

INTRODUZIONE

1. Si presenta qui la terza serie della prassi italiana di diritto internazionale, articolata in sette volumi di testo più uno di indici e volta a individuare il contributo dell'Italia alla formazione del diritto internazionale non scritto nell'arco di tempo compreso tra il 1919 e i Patti di Locarno del 1° dicembre 1925. L'opera completa in tal modo i volumi delle due serie precedenti relative al periodo 1861-1918.

La lunga convalescenza seguita ad un incidente del luglio 1994 mi ha fornito l'occasione per ripercorrere nella memoria le varie fasi della ricerca, fin da quando, nel 1986, me ne era stata affidata la responsabilità. Mi ero chiesto più volte, seguendo il lavoro del gruppo di ricerca nel corso di questi anni, se valesse la pena di impegnarsi in un'impresa così irta di ostacoli. Di fronte alle bozze definitive dell'opera ho però concluso che il gioco valeva la candela. Come nel caso di tutte le ricerche di lungo periodo e forse più che nelle altre, della «Prassi» si può apprezzare in pieno il valore solo a lavoro compiuto, solo di fronte al risultato finale. Non esistono fasi intermedie: il primo volume è legato all'ultimo, come lo è la prima pagina all'ultima, dalla numerazione dei casi, dal sistema dei reciproci rinvii e da molteplici altri elementi.

Del resto, mi era noto fin dall'inizio quali fossero i problemi da superare, gli stessi che altri aveva affrontato e risolto nella preparazione delle due serie precedenti. Con qualche ulteriore complicazione.

Nel 1978 uno studio di fattibilità presentato al Comitato scientifico della ricerca^[1] e riguardante proprio la terza serie dell'opera - i cui limiti cronologici erano indicati negli anni 1919-1945 - sottolineava che la quantità dei materiali archivistici da esaminare sarebbe stata almeno doppia rispetto alle prime due serie. Si calcolavano, nel solo archivio storico del Ministero degli Esteri (ASE), 10.000 pacchi di documentazione.

Lo studio prospettava quindi tre possibili opzioni: il metodo analitico, utilizzato per le prime due serie, comportante l'esame il più completo possibile del materiale disponibile; il metodo selettivo, consistente nell'individuare *a priori*, con riferimento agli eventi rilevanti del periodo considerato, aree di ricerca determinate rispetto alle quali svolgere uno spoglio analitico della documentazione; e infine, il metodo parzialmente selettivo, comportante l'esame analitico di talune serie maggiormente rilevanti, integrato dallo spoglio selettivo, in base ad indici o inventari, di altre serie di sicuro interesse. Era quest'ultimo, in definitiva, il metodo suggerito, che avrebbe consentito di ridurre a 1.800 i pacchi dell'ASE da esaminare.

In realtà, già nell'impostare la terza fase della ricerca - ripresa dopo un lungo periodo di sosta rispetto alla conclusione della precedente^[2] - è apparso evidente che la quantità di documentazione consultabile era tale da rendere insostenibili gli oneri connessi all'uso del metodo analitico. Per contenere i tempi e i costi della ricerca in limiti ragionevoli si è ritenuto indispensabile adottare un metodo diverso da quelli suggeriti nel 1978, metodo che chiamerò «pragmatico», parzialmente analitico e parzialmente selettivo insieme. Esso

ha comportato l'esame integrale dei fondi archivistici di sicuro interesse, e la selezione, per ciascuna delle altre serie, di un congruo numero di pacchi in base a titolari e inventari. Anche dei fondi della seconda categoria si è però realizzata un'ampia consultazione, in particolare per completare la documentazione lacunosa di singoli casi. Basterà menzionare un dato: per il solo periodo 1919-1925, oggetto della terza serie, sono stati esaminati oltre 2.000 pacchi di documenti, mentre un numero pressoché uguale era stato previsto, come si è detto, per l'intero arco temporale fino al 1945 seguendo il metodo parzialmente selettivo. Ciò dimostra che non era possibile pubblicare in un'unica soluzione i documenti relativi al periodo 1919-1945 senza compromettere l'impostazione originaria e la completezza dell'opera. Ci si sarebbe dovuti limitare ad un «repertorio» della prassi italiana di diritto internazionale.

Partendo dalla constatazione che le vicende giuridiche attinenti alla sistemazione post-bellica presentavano evidenti connessioni e caratteri di continuità fino alla firma degli Accordi di Locarno, con i quali si impostava la soluzione di importanti questioni europee lasciate insolute dalla Conferenza della pace, si è individuato nel 1° dicembre 1925 il termine finale della terza serie. Solo sei anni, ma oltre 4.000 pagine di testi.

E non poteva essere altrimenti, sia per l'incremento delle relazioni internazionali dell'Italia, sia perché al tradizionale campo della diplomazia bilaterale si aggiungono, a partire dal 1919, le istanze multilaterali, in particolare le Conferenze della pace, la Società delle Nazioni e gli altri consessi plurilaterali convocati per dare attuazione a specifiche disposizioni dei trattati di pace e del *Covenant*.

2. L'aumento della documentazione ha riguardato anzitutto i fondi archivistici custoditi all'ASE già esaminati per le prime due serie della ricerca. Il più rilevante rimane la serie Affari Politici, in cui il materiale, suddiviso per Paesi e inventariato, è di agevole consultazione, eccettuato quello relativo a Fiume e alle riparazioni dei danni di guerra, risultato lacunoso rispetto alle indicazioni da inventario. Dei più di mille pacchi compresi nella *tranche* relativa agli anni 1919-1930, ne sono stati esaminati oltre 700 senza tener conto del limite cronologico del 1925, ma estendendo le ricerche, per taluni casi di lungo sviluppo temporale, anche ai documenti del 1931-1945. La documentazione fuori limite temporale, raccolta ma non utilizzata, costituirà la base di partenza per il lavoro relativo alla quarta serie.

