipotenziarii britannici come ad una logica conseguenza del principio da loro già ammesso in via generale. E da tale accordo derivarono gli articoli 61 e 62 della Dichiarazione. Secondo il primo " le navi neutrali sotto convoglio di loro bandiera, sono esenti dalla visita: il comandante del convoglio dà per iscritto, su domanda del comandante di una nave da guerra belligerante, tutte quelle informazioni sul carattere delle navi e del loro carico che la visita servirebbe a ottenere „. Nel caso che il comandante della nave da guerra belligerante abbia motivo di sospettare che " la buona fede ⁽²⁾ del comandante il convoglio sia stata sorpresa, gli comunicherà i suoi sospetti; e quel comandante solo avrà la competenza di procedere in tal caso ad una verifica, constatandone il risultato mediante un processo verbale del quale rilascerà copia al comandante della nave da guerra. E se dai fatti così constatati risulti giustificata, nell'opinione del comandante del convoglio, la cattura di una o più navi, tali navi dovranno essere private della protezione del convoglio „.

(1) V. pag. 57 nota 1.

(2) La redazione inglese dice " confidence „; il testo francese " religion „.

In tal caso il neutrale che abbia violato, sotto la protezione del convoglio, le leggi della guerra, dovrà esser privato di quella protezione; e messo, come neutrale isolato e non protetto dal proprio Stato, in rapporto diretto col belligerante leso dalla sua condotta. Ma la concreta effettuazione di tale rapporto diretto fra nave mercantile neutrale appartenente ad un convoglio, e nave da guerra belligerante, che abbia incontrato il convoglio stesso, dipende esclusivamente dalla volontà del comandante il convoglio; nè potrebbe per alcun motivo essere l'effetto dell'azione del comandante della nave belligerante, contraria a tale volontà. Se poi il comandante del convoglio mancasse evidentemente agli obblighi impostigli dall'articolo 62 della Dichiarazione, la nave da guerra belligerante non potrebbe agire direttamente per indurlo ad uniformarvisi, ma dovrebbe riferire la cosa al proprio governo, che solleverebbe il reclamo e ne procurerebbe la soddisfazione in via diplomatica. Questa sarebbe la sola via aperta per ottenere una soddisfazione ed una eventuale indennità, non contenendo l'articolo 2 della XII. Convenzione del 1907, alcuna disposizione alla quale si possa ricorrere per sottoporre tali reclami al giudizio della Corte internazionale delle prede. (1)

Non soltanto apparente, ma sostanziale è stato invece l'adattamento da parte della Gran Bretagna alle pretese altrui, in quanto si riferisce alla distruzione dalle prede. Fino alla guerra russo-giapponese, sembrava conforme al diritto comune il divieto assoluto di distruggere una nave neutrale, e la facoltà di distruggere una nave mercantile nemica in caso di urgente necessità, sufficiente a scusare anche la conseguente distruzione della merce neutrale caricata a bordo di quella nave. Tale era la consuetudine degli Stati civili; nè potrebbe citarsi in contrario senso il caso del contrammiraglio francese ordinante nel 1805 la distruzione di navi di commercio neutrali (2), poichè gli atti, certo abusivi, di quell'ammiraglio francese erano diretti non già ad impedire un trasporto di contrabbando, ma bensì a prevenire il giungere al nemico di informazioni pericolose alla sua flotta.

La Gran Bretagna dunque, nel sostenere che la facoltà di di-

(1) Vedi *Objections and Answers* cit. n.º 11: Convoy; pag. 4.

(2) J. S. Corbett, *The campaign of Trafalgar*, London. 1905, pag. 214.

struzione dovesse essere limitata alle sole navi nemiche, non difendeva, come nel caso della visita delle navi convogliate, un principio singolare proprio in dissidio con quello prevalente nel resto del mondo civile, ma bensì un principio corrispondente alla dottrina universalmente riconosciuta. Anche secondo il diritto nostro era ritenuta già illecita la distruzione della preda neutrale e se ne riteneva obbligatorio il rilascio nei casi nei quali sarebbe lecito colare a fondo la preda nemica (1). Ed anche per la nave mercantile nemica (2) si ammetteva la legittimità della distruzione solo nel caso che la nave catturata, per avarie o per altre ragioni, non possa seguire la nave catturante e certamente sia per essere ripresa dal nemico, o che una forza navale nemica s'avvicini, e ne derivi evidente probabilità che la preda sia ripresa dal nemico, o che non si possa scortare la preda e non si abbia a bordo della nave catturante gente sufficiente da imbarcare di passaggio sulla nave catturata, senza diminuire la efficienza guerresca della prima, o in fine che il porto nel quale si potrebbe condurre la nave catturata sia troppo lontano.

Ma durante la guerra russo-giapponese, queste giustificazioni della distruzione di una nave mercantile nemica, furono estese dal governo russo anche alla distruzione di navi mercantili neutrali catturate per trasporto di contrabbando di guerra. Il governo russo non lasciava così il campo del tutto libero all'arbitrio dei comandanti dei suoi incrociatori. Se in alcuni casi i reclami dei neutrali furono respinti sotto ogni rispetto, e in quello del "Knight Commander", sotto quello della legalità della distruzione, in altri casi qualche compenso è stato assegnato ai neutrali sacrificati, e nel caso della "Princesse Marie" si attribuiva loro una indennità di 727.000 rubli. Ma ciò che importava sostenere alla Gran Bretagna, era il principio della immunità delle navi neutrali dalla distruzione e quello dell'obbligo del catturante di rilasciarle quando non possa tradurle in luogo vicino per sottoporle al giudizio delle prede.

Si è cercato, con due proposte presentate rispettivamente nel senso della propria soluzione, dalla Russia e dalla Gran Bretagna

(1) Norme cit. ecc. pag. 66, § 188.

(2) Vedi art. 276 C. p. M. M. e Norme cit. § 187.

alla Conferenza dell' Aja del 1907, di farvi risolvere definitivamente la questione, ma non si potè giungere ad un accordo. La proposta inglese ebbe i voti degli Stati Uniti, Belgio, Danimarca, Spagna, Italia, Giappone, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia e Turchia, ma quella russa ebbe favorevoli Germania, Austria-Ungheria, Francia, Turchia e Serbia. Il risultato era negativo quanto ad una soluzione specifica, ma riusciva positivo e contrario alla tesi inglese, nel senso che la Russia non era più isolata nel sostenere la possibilità di distruggere legittimamente, in determinate circostanze, anche le navi neutrali.

Il motivo di tali adesioni al punto di vista russo, era piuttosto pratico che giuridico; ma era tale da determinare in quel senso alla Conferenza di Londra, la formulazione della regola di diritto internazionale riconosciuta come vigente in tale argomento. L'osservanza del divieto di distruggere le navi neutrali, poteva essere praticata senza pericolo da quegli Stati marittimi, che son ricchi di colonie e di basi navali, mentre gli Stati mancanti di tali basi numerose, si troverebbero troppo spesso nella alternativa di abbandonare, durante il trasporto verso le proprie acque, una gran parte delle navi catturate, oppure di persistere nel tentare la effettuazione definitiva del trasporto, mettendo in gravissimo pericolo la salvezza della nave catturante.

Queste circostanze determinarono per la Gran Bretagna alla Conferenza di Londra la necessità di cedere in parte ad una tendenza che non poteva ormai essere fatta deviare dal suo fine, come non non si sarebbe potuto far tacere gli interessi che la ispiravano.

Nelle istruzioni ai delegati britannici per la Conferenza, Sir Edward Grey dimostrava d'aver compreso l'impossibilità di far valere nella Codificazione uniforme il divieto assoluto di distruzione delle navi neutrali, già sostenuto dal governo britannico, durante la guerra russo-giapponese e soprattutto nel caso del Knight Commander. Egli dichiarava pertanto di accontentarsi d'un "agreement found by proceedings on the lines of an affirmation of the general principle that neutral prizes must not be destroyed before adjudication, *followed* (e questa era la misura dell'adattamento prima rifiutato dal governo britannico) by a precise statement of the conditions, on which alone a departure from the principle could be allowed in exceptional circumstances „.

Fra queste circostanze eccezionali il governo inglese rifiutava di ammettere la incapacità del catturante di disporre di un equipaggio sufficiente per la scorta della preda, ma dichiaravasi disposto ad ammettere le imperative necessità militari fra le quali non si sarebbero dovute però annoverare nè la difficoltà di provvedere la nave predata di una scorta, nè la lontananza d'un porto appartenente al catturante. Pur di ottenere l'ammissione di tali condizioni, il governo britannico sarebbe stato disposto a ritornare sulle proprie decisioni circa la XIII. Convenzione dell'Aja del 1907 e ad ammettere in tali casi il sequestro della preda in un porto neutrale fino a giudizio finito.

Delle dieci Potenze rappresentate all'Aja, cinque erano contrarie alla facoltà di affondare la nave predata in caso di mancanza, nella nave catturante, di equipaggio di scorta sufficiente; quattro v'erano favorevoli; e l'Italia non si pronunciava nè in un senso nè nell'altro. Infatti essa trovavasi, " come fra due cibi distanti e moventi d'un modo „, tra il suo diritto che vietava in ogni caso l'affondamento della nave neutrale, e il naturale desiderio di poter ricorrervi, quando una ragione di reciprocità ve la inducesse, in condizioni corrispondenti alle difficoltà derivanti per le sue navi da guerra, nel caso di catture lontane, dalla scarsità delle sue basi navali.

I memoriali delle Potenze invitate alla Conferenza di Londra, dimostravano che, fatta eccezione della Gran Bretagna, della Spagna e dell'Olanda, la disposizione ad ammettere la distruzione in certi casi era generale.

I delegati inglesi alla Conferenza di Londra del 1908-1909, persuasi dunque, come era persuaso il loro governo, che, per raggiungere un accordo, era necessario ammettere, in una od altra forma, il diritto di distruzione, cercarono di ottenere condizioni preventive e garanzie di ricorso successivo, che rendessero più difficili gli abusi dei belligeranti.

La regola generale formulata nell'articolo 48 è che " una nave neutrale catturata non possa essere distrutta dal catturante, ma debba essere condotta in un porto competente perchè vi sia giudicato circa la validità della cattura „. Ma la bontà di questa regola, che parrebbe così assoluta, è distrutta dalla eccezione ammessa nell'articolo successivo: " Per eccezione una

nave neutrale catturata da una nave belligerante e suscettibile di confisca, può essere distrutta, se l'osservanza dell'articolo 48 possa compromettere la sicurezza della nave da guerra o il successo delle operazioni nelle quali essa trovisi attualmente impegnata „ (1).

Dopo avere affermato, come lo impongono i sentimenti di umanità e come corrisponde all'uso del mondo civile che (art. 50), prima della distruzione della nave neutrale catturata, debbano mettersi al sicuro le persone che vi si trovino a bordo, e trasbordarsi sulla nave catturante tutti i documenti utili per il giudizio circa la validità della cattura, si dà una soddisfazione al punto di vista inglese, riconoscendo che la distruzione non assolutamente inevitabile, costituisce, per se sola, una violazione del diritto internazionale, anche se la nave catturata e distrutta fosse poi giudicata suscettibile di confisca. L'articolo 51 riconosce infatti che “ il catturante che abbia distrutto una nave neutrale, debba, prima di ogni giudizio relativo alla validità della cattura, giustificare, in linea di fatto, di non aver agito che in presenza d'una necessità eccezionale, come è preveduto dall'articolo 49. Non riuscendo esso a tale giustificazione, sussisterebbe nel catturante “ l'obbligo di indennizzare gli interessati, senza ricercare se del resto la cattura fosse stata o no valida „. Così se la cattura (art. 52) d'una nave neutrale, della quale sia stata giustificata la distruzione, sia successivamente dichiarata nulla, il catturante dovrebbe indennizzare gli interessati, in sostituzione della restituzione cui avrebbero in tal caso avuto diritto.

I delegati inglesi trovavano un compenso all'adattamento loro alla distruzione delle navi neutrali, nelle difficoltà che la constatazione della legittimità della distruzione avrebbe presentato nei singoli casi. Limitata, nel caso del contrabbando, la facoltà della distruzione, alle navi neutrali nelle quali il contrabbando superi la metà del carico, ne deriverà che ogni qualvolta il catturante abbia difficoltà a calcolare la proporzione del carico illecito al carico attuale, ed abbia perciò motivo di dubitare che esista la proporzione prescritta, egli debba esitare a ricorrere ad un atto estremo, che potrebbe poi,

(1) V. *Objections and Answers*, cit. n. 4 e 5. *Destruction of Neutral Prizes*.

dimostratane la illegalità, esporre lo Stato a gravi oneri di risarcimento.

Un altro limite notevole all'arbitrio dei catturanti era la condizione di non poter ricorrere alla distruzione della nave se non quando il condurla in un porto nazionale possa compromettere la salvezza del catturante o l'esito delle operazioni militari nelle quali esso sia impegnato. Però in questo caso la garanzia risultava indebolita dalla forma generica della condizione formulata dalla Conferenza, tanto più non essendosi accettata la proposta britannica di escludere dai casi di *eccezionale necessità* costituente un pericolo nel senso dell'articolo 49, la impossibilità di togliere dalla nave catturante un equipaggio di scorta per la nave catturata (1). Non accettata quella proposta, mancava ogni certezza di poter vietare che tale circostanza, così fortemente ripudiata dalla Gran Bretagna, fosse addotta fra gli elementi di giustificazione.

Perchè la condizione generica formulata nella Dichiarazione fosse applicata secondo lo spirito delle proposte e delle obiezioni britanniche, i delegati incaricati di farle valere, facevano a fidanza sull'opera della Corte internazionale, davanti alla quale, prima della decisione sul merito della cattura, il catturante dovrebbe giustificare la necessità della distruzione avvenuta. Ma ad attenuare tale soddisfazione, doveva contribuire in primo luogo la possibilità dell'arbitrio derivante, nelle contingenze della guerra, dalla forma troppo vaga e generica del divieto; e poi l'incertezza esistente circa la giurisprudenza che si sarebbe formata nella Corte internazionale, costituita in maggioranza dai rappresentanti di Stati non ricchi di basi navali e perciò disposti a non considerare con ripugnanza, pari a quella britannica, la distruzione delle prede neutrali (2).

(1) Vedi pag. 62.