Per quanto riguarda l'Archivio di Gabinetto, la consultazione ha incontrato qualche difficoltà, essendone in corso il riordinamento da parte della Commissione per il riordinamento e la pubblicazione dei documenti diplomatici. Le serie Segretario Generale (Contarini e Chiaramonte Bordonaro) e Ufficio Trattati e Società delle Nazioni sono state esaminate in microfilm fin dove disponibili, sulla base di titolari provvisori. Per l'Ufficio Adriatico-Fiume, per il Gabinetto del Ministro, e per la corrispondenza del Capo di Gabinetto, fondi non ancora inventariati all'epoca dello spoglio, sono stati consultati numerosi pacchi scelti in base a criteri di rilevanza. L'Archivio del Contenzioso Diplomatico e i due fondi degli Affari privati 1902-1937 e 1905-

1936 sono stati esaminati *in toto*; largamente consultati anche l'Archivio riservato di Gabinetto e la serie Z-Contenzioso. I Telegrammi, i Telegrammi di Gabinetto e la sezione dell'Archivio Trattati relativa al carteggio riferentesi ad accordi bilaterali e multilaterali (non inventariata e normalmente non accessibile agli studiosi), sono stati oggetto di ricerche *ad hoc*. Modeste, invece, sono state le possibilità di esaminare la serie Commissioni fluviali e Croce Rossa, non inventariata.

Ma le serie principali su cui è il caso di fornire notizie coincidono solo in parte con quelle esaminate nelle precedenti fasi della ricerca. Vi sono infatti tre serie nuove di grande rilievo: l'Archivio Conferenza della pace, l'Archivio Conferenze e l'Archivio Società delle Nazioni. Questi fondi, che contengono non solo documentazione delle riunioni multilaterali, ma anche carte relative alla diplomazia bilaterale e documenti interni, sono stati consultati integralmente.

Tra i fondi non presenti nelle prime due serie, si segnalano poi le carte delle Rappresentanze Diplomatiche di Londra, Francia e Russia, Berlino e Vienna, delle quali sono pubblicati gli inventari, e quelle dell'Ambasciata di Washington, che, pur non ancora inventariate, hanno potuto essere ampiamente esaminate. Tale circostanza attenua in parte il rammarico di non aver potuto consultare, come per il passato, il fondo Legazioni e Consolati, non accessibile per il nostro periodo. Impossibile anche la consultazione del Cerimoniale; ma le carte del Personale (serie IV e X) hanno fornito documentazione relativa a questioni sostanzialmente analoghe.

Quanto ai documenti custoditi in altri archivi, va detto che nel fondo Presidenza del Consiglio - principale tra quelli consultati all'Archivio Centrale dello Stato - non si è trovata documentazione autonoma rispetto a quella già reperita al Ministero degli Esteri, se non sporadicamente. Viceversa, l'Archivio del Ministero della Marina (Difesa) ha fornito materiali interessanti, in relazione ad aspetti specifici (mare, territorio, diritto bellico) e, in particolare, ha consentito di reperire istruzioni per la trattazione, anche in sede multilaterale, di questioni rientranti nella competenza del Ministero. Sono state consultate anche le carte relative all'Istituto Internazionale di Agricoltura presso l'Archivio romano della FAO. Per integrare i materiali o effettuare utili riscontri, si è fatto ricorso, nei limiti consentiti, ad archivi esteri: quelli del Ministero degli Esteri francese per la Conferenza della pace e l'Archivio della Società delle Nazioni presso la Biblioteca delle Nazioni Unite di Ginevra.

Qualche cenno, infine, ai materiali a stampa, che includono quelli relativi alla Società delle Nazioni. Il *Répertoire des questions de droit international général posées devant la Société des Nations 1920-1940* di Schiffer ha fatto da guida a tale consultazione, insieme a *L'opera dei delegati italiani nella Società delle Nazioni* e ai *Discorsi alla Società delle Nazioni* di Scialoja.

Come per le serie precedenti, sono stati consultati gli Atti Parlamentari (Camera dei Deputati e Senato), i Documenti Diplomatici Italiani, le Collezioni di Documenti Diplomatici segreti, i Libri Verdi presentati al Parlamento e, per gli atti normativi, la Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, la Raccolta

delle Circolari e istruzioni e delle circolari e istruzioni riservate del Ministero degli Esteri, i Bollettini del Ministero degli Esteri e del Ministero di Grazia e Giustizia; e ancora, il Giornale militare del Ministero della Guerra, il Giornale ufficiale della Marina. E' poi il caso di ricordare le Relazioni preliminari (fino al 31 marzo 1919) della Reale Commissione d'inchiesta sulle violazioni del diritto delle genti e delle norme di guerra e sul trattamento dei prigionieri di guerra, che hanno fornito materiale interessante su diversi argomenti, specie, ma non solo, di diritto bellico.

3. L'esame e la scelta dei documenti da fotocopiare per acquisirli alle ulteriori fasi della ricerca ha costituito un lavoro impegnativo e certo non facile. Se il risultato finale è stato ottenuto lo si deve in primo luogo ai ricercatori che si sono pazientemente alternati nel corso di questi anni ai tavoli degli archivi. Essi hanno applicato con perspicacia il metodo loro indicato per valutare la rilevanza dei documenti dal punto di vista del diritto internazionale generale: leggere con attenzione i documenti, fotocopiando quelli che presentavano, almeno *prima facie*, rilevanza giuridica e raccogliere insieme i documenti indispensabili a consentire la comprensione dei singoli casi. Nel corso degli anni, il materiale archivistico è stato così identificato con un titolo, sistemato per Paese e via via integrato.

Quanto alle difficoltà connesse alla lettura dei documenti, mi limito a sottolineare la presenza, anche per questo periodo storico, di documenti manoscritti; lo stato, talvolta, di non perfetta conservazione, come nel caso dei telegrammi, disponibili generalmente in copia su veline fortemente sbiadite; i documenti che possono essere esaminati e riprodotti manualmente solo da microfilm.

Certo, non tutto il materiale era nelle stesse condizioni. Si pensi al caso dei documenti della Conferenza della pace, disponibili anche a stampa. Si è tuttavia preferito consultare le minute delle riunioni degli organi della Conferenza redatte dai segretari britannici e francesi, nella serie Verbali della Conferenza della pace dell'ASE, senza incontrare particolari difficoltà. L'unica eccezione è costituita da alcune riunioni del Consiglio Supremo dell'estate 1919, delle quali l'Archivio contiene solo sintetici estratti. Come è evidente, abbiamo fatto i dovuti raffronti con i materiali a stampa, quali *La paix de Versailles, Guerra Diplomatica* di Aldrovandi Marescotti e *Paris Peace Conference 1919* di Mantoux.

La fase della schedatura ha consentito poi di predisporre i singoli casi da distribuire, secondo la materia trattata, nelle varie parti dell'opera.

La commissione di lettura composta dai curatori dell'opera e integrata di volta in volta da altri schedatori, ha ritenuto di procedere esaminando i casi per Paese. Se, infatti, ve ne erano molti in cui la valutazione del comportamento del Governo italiano dal punto di vista giuridico poteva farsi con immediatezza, ben più numerosi erano i casi in cui l'azione dell'Italia si inseriva in un quadro internazionale complesso, del quale era necessario dar conto. Molte delle questioni trattate riguardano i mutamenti nell'assetto della comunità internazionale intervenuti nel primo dopoguerra, le sistemazioni politico-

territoriali ed istituzionali derivanti dai trattati di pace, la formazione e il riconoscimento degli Stati nati dallo smembramento di compagini multiethniche come l'Impero austro-ungarico e l'Impero ottomano, la politica alleata nei confronti della Russia sovietica e della Turchia kemalista. Questioni più specificamente connesse alle relazioni bilaterali dell'Italia si collocano poi all'interno di situazioni di più vasto rilievo, come i rapporti con l'Albania, o quelli con la Gran Bretagna in relazione ai possedimenti coloniali in Africa.

Tutto ciò ha inciso nella formulazione delle parti introduttive dei singoli casi e delle parti di collegamento all'interno dei casi stessi, che si è evitato di rendere troppo analitiche, senza tuttavia omettere di fornire le indicazioni necessarie alla comprensione del contesto storico-giuridico nel quale si collocano i testi riprodotti.

Per quanto riguarda i documenti o i brani di documenti pubblicati nei singoli casi, trascritti sempre con assoluta fedeltà ai testi originali, sono stati prescelti quelli contenenti prese di posizione, in senso lato, del Governo italiano rispetto a problemi di diritto internazionale generale, seguendo in ciò il metodo già sperimentato nelle due serie precedenti, alle quali si è fatto costante riferimento per chiarire i dubbi o risolvere i problemi che si ponevano^[3]. Spesso, di fronte alla sinteticità delle argomentazioni giuridiche esposte dal Governo italiano a livello bilaterale e multilaterale si sono utilizzati con maggiore ampiezza i documenti interni che consentono di chiarire attraverso quale logica il Governo è pervenuto ad una determinata posizione. Ciò vale soprattutto per i casi molto articolati. Non mancano però casi brevi, relativi a questioni specifiche, o casi confezionati ricorrendo alla tecnica del *découpage*, estraendo cioè i documenti relativi a questioni incidentali più circoscritte da eventi più ampi e complessi.

Più in generale, si è riscontrata la tendenza, nello stile diplomatico del Governo italiano, a non articolare diffusamente le argomentazioni giuridiche presentate in sede internazionale a sostegno delle proprie pretese o a giustificazione dei propri comportamenti, salvo casi specifici, come quello relativo all'occupazione militare di Corfù o all'indennizzo dei danni di guerra subiti in Italia da sudditi di Paesi alleati o neutrali. Più spesso, infatti, specie quando si tratta di questioni reputate di grande interesse nazionale, le ragioni giuridiche sono mescolate ad argomentazioni politiche o di opportunità (casi dell'Accordo Tittoni-Venizelos, dello statuto di Tangeri, dei negoziati con la Gran Bretagna sul Dodecanneso e l'Oltregiuba); a volte sono del tutto assenti, il che non sempre si traduce, nel medio periodo, in una effettiva e migliore salvaguardia degli interessi nazionali, specie di fronte ad Alleati, come la Gran Bretagna e la Francia, o ad altri interlocutori adusi a corroborare con motivazioni giuridiche anche le scelte di natura essenzialmente politica. Per questo motivo non si è ommesso di dar conto, ove necessario, della posizione degli altri Stati rispetto alle questioni esaminate.