(2) La costituzione della Corte e la difficoltà del prevedere l'indirizzo della sua giurisprudenza, ebbero gran parte nella reazione di tanta parte della pubblica opinione inglese contro le due Convenzioni. Nella seduta del 3 Novembre 1911 della Camera dei Comuni il deputato Butcher voleva domandare alle altre Potenze che la Costituzione della Corte Internazionale fosse modificata, riducendo i suoi giudici da 15 a 11, dei quali 8 nominati dalle grandi Potenze. E trovava strano che: « in a Court composed of 15 men of all colours, we who own half the shipping of

Lo stesso può dirsi a proposito della distruzione delle merci neutrali, che, quando avesse colpito merci non suscettibili di confisca, genererebbe per il loro proprietario il diritto di richiedere una indennità (art. 53). Quanto poi alle merci confiscabili, il catturante avrebbe la facoltà di esigerne (art. 44 e 54) la consegna e di procedere alla loro distruzione, quando le sorprendesse a bordo di una nave non soggetta a confisca, e quando si verificassero, a giustificare la distruzione, le condizioni espresse nell'articolo 49 circa la nave, e colla applicazione delle garanzie degli articoli 51 e 52 quanto alle responsabilità del catturante.

Da tutto ciò apparisce come le disposizioni della Dichiarazione relative alla distruzione delle prede, non possano ritenersi un progresso quando si giudichi la Dichiarazione un atto di Codificazione internazionale; e come quelle disposizioni non possano ritenersi d'altronde la riproduzione⁽¹⁾ delle consuetudini più progredite e più conformi ai principii del diritto e della equità, quando si voglia giudicare la Dichiarazione come una constatazione collettiva del diritto esistente⁽²⁾.

the world were to have only one representative „. La stessa obiezione era ripresa due giorni dopo dall'Ammiraglio Lord Charles Beresford, che scriveva al "Times „: " it is proposed to hand over the maritime rights connected with our Mercantile Marine (over 50 per cent. of the whole world) to a Court of 15 members, of which one only is to be a British judge. E concludeva: " The real danger is not the temporary stoppage of food and raw material by hostile armed merchantmen, which would form a gap in our supply, but the fact that the rate of insurance would become prohibitive, and shippers would not ship to fill up the gap until they were satisfied that cargoes had sufficient protection over the sea „.

E nella seduta dell'8 Novembre lo stesso ammiraglio tornava sulla questione alla Camera dei Comuni, domandando al Governo se nel caso che: two other countries were at war, in the event of one country sinking several of our neutral vessels, without trial, we should have to abide by the decision of the International Prize Court in the event of such decision being against us „.

(1) V. Holland l. c. pag. 347-352.

(2) Patterson l. c. pag. 86, 7 " At present there is no authoritative nor even general recognition of a right to sink neutral prizes.... If the sinking of neutrals was largely practised under present conditions, powerful governements would not permit it to continue; but their hands are tied by the acceptance of art. 49, which is so worded as practically to allow the captain of an enemy cruiser to do what he chooses „.

L'adattamento dei delegati inglesi si spiega col fatto che, mentre nel 1907, nella Conferenza dell'Aja, il punto di vista della Gran Bretagna era stato difeso anche dai delegati degli Stati Uniti, nel 1909 alla Conferenza di Londra i delegati britannici si trovarono in cospetto di un mutamento di condotta dei rappresentanti degli Stati Uniti, dichiaranti che, a loro avviso, in circostanze eccezionali, l'affondamento delle navi e delle merci neutrali debba essere consentito.

Nè le garanzie ammesse circa la riparazione, possono effettivamente ritenersi molto migliori di quelle esistenti prima della Dichiarazione di Londra. Potevano allora darsi casi, come quello del *Knight Commander*, nel quale il governo russo, dopo i giudizi favorevoli delle sue corti delle prede, si rifiutò ad ogni transazione di carattere diplomatico e perfino a sottoporre la controversia al Tribunale arbitrale dell'Aja. In questi casi la situazione, dopo la Dichiarazione, è bensì migliorata, poichè lo Stato reclamante non sarà più posto nell'alternativa di subire il sopruso o d'intimare la guerra, ma potrà obbligare l'altra parte a sottoporre la controversia al giudizio della Corte internazionale delle prede.

Ma in ogni caso il non poter più contestare in via assoluta la legittimità dell'affondamento, rappresenta ora una perdita del buon diritto. E nei casi numerosi nei quali, essendo evidente il sopruso, si sarebbe potuto raggiungere prontamente un accordo per via diplomatica, si avrebbero ora le lentezze costose di un procedimento giudiziario, talora finanziariamente inibitorio, sempre di esito incerto, e in ogni modo ritardante probabilmente di anni la eventualità di un compenso.

7.

DISSENSI NELLA CONFERENZA E LACUNE NELLA DICHIARAZIONE

Non meno della misura eccessiva di talune facoltà concesse ai belligeranti, contribuiva ad indebolire la Dichiarazione di Londra,

Perciò il Patterson vorrebbe che la Gran Bretagna si astenesse dal ratificare la Dichiarazione finchè l'articolo 49 non fosse mutato nel senso di una enumerazione tassativa e di una formulazione chiara delle circostanze giustificanti la distruzione delle prede neutrali.

nell'opinione degli Stati più attivi nel commercio marittimo, il suo silenzio o l'insufficienza delle sue disposizioni circa taluni punti contestati che avrebbero pur dovuto essere regolati colla più scrupolosa esattezza.

La più importante e dannosa per i neutrali, fra tali lacune, era quella relativa alla trasformazione delle navi mercantili in navi da guerra da parte dei belligeranti. Dalle condizioni imposte a tali trasformazioni, dipende che sia effettiva la abolizione della corsa deliberata dalla Conferenza di Parigi del 1856, o che tutto si riduca a confermare esplicitamente il divieto, già prima di quella conferenza diventato di diritto comune, di concedere patenti di corsa a navi neutrali. L'insufficienza del diritto positivo in tale argomento, apparve manifesta durante la guerra russo-giapponese, quando le navi mercantili inglesi *Formosa*, *Malacca* e *City of Agra* e le navi tedesche *Halsatia* e *Fazilka*, furono arrestate e catturate dagli incrociatori della flotta volontaria russa *Petersburg*, *Smolensk* e *Kuban*, che avevano abbandonato le acque territoriali russe come navi di commercio e si erano trasformati in alto mare in navi da guerra ⁽¹⁾.

La Gran Bretagna, secondata poi dagli Stati Uniti e dal Giappone, sostenne allora e successivamente alla Conferenza dell'Aja del 1907, che la trasformazione potesse avvenire soltanto nei porti del belligerante che la effettuava, oppure in porti occupati dalle sue forze militari. La Russia, secondata dalla Germania, quantunque, in via di transazioni particolari, avesse dato qualche soddisfazione ai reclami britannici durante la guerra, non decampò dal suo punto di vista nella questione di massima e lo sostenne nella seconda Conferenza dell'Aja.

L'effetto di tale dissenso irriducibile, fù che la Conferenza non potesse decidere il punto più importante e difficile della questione. La settima Convenzione dell'Aja del 1907 contiene certo molte regole, in nome delle quali si potrà ricorrere alla Corte internazionale delle prede, e, per effetto delle quali, si potrà deliberare da quella Corte senza bisogno di tener conto, secondo il prudente

(1) V. CATELLANI. - *Condizioni ed effetti giuridici dello stato di guerra*. — Atti del R. Istituto Veneto, di Scienze, Lettere ed Arti Vol. LXV, parte II, Cap. 8.

arbitrio dei giudici, dei "principii generali del diritto e dell'equità." (art. 7). La nave di commercio trasformata in nave da guerra deve essere posta sotto l'autorità diretta e la responsabilità dello Stato rispettivo (art. 1), portare i segni esterni di una nave da guerra (art. 2), avere il comandante appartenente alla marina militare, e regolarmente iscritto nei suoi ruoli (art. 3) e l'equipaggio sottoposto alle regole della disciplina militare (art. 4). La trasformazione della nave non deve essere clandestina, ma ricordata il più presto possibile nei ruoli della marina militare (art. 6) e la nave trasformata è tenuta ad osservare nelle sue operazioni, le leggi e gli usi della guerra.

Ma tuttocì non impedisce che la settima Convenzione del 1907 manchi di una norma indispensabile a tranquillizzare, così i neutrali, come gli eventuali belligeranti aventi una numerosa e diffusa marina mercantile; poichè il punto principale del dissidio fra la Gran Bretagna e la Russia non è stato risolto. E ingenuamente è confessata questa sua debolezza nel testo stesso della Convenzione. Nel preambolo infatti, dopo aver detto che "considérant qu'en vue de l'incorporation en temps de guerre de navires de la marine marchande dans les flottes de combat, il est désirable de définir les conditions dans lesquelles cette opération pourra être effectuée", è soggiunto "que, toutefois, les Puissances contractantes n'ayant pu se mettre d'accord sur la question de savoir si la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre peut avoir lieu en pleine mer, il est entendu que la question du lieu de transformation reste hors de cause et n'est nullement visée par les règles ci-dessous".

Queste regole assicuravano appunto che il carattere militare assunto dalla nave mercantile dovesse essere manifesto, che a quel carattere dovesse corrispondere quello del comandante e dell'equipaggio, e che alle leggi della guerra la nave trasformata corrispondesse effettivamente colla propria condotta; ma il punto più importante, la determinazione cioè del luogo dove doveva ritenersi lecita la trasformazione, restava insoluto.

Dalla XIII Convenzione d'altronde derivava soltanto la garanzia che tale trasformazione non potesse avvenire in acque neutrali. Tale divieto infatti, oltrechè dal diritto comune della neutralità, derivava dall'articolo 8 di quella Convenzione, secondo il quale "un Gouver-

nement neutre est tenu d' user des moyens dont il dispose pour empêcher dans sa juridiction l' équipement ou l' armement de tout navire, qu' il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une Puissance avec laquelle il est en paix; il est aussi tenu d' user de la même surveillance pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles, et qui aurait été, dans la dite juridiction, adapté en tout ou en partie à des usages de guerre „.

Ma contro il mutamento del carattere della nave, di mercantile in militare, in alto mare, la Convenzione non dà alcuna garanzia; anzi implica la certezza che quel mutamento sarà praticato come lecito in guerre eventuali future da Stati firmatarii della Convenzione stessa. Nemmeno in favore di un temperamento, come quello proposto dall' Austria nel 1907 per impedire la riconversione della nave trasformata in militare, in nave mercantile, o come quello proposto dall' Italia per limitare la facoltà della conversione alle navi mercantili che abbiano lasciato le acque territoriali del loro Stato prima dello scoppio delle ostilità, potè essere conseguito l' accordo delle Potenze.

Era dunque persistente la certezza di futuri conflitti su questo punto importantissimo della legittimità o illegittimità della conversione della nave, dipendente dal luogo dove essa sia stata effettuata.

Nè la Corte internazionale delle prede potrebbe risolvere tali conflitti applicando, a norma dell' articolo 7 della Convenzione che la istituiva, “ i principii generali della giustizia e dell' equità „; perchè non può dirsi che esista possibilità di constatare uu *principio generale* di giustizia o di equità, quando le soluzioni ritenute rispettivamente giuste ed eque nei vari Stati, sono così disparate.

Quando cominciava a parer sicura la convocazione della Conferenza di Londra, il governo britannico coordinò le soluzioni che, circa il programma della Conferenza, corrispondevano ai principii di diritto internazionale applicati dalle Corti inglesi. Questi essendo costanti nell' ammettere che la resistenza alla visita possa bastare a giustificare il trattamento come buona preda della nave neutrale che la abbia tentata, implicano la necessità di elimi-

nare ogni dubbio circa la determinazione delle navi di bandiera di un belligerante cui compete il diritto di arresto e di visita in confronto delle navi mercantili neutrali. E la vera norma di diritto inglese su questo punto appariva quella che limitava tali facoltà alle navi "being and known to be, public ships of the belligerent fighting fleet, flying the pendant", (1).

Una grave estensione di questo diritto risulterebbe dal ritenere lecito l'esercizio di tali poteri mediante navi credute dai neutrali navi mercantili, e improvvisamente e senza avviso trasformate in navi da guerra, perfino nella prossimità delle navi che vogliono arrestare e visitare; e ciò tanto più che, anche dal punto di vista della pratica, tali procedimenti rappresentano una novità in contrasto con tutti i principii vigenti di diritto internazionale (2).

Perciò il programma britannico importava la definizione da parte della Conferenza di Londra di questo punto non risolto dalla Conferenza dell'Aja, nel senso che "non possano crearsi unità delle forze combattenti di un belligerante, se non nei limiti territoriali della sua sovranità".

Nel compilare le istruzioni per i proprii delegati, il governo britannico invocava dalla Conferenza, l'adozione di una regola in questo senso. Non poteva sperarsi, in cospetto delle divergenze irriducibili manifestatesi all'Aja, che tale regola potesse formularsi come corrispondente al diritto vigente; ma invocavasi l'accordo per adottarla come regola nuova, alla quale le Potenze si impegnassero di uniformarsi in futuro. E poichè le resistenze incontrate da una tale norma all'Aja, bastavano a far prevedere quelle che avrebbe incontrate anche a Londra, il governo inglese per vincerle si dichiarava disposto ad accettare qualche temperamento, come quello di ammettere la conversione in alto mare di quelle sole navi mercantili di un belligerante che siano state già prima della guerra specificatamente e pubblicamente designate dai rispettivi governi come navi ausiliari, purchè, dall'inizio della guerra, tali navi, anche finchè duri la loro attività

(1) Blue Book Cd. 4554 - N. 2, Sir Edw. Grey to Sir C. Mac Donald. N. 6, pag. 10.

(2) Blue Book l. c.

esclusivamente mercantile, siano sottoposte nei porti neutrali al trattamento delle navi da guerra. (1)

Tutti gli sforzi dei delegati britannici non riuscirono però a far completare su questo punto capitale l'accordo del 1907; e questo è restato il solo terna del programma della Conferenza, cui non corrispondesse una parte della Dichiarazione. La divergenza delle opinioni era risultata già così grave e profonda dalle stesse memorie scambiate fra i governi prima della convocazione della Conferenza, che si dovette riconoscere la impossibilità di enunciare, fosse pure come semplice base di discussione, un principio generale comunemente accettato. Le Potenze che sostenevano il diritto di convertire le navi mercantili in navi da guerra in alto mare, respinsero perfino la proposta inglese di riconoscere quella facoltà, circondandola di limiti che ne impedissero gli abusi, ed affermarono che la facoltà illimitata della conversione corrispondeva al diritto internazionale vigente. I delegati britannici tornarono allora alle loro originarie obiezioni di massima contro tale facoltà, e la questione restò insoluta come dopo la Conferenza del 1907.