I casi sono presentati con numerosi rinvii ad altri casi, anche delle passate serie, con l'indicazione delle fonti archivistiche utilizzate e la riproduzione, ove opportuno, nel testo o nelle note, di norme interne o internazionali utili alla migliore comprensione delle questioni trattate. Si è inserito, come elemento nuovo

diretto a rendere più agevole la consultazione dell'opera, il titolo dei casi, che, come per il passato, sono contrassegnati anche da un numero progressivo. La diligenza impiegata dai curatori nel predisporre l'opera non toglie, come è evidente, che essa possa contenere imprecisioni e omissioni.

4. La ripartizione dei casi in voci sistematiche ha seguito quella delle passate serie, salvo le modifiche rese necessarie dai fatti nuovi intervenuti nella comunità internazionale, come la creazione della Società delle Nazioni. L'ipotesi di semplificare l'indice delle materie è stata scartata, poiché è sembrato che l'ampia articolazione delle voci fosse uno dei pregi dell'opera, atta a distinguerla dai semplici repertori. L'obiettivo è infatti quello di offrire un ampio materiale d'indagine agli studiosi ed uno strumento utile, più in generale, per l'opera di codificazione del diritto internazionale non scritto, secondo le indicazioni dell'ONU e del Consiglio d'Europa.

La continuità con le serie precedenti e le variazioni rispetto ad esse sono ben visibili se si esaminano le parti in cui l'opera è articolata, corrispondenti ai settori tradizionali del diritto internazionale.

Nella prima Parte, concernente la comunità internazionale e il suo diritto, l'attenzione è concentrata su due eventi che parevano forieri di profonde novità: la nascita della Russia sovietica e la creazione della Società delle Nazioni. In entrambi i casi il Governo italiano esprime un'attitudine positiva, auspicando da un lato l'integrazione della Russia nella comunità internazionale e l'accettazione da parte di essa dei principi fondamentali che ne reggono gli assetti e contribuendo dall'altro, in una prospettiva *de lege ferenda*, all'elaborazione dei principi fondamentali sui quali deve reggersi la comunità degli Stati. Tali principi vengono inseriti nel preambolo del progetto ufficiale italiano di Patto della Società delle Nazioni, che inciderà poco in verità, anche per l'assenza della Delegazione italiana alla Conferenza della pace nell'aprile 1919, sull'elaborazione del *Covenant*. Di esso, in ogni caso, Orlando parla come di un «nuovo statuto dei popoli» diretto a conciliare i due principi cardine della comunità internazionale, la sovranità degli Stati e la necessità superiore della cooperazione. Ma il Patto non è destinato a modificare, per l'Italia, l'essenza del diritto internazionale, la cui *raison d'être* viene ribadita da Ricci-Busatti nel corso dei lavori del Comitato dei giuristi incaricato dal Consiglio della Lega di elaborare il progetto di Statuto della Corte Permanente di Giustizia Internazionale.

Per altro verso, la distinzione tra regole di diritto internazionale e regole di diversa natura (diritto naturale, cortesia, equità) che appare chiara in molti casi, come quando si tratta di contrapporre alla soluzione prevista dal Patto di Londra una soluzione d'equità per la determinazione della frontiera orientale italiana o quando si invoca la cortesia a giustificazione di comportamenti opportuni in assenza di obblighi specifici, tende invece a sfumare di fronte a situazioni nuove. La politica, la morale e il diritto (positivo e naturale) si intrecciano così senza contorni precisi a proposito dell'incriminazione di Guglielmo II Hohenzollern e della riparazione dei danni di guerra causati dall'ingiusta aggressione delle Potenze centrali.

Netta è, invece, la tendenza del Governo italiano a delineare i rapporti tra diritto internazionale e diritto interno come rapporti tra sistemi giuridici separati e distinti (così nelle questioni attinenti al passaggio dallo stato di guerra a quello di pace, e non solo), ma anche a riconoscere che il diritto interno non può cancellare o sospendere gli obblighi derivanti da trattati e consuetudini e che, in caso di conflitto con essi, deve essere modificato o disapplicato. Così nei casi concernenti l'art. 61 della Costituzione tedesca dell'11 agosto 1919, il vapore Wimbledon, dove la memoria collettiva presentata dagli Alleati ribadisce «que le droit national ne saurait prévaloir sur le droit international», e i Decreti di nazionalità in Tunisia del 1921, dei quali il Governo italiano invoca l'inapplicabilità agli italiani residenti nella Reggenza, salvaguardati dalla Convenzione di stabilimento del 1896. Molteplici sono poi le controversie con il Regno serbo-croato-sloveno che inducono l'Italia a riaffermare l'esigenza di conformità tra il diritto interno degli Stati e gli obblighi internazionali.

5. La Parte seconda, riguardante il diritto internazionale non scritto, è come nelle passate serie, piuttosto scarna. Non è facile, infatti, presentare casi nei quali il Governo italiano prende espressamente posizione sulla consuetudine in sé o sui suoi elementi costitutivi. Talvolta la consuetudine viene collegata alla coscienza giuridica universale, talaltra si fa riferimento al diritto consuetudinario come a un diritto antico, in arretrato col progresso. V'è sempre molta prudenza da parte degli organi politici, comunque, nell'affermare sicuramente esistente una data consuetudine. Basterà menzionare il celebre affare Kite, originato dalla sentenza resa il 31 gennaio 1922 dalla Corte di cassazione, per la quale i diplomatici stranieri accreditati a Roma vanno soggetti alla giurisdizione civile del Regno secondo il diritto comune, tranne i casi in cui abbiano agito per incarico del loro governo. Segue la protesta del Corpo Diplomatico, per il quale la decisione è in contrasto con la regola comunemente seguita da tutti gli Stati, secondo cui gli agenti diplomatici sono esenti dalla giurisdizione penale e civile del Paese accreditario. La discussione interna agli organi italiani non conduce a una conclusione precisa e il Governo si limita a replicare in modo interlocutorio, auspicando che la questione delle immunità diplomatiche venga affrontata da una conferenza internazionale di codificazione.

E' ben vero, peraltro, che proprio in questo periodo viene elaborato lo Statuto della CPGI e, al suo interno, la definizione di consuetudine data dall'art. 38. Ma il contributo italiano è piuttosto nel senso di appiattare la differenza tra la portata soggettiva delle regole consuetudinarie, da un lato, e quella delle regole convenzionali dall'altro. Più incisivo, invece, il dibattito connesso all'adozione del R.D.L. 30 agosto 1925 n. 1621 relativo agli atti esecutivi sopra beni di Stati esteri nel Regno. La Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato che accompagna il disegno della legge di conversione del Decreto, dà conto della prassi internazionale, della giurisprudenza e della dottrina, al fine di accertare la vigenza di una norma generale del diritto internazionale che conceda l'immunità di giurisdizione agli Stati stranieri. Ma la Relazione non è persuasa che la conclusione debba essere affermativa: manca la prova - è detto - che una consuetudine

internazionale in tal senso sia stata universalmente ammessa e lungamente applicata (non essendo sufficiente che qualche Stato l'abbia osservata) e manca la prova che sia stata osservata, ove lo è stata, con «l'animo» di rispettare un obbligo giuridico.

Quanto ai rapporti tra consuetudine e accordo, la questione si pone ancora una volta in relazione al progetto di Statuto della CPGI, dato che la formula di Descamps, Presidente del Comitato, indica le norme da applicare nella soluzione delle controversie «dans l'ordre successif». Ciò solleva le perplessità di Ricci-Busatti, per il quale: «Le juge doit tenir compte simultanément des diverses sources du droit, l'une complétant l'autre», con la conseguenza che l'espressione indicata viene espunta dalla formulazione definitiva dell'art. 38. Il Governo italiano ha modo di esprimere il proprio punto di vista sui rapporti tra consuetudine e accordo anche nel caso del vapore Wimbledon, trattandosi lì di sapere se devono prevalere le regole della neutralità o l'art. 380 del Trattato di Versailles, che impone alla Germania di consentire il libero passaggio nel Canale di Kiel alle navi da guerra e commerciali di tutti gli Stati in pace con essa. Gli Alleati, compresa l'Italia, escludono che la Germania possa invocare un obbligo di neutralità nel conflitto russo-polacco, consacrato dal diritto delle genti. In tal senso, la *Plaidoirie* dell'Agente italiano Pilotti insiste sulla distinzione tra diritti assoluti e diritti relativi, affermando che i primi possono essere limitati se il loro titolare accorda per convenzione ad altri soggetti diritti relativi *in pari materia*. Nell'affare Faletich, poi, l'Italia afferma che in materia di rispetto della proprietà privata in tempo di guerra le disposizioni dei trattati di pace prevalgono sui principi di diritto internazionale bellico sanciti dalle Convenzioni dell'Aja del 1899.

A completamento della parte sulle fonti, appare frequente il ricorso a motivazioni fondate sui principi generali di diritto, visti ora come principi comuni ai diritti interni di diversi Paesi (danni di guerra, irretroattività della legge penale, non estradizione dei cittadini), ora come principi generali del diritto internazionale. E di principi si discute anche in relazione allo Statuto della CPGI, il cui art. 38 accoglie la famosa formulazione dei «principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili».

6. La Parte terza, piuttosto corposa, concerne il diritto convenzionale e tocca tutti gli aspetti relativi alla nascita, alle vicende e all'estinzione dei trattati. Centrali paiono le questioni connesse alla conclusione dei trattati di pace ed alle prime difficoltà nella loro esecuzione nel periodo 1919-1921.

I casi riportati si concentrano anzitutto su problemi generali, attinenti ai caratteri degli accordi ed alla loro obbligatorietà, distinguendosi tra accordi come fonti del diritto internazionale e intese non giuridiche, destinate a venir meno con il mutare del governo che le ha poste in essere. Particolare rilevanza assume la discussione circa il valore degli accordi segreti, in relazione al Patto di Londra, che l'Italia invoca a più riprese e che Francia e Gran Bretagna sono disposte ad onorare, mentre gli Stati Uniti del Presidente Wilson rigettano in quanto accordo segreto. E Nitti, nella Conferenza di Londra del 25 febbraio 1920, deve ribadire ancora una volta che il Patto del 1915 «was a perfectly honest agreement, which had to become to be in secret on