Questa lacuna indeboliva tanto il valore della Dichiarazione, che lo stesso Westlake, quantunque sia stato uno dei più strenui propugnatori della sua ratifica, invocava una nota da aggiungersi allo scambio delle ratifiche, secondo la quale "the British Government expressly reserves its liberty of objecting to the conversion of a merchant vessel into a ship of war on the high sea, and to any judgement of the International Prize Court maintaining a capture made by a merchant vessel so converted." (2)

Tale riserva sarebbe necessaria per impedire giudizi della Corte internazionale cui debba ribellarsi, in un senso o nell'altro, uno degli Stati che pur hanno contribuito ad istituirla. La XII Convenzione del 1907 dispone circa la competenza della Corte internazionale in materia di prede; ma presuppone, come materia di giudizio, catture effettuate da legittimi belligeranti su neutrali o su altri belligeranti. Nel caso presente si potrebbe invece sostenere che la materia sfugge alle norme di quella Convenzione ed alla com-

(1) V. Convenz. XIII del 1907 art. 9-20.

(2) Westlake. Lettera al "Times", del 6 febbraio 1911.

petenza della Corte internazionale, perchè non tratterebbesi di preda che in alcun caso potesse essere convalidata, ma bensì di un atto di corsa marittima, illecito in se e per se solo, nei rapporti fra Potenze firmatarie della Dichiarazione del 1856.

Se però le catture operate da una nave di commercio d' un belligerante convertita in alto mare in nave da guerra, fossero escluse dalla competenza della giurisdizione internazionale, l'importanza di questa e della Dichiarazione di Londra sarebbe di molto diminuita. Se invece si ritenesse che dai termini generici dell'articolo 1. della Convenzione che istituisce la Corte delle prede, sia giustificata la competenza anche in questo caso, la difficoltà che ha reso impossibile l'accordo della Conferenza di Londra su questo punto, risorgerebbe per effetto della giurisprudenza della Corte internazionale. Infatti o questa dichiarerebbe illegittima la cattura, in omaggio alla questione pregiudiziale opposta dalla Gran Bretagna circa la incapacità della nave catturante, e in tal caso il belligerante che si trovasse nella condizione della Russia a proposito del Petersburg e dello Smolensk, potrebbe sostenere violata ai suoi danni la Dichiarazione di Londra e la XII Convenzione del 1907, dalle quali non si può dedurre un divieto, espresso od implicito, nel complesso delle loro norme. Oppure la Corte internazionale legittimerebbe la cattura, e in tal caso la Gran Bretagna e le Potenze che ne seguono la dottrina potrebbero sostenere che tale sentenza non può esser fatta valere perchè pronunciata in violazione del diritto internazionale vigente, che la Corte internazionale, nel silenzio delle Convenzioni specifiche, avrebbe dovuto applicare. Se infatti le disposizioni della Dichiarazione di Londra "devono (art. 65) considerarsi come un insieme indivisibile", e se le Potenze che la hanno firmata sono state d'accordo (art. 1) per constatare che "le regole in quella contenute rispondono in sostanza ai principii generalmente riconosciuti del diritto internazionale", è impossibile che abbiano voluto comprendervi, a favore dei belligeranti, facoltà che equivalgano ad una risurrezione della corsa marittima.

Il Balfour parlò in questo senso il 28 Giugno 1911 in seno ad un'assemblea convocata dalla Camera di Commercio di Londra e dalla Lega imperiale marittima, per protestare contro la ratifica della Dichiarazione di Londra. E con quella mirabile versatilità, che era di molti ed è ancora d'alcuni uomini politici inglesi, atti a

riuscire maestri così nelle più alte speculazioni scientifiche, come nella trattazione delle più minute questioni pratiche, egli, dopo aver fatto la critica della Dichiarazione sotto ogni punto di vista, la combatteva anche mettendone in evidenza le conseguenze pratiche che sarebbero derivate dalla incertezza lasciata sussistere in questa materia. « Una nave mercantile straniera, egli diceva, potrà profittare, al principio della guerra fra il suo paese ed il nostro, della ospitalità di uno dei nostri porti (art. 1 e 2 della VI Convenzione del 1907); e il diritto internazionale ci imporrà l'obbligo di darle tempo e modo di rifornirsi di provvigioni e di carbone e di mettersi in salvo. La stessa nave, uscita dalle acque territoriali nostre, potrà trasformarsi in nave da guerra, ed esercitare tutti i diritti d'un belligerante, diventando, sotto altro nome, un corsaro, quantunque la corsa sia stata abolita fin dal Trattato di Parigi, e scegliendo, per dichiararsi nave da guerra, una delle vie marittime più battute dal nostro commercio, alla quale avrà potuto pervenire per effetto della immunità goduta come nave mercantile nelle nostre acque al principio delle ostilità. Operata, dove e quando le sarà piaciuto di compierla, tale trasformazione, quella nave potrà arrestare, visitare ed eventualmente catturare anche navi neutrali, ed esercitare su queste l'autorità competente ad un belligerante ...

Il pericolo derivante da tale ampiezza di facoltà sarebbe poi aggravato dal fatto che all'arbitrio del comandante di tale nave trasformata, sarebbe abbandonata anche la decisione della cattura dei carichi di viveri, considerati confiscabili, in applicazione degli articoli 33 e 34 della Dichiarazione, perchè destinati ad una base di rifornimento delle forze nemiche.

Tali erano le considerazioni che soprattutto facevano giudicare il nuovo diritto, o, più esattamente la nuova e non completa constatazione del diritto esistente, come una insidia per il commercio inglese, tanto se la Gran Bretagna fosse belligerante (1),

(1) A difesa della Dichiarazione si invocavano: il suo silenzio circa il luogo della conversione; i termini della VII Convenzione dell'Aja del 1907 dai quali risulta inalterato il diritto di un belligerante di riconoscere la legittimità della conversione compiuta in alto mare in navi da guerra delle navi mercantili del suo nemico; e la incompetenza della Corte Internazionale a giudicare di tali divergenze fra belligeranti. Ma la condizione di fatto della guerra marittima resterebbe gravemente alterata

quanto se fosse neutrale ⁽¹⁾, ma particolarmente nel primo caso.

Il riferire tali critiche ⁽²⁾ parve tanto più utile, inquantochè esse possono in gran parte applicarsi anche all'Italia. Il grande sviluppo delle nostre coste e la relativamente breve distanza fra le sponde dei due mari, rendono ad un nemico, forse più facile che nel caso della Gran Bretagna, invocare contro di noi il pretesto dell'articolo 34 della Dichiarazione ⁽³⁾; e l'abbandonare la facoltà

da una serie di disposizioni che, non condannando la conversione delle navi mercantili in navi da guerra in alto mare, permettono di sostenerne la legittimità, e mentre da un lato incoraggiano un abuso quasi equivalente al ristabilimento della corsa, dall'altro rendono impossibile di sollevare un conflitto esclusivamente diplomatico in conseguenza della sua repressione. V. The Declaration of London. Objections and Answers cit. n. 12. Conversion of merchant vessels.

(1) V. Bray l. c. append. III. pag. 95-97 e Objections and Answers cit. n. 7. Converted merchant ships. - The judges of those nations (claiming to convert on the high seas) will probably be always in a minority; and any British shipper or shipowner, instead of having to rely on the remedy of diplomatic protest, which has in the past proved futile, can appeal to the International Court with some confidence that the claim will be disallowed.

È evidente che, nel caso di un neutrale avente una numerosa marina mercantile, tale garanzia riuscirebbe del tutto insufficiente. Se il caso non fosse ritenuto di competenza della Corte internazionale, la condizione del neutrale anteriore alla Dichiarazione, risulterebbe peggiorata dal fatto che il testo della settima Convenzione del 1907, disponendo circa le navi mercantili di un belligerante convertite in navi da guerra e non disponendo circa i limiti di luogo di tale conversione, tende piuttosto ad incoraggiare gli abusi, rendendo più sfavorevole la condizione di fatto dei neutrali e aumentando i danni, i pericoli e la gravità delle condizioni di assicurazione, senza che un compenso corrispondente possa derivare dal remoto e incerto esito di un conflitto diplomatico. Se invece si ritenesse la competenza della Corte internazionale, deriverebbe evidentemente una troppo inadeguata garanzia per i neutrali minacciati da tale abuso, dalla minoranza *probabile* dei giudici disposti a tollerarlo, e dalla *probabile* giurisprudenza favorevole ai neutrali, della maggioranza dei giudici componenti la Corte.

(2) V. anche H. W. Wilson - The Declaration of London and its surrenders to Germany, National Review, Marzo 1911.

(3) Art. 34. " Il y a présomption de la destination prévue à l'article 33, si l'envoi est adressé aux autorités ennemies, ou à un commerçant établi en pays ennemi et lorsqu'il est notoire que ce com-

di ricorrere ad un simile pretesto, per giustificare la cattura di viveri caricati su navi neutrali e diretti ad un punto dal nostro territorio, all'arbitrio del comandante di una nave mercantile nemica, trasformata, perfino in alto mare, in nave da guerra, presenterebbe pure per noi i più gravi pericoli. (1)

Un altro difetto della Dichiarazione derivava dal non aver eliminato ogni ambiguità circa la definizione del carattere nemico del carico, e dall'aver lasciato sussistere ancora un elemento di incertezza anche quanto al carattere nemico delle navi. L'articolo 57 riconosceva che il carattere neutrale o nemico della nave è determinato dalla bandiera che quella ha il diritto di portare. I dubbî derivanti dal passaggio da bandiera nemica a bandiera neutrale, sono d'altronde eliminati dagli articoli 55 e 56, riconoscendolo valido quando sia effettuato prima della rottura delle ostilità, a meno che non sia dimostrato che il passaggio siasi effettuato al fine di evitare le conseguenze derivanti dal carattere di nave nemica; enunciando in tal caso le presunzioni nell'uno e nell'altro senso; e riconoscendo di regola nullo il passaggio, quando sia stato effettuato dopo l'apertura delle ostilità, salvo la dimostrazione che ciò non sia stato fatto per eludere le conseguenze derivanti dal carattere di nave nemica. (2)

mercant fournit à l'ennemi des objets et matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie, ou d'une autre place servant de base aux forces armées ennemies „

(1) Il deputato Wyndham, nella seduta del 7 Dicembre 1911 della Camera dei Comuni, riassume così le condizioni indispensabili per far desistere gli oppositori inglesi dalla loro campagna contro la Dichiarazione di Londra:

1. Che i viveri non possano considerarsi contrabbando di guerra.
2. Che le navi neutrali non possano essere affondate.
3. Che alle navi mercantili di un belligerante non sia lecito di trasformarsi in navi da guerra, fuori delle acque territoriali del proprio Stato.

(2) Il Gibson Bowles, tenace avversario della Dichiarazione di Londra, criticandola, in relazione all'ammissione di tale facoltà, nella "Nineteenth Century", del maggio 1909, scriveva: "Transfer of an enemy vessel to a neutral flag, instead of depending, as heretofore, on all the circumstances, is now declared (art. 55) to have an "absolute presumption", of validity if "effected more than thirty days before the outbreak of war"; a hard and fast condition which may easily be fraudulently complied with, and which may override the most damning facts. „

Anche nei riguardi delle navi restava però indeterminato il punto relativo alla così detta regola del 1756; alla perdita cioè del carattere neutrale da parte delle navi mercantili neutrali impegnate in un commercio riservato in tempo di pace da un belligerante alle soli navi nazionali, come quello di cabotaggio o quello fra la metropoli e le colonie. La Gran Bretagna, che avea praticata questa regola, avrebbe voluto farla accogliere nella Dichiarazione, come eccezione alla regola della bandiera ammessa nell'articolo 57; e parecchie altre Potenze erano disposte a seguirla; ma la maggioranza dei delegati essendosi pronunciata in senso contrario, e riuscendo impossibile, per la irriducibile insistenza delle due parti, di arrivare alla unanimità, la questione fu lasciata insoluta ed abbandonata alla eventuale giurisprudenza della Corte internazionale, che, non trattandosi di materia d'importanza capitale, potrà in questo caso essere attesa con tranquillità dalle parti, come mezzo definitivo d'eliminare su questo punto le loro divergenze.

L'articolo 57 si limita a ricordare che " il caso d'una nave neutrale che eserciti una navigazione riservata da un belligerante alle sole proprie navi in tempo di pace, resta escluso e non è punto contemplato da questa regola „. Il rapporto del comitato di redazione non ha tentato in questo caso come in altri di supplire alla lacuna del testo; e si è limitato a constatare che " la question est restée absolument entière „; ed a riferirsi a quanto era stato trattato della stessa questione a proposito della assistenza ostile (art. 45-47). " On avait proposé (è detto nel Rapporto a proposito dell'articolo 46) de considérer comme navire des commerce ennemi le navire neutre faisant actuellement et avec l'autorisation du gouvernement ennemi, un trajet auquel il n'a été autorisé qu'après l'ouverture des hostilités, ou dans les deux mois qui l'ont précédée. Cela se serait appliqué notamment aux navires de commerce neutres, qui seraient admis par un belligérant, à une navigation réservée en temps du paix à la marine nationale de ce belligérant, par exemple au cabotage; plusieurs délégations ont repoussé formellement cette proposition, de sorte que la question ainsi soulevée, est restée entière „.

Anche a questi casi, non contemplati dalla Dichiarazione e perciò in tutto contestabili, potrà a più forte ragione, applicarsi

l'osservazione fatta dal rapporto a proposito dei casi più gravi di assistenza ostile. " Il ne faut cependant ⁽¹⁾ pas exagérer jusqu' à penser que le caractère neutre originaire du navire est complètement effacé, de telle sorte, qu' il doive être traité comme s' il avait toujours été ennemi. Le navire peut soutenir que la prétention élevée contre lui n' est pas fondée, que l' acte qui lui est reproché, n' a pas le caractère d' une assistance hostile. Il a donc le droit de recourir à la juridiction internationale, en vertu des dispositions qui protègent les propriétés neutres „.

Mentre, per quanto si riferisce alle navi, il dissidio non era stato irriducibile se non che per quanto si riferiva all' applicazione della regola del 1756, nei riguardi delle merci il dissenso si manifestava invece circa il criterio fondamentale cui ricorrere per determinare il loro carattere neutrale o nemico. Nell' Europa continentale le merci sono giudicate nemiche o neutrali secondo la nazionalità nemica o neutrale del proprietario, mentre nella Gran Bretagna e negli Stati Uniti il carattere nemico o neutrale delle merci è fatto derivare dal domicilio del proprietario, o dalla provenienza di quelle merci da una casa di commercio stabilita nel paese del nemico o in territorio neutrale. Da questi due criterii può derivare la conseguenza estrema ammessa da Lord Stowell ⁽²⁾ che " a man may have mercantile concerns in two countries, and if he acts as a merchant of both, he must be liable to be considered as subject of both, with regard to the transactions originating respectively in these countries „.