account of the necessities imposed by war». Mentre in questo caso il Governo italiano sottolinea che anche gli accordi segreti sono soggetti all'operatività della norma *pacta sunt servanda*, più sottile è il gioco delle parti nel caso dell'Accordo Tittoni-Venizelos del 1919, il cui art. 8 afferma trattarsi di un accordo diretto unicamente a dettare una linea comune italo-ellenica sulle rispettive rivendicazioni territoriali nei Balcani e in Asia minore, che deve restare segreto perché non costituisce un ... vero trattato, il quale, secondo i principi riconosciuti, dovrebbe essere pubblicato. Ma, nonostante questi limiti, le Parti si comportano rispetto ad esso come nei confronti di un qualsiasi trattato, tanto che, mutate le circostanze, il Governo italiano lo denuncerà formalmente. Il caso conferma, comunque, che la prassi italiana non concorre, nel periodo considerato, a consolidare il principio del divieto di accordi segreti nel diritto internazionale. Ne è prova il contributo che il nostro Governo offre all'interpretazione elastica dell'art. 18 del Patto della Società delle Nazioni. Come ha modo di chiarire Tittoni nel 1920 di fronte all'Assemblea della Società, il difetto di registrazione non rende nullo il trattato, che tuttavia non può costituire oggetto di ricorso alla Società delle Nazioni per farlo eseguire. Questa tesi è confermata anche in relazione alla pretesa della Gran Bretagna di registrare la Dichiarazione sugli interessi italiani in Albania del 9 novembre 1921.

Quanto alle forme di stipulazione dal punto di vista del diritto internazionale, la prassi italiana conferma il ricorso a forme semplificate, scambi di strumenti constatanti l'accordo e forma solenne. Anche se la prassi degli accordi destinati a perfezionarsi con la sottoscrizione si sviluppa sempre maggiormente, la procedura solenne, più utilizzata, continua ad apparire quella «normale».

Problemi specifici comporta invece l'emergere di nuove procedure connesse ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali, come nel caso dell'adesione italiana all'Ufficio Idrografico Internazionale, e lo sviluppo degli accordi conclusi sotto gli auspici di organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro; e, ancora, la questione di sapere fino a che punto gli impegni assunti nei vari organi - principali e subordinati - della Conferenza della pace possono considerarsi definitivi.

Altro argomento ampiamente evocato è quello della competenza a stipulare, nel senso della rilevanza internazionale delle disposizioni sul *treaty-making power* contenute nello Statuto albertino e delle implicazioni interne di un'eventuale azione del Governo in contrasto con l'art. 5 dello Statuto, che, com'è noto, riservava al Re il potere di concludere i trattati, imponendo l'assenso delle Camere solo per i trattati comportanti oneri alle finanze o variazioni di territorio. Nel 1920, sia il Governo Nitti che il Governo Giolitti (succedutisi in quell'anno) presentano al Parlamento un disegno di legge sulla conclusione dei trattati internazionali. Entrambe le proposte, per dar conto della prassi statutaria, tendono ad allargare il novero dei trattati da sottoporre all'approvazione del Parlamento: la prima, aggiungendo i trattati di alleanza, arbitrato, pace, commercio e relativi allo *status* delle persone e al diritto di proprietà degli italiani all'estero e degli stranieri in Italia; la seconda subordinando all'approvazione del Parlamento la validità di tutti i trattati internazionali conclusi dal Regno d'Italia. Nessuna delle due proposte ha però seguito, nonostante lo spirito

di entrambe sia quello di associare i corpi rappresentativi della volontà popolare all'assunzione degli impegni internazionali.

La tematica dei poteri del Parlamento in materia di atti internazionali è presente anche in relazione alla ratifica dei trattati di pace (approvazione del Trattato di Saint-Germain con decreto-legge) e alla conclusione degli Accordi di Spa del 1920. Si delinea, almeno nei primi anni del dopoguerra, la tendenza a restringere la competenza dell'Esecutivo in materia di conclusione dei trattati, come dimostrano gli affari concernenti la modifica del Trattato italo-egiziano del 1906, l'Accordo sulla cessione dell'Oltregiuba all'Italia e gli Accordi di Santa Margherita del 1922 tra Italia e Regno serbo-croato-sloveno.

Circa gli altri temi fondamentali del diritto dei trattati, il punto di vista del Governo italiano pare conforme a soluzioni già classiche per l'epoca (riserve, relazioni fra accordi, efficacia soggettiva e portata territoriale, interpretazione, estinzione). In materia di vicende degli accordi, l'idea di sottoporre la valutazione della validità di un trattato agli organi della Società della Nazioni, inserita nel progetto ufficiale italiano di Patto elaborato dalla Commissione per il dopoguerra, viene presto abbandonata: nel 1921, in sede di Assemblea, discutendo l'ipotesi avanzata dalla Grecia di attribuire al Consiglio il diritto di annullare un trattato non conforme «aux lois générales du droit international», Scialoja, per l'Italia, giudica estremamente pericolosa l'attribuzione all'organo societario di un potere di tal genere.

7. Nella Parte quinta, sui soggetti, rilevano in particolare le questioni attinenti alla formazione degli Stati proclamatisi indipendenti a seguito dello smembramento dell'Impero austro-ungarico e, in genere, nell'Europa orientale (Cecoslovacchia, Polonia, Repubblica d'Austria, Stati baltici, Ungheria), dello smembramento dell'Impero ottomano e dei rivolgimenti interni alla Russia dopo la rivoluzione d'ottobre. La linea seguita dall'Italia è di riconoscere di fatto gli Stati la cui esistenza deriva dalla vittoria contro la Monarchia danubiana, in conformità del principio di nazionalità, «affermato nella nostra penisola, vivificato da sangue italiano», come afferma Sforza nel novembre 1919, mentre assai più prudente è l'atteggiamento nei confronti dei governi di fatto costituitisi in Russia.

In concreto, il Governo italiano dosa il riconoscimento di Stati e di governi secondo varie forme e secondo i momenti: dal riconoscimento *de facto*, al riconoscimento *de jure*; dal riconoscimento condizionato (Lituania), al riconoscimento incondizionato; infine, al non riconoscimento. Particolarmente tesi i rapporti con il Regno serbo-croato-sloveno, fino alla conclusione del Trattato di Rapallo, anche in relazione alla vicenda fiumana, e tesi i rapporti con la Grecia di Venizelos e dei governi successivi, sebbene l'Italia rifiuti di intromettersi nelle vicende interne greche collegate ai frequenti mutamenti di governo occorsi in quegli anni.

Una delle questioni centrali è senz'altro quella del riconoscimento del Governo sovietico e, a partire dal dicembre 1922, dell'U.R.S.S. Il Governo italiano che fin dal 1921 riallaccia i rapporti commerciali con Mosca, procrastina invece il riconoscimento *de jure* fino al momento in cui Mussolini dichiarerà più

conveniente intrattenere con l'U.R.S.S. rapporti «in perfetta regola, con tutti gli usi, i costumi e le leggi che regolano questa materia nei rapporti internazionali», superando l'ibrida figura delle delegazioni economiche e commerciali.

Nel contempo, il Governo italiano pare attento a non compiere passi che possano comportare il riconoscimento implicito di Stati o governi. Molto articolata appare infatti la prassi dei rapporti con Stati e governi non riconosciuti (si vedano i casi relativi ai governi ungheresi del dopoguerra, ai rapporti commerciali con il Governo russo sovietico e all'occupazione militare statunitense della Repubblica dominicana).

Quanto all'estinzione dei soggetti e agli effetti dei mutamenti territoriali e di governo sulla personalità dello Stato, la posizione dell'Italia è particolarmente evidente in relazione allo statuto dell'Albania, visto che il Governo italiano, aspirando al riconoscimento da parte degli Alleati dei suoi interessi in quel Paese, difende la tesi della continuità tra lo Stato di Albania del 1913 e l'Albania del dopoguerra, contrariamente alla Francia e alla Gran Bretagna, propense a ritenere estinta l'Albania del '13 e quindi inopponibili le sue frontiere nel dopoguerra. Coerente la posizione italiana, per motivi dinastici, diretta a non riconoscere l'avvenuta annessione del Montenegro al Regno serbo-croato-sloveno, almeno fino alla delimitazione definitiva delle frontiere albanesi (luglio 1922).

Complessi ed interessanti sono i problemi attinenti alla successione tra Stati discussi nei casi concernenti la cessione della flotta austro-ungarica al Consiglio nazionale di Zagabria (con parere di Anzilotti) e le vicende di Fiume nel periodo tra l'Armistizio di Villa Giusti e l'annessione all'Italia, sancita definitivamente dal Trattato di Roma del gennaio 1924. Non pochi problemi, infatti, solleva l'occupazione dei legionari dannunziani, la costituzione della Reggenza del Carnaro, l'intervento militare italiano del dicembre 1920 e il successivo governo provvisorio. Il rapido succedersi degli eventi e la loro complessità comportano prese di posizione spesso sorrette da argomentazioni giuridiche di non estrema chiarezza, che tendono, tuttavia, a escludere o limitare l'obbligo dell'Italia di risarcire i danni subiti nel corso di tali vicende da cittadini stranieri.

Nei casi compresi nella nuova parte dedicata agli individui *sub specie* personalità internazionale, il Governo italiano ha modo di ribadire la sua convinzione che gli accordi internazionali hanno effetti limitati ai rapporti tra Stati, ai quali gli individui restano estranei, e di riaffermare che gli individui non sono soggetti del diritto internazionale. In relazione alla proposta, avanzata dal belga Descamps, di una corte penale internazionale «compétente pour juger les crimes contre l'ordre public international et le droit des gens universel», Ricci-Busatti ribadisce infatti che gli individui non possono violare il diritto internazionale, che è un diritto fra Stati.

8. Largamente innovata appare la Parte sesta dedicata alle unioni e agli istituti internazionali: infatti, oltre alle questioni relative alla configurazione giuridica della Conferenza della pace e dei suoi organi, si

introduce la tematica della natura giuridica della Società delle Nazioni e di altre organizzazioni internazionali che prendono origine dai trattati di pace, come l'OIL, o nel primo dopoguerra.

Per la Conferenza della pace, la questione sulla quale il Governo italiano prende più volte posizione è quella della regola dell'unanimità come principio di formazione della volontà di organi collegiali quali il Consiglio Supremo e la Conferenza degli Ambasciatori (vedi il caso del contratto Brück), mentre si esclude che la Società delle Nazioni possa essere configurata come un super-Stato. Nel settembre 1923 Salandra osserva dinanzi al Consiglio della Società in relazione all'incidente Tellini, che «L'autorité des organes du droit public international, l'autorité même de la Société des Nations, que le Gouvernement italien n'a aucunement l'intention de méconnaître, doit être maintenue et respectée, mais la première condition est que l'organe même en reconnaisse et en observe les limites». A identiche conclusioni il Governo italiano perviene in tutta la questione concernente il progetto di trattato generale di mutua assistenza esaminato dall'Assemblea della Società delle Nazioni nel 1923: la Delegazione italiana ribadisce che con il Patto non si è voluto creare né un super-Stato né un super-governo, poiché la realizzazione pratica delle sue finalità resta subordinata al libero esercizio della sovranità degli Stati membri e al rispetto delle loro istituzioni.

Nuove sono poi le questioni postesi in concreto in relazione al trattamento delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari.