La pratica britannica risulta dunque governata dalle regole formulate da sir Edward Grey nel Memorandum dell' 8 Luglio 1908 ⁽³⁾: *a*, il domicilio del proprietario delle merci, è l' elemento dominante per decidere se le cose catturate in tempo di guerra siano proprietà nemica. — *b*, una persona domiciliata in paese neutrale ed avente casa di commercio in paese nemico, è ritenuta rivestita di un domicilio commerciale nel paese nemico nei riguardi delle operazioni commerciali in quello originate. — *c*, un domicilio commerciale che non coincida colla nazionalità, cessa di esistere

(1) V. Rapport du Comité ecc. Chap. III. De l' assistance hostile. Commento generale.

(2) In the " Jonge Klassina „ ap. Westlake. Int. Law. War pag. 142.

(3) Blue Book cit. pag. 11 n.º 8. Enemy Property.

quando in buona fede si proceda al suo abbandono per un altro, *sine animo revertendi* — *d.*, in caso di società, con uno o più soci domiciliati in territorio nemico, la proprietà non suscettibile di essere catturata come proprietà nemica per altri motivi, è presunta proporzionatamente divisa fra i soci, e la parte attribuita al socio domiciliato in territorio nemico, è ritenuta proprietà nemica „. Fra queste regole, in gran parte seguite anche dal Giappone, dai Paesi Bassi e dagli Stati Uniti, e quella seguita negli altri paesi d' Europa, v' era un profondo divario, relativo alla stessa definizione della merce nemica.

Tale divario però, quantunque fondamentale, presentava minore importanza pratica di quelli manifestatisi circa la determinazione del carattere nemico di una nave mercantile, o circa la legittima assunzione del carattere di nave da guerra da parte di una nave mercantile nemica. Infatti la proprietà nemica a bordo di nave neutrale essendo immune da cattura, fatta eccezione del contrabbando di guerra, l'attribuzione del carattere nemico ad un carico neutrale per effetto del domicilio del proprietario, non porterebbe sempre conseguenze di sequestrabilità; e la questione conserverebbe importanza solo nel caso di trasporto di quella merce neutrale a bordo di nave nemica. In questo caso soltanto dall'attribuire alle merci caricate su nave nemica il carattere nemico, ne deriverebbe la sequestrabilità; ma tale eventualità sarebbe resa eccezionale nelle future guerre marittime, per effetto della diminuita attività delle marine mercantili dei belligeranti. Perciò il governo britannico, pur ritenendo preferibile il criterio del domicilio, non lo credeva di tanta importanza da doversi insistere come su condizione fondamentale; e in questo senso impartiva le istruzioni ai suoi delegati.

Una speciale commissione della Conferenza, nella quale tutte le delegazioni erano rappresentate, lavorò lungamente intorno alla ricerca di una regola che potesse essere accettata da tutti; ma in cospetto della insistenza rispettiva nel criterio esclusivo della nazionalità e in quello alternativo del domicilio, l'accordo è riuscito impossibile.

L'articolo 58, come riconosce il Rapporto del Comitato di redazione, non risolve che una parte del problema, facendo dipendere il carattere neutrale o nemico della merce, dal carattere

neutrale o nemico del proprietario; ma lascia indeterminato il criterio che deve stabilire il carattere neutrale o nemico del proprietario. Quando si manifestò impossibile l'accordo, si è pensato ad una transazione così formulata: " Il carattere neutrale o nemico delle merci trovate a bordo di una nave nemica, è determinato dalla nazionalità neutrale o nemica del proprietario; e, in caso di assenza di nazionalità o in caso di doppia nazionalità neutrale e nemica del proprietario, dal domicilio di questo in paese neutrale o nemico; però le merci appartenenti ad una società anonima o per azioni, sono considerate come neutrali o nemiche, secondo che la società abbia la propria sede sociale in paese neutrale o nemico „.

Nemmeno su questa proposta essendosi potuta raccogliere la unanimità dei voti, i delegati britannici, pur di togliere di mezzo ogni incertezza circa le regole applicabili dalla Corte internazionale, si dichiararono bensì disposti anche ad abbandonare il proprio punto di vista accettando il principio della nazionalità, ma sotto la condizione che questo raccogliesse l'unanimità dei voti delle delegazioni. Tale condizione è mancata, perchè qualche delegazione non ha seguita la nuova tendenza di quella britannica; ed anche tale questione è restata insoluta, conservando una incertezza di più nel diritto positivo e riservandone l'eliminazione alla giurisprudenza della Corte internazionale.

La divisione dei voti avvenuta nella commissione della conferenza, non lascia però prevedere con probabilità in quale senso tale giurisprudenza sarà per affermarsi. Ma quantunque i delegati inglesi⁽¹⁾ abbiamo manifestato la speranza di vedervi sancito il criterio del domicilio, ed abbiano d'altronde dimostrato colla loro ultima proposta di non considerare più con assoluta ripugnanza quello stesso della nazionalità, tale ommissione resta sempre una lacuna notevole della Dichiarazione. Gli autori di questa non hanno trovato nel diritto esistente un criterio unico da enunciarsi come norma universalmente vigente circa la determinazione del carattere nemico delle merci; il dissenso fra le delegazioni è stato d'altronde abbastanza forte per impedirne l'accordo intorno

(¹) Blue Book cit. pag. 100 n.º 21. — British Delegates at the Naval Conference to Sir Edward Grey.

ad una regola da sancirsi come nuova norma; e la scelta di questa regola viene così ad aggiungersi agli altri mandati di carattere legislativo che, per effetto della seconda parte del secondo alinea dell' articolo 7 della Convenzione del 1907, e delle lacune esistenti nelle constatazioni delle norme vigenti di diritto internazionale effettuate dalla Dichiarazione del 1909, restano affidati alla Corte internazionale delle prede marittime⁽¹⁾.

8.

CARATTERE E VALORE DELLA RELAZIONE DEL COMITATO
DI REDAZIONE

Ma anche nella estimazione dei fattori di questa futura giurisprudenza, esiste ora un nuovo elemento di incertezza che la Convenzione del 1907 non lasciava certo prevedere. Secondo l' articolo 7 di quella Convenzione, se esistono fra le parti interessate Convenzioni che prevedano la questione di diritto da risolvere, la Corte dovrà attenervisi. In caso diverso dovrà applicare le regole di diritto internazionale e, in mancanza di queste, i principii generali del diritto e dell' equità. Nell' applicare questi principii, la Corte sarà libera nel proprio prudente arbitrio e farà effettivamente opera genetica in materia di diritto internazionale marittimo uniforme. Nella applicazione delle regole di diritto internazionale, la Corte dovrà ora, per effetto della Conferenza di Londra del 1908-1909, attenersi alla Dichiarazione di Londra, " le regole contenute nella quale sono state riconosciute dalle

(1) Lo Holland - *Changements proposés en droit de prises maritimes*, Rev. de dr. int. et de leg. comp. 1911, pag. 345-7, si domandava, a proposito di tali lacune: " La Dichiarazione abbraccia abbastanza completamente tutto l' argomento, in modo che la Corte non abbia a trovarsi senza guida circa alcun punto importante? „ E doveva constatare che, tenuto conto della importanza di tali lacune, la Dichiarazione non risultava, dai lavori della Conferenza, tale da « fournir à la Cour Internationale dont on propose la création, un corps du droit des prises, corps sans lequel une pareille Cour ne devrait pas être établie „.

Potenze firmatarie come rispondenti in sostanza ai principii generalmente riconosciuti di diritto internazionale⁽¹⁾ „.

Ma tali principii risultano esclusivamente dal testo della Dichiarazione, che la Corte internazionale dovrà applicare con libera iniziativa di interpretazione, oppure dovranno considerarsi completati dal Rapporto, così da risultare la Dichiarazione stessa effettivamente distinta in due documenti di eguale autorità?

Il Westlake sosteneva che le Potenze avevano adottato colla Dichiarazione anche il rapporto che la accompagna, e citava, in appoggio della propria tesi, la risposta data il 9 Novembre 1910 dal Ministero degli Esteri britannico, alla Camera di Commercio di Edimburgo:

“ Quando il rapporto, nel quale il comitato di redazione sottopone ad una Conferenza il risultato dei suoi lavori, contiene un commento illustrativo delle disposizioni della Convenzione stessa, quel rapporto diventa, se formalmente accettato dalla Conferenza, un'autorevole interpretazione dell'Atto; e la Convenzione deve perciò essere considerata dalle Potenze firmatarie in rapporto col commento ogni qualvolta sia necessario. E poichè il Rapporto generale del Comitato di redazione è stato adottato dalla Conferenza nella sua seduta plenaria del 25 febbraio 1909, se la Corte internazionale delle prede fosse istituita, essa dovrebbe, nell'applicare alle contestazioni fra i firmatarii, la Dichiarazione di Londra, interpretarne il testo in conformità coi termini del Rapporto „.

Il Westlake aggiungeva, a riprova di tale autorità del rapporto, gli emendamenti recativi dalla Conferenza prima dell'approvazione e la dichiarazione del Presidente: “ le rapport général est accepté par la Conférence „, per concluderne che così il rapporto “ became a State paper for which the full Conference was responsible „, e che il Rapporto “ will be treated by the International Prize Court, as being embodied in the Declaration „⁽²⁾.

(1) Dichiarazione di Londra. — Disposizione preliminare: Les Puissances Signataires sont d'accord pour constater que les règles contenues dans les Chapitres suivants, répondent, en substance, aux principes généralement reconnus du droit international.

(2) WESTLAKE - Lettere al “ Times „ 28 e 31 gennaio e 2 marzo 1911. V. anche BRAY. Op. cit. pag. 9 e 10: The rule in this country that a

Tale convinzione era anche nell'animo degli autori del Rapporto, che lo presentavano come " un commentaire précis, dégagé de toute controverse, qui, devenu commentaire officiel par l'approbation de la Conférence, soit de nature à guider les autorités diverses, administratives, militaires et judiciaires, qui pourront avoir à l'appliquer „.

Un'opinione del tutto contraria era sostenuta da Lord Halsbury nella seduta del 9 Marzo e da Lord Alverstone nella seduta del 13 Marzo 1911 della Camera alta britannica. Lord Alverstone, Lord Chief Justice d'Inghilterra, colla autorità che gli veniva anche dalla sua esperienza di magistrato, dichiarava " che avea dovuto ripetutamente esaminare nel corso della sua carriera la questione dell'autorità che debba attribuirsi a documenti contemporanei redatti fra Stati insieme con trattati e convenzioni „, e concludeva ritenendo " del tutto impossibile che un giurista sostenga essere conforme al diritto internazionale che una corte giudiziaria debba attribuire ad un rapporto come quello del Renault, il valore di una Convenzione „.

In questo senso si esprimeva ripetutamente anche lo Holland. Egli sosteneva che l'adozione del Rapporto da parte della Conferenza, importava soltanto la espressione, da parte dei delegati, dell'opinione che il Rapporto contenesse spiegazioni bastanti a persuadere le varie delegazioni e i rispettivi governi che la Convenzione da loro proposta potesse essere accettata. Il rapporto non avendo, secondo lo Holland, che questo valore, la sua adozione da parte dei delegati deve considerarsi dai governi come " res inter alios acta „. La interpretazione autentica della Dichiarazione non potrebbe dunque derivare dal Rapporto se non che per effetto di una Convenzione supplementare. In appoggio della propria tesi, lo Holland adduceva l'autorità dello Ullmann (1) e quella del

court can only look at the actual words used in the formal document, has frequently led to decisions plainly opposed to the intention of the legislators as expressed in Parliament. In the present instance, the Report has been adopted by the whole Conference, and may therefore be referred to as explaining any point on which the text is not quite explicit.

(1) ULLMANN. VÖLKERRECHT. Freiburg i. Br. Mohr. § 72. Auslegung der Staatverträge. — Eine authentische interpretation kann nur durch

Fiore ⁽¹⁾, e concludeva ritenendo, anche da un punto di vista generale, pericoloso il tentativo di emendare le espressioni imperfette di un trattato, appiccicandovi un commento egualmente redatto e sovente, come in questo caso, molto più lungo del testo cui si riferisce ⁽²⁾.

Ciò che diceva a tale proposito Lord Salisbury nella Seduta del 14 Marzo 1911 della Camera dei Lordi nei riguardi della Gran Bretagna, può essere ripetuto nell'interesse di ogni altra Potenza marittima. Troppo v'è di impreciso nella Dichiarazione, perchè non si debba sentire il pericolo di affidare la ultima sorte di antiche pretese e di supremi interessi, a norme delle quali non è possibile prevedere la interpretazione e all'opera di una autorità giudiziaria della quale non è ben determinata l'ampiezza della iniziativa nella ricerca dei principii del diritto e dell'equità. E un'altra conseguenza della imprecisione dovrebbe evitarsi, determinando il valore del Rapporto; conseguenza dalla quale nuovi conflitti altrimenti rampollerebbero dalla applicazione di un atto che dovrebbe invece importarne la prevenzione e la risoluzione.

Lord Desart, primo delegato britannico alla conferenza di Londra, disse nella Seduta del 13 Marzo 1909, che il Rapporto sarebbe stato, secondo la pratica delle Corti continentali, riconosciuto come autorevole commento, ma che le Corti inglesi ed americane non avrebbero potuto riconoscerlo come tale. In tal caso il diritto internazionale, applicato come diritto uniforme dalle corti delle prede nazionali, sarebbe sostanzialmente diverso nel continente

die Kontrahenten selbst in einem gemeinschaftlichen, ihrem Willen ausser Zweifel setzenden Akte (einem Nachtrags- oder Erläuterungsvertrage) erfolgen.

(1) FIORE - Diritto int. codificato, § 816. Torino, Unione Tip. Editrice, 1909. " Siccome la interpretazione dei fatti concordati concerne sempre la determinazione dei rispettivi diritti sovrani, così deve riuscire evidente che, sotto tale punto di vista il trattato non può essere interpretato che dalle stesse parti contraenti, e che per la validità dell'Atto è indispensabile che la relativa convenzione di interpretazione abbia gli stessi requisiti intrinseci di ogni altra convenzione fra Stato e Stato „.

(2) HOLLAND, art. cit. pag. 342-5 e Lettere al "Times", 20 febbraio, 2 marzo e 3 giugno 1911 — A. COHEN - Lettera al "Times", 6 giugno 1911. — Il PATTERSON l. c. pag. 80-1 invoca una esplicita dichiarazione delle parti contraenti.

europeo e nelle regioni britanniche ed anglo-americane; e la Corte internazionale mancherebbe di un criterio sicuro per preferire l'una o l'altra soluzione; e quando l'una o l'altra avesse preferito, potrebbe essere imputata di violazione dell'Atto internazionale che avrebbe dovuto applicare. Da tutto ciò risulta evidente la necessità di non lasciare la risoluzione di questo dubbio alla Corte Internazionale, ma di decidere, prima che questa sia costituita, mediante un atto stipulato dalle Potenze firmatarie della Dichiarazione, quale debba essere il carattere giuridico e l'autorità del Rapporto.

L'importanza della eliminazione d'ogni incertezza su questo punto, risulta evidente da un confronto del Rapporto colla Dichiarazione, il senso della quale apparisce in frequenti luoghi da quello completato o modificato. Basterà citarne pochi esempi.

L'articolo 17 della Dichiarazione ammette il sequestro di navi neutrali per violazione di blocco, soltanto nel raggio di azione delle navi da guerra incaricate di assicurare la effettività del blocco. Il Rapporto contiene una interpretazione riprodotta " comme le meilleur commentaire de l'article 17 „ che aumenta le facoltà del bloccante, ammettendo che " c'est l'ensemble des zones de surveillance des navires, repartis par le commandant de la force navale, qui forme le rayon d'action de la force navale bloquante „, in guisa che " le rayon d'action d'une force navale bloquante, pourra s'étendre assez loins „, quantunque " n'atteindra jamais des mers éloignées sur lesquelles naviguent des navires de commerce peut-être destinés aux ports bloqués, mais dont la destination est subordonnée aux modifications que les circonstances sont susceptibles d'apporter au blocus au cours de leurs voyage „.

L'articolo 45 ammette che una nave neutrale possa essere confiscata e, in generale, che sia suscettibile del trattamento meritato da una nave neutrale soggetta a confisca per contrabbando di guerra, se viaggia specialmente per effettuare il trasporto di individui (passagers individuels) incorporati nella forza armata del nemico. La parola incorporati potrebbe essere compresa nel senso di individui che avessero già raggiunto i corpi dei quali dovranno far parte durante la guerra, oppure nel senso di individui convocati dalle autorità militari del paese, perchè portati sugli elenchi di mobilitazione. Nel primo caso questi trasporti

sfuggirebbero alle sanzioni dell'articolo 45. Nel secondo caso la prima disposizione dell'articolo 45 potrebbe applicarsi ai rimpatrii, a bordo di navi neutrali, dei cittadini d'uno Stato belligerante europeo residenti in America o in Australia e rimpatrianti per prestare il servizio militare in una guerra nella quale sia impegnato il loro paese.

Lo spirito della disposizione, il significato e il valore della incorporazione delle riserve mobilizzate, e la difficoltà che resti ignota nella nave la causa di questi numerosi rimpatrii, militerebbero in favore di quest'ultima interpretazione. L'altra interpretazione invece è stata preferita dal Rapporto, dove, pur ammettendo che " si on s'attachait à la législation interieure de certains pays, l'affirmative pourrait être soutenue „ si avvertiva che " independamment des raisons purement juridiques, l'opinion contraire a paru plus conforme aux necessités pratiques, et, dans un esprit de conciliation, elle a été acceptée par tous „.

Ora la Dichiarazione vale soltanto come complesso di " principi generalmente riconosciuti di diritto internazionale „ ; in questo caso il Rapporto riconosce di non aver constatata come già esistente e formulata, una regola di diritto, ma di aver adottata una regola di opportunità politica e di equità. Ma la constatazione e l'applicazione delle regole di quest'ultima categoria, è stata lasciata, dall'articolo 7 della Convenzione del 1907, alla competenza della Corte Internazionale delle prede. Questa dunque non potrebbe, in materia di tanta importanza, ritenersi legata dal Rapporto come è obbligata dalla Dichiarazione, finchè un Atto esplicito delle Potenze firmatarie di questa, non ne avessero proclamata la equipollenza.

Gli articoli 24, 33 e 34 della Dichiarazione, relativi al sequestro degli oggetti di contrabbando condizionale (v. pag. 43 e 45-8) sono sembrati, nei paesi più ricchi di coste e più bisognosi della importazione di viveri, pericolosi, particolarmente nei riguardi della conservazione dei mezzi di sussistenza. — L'articolo 34 ammette infatti la presunzione di destinazione nemica, se il carico è diretto ad una località " servant de base aux forces armées ennemies „. Si è notato già quanto pericolo di interpretazioni estensive presenti questa designazione di *base* di rifornimento per le forze armate (v. pag. 46-48).

Il rapporto ritiene che per *base*, nel senso dell'articolo 34, non si possa intendere se non che una base di operazioni, o di rifornimento di viveri per le truppe (*ravitaillement*), base non accidentale ed occasionale e quindi al momento dell'arresto della nave, soltanto possibile, ma normale per effetto di magazzini, o secondo l'espressione del Westlake, di qualche altro " *systematic tie* ", colla amministrazione navale o militare, da cui derivi, anche per un porto di commercio, il carattere di *base* nel senso dell'articolo 34 della Dichiarazione e del contrabbando convenzionale. Dall'ammettere o non ammettere, come esclusivamente applicabile, la interpretazione del Rapporto, deriva un valore del tutto diverso all'articolo 34, e sono o non sono tolti di mezzo i dubbi che dal testo di quell'articolo derivarono per l'applicazione ai viveri delle norme relative al contrabbando condizionale.

Un altro esempio della deficiente chiarezza della Dichiarazione, cui il Rapporto non ha tentato nemmeno di supplire, è dato dall'articolo 49. Secondo quell'articolo, una nave neutrale, che sia sequestrata da un belligerante e che potrebbe esser soggetta a confisca, può *eccezionalmente* essere distrutta se l'osservanza dell'articolo 48 (che ne vieta la distruzione) possa compromettere la sicurezza della nave da guerra catturante o il successo delle operazioni nelle quali essa sia attualmente impegnata. Una notevole diversità esiste già fra il testo francese che contiene le parole (perfettamente rese dalla traduzione italiana) *compromettre la sécurité*, e la traduzione inglese che contiene le parole *involve danger*. Dal testo deriva già una notevole ampiezza di arbitrio al catturante, non sufficientemente neutralizzata dalla disposizione dell'articolo 51 (1). E il Rapporto che, nel commento generale al capitolo IV, considerava come esistente un sostanziale accordo delle Potenze che in realtà su questo punto non esisteva, ravvisava poi nell'articolo 51 una garanzia preventiva che da quello effettivamente non deriverebbe.

(1) Art. 51: Le capteur, qui a détruit un navire neutre, doit, préalablement à tout jugement sur la validité de la capture, justifier en fait n'avoir agi qu'en présence d'une nécessité exceptionnelle, comme elle est prévue à l'art. 49. Faute par lui de ce faire, il est tenu à indemnité vis-à-vis des intéressés, sans qu'il y ait à rechercher si la capture était valable ou non.

Finalmente l'articolo 64 tratta delle indennità da attribuirsi al catturato nel caso di annullamento giudiziario od amministrativo della cattura, ma non dispone se si debba tener conto dei soli danni diretti od anche di quelli indiretti. Il Rapporto dice a questo proposito che " il a semblé qu' il valait mieux laisser la jurisdiction des prises, libre d'appréciér le dedommagement du, qui variera suivant les circonstances et dont le montant ne peut-être déterminé à l'avance par des règles trop minutieuses „.

Qui pare che il Rapporto ammetta implicitamente anche i reclami per danni indiretti, che parrebbero invece implicitamente esclusi dal testo della Dichiarazione, poichè soltanto escludendoli si sarebbe potuto evitare in questa la necessità di diffondersi in regole troppo minuziose. È questa una questione troppo importante in se e nelle sue conseguenze economiche, per poter essere abbandonata alla Corte internazionale, senz'altra guida che una disposizione incompleta della Dichiarazione ed un commento ambiguo del Rapporto che la accompagna.

La Dichiarazione di Londra, paragonata con quella di Parigi, rappresenta certo un progresso notevole della codificazione del diritto internazionale, ma quando la si consideri in rapporto colle necessità di una organizzazione giuridica della Società degli Stati, si vede che molto ancora vi manca, perchè la Corte internazionale delle prede possa agire con sicurezza come suprema magistratura internazionale. La Dichiarazione dovrà, perchè ciò avvenga, essere completata o corretta in quello che ha fatto, specialmente circa il blocco, il contrabbando e la facoltà di affondare le navi catturate, e non tutto questo complemento potrà derivarle dalla giurisprudenza della Corte delle prede, ma in gran parte dovrà essere l'opera delle stesse Potenze firmatarie, sia prima che la Corte venga istituita, sia successivamente colla scorta della esperienza derivata dalla sua attività.

Alla stessa fonte dovranno e potranno attingersi i complementi necessari circa i punti passati sotto silenzio dalla Dichiarazione: le condizioni locali necessarie alla legittimità della conversione di navi mercantili d'un belligerante in navi da guerra; la nazionalità o il domicilio del proprietario da preferirsi come elemento determinante del carattere nemico del carico; la legittimità o illegittimità del ricorso da parte dei belligeranti alla regola

del 1756 e il carattere del Rapporto del Comitato di redazione, da considerarsi come complemento della Dichiarazione, o come ausilio materiale, oppure come elemento obbligatorio di interpretazione delle sue norme. Può prevedersi pertanto la necessità della convocazione d'una seconda Conferenza di Londra che provveda in via preventiva, o dopo l'ammaestramento della più breve esperienza, a togliere di mezzo tanti dubbi ed a colmare così notevoli lacune.

Nel corso di una discussione che seguì una conferenza fatta, dopo la stipulazione della Convenzione per la Corte delle prede e prima della redazione della Dichiarazione di Londra, dal Rev. Lawrence, professore e valente cultore del diritto internazionale ⁽¹⁾ presso la United Service Institution, Lord Ellenborough rimproverava l'oratore per aver preso troppo sul serio l'opera della Conferenza, ed affermava che le così dette regole di diritto internazionale non sono altro che nodi gordiani destinati ad essere tagliati colla spada in tempo di guerra da qualunque Stato possa lusingarsi di farlo impunemente.

Dopo la convenzione per la Corte delle prede, il diritto internazionale, al quale questa Corte avrebbe dovuto ricorrere, restava tutto ingombro di tali nodi gordiani. Dopo la Dichiarazione, il numero di tali nodi è diminuito; ma perchè questa Dichiarazione e la Corte che dovrà applicarla non siano per il mondo civile argomento di due delusioni, è necessario che quei nodi siano fatti scomparire del tutto, e che le marine da guerra e mercantili del mondo siano veramente rette da una sola legge, come avranno un solo giudice supremo cui ricorrere per farla osservare.

9.

OPPOSIZIONI ALLA RATIFICA DELLA DICHIARAZIONE

Da quelle lacune e da quelle incertezze, è derivata la ragione delle forti opposizioni sollevate dalla Dichiarazione in Inghilterra. Per l'insularità del paese e per i suoi vastissimi interessi marit-

(1) V. Lawrence. Principles of international Law. London, Macmillan. 1911 pag. 675-730.

timi, più che in ogni altro Stato l'opinione pubblica vi si interessava; e la tradizione del dominio marittimo vi faceva considerare d'un lato certe rinuncie ai diritti dei belligeranti come intollerabili e dall'altro talune incertezze circa i diritti dei neutrali come estremamente pericolose.

Nella discussione si venne impegnando, in favore e contro la Dichiarazione, tutto quanto v'era di rappresentativo nella Gran Bretagna nel campo del diritto e in quelli della vita militare e dell'attività economica. Fra i giuristi la divisione dei criterii era rappresentata dal dissenso di due fra i più autorevoli cultori del diritto internazionale: il Westlake fra i fautori ⁽¹⁾, e lo Holland fra gli avversarii della Dichiarazione ⁽²⁾. Fra i difensori uno dei più efficaci e completi era il Bray, che aveva avuto parte notevole nei lavori preparatori della Conferenza di Londra ⁽³⁾. Con lui consentiva, invocando l'autorità derivante dall'antica attività di professore di diritto delle genti, Federico Harrison che non esitava a qualificare l'eventuale rifiuto di ratifica della Dichiarazione come " un disastro imperiale „.

Questi difensori trovavano tanto consenso di fautori, che un Comitato per la ratifica della Dichiarazione si costituiva sotto la

(1) Vedi le mirabili lettere del Westlake nel " Times „ del 31 gennaio, 6 e 9 febbraio 1911.

(2) Lo Holland — l. c. pag. 355 — arrivava, dopo lo sviluppo delle sue obiezioni, alle seguenti conclusioni:

1. Che non si debba ratificare la Convenzione istituente la Corte internazionale delle prede, finchè non esista un corpo di diritto che da quella Corte si debba applicare.
2. Che la Dichiarazione di Londra debba interpretarsi indipendentemente dal Rapporto del Comitato di Redazione.
3. Che la Dichiarazione, per effetto di talune ammissioni e di talune omissioni, non possa ritenersi un corpo di diritto sufficiente a giustificare la creazione della Corte internazionale delle prede.
4. Che la Dichiarazione, le cui disposizioni, a termini dell'articolo 65 formano un tutto indivisibile, non sia, per effetto di talune oscurità di espressione e di taluni difetti di sostanza, suscettibile di ratifica, nemmeno se la si consideri come semplice frammento di un sistema riveduto del diritto delle prede.

(3) F. E. Bray. — *British Rights at Sea under the Declaration of London*. — London, King and Son. 1911. V. le sue risposte alle critiche, nelle Appendici: pag. 81-97.

presidenza di Lord Weardale, e diffondeva un manifesto che riassumeva gli argomenti principali di difesa e così concludeva: "Convinti che la Dichiarazione, mentre non modificherà sensibilmente la nostra potenza in tempo di guerra, sarà di inestimabile vantaggio per il nostro commercio finchè il nostro paese sarà per godere i benefici della pace, invociamo la ratifica di un accordo che il nostro paese ha l'interesse d'accettare e dal quale non potrebbe ritirarsi senza una diminuzione del suo prestigio".

Fra i più strenui oppositori, si distingueva per dottrina e per ardore come giurista, come parlamentare e come giornalista, il Gibson Bowles che, collo stesso intento di battaglia, pubblicava il suo "Sea Law and Sea Power", (1) prendeva parte attiva alle discussioni parlamentari, e conduceva una attiva polemica nei più diffusi periodici: "Noi oppositori della Dichiarazione", scriveva egli il 28 febbraio 1911 (2), "non ignoriamo che la sorte di una preda neutrale fatta dal nostro nemico sarà decisa dalle Corti di quest'ultimo, secondo i criteri giuridici preferiti da questa Corte nemica. Ed è appunto perchè la Dichiarazione darebbe a queste Corti nemiche delle prede un nuovo diritto e un nuovo criterio del diritto che, accettato e sancito anche da noi stessi, esporrebbe il nostro commercio a nuovi pericoli e la nostra potenza offensiva marittima a nuove limitazioni, è appunto perciò che noi siamo fra gli oppositori".

Parve che, mentre la discussione procedeva, questi ultimi cominciassero a perdere terreno nella pubblica opinione. Non che la stampa dimostrasse entusiasmo per la Dichiarazione; anzi, in cospetto del pericolo della distruzione arbitraria delle navi mercantili neutrali catturate, si ammetteva che la certezza di doverne rendere conto alla Corte Internazionale non potesse valere come sufficiente inibizione per una nave da guerra operante sotto l'influenza di quanto sembri a chi la comandi, una necessità bellica. Ma un principio di opportunità cominciava a farsi valere, sconsigliando dal lasciar tutto ricadere nell'incertezza, dopochè il governo britannico avea convocata la Conferenza e vi avea ottenuto con fatica

(1) London, Maemillan, 1911.

(2) V. anche "Times", 15 ottobre 1910, 21 dicembre 1910, 2 e 24 febbraio 1911, 4 marzo 1911, 5 giugno 1911.

in qualche parte l'adesione delle altre Potenze ai propri punti di vista.

Ma mentre la Discussione parlamentare si avvicinava, derivava per gli oppositori un nuovo incoraggiamento e un nuovo aiuto, dall'agitarsi degli elementi tecnici. Quando, sulla fine del giugno 1911, si discuteva alla Camera dei Comuni l'emendamento del Deputato Butcher per la proroga della seconda lettura del Bill relativo, fino al termine d'una inchiesta da affidarsi ad una Commissione tecnica, fu fatto circolare fra i Deputati un parere contrario alla Dichiarazione firmato da centoventi ammiragli. Il primo lord dell'ammiragliato voleva attenuare l'impressione prodotta da questo voto, così esclusivamente tecnico, osservando, nella seduta del 30 giugno, che 28 soltanto di quelli ufficiali avevano servito come ammiragli, mentre gli altri avevano abbandonato il servizio attivo con grado inferiore ed avevano poi ottenuto la promozione nella riserva. Ma ciò infirmava ben poco il carattere tecnico di quel parere contrario, specialmente in quanto si riferiva alle conseguenze che dalla Dichiarazione sarebbero derivate per la Gran Bretagna nella sua qualità di belligerante. Tanto meno quel voto poteva poi perdere di valore per effetto del carattere attuale degli ufficiali di riserva che lo avevano emesso, in quanto che l'ammiraglio Fitzgerald non tardava ad informarsi dell'opinione di quelli in attività di servizio, obbligati dai regolamenti a serbare il silenzio. E dopo una accurata inchiesta, egli poteva affermare sul proprio onore ai suoi concittadini, che gli ufficiali in servizio attivo erano così contrarii alla ratifica, come i loro predecessori. Nel tempo stesso l'ammiraglio non esitava, scrivendo nella "Fortnightly Review", a definire la Dichiarazione "this precious hotch-potch of lawyers' sophistries and contradictions".

A rinforzare l'efficacia di queste obiezioni, s'invoavano poi i commenti fatti in contrario senso dalla stampa degli altri paesi e specialmente in quella Germania che è giudicata così universalmente il nemico designato della potenza marittima britannica. Le "Hamburger Nachrichten", del 13 giugno 1911, esaminando la questione dal punto di vista del rifornimento dei viveri, constatavano con soddisfazione come la condizione della Germania sia molto più favorevole di quella della Gran Bretagna, nella quale il turbamento dei trasporti marittimi potrebbe determinare una

vera crisi. Sotto questo rispetto durante l'ultimo secolo la condizione dell'Inghilterra è andata diventando sempre più vulnerabile, mentre quella della Germania è diventata sempre più sicura, per effetto dello sviluppo della sua produzione agricola.

Nè minore soddisfazione provocavano in Germania le regole dell'articolo 1 e dell'articolo 18 della Dichiarazione di Londra: il primo limitante il blocco alle coste appartenenti al nemico o da lui occupate, il secondo vietante alle forze bloccanti d'impedire l'accesso ai porti ed alle coste neutrali. La chiusura del Mare del Nord mediante un blocco britannico, sarebbe ormai resa impossibile da quelle due regole, e il giornale amburghese lo constatava con una soddisfazione, che doveva parere in Inghilterra un valido argomento, invocabile dagli avversari della ratifica della Dichiarazione. Nè si trascuravano le opinioni contrarie di altre autorità straniere più capaci di un giudizio obiettivo ed imparziale: l'ammiraglio Mahan, affermando che la Dichiarazione avrebbe servito " a strappare i denti alle Dreadoughts britanniche „ e il Comandante danese Hovgaard dichiarando che le norme della nuova Codificazione " sarebbero tanto favorevoli alla Germania, quanto sfavorevoli alla Gran Bretagna „.

Ma mentre, dal punto di vista politico, un soccorso agli oppositori britannici veniva dalla Germania, per opera di chi vi si faceva eco degli attesi vantaggi tedeschi in confronto dell'Inghilterra circa il rifornimento dei viveri, un soccorso di ordine molto più elevato veniva loro da una critica che, nel principio del luglio, muoveva alla Dichiarazione nella " *Vossische Zeitung* „ un eminente giurista, nel quale forse non è difficile indovinare il Von Bar. Le critiche più severe sono mosse da lui alle regole relative al contrabbando condizionale applicate ai viveri e alla facoltà di distruzione concessa in qualsiasi misura ai catturanti; e giustamente egli conclude non considerando come un progresso il sostituire alle inibizioni del sentimento dei neutrali ed al timore del ricorso diplomatico, finora elementi moderatori dei *diritti* dei belligeranti, una legge più precisa anche nell'ammettere in parte quanto di tali diritti era finora contestato, ed una possibilità di ricorso ad una giurisdizione definitiva, della cui probabile attività molto resta ancora incerto e contro i cui eccessi od errori non potrebbe trovarsi più alcun rimedio nè legale nè diplomatico.

Da tutto ciò derivava una conseguenza che era forse il più notevole risultato della campagna condotta contro la Dichiarazione; ed era la confessione dello stesso Westlake e d'altri fautori della ratifica, che il testo della Dichiarazione avrebbe dovuto su qualche punto importante essere modificato (1).

All'agitazione contraria alla ratifica vennero partecipando in Inghilterra con sempre maggior ardore le Camere di Commercio. Quella di Leith iniziò il movimento nel giugno 1910, denunciando la Dichiarazione come "perniciosa", per gli interessi del paese; seguì un voto analogo di quelle di Glasgow, di Manchester, di Londra, di Edimburgo, di Liverpool, di Belfast, di Nottingham, di Newcastle, di Sunderland, di Plymouth, di Swansea e d'altre Camere di Commercio, fra le quali anche quelle per la Francia e per l'Italia. Nello stesso senso si manifestò l'azione del Consiglio esecutivo della "Chamber of Shipping", condannando la Dichiarazione come contraria agli interessi britannici, ed ottenendo il 17 Febbraio 1911 a grande maggioranza l'approvazione dell'Assemblea annuale della Camera. Seguirono in gran numero le associazioni marittime: notevoli specialmente la Lega Navale, la Imperial Merchant Service Guild, il Patriotic Club e la Lega imperiale marittima.

Questa continuò fino all'estremo la battaglia impegnata contro la ratifica; il 2 Febbraio 1911 convocava un comizio che approvò alla unanimità, un voto contrario alla ratifica; il 13 Luglio, quando la battaglia oramai pareva perduta, promuoveva fra le corporazioni consenzienti una petizione al Re per ottenere da lui il rifiuto della ratifica; e nel Novembre riusciva a mandare al re una petizione "colla preghiera di soprassedere alla ratifica della Dichiarazione, finchè questa non fosse esaminata dal Comitato tecnico di una Commissione Reale.". La petizione era firmata dalle presidenze di 200 Camere di commercio, associazioni marittime ed assicurazioni; da cento rappresentanti di città; da cento membri della Camera Alta; da più di trecento ufficiali ge-

(1) Patterson l. c. pag. 77 e 78: "There is much that is advantageous in this international agreement, but the position of the British trader or shipowner is not sufficiently safeguarded; and before ratification the wording of some of the clauses must be altered or, at any rate, made clearer".

nerali, da membri del Consiglio Privato; da lordi luogotenenti di Contea, da sceriffi e da oltre settanta consiglieri intimi (King' Counsels).

Ma la migliore dimostrazione, da parte degli elementi tecnici irriducibili, dell'avversione manifestatasi in Inghilterra contro la Dichiarazione, si ebbe il 24 Luglio 1911 coll'avviso pubblicato dalla Lloyd's Underwriter Association, notificante agli interessati che, entro quindici giorni dalla sua data, cioè a cominciare dal 9 Agosto, sarebbe cessata l'assicurazione contro i rischi di guerra in tutti i contratti nei quali tale assicurazione era stata compresa, sottoponendola alla condizione risolutiva della denuncia operante dai quindici giorni dopo la sua data.

Fra le ragioni che si addussero per giustificare questa denuncia degli assicuratori pubblicata in piena pace, non poca importanza ebbero i turbamenti della politica internazionale, e la convinzione, derivata anche dalle ultime guerre, che durante un negoziato laborioso non sia possibile prevedere se e quando esso sia per essere abbandonato, ricorrendo una delle parti all'uso delle armi. Il conflitto scoppierebbe probabilmente in modo inatteso e prima che il termine di 15 giorni, enunciato nelle polizze, sia trascorso; gravi danni subirebbero le marine dei due belligeranti, e migliaia e migliaia di sterline coperte ancora dalla assicurazione, finirebbero in fondo al mare. Ma l'eventualità di una guerra improvvisa o non preveduta, spaventava maggiormente gli assicuratori, dopochè era così certo il favore del governo britannico per la Dichiarazione di Londra, da renderne sommamente probabile la ratifica. Gli assicuratori pensavano che, nel caso di una guerra combattuta dalla Gran Bretagna sotto l'impero della Dichiarazione di Londra, il rischio di cattura delle navi e delle merci britanniche sarebbe aggravato in confronto di quello che era stato in altre guerre, e perciò manifestavano in cospetto dei rischi di guerra una prudenza paurosa che aveva, più d'ogni polemica giuridica e politica, un valore quasi barometrico per l'indicazione delle conseguenze economiche probabili della Dichiarazione.

Intanto per impedirne la ratifica si ricorreva anche ad un argomento d'ordine imperiale. Le colonie autonome non erano state consultate in argomento prima e durante la Conferenza; e

poichè anche nelle colonie la Dichiarazione aveva sollevato allarmi e provocato obiezioni, e la Federazione delle Camere di Commercio d'Australia vi si era dimostrata risolutamente contraria, si voleva attendere il voto della Conferenza Imperiale che stava per riunirsi a Londra, prima che una decisione fosse presa circa la ratifica.

Il governo infatti portò l'argomento alla Conferenza imperiale, che lo prese in esame durante gli ultimi giorni di Maggio; e il 1 Giugno consultò anche i governi delle singole colonie confederate, non rappresentate direttamente nella Conferenza imperiale. Ma da tali consultazioni non derivò la conseguenza sperata da quelli che le avevano invocate, mentre invece altre conseguenze inattese derivarono, che giustamente furono giudicate gravissime minaccie per la coesione dell'impero. Il 4 Giugno la Conferenza imperiale approvò senz'altro la Dichiarazione e tolse di mezzo anche la obiezione di carattere coloniale invocato contro la sua ratifica. In tale occasione non si mancò da parte del governo di manifestare il proposito di tenersi in avvenire in costante contatto coi governi dei Dominii oltremarini circa le più importanti e più generali questioni di politica estera; nè si mancò da parte dei primi ministri coloniali di manifestare il più vivo compiacimento per tale prospettiva d'un fattore federale ammesso a cooperare alla politica estera dell'impero.

Ma nel tempo stesso, a proposito di quella Dichiarazione che pur si approvava, si confessava, da parte dei delegati coloniali, esponendolo anche come un argomento in favore della ratifica, un proposito veramente straordinario. Il primo ministro del Canada, interrogato in proposito il 23 Marzo, alla Camera dei Comuni del Dominio, rispondeva che il suo governo non avea mosso critiche alla Dichiarazione perchè il Canada, non essendo uno Stato sovrano, non si credeva competente ad assumere tali iniziative; ma due mesi dopo dichiarava apertamente nella Conferenza imperiale che il Canada non si credeva obbligato a prender parte ad ogni guerra dell'impero, nè a prestare a questo in ogni caso la propria flotta. A lui faceva eco sostanzialmente Sir Joseph Ward che, parlando a nome della Nuova Zelanda, provocava le proteste del primo ministro Asquith domandando, per ogni parte della più grande Britannia, un' assoluta indipendenza di iniziative politiche.

Contemporaneamente nel Parlamento sud-africano uno dei più autorevoli rappresentanti delle classi commerciali domandava che nella futura Corte delle prede ciascuno dei Dominii oltremarini dell'Impero britannico fosse rappresentato da un giudice proprio al pari della Gran Bretagna; e il *Volkstem* di Pretoria e il *Friend* di Bloemfontein sostenevano la possibilità di una neutralità dell'Unione sud-africana durante una futura guerra della Gran Bretagna contro la Germania, senza essere sconfessati dagli uomini di governo sud-africani dei quali normalmente essi rappresentavano il pensiero politico.

Il Chief Justice del Sud-Africa, avendo dichiarata assurda questa idea, il *Volkstem* gli rispondeva che non è meno assurdo tollerare d'essere trascinati in una guerra, perchè un'altra parte dell'impero sia stata condotta da chi la governa a litigare con altri Stati. Argomento questo che implicava la negazione della unità dell'impero e che, quando dovesse informare la condotta dei suoi dominii ed indurli a serbarsi neutrali durante le guerre della Gran Bretagna, li staccherebbe del tutto dall'impero britannico (1).

Gli oppositori della Dichiarazione (che del resto avrebbe potuto essere ratificata in Inghilterra senza voto del parlamento) cercando contro di quella un soccorso di carattere imperiale, hanno dunque provocato la più grave minaccia di debolezza e di disgregazione che l'impero britannico abbia conosciuto dopo la secessione degli Stati Uniti d'America.

Del pari invocando l'esame della questione da parte del parlamento, non sono riusciti ad ottenere dalla Camera dei Comuni

(1) Dopo un breve periodo di silenzioso stupore, nelle Colonie stesse la riprovazione d'una così strana dottrina si manifestò tanto chiaramente, quanto chiaramente di quella potevansi apprezzare le conseguenze. Nella Camera dei Rappresentanti della federazione australiana l'ex-primo ministro Deakin dichiarava impossibile la neutralità dell'Australia in una guerra imperiale, e l'oratore della maggioranza aggiungeva fra gli applausi dell'assemblea: "We value our traditions too much to allow the Motherland to be attached without defending it.". Eguali sentimenti esprimeva la stampa del Canada, sostenendo che le dichiarazioni di Sir Wilfrid Laurier dovevano essere state inesattamente riferite, e che a lui incombeva l'obbligo di rettificarle; e dagli stessi territorii Sud-Africani, donde la suggestione era partita, non tardavano a giungere contro di quella le più vivaci proteste.

quel voto contrario che avrebbe potuto prevedersi dopo le grandi e numerose manifestazioni contrarie del paese; ma hanno finito per mettere soltanto in evidenza uno degli elementi di debolezza del parlamentarismo; debolezza alla quale, dopo avere così lungamente resistito, non riesce più a sottrarsi nemmeno il parlamento britannico. Già il Dicey, in un mirabile studio comparativo, dimostrava alcuni anni or sono, che i grandi allargamenti del diritto di suffragio politico, mentre in apparenza sono un riconoscimento più completo della sovranità del popolo, effettivamente concentrano un potere quasi dittatorio nelle mani di pochi capi partito e specialmente di chi sta al governo. In alcuni paesi ciò dipende anche dal moltiplicarsi delle funzioni politiche ed amministrative esercitate dai parlamentari fuori delle assemblee elettive. Per effetto di tale copiosa facoltà d'attribuzione di uffici importanti e retribuiti, il governo può indirettamente influire nella formazione e nella disciplina della maggioranza. Tuttociò è agevolato anche dall'indole delle masse elettorali numerose e popolari, incapaci dovunque di comprendere fini e interessi non immediati, e di distinguere il pro o il contro di carattere tecnico in ciò che abilmente sia trasformato in una questione di partito. Così si spiega tanto l'egoismo di corta veduta di chi nelle colonie autonome britanniche concepisce la possibilità di mantenerle neutrali durante una guerra dell'impero, quanto il fenomeno di una maggioranza del parlamento imperiale in contrasto colle sfavorevoli manifestazioni delle classi più competenti del paese.

Il governo britannico, pur ricordando che il consenso del Parlamento non era necessario perchè si potesse dal Re ratificare la Dichiarazione, prometteva che la ratifica non sarebbe stata data finchè il parlamento non avesse avuto l'opportunità di discuterne, ed aggiungeva (nelle sedute del 19 Novembre e del 10 Marzo 1911 della Camera dei Comuni) che, dopo questa discussione, non avrebbe mai fatto ciò che la Camera dei Comuni avesse opinato che non si dovesse fare. La Camera dunque aveva due modi di impedire l'applicazione della Dichiarazione: un modo diretto di fatto, premendo moralmente col proprio voto sul governo perchè desistesse dal consigliare al Re la ratifica, e un modo indiretto di diritto non approvando la nuova legislazione interna circa le prede, necessaria perchè il diritto inglese corrispondesse alle norme

di diritto internazionale uniforme riconosciute come vigenti da un solenne atto internazionale. Al primo modo la Camera deliberò di non ricorrere nella Seduta del 3 Luglio, quando con 301 voti contro 231, respinse la proposta fatta dal deputato Butcher di affidare l'esame della Dichiarazione ad una speciale commissione. Il secondo modo fu pure escluso dalla Camera dei Comuni colla adozione in seconda lettura del Naval Prize Bill. Sicchè ogni ostacolo alla ratifica della Dichiarazione pareva tolto di mezzo dal punto di vista del diritto costituzionale britannico.

Non così può dirsi a proposito del diritto costituzionale di tutti gli altri paesi. Gli Stati Uniti hanno validamente contribuito alla nuova codificazione, e per autorizzare la ratifica della Dichiarazione vi è necessario e sufficiente il voto del Senato; ma, anche dopo questo voto ed anche dopo l'eventuale opera di coordinazione del diritto nazionale delle prede col diritto internazionale codificato dalla Dichiarazione, è dubbio se la giurisdizione della Corte internazionale delle prede, per render possibile la quale la Dichiarazione era stata preparata, vi potrebbe essere riconosciuta come legittima.

Secondo l'articolo 6 della Costituzione degli Stati Uniti " tutti i trattati stipulati dagli Stati Uniti saranno legge suprema del paese, obbligandovi i giudici di ogni Stato, qualunque disposizione contraria possa esistere nella costituzione e nelle leggi dello Stato rispettivo „. Ma un trattato non può far valere nel territorio degli Stati Uniti, come non potrebbe farvi valere una legge federale, alcunchè di contrario alla Costituzione federale. In tali casi interverrebbe a far prevalere quest'ultima, l'azione della Corte Suprema. Ora dalla Costituzione federale risulta escluso ogni appello dalle decisioni della Corte Suprema. Sicchè in questioni di preda, alla applicazione della Convenzione istitutiva la Corte internazionale delle prede, nei casi singoli, ed alla ratifica stessa della Dichiarazione, considerata come condizione per l'istituzione di quella Corte, vi si oppone un ostacolo di carattere costituzionale direttamente insuperabile. Il ricorso alla Corte internazionale, che in Inghilterra e in altri Stati può rendersi possibile per via di legge, non potrebbe, in rapporto colle decisioni delle corti delle prede americane, essere autorizzato negli Stati Uniti che mediante un emendamento della Costituzione. Per non far dipendere l'ap-

plicazione della XII Convenzione del 1907 e quella della Dichiarazione di Londra, da un emendamento difficile a conseguirsi della Costituzione americana, si è proposto di girare la difficoltà ammettendo che, in confronto delle decisioni americane o d'altri paesi dove esista la stessa difficoltà costituzionale, la procedura davanti la Corte Internazionale delle prede non si inizi come un ricorso da altro giudicato, ma come un riesame del caso ed una riapertura della controversia *ex novo* nella forma di una azione per risarcimento, che non contesterebbe formalmente la validità dei giudizi delle prede nazionali definitivi e passati in giudicato, ma che nel tempo stesso addosserebbe al governo rispettivo l'obbligo di eseguire la sentenza della Corte Internazionale ordinante il pagamento della indennità.

Ciò sarebbe conforme alla dottrina americana secondo la quale " le condanne delle corti delle prede sono definitive nei riguardi degli individui cui conferiscono un titolo valido, ma non obbligano gli altri Stati, nè escludono reclami fondati sul diritto internazionale; e, in nome di questo, gli stranieri conservano, se la decisione nazionale sia nei riguardi del diritto internazionale, erronea, la facoltà di rivolgersi per ottenere riparazione al governo le cui corti sono incorse nell'errore, o hanno commessa l'iniquità. „ Sicchè si sostituirebbe in questo caso una procedura effettivamente giudiziaria, ma formalmente arbitrare, al procedimento diplomatico che gli Stati Uniti non hanno mai escluso in cospetto del valore pur costituzionalmente definitivo, ma internazionalmente soggetto a revisione, dei giudizi nazionali delle prede (1).

In questo senso, quantunque il rimedio possa considerarsi dal punto di vista giuridico, del tutto formale ed artificioso, i delegati formularono un voto nel protocollo finale della Conferenza di Londra, col quale " *considérant les difficultés d'ordre constitutionnel qui, pour certains États, s'opposent à la ratification, sous sa forme actuelle, de cette Convention, sont d'accord pour signaler à leurs Gouvernements respectifs, l'avantage que présenterait la*

(1) V. Cusling v. U. St. ap. J. B. Moore. A Digest of International Law as embodied in diplomatic discussions, treaties ecc. of the United States. Washington. Gov. Print. Office. 1906. Vol. VII § 1244, Effect of Judicial Sentences. Inconclusiveness as to international rights. pag. 644, 645, 651.

conclusion d'un arrangement en vertu duquel les dits États auraient, lors du dépôt de leurs ratifications, la faculté d'y joindre une réserve, portant que le droit de recourir à la Cour internationale des prises, à propos des décisions de leurs tribunaux nationaux, se présentera comme une action directe en indemnité, pourvu toutefois que l'effet de cette réserve ne soit pas de nature à porter atteinte aux droits garantis par la dite Convention, soit aux particuliers, soit à leurs Gouvernements, et que les termes de la réserve forment l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances signataires de la même Convention „ (1).

Tale difficoltà, legislativamente insuperabile, che si riproduce anche nelle altre Costituzioni imitate da quella degli Stati Uniti, non s'incontra nel diritto inglese, secondo il quale la creazione d'una giurisdizione superiore alla divisione dell'ammiragliato dell'Alta Corte di giustizia od esclusiva del Comitato Giudiziario del Consiglio privato, può farsi nei modi ordinari della legislazione (2). E lo stesso può dirsi per l'Italia. Dal punto di vista legislativo, l'articolo 225 del Codice per la Marina Mercantile dispone che i giudizi delle prede siano promossi davanti ad una speciale commissione da istituirsi con decreto reale giusta le norme a prescriversi dal regolamento. Ma al regolamento speciale, al quale il Regolamento per la esecuzione del Codice, nell'articolo 1075, rimandava i provvedimenti per la esecuzione di questo titolo, non

(1) Protocollo finale della Conferenza. Blue Book Cd. 4554 pag. 71 e 103 e Protocollo addiz. del 19 Settembre 1910.

(2) L'antinomia fra il diritto interno inglese e l'obbligo assunto in una Convenzione internazionale, potrebbe essere tolta di mezzo nei modi ordinari della legislazione, come nel caso dell'articolo 23 n.º 4 del Regolamento circa le leggi e gli usi della guerra terrestre, al quale finora la legislazione inglese non ha provveduto. Quell'articolo vieta che " si dichiarino estinti, sospesi o non ricevibili in giustizia i diritti e le azioni dei nazionali del nemico „. Invece per diritto inglese ogni rapporto giuridico fra un suddito britannico ed un suddito nemico, è vietato durante la guerra e tutte le azioni dipendenti da contratti antecedenti alla guerra, sono sospese fino alla pace. Da ciò un contrasto fra il diritto interno e un obbligo di diritto internazionale, riconosciuto dalle " alte parti contraenti „, impegnandosi, " ad emanare istruzioni conformi al regolamento alle loro forze armate „. Tale contrasto potrebbe eliminarsi in via legislativa; ma è strano che dopo quattro anni il governo inglese non abbia ancora presa l'iniziativa d'una proposta di legge diretta ad eliminarlo.

è stato mai provveduto. E niente si oppone al provvedervi ora, sostituendo alle Commissioni di vita effimera costituite in occasione di una guerra, una giurisdizione permanente che abbia, come ultimo grado, la Corte Internazionale delle prede. Come per questa le norme di diritto internazionale sono state codificate dalla Dichiarazione di Londra, così per quella dovrebbe provvedersi una legislazione in armonia colla Dichiarazione, modificando e completando le disposizioni vigenti del nostro diritto marittimo.

Nè contro la competenza della Corte internazionale delle prede potrebbe invocarsi nel nostro paese una obbiezione di carattere costituzionale. L'articolo 2 dello Statuto dispone bensì che " niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali „ e che " non potranno essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie „. Ma non bisogna dimenticare che i casi nei quali la Convenzione del 1907 ammette la giurisdizione suprema della Corte Internazionale delle prede, si riferiscono a decisioni di tribunali nazionali su proprietà di Stati o di privati neutrali, oppure a decisioni relative a proprietà nemiche caricate su navi neutrali, od a navi mercantili nemiche catturate in acque neutrali, od a reclami fondati sulla violazione, da parte del catturante, sia di una disposizione convenzionale in vigore fra il suo Stato e quello del catturato, sia d'una disposizione del diritto vigente nel suo stesso territorio.

Ora in nessuno di questi casi può sostenersi che il giudice, contro la sentenza del quale si ricorre, debba essere ritenuto il giudice naturale delle parti. Potrebbe talora sostenersi ciò nell'ultimo caso; ma se in questo, in reciprocità colla competenza propria, ciascuno Stato ammetteva in condizioni identiche quelle degli altri Stati, e se in ogni caso si riteneva esclusiva e definitiva (salvo il solo ricorso diplomatico) la competenza dei tribunali nazionali delle prede, dovrà sempre giudicarsi più conforme al concetto della competenza dei giudici naturali una Corte suprema internazionale alla quale si possa ricorrere come contro i giudizi delle corti nazionali nostre, così contro quelli delle Corti nazionali altrui; nella quale lo Stato nostro sarebbe sempre rappresentato, e la cui competenza, dovendo esplicarsi normalmente rispetto a fatti accaduti in rapporto con stranieri e fuori dei limiti della nostra sovranità territoriale, sfugge alle più forti obbiezioni che,

in nome di questa, si potrebbero sollevare contro la giurisdizione superiore di una Corte internazionale. Tale giurisdizione, nella quale ogni Stato sarà rappresentato e nella quale si potrà ravvisare una delegazione dei singoli Stati aderenti, analoga a quella dei tribunali misti egiziani, paragonata col sistema attuale delle giurisdizioni nazionali, potrà considerarsi, piuttostochè una deviazione, un avvicinamento al sistema della competenza esclusiva dei giudici naturali.

10.

LE LEGGI NAZIONALI DELLE PREDE

Perchè la Corte internazionale possa essere costituita ed esplicare la sua azione suprema moderatrice, sarà necessario che le singole legislazioni nazionali delle prede siano messe in armonia colla Dichiarazione di Londra. Tale opera di coordinamento corrisponde anzi ad un obbligo assunto dalle Potenze firmatarie della Dichiarazione, impegnandosi (art. 66) " ad assicurare l'osservanza delle regole in quella contenute, a dare in conseguenza alle loro autorità e alle loro forze armate le istruzioni necessarie, ed a prendere le misure opportune per garantirne l'applicazione da parte dei loro tribunali e specialmente di quelli delle prede ". Ad esempio la disposizione dell'articolo 217 del nostro Codice per la marina mercantile, può bastare alle nuove esigenze, coll'autorizzazione alla confisca delle navi neutrali sorprese in rottura di un blocco effettivo e dichiarato, perchè le corti nazionali, che finora giudicavano della effettività e della notorietà del blocco secondo i termini generici della Dichiarazione di Parigi, ne giudicherebbero d'ora innanzi, nessuna disposizione del diritto interno opponendovisi, secondo i criterii più specifici degli articoli 2-14 della Dichiarazione di Londra. E l'articolo 218 circa la esenzione dalla visita delle navi convogliate, potrà restare immutato, essendo conforme agli articoli 61 e 62 della Dichiarazione, mentre in Inghilterra dove, pur non ricorrendosi di fatto da lungo tempo a tali visite, queste erano ritenute legittime, era necessaria una disposizione di legge nuova che le vietasse.

Così l'articolo 216 del nostro Codice per la marina mercan-

tile che tratta del contrabbando di guerra, avrà bisogno di essere completato in armonia colle regole della Dichiarazione circa il contrabbando condizionale negli articoli 24, 25, 30, 31. e 35. È vero che il nostro articolo 216 dispone circa il contrabbando " salvo le diverse Convenzioni per trattati „ ; ma le parole colle quali quell' articolo conclude: " e generalmente tuttociò che, senza manipolazione, può servire ad immediato armamento marittimo e terrestre „ sembrano limitarne l'applicazione al contrabbando assoluto, e in ogni modo, pur ammesso che genericamente si estenda alle norme convenzionali ammettenti il contrabbando condizionale, lascierebbe sussistere incertezze in contraddizione colle regole più minute della Dichiarazione di Londra.

Nè dopo aver contribuito ad istituire una magistratura suprema internazionale per le prede, può giudicarsi più corrispondente alle necessità della giurisdizione l' opera di commissioni occasionali da istituirsi, con pieno arbitrio d' organizzazione e di scelta, con decreto reale in occasione di una guerra, secondo l' articolo 225 del Codice nostro per la marina mercantile. L' applicazione di un diritto uniforme, che dovrà in avvenire essere sempre più elaborato e completato, esige l' opera, anche giuridicamente tecnica, di una magistratura professionale permanente, che non differisca troppo per cultura, per criterii direttivi e per abito mentale, dalla magistratura suprema destinata a prenderne in esame eventualmente i giudicati. A colmare tali lacune dovrebbe provvedere il governo in parte col regolamento particolare già preveduto dall' articolo 1075 del Regolamento per l' esecuzione del Codice per la marina mercantile del 1879, e in parte colla proposta di opportuni provvedimenti legislativi.

Così la condizione imposta dall' articolo 249 del nostro Codice per la marina mercantile, secondo il quale, durante la nostra neutralità, le navi da guerra belligeranti non possono rifornirsi di carbone se non ventiquattro ore dopo il loro arrivo, è salvaguardata anche in futuro della riserva dell' ultimo alinea dell' articolo 19 della XIII Convenzione del 1907, che dispone: " Si d' après la loi de la Puissance neutre, les navires ne reçoivent du charbon que 24 heures après leurs arrivée, la durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures „. Ma la disposizione dell' articolo 20 della stessa Convenzione, secondo la quale " les

navires de guerre belligérants, qui ont pris du combustible dans le port d'une Puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de le même Puissances „, renderà necessaria anche una nuova disposizione complementare di diritto interno.

Un primo passo in questo senso è stato fatto, già prima della Dichiarazione di Londra, dall'ufficio del Capo di Stato maggiore della Regia marina, colle " Norme di diritto internazionale marittimo in tempo di guerra „, pubblicate dal 1908. Quest'opera, per quanto soltanto ufficiosa, potrebbe considerarsi come un buon lavoro preparatorio della nuova legislazione e dovrebbe essere completata coi nuovi elementi derivanti dalla Dichiarazione, formando così alla sua volta la base di una completa revisione e codificazione del nostro diritto marittimo in tempo di guerra, per ciò che riguarda tanto la nostra azione di belligeranti, quanto la nostra condotta di neutrali.

A consigliare di procedere senza ritardo a tale revisione ed a tale sviluppo complementare del nostro diritto, deve contribuire, oltrechè l'impegno assunto alla Conferenza di Londra (1), e la stessa necessità di facilitare la esecuzione della XII Convenzione del 1907 e l'applicazione della Dichiarazione di Londra (2), anche

(1) V. art. 66 cit.

(2) Così il Preambolo del Naval Prize Bill Inglese:

" Whereas it is desirable, that the Convention should not be ratified by his Majesty until such amendments have been made in the law relating to naval prize of war, as will enable effect to be given to the Convention: and whereas for the purpose aforesaid, it is expedient to consolidate the law, relating to naval prize of war with such amendments as aforesaid and with certain minor amendments. . . . „ Il Bill provvede poi alla partecipazione della Gran Bretagna alla formazione della Corte Internazionale ed al contributo alle spese relative, e successivamente dispone:

" In cases to which this part of the act applies, an appeal from the Supreme Prize Court (nazionale) shall lie to the International Prize Court. If, in any case to which this part of this act applies, final judgment is not given by the prize Court, or, on appeal, by the Supreme Prize Court, within two years from the date of the capture, the case may be transmitted to the International Prize Court.

His Majesty in Council may make rules regulating the manner in which appeals and transfers under this part of this act may be made, and

la legittima aspirazione, nella quale gli elementi giuridici e politici si confondono, ad influire sulla giurisprudenza che sarà per formarsi nella Corte Internazionale delle Prede intorno ai punti omessi o incompletamente regolati dalla Dichiarazione di Londra (1).

Intorno a questi punti la Corte Internazionale delle Prede si sentirà tanto meno libera nella ricerca dei principi generali del diritto e dell'equità, affidatale dall'articolo 7 della Convenzione che ha provveduto ad istituirla, quanto meno potrà invocare il silenzio delle leggi nazionali. Nè è indifferente ad esempio per un paese marittimo come il nostro, il potere o non potere invocare la illegittimità di una cattura operata da una nave mercantile belligerante, che in alto mare siasi trasformata in nave di guerra.

La necessità di facilitare l'esecuzione dell'Atto che istituisce la Corte Internazionale delle Prede, e l'applicazione anche da parte delle Corti nazionali delle norme ormai riconosciute di diritto uniforme marittimo in tempo di guerra, impone dunque ai singoli Stati la necessità della revisione e del complemento del loro diritto marittimo diventati ormai condizione per poter applicare completamente la Dichiarazione e per poter considerarne l'applicazione senza sospetto.

La Gran Bretagna che avea convocata la Conferenza di Londra, avea preceduto gli altri Stati anche nella preparazione di un disegno di legge diretto a coordinare il suo diritto colla Dichiarazione e colla XII Convenzione del 1907. Il " Naval Prize Bill " già suggerito col solo fine di migliorare il diritto particolare inglese e poi redatto con tale intento dallo Holland, dopo aver superata varie volte la discussione della Camera dei Lordi, fu presentato nel 1910 a quella dei Comuni con sette articoli nuovi e con altre modificazioni dirette a coordinarlo col nuovo istituto della Corte Internazionale delle prede.

with respect to all such matters (including fees, costs, charges, and expenses) as appear to His Majesty to be necessary for the purpose of such appeals and transfers, or to be incidental thereto or consequential thereon.

The High Court and every Prize Court in a British Possession shall enforce within its jurisdiction, all orders and decrees of the International Prize Court in appeals and cases transferred to the Court under this part of this Act, „

(1) V. Cap. VII, pag. 79 e 80.

Dopo tali modificazioni lo stesso autore ne rifiutava la paternità e ne invocava il rigetto. E il suo appello non fu vano perchè, dopo aver ottenuto alla Camera dei Comuni, sulla mozione per la terza lettura, 172 voti favorevoli e 125 contrarii, il bill fu respinto dalla Camera dei Lordi, determinando se non un impedimento assoluto, un momentaneo ostacolo alla ratifica della Dichiarazione, appunto da parte dello Stato che ne aveva avuto l'iniziativa. Infatti, come riconobbe Sir E. Grey nella seduta del 7 Dicembre 1911 della Camera dei Comuni, quel progetto di legge era, se non di diritto, di fatto, una condizione perchè la Dichiarazione di Londra potesse essere ratificata e perchè si potesse dare esecuzione alla Convenzione del 1907 istituente la Corte internazionale delle prede.

Secondo il diritto inglese, il ricorso in materia di preda è aperto ora dalle Corti dell'ammiragliato, al Comitato giudiziario del Consiglio privato la cui decisione è definitiva. Il progetto di legge respinto dalla Camera dei Lordi istituiva una Corte suprema delle prede (art. 9) formata di membri del Comitato giudiziario del Consiglio privato nominati da Sua Maestà per questo incarico speciale; autorizzava (art. 23) il governo a nominare un giudice della Corte internazionale delle prede; stabiliva che in tutti i casi nei quali per diritto inglese è ora ammesso un appello dalla decisione della Corte suprema delle prede al Comitato giudiziario del Consiglio Privato questo appello (art. 25) possa in avvenire rivolgersi alla Corte Internazionale; determinava i casi nei quali, anche senza aver esauriti (art. 26) tutti i gradi di giurisdizione nazionale, la questione possa essere portata davanti alla Corte internazionale; ed imponeva (art. 28) all'Alta Corte delle prede britannica e ad ogni tribunale delle prede costituito in territorio britannico l'obbligo di dar esecuzione nella sua giurisdizione ad ogni ordinanza e decreto (*orders and decrees*) della Corte internazionale delle prede in materia di appelli da quella decisi e di casi a quella trasferiti a termini dello stesso Atto.

Il voto della Camera dei Lordi non può avere risultati definitivi se non nel caso che la Gran Bretagna rinunci a ratificare la Convenzione del 1907 per la formazione della Corte Internazionale delle prede. Ma se, come è probabile, quella Convenzione finirà per essere ratificata dalla Gran Bretagna e questa vorrà ra-

tificare la Dichiarazione di Londra, una legge simile al " Naval Prize Bill „ testè respinto dalla Camera dei Lordi, dovrà pur essere approvata dal Parlamento inglese, perchè a quegli atti si possa dare piena esecuzione.

E lo stesso può ripetersi d'ogni altro paese che non abbia ancora ratificato quegli Atti internazionali e in particolare del nostro. Se il disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati nella seduta del 4 Luglio 1910 per l'approvazione di sette Convenzioni firmate all'Aja nel 1907 e fra queste di quella relativa all'istituzione di una Corte internazionale delle prede, finirà per essere approvato dal Parlamento, e la Dichiarazione di Londra sarà ratificata dal nostro paese, tale revisione del nostro diritto marittimo apparirà del tutto necessaria.

Il coordinamento del diritto particolare col diritto internazionale codificato, è evidentemente necessario, così dal punto di vista formale come da quello materiale, dal momento che le giurisdizioni particolari delle prede dovranno coesistere colla suprema magistratura internazionale. E poichè il codice per questa preparato è ancora in qualche parte oscuro e in qualche altra incompleto, un motivo d'alto interesse nazionale deve indurre d'altronde i singoli Stati a non indugiare nell'accingersi a quest'opera, e ad effettuarla rispettivamente nel modo più completo.

Sicchè, nei riguardi del nostro paese, il seguente programma sembra il più conforme ad un tempo ad una riforma progressiva ed efficace del diritto internazionale ed alla tutela dei nostri interessi:

“ Non ratificare per ora nè la XII Convenzione del 1907, nè la Dichiarazione di Londra; favorire la riconvocazione della Conferenza di Londra col programma di chiarire i punti oscuri e di colmare le lacune della Dichiarazione; e attendere questi risultati per procedere alle due ratifiche, col proposito che la Corte internazionale delle prede non si istituisca finchè non sia più completa, e in ogni parte accettabile la codificazione alla quale debba ispirare i propri giudizi, e procedere intanto a talune riforme più urgenti del nostro diritto marittimo in tempo di guerra, da completarsi quando si dovrà coordinarlo col testo definitivo della Dichiarazione. „ Il complemento parziale immediato del nostro diritto marittimo di guerra sarà anzitutto e soprattutto importante

nei limiti dei punti più disputati nella Conferenza di Londra e per le ragioni già dianzi accennate. »

Soltanto così, dopo aver contribuito nell'interesse comune all'applicazione del diritto uniforme che dovrà essere fatto valere in ultima istanza dalla Corte Internazionale, i singoli Stati potranno impedire nell'interesse rispettivo nazionale che riesca eccessivo l'arbitrio della Corte Internazionale nel creare praticamente nuove norme fatte valere nella sua giurisprudenza come principii generali del diritto e dell'equità.

Dalle vicende della Dichiarazione di Londra e di tante altre Convenzioni recenti di carattere generale, scaturisce poi un ammonimento che non dovrebbe essere trascurato: quello di procedere ormai con somma prudenza nell'iniziare codificazioni complesse e riforme radicali nel campo del diritto internazionale.

Il semplicismo facile dei dottrinarii e dei pacifisti le invoca; l'entusiasmo delle masse sentimentali quasi le impone, e l'opportunità dei governi le favorisce.

Ma il più delle volte, se la riforma non era matura, la realtà prende, inavvertita dai più, la sua rivincita, o con un'insidia sapientemente nascosta nelle pieghe di una formula diplomatica, o coll'abbandono di tutto il risultato dei lunghi e faticosi negoziati. Allora, dalle discussioni dei diplomatici, adunatisi sotto così favorevoli auspici, e separatisi fra tanto plauso degli ottimisti, esce: o una Convenzione per la risoluzione pacifica dei conflitti internazionali che non sancisce nemmeno un caso di arbitrato obbligatorio, o di competenza esclusiva della Corte permanente d'arbitrato; o una Convenzione circa i diritti e i doveri dei neutrali in caso di guerra terrestre, che, soprattutto cogli articoli 6 e 7, peggiora la condizione dei belligeranti e diminuisce la tutela dei loro diritti e dei loro interessi; o una Convenzione sulla trasformazione delle navi di commercio in navi da guerra, che riesce nel testo una inutile esercitazione di definizioni e di regole, avendo lasciato insoluta esplicitamente nel preambolo la questione decisiva perchè le sue norme possano applicarsi; una Convenzione per lo stabilimento d'una Corte internazionale delle prede che non veniva ratificata per la mancanza d'una codificazione delle regole che la Corte avrebbe dovuto applicare; e una Dichiarazione successiva contenente la Codificazione di tali regole, che l'Inghilterra stessa

dopo averne avuta l'iniziativa, è la prima a non accettare, perchè le sottili arti del negoziare, trionfanti in talune parti della stipulazione, vi deponevano anche il germe di pericoli che si sarebbero manifestati nell'applicazione e che nessuno Stato marittimo si sentirebbe di affrontare.

Così si giunge o al risultato di Convenzioni che nella applicazione non arrivano al fine o contrastano col fine per cui sono state stipulate; o al risultato di Convenzioni che le parti contraenti, dopo la stipulazione, non sanno decidersi a ratificare, perchè non tardano a dubitare di avere errato stipulandole.

Tuttociò non serve purtroppo che a screditare la riforma e la stessa perfettibilità del diritto internazionale, in perfetta antitesi col lavoro affannoso e farraginoso che si vien facendo per riformarlo. E ciò dovrebbe appunto evitarsi, se non con un po' più di modestia dei dottrinarii enciclopedici e dei dilettanti (che sarebbe pretender troppo), almeno con maggior franchezza dei tecnici, e con un riserbo più prudente degli uomini di Stato.

(Licenziate le bozze per la stampa il giorno 16 gennaio 1912).