Nella Parte concernente gli organi dei soggetti, assume particolare rilievo il menzionato affare Kite, originato dalla decisione della Cassazione del 31 gennaio 1922. Si è ritenuto corretto riportare parzialmente il dibattito in seno al Consiglio del Contenzioso Diplomatico, dato che il Governo si ispira agli approfondimenti di tale organo e, in particolare, alla relazione di Diena del novembre 1922, che auspica la convocazione di una conferenza di codificazione, così concludendo: «Se il Governo del Re volesse prenderne l'iniziativa, farebbe opera molto utile al fine di ben regolare, anche in questo punto, i rapporti internazionali, contribuendo a colmare deplorabili lacune nel ramo del diritto che li concerne, che, al pari di ogni altro, fra i diritti vigenti, non può certo essere condannato alla immobilità». Va però rilevato che lo stesso organo ha modo di affermare, nel marzo 1925, che la consuetudine internazionale vuole l'esenzione dei diplomatici stranieri dalla giurisdizione locale non solo per fatti inerenti al loro ufficio, ma anche per azioni commesse come privati.

Ben più radicata nella prassi appare l'immunità dalla giurisdizione penale, del cui carattere assoluto non si dubita (vedi il caso Coit Mac Lean del 1922). Diversa l'ipotesi invece, delle immunità e privilegi dei delegati di Stati presso le organizzazioni internazionali: nel 1921 il Governo esclude che si possano estendere ai delegati esteri alcuni diritti e privilegi spettanti ai rappresentanti diplomatici, mentre nel 1923 accede poi a riconoscere tali immunità.

Nel capitolo sulle relazioni consolari spiccano le funzioni di assistenza e tutela degli italiani all'estero del Commissariato Generale dell'Emigrazione, che viene ad affiancarsi agli istituti consolari propriamente

detti. Il Governo italiano dimostra particolare sensibilità anche in materia di legislazione internazionale del lavoro in sede di Conferenza della pace, nel marzo 1919.

Passando poi alla materia dei diritti e doveri fondamentali degli Stati, la prassi italiana conferma la centralità del principio di non ingerenza negli affari di altri Stati, ribadito fermamente in relazione ai rapporti con la Confraternita senussita in Cirenaica, agli eventi in Russia fino al consolidamento del regime sovietico e alla ripresa dei rapporti diplomatici e commerciali, alla restaurazione di Costantino I e successiva proclamazione della Repubblica in Grecia, ai diversi governi succedutisi in Albania. Tale principio non è d'altronde limitato dalla tematica dei diritti umani, la cui tutela, nonostante alcuni accenni, stenta ad affermarsi a livello internazionale. Così s'invoca il principio di non ingerenza non solo per escludere qualsiasi intervento a favore dei prelati cattolici processati, condannati e giustiziati in Unione Sovietica nel 1923, ma anche in relazione al comportamento del Primo Ministro britannico Mac Donald dopo l'omicidio Matteotti nel 1924. Si fa invece riferimento al principio del rispetto dell'organizzazione giudiziaria degli Stati stranieri nel noto caso Sacco e Vanzetti. Lo stesso principio di autodeterminazione dei popoli, del quale si inizia a parlare proprio in quel periodo storico, viene invocato in connessione con il dovere di non ingerenza.

9. Per quanto riguarda la Parte nona, relativa alla condizione giuridica degli individui, va detto che la sezione dedicata alla cittadinanza non contiene tanto manifestazioni della prassi italiana in materia di attribuzione della cittadinanza, essendo ormai consolidata l'applicazione della L. 13 giugno 1912 n. 555, quanto casi relativi a tre ordini di problemi. Il primo attiene alla circostanza che, nel periodo considerato, l'Italia adotta norme fondamentali per l'assetto della Tripolitania e della Cirenaica, che attribuiscono ai libici una cittadinanza italiana *sui generis*. Questa nuova forma ibrida, non inquadrabile né nella cittadinanza piena, né nella sudditanza coloniale, comporta il problema dei suoi effetti extraterritoriali (riconoscimento da parte delle Autorità francesi in Tunisia e in Marocco, britanniche in Egitto, e greche a Creta). Per converso, vi è il problema del mancato riconoscimento da parte italiana dei provvedimenti di nazionalizzazione dei sudditi italiani libici all'estero. Terzo ordine di problemi è quello attinente all'attribuzione della cittadinanza in conseguenza di annessioni e cessioni territoriali. E' in queste direzioni, infatti, che si indirizza l'azione del Governo italiano.

Quanto alla condizione degli stranieri, la prassi italiana del periodo conferma le regole tradizionali secondo le quali l'ammissione e l'espulsione di stranieri sono subordinate alla volontà dei singoli Stati. Molte questioni relative al trattamento degli stranieri sono invece collegate a illeciti omissivi dello Stato (si pensi ai casi verificatisi in Cina nel corso della guerra civile tra il 1922 e il 1923). Piuttosto abbondante, poi, è la prassi concernente la condizione dei beni stranieri, dato che nel dopoguerra alcuni Stati nuovi, come la Cecoslovacchia, l'Estonia e il Regno serbo-croato-sloveno, procedono, in applicazione della legislazione relativa alla riforma agraria, all'espropriazione di latifondi e proprietà terriere, anche straniere. La posizione

del nostro Governo è chiara: non si contesta il diritto di espropriare, bensì la misura dell'indennizzo per le terre confiscate, e si insiste sulla necessità di arrivare ad un accordo sulla determinazione consensuale di tale indennizzo «en s'appuyant sur les principes du droit international».

In tema di protezione diplomatica, la prassi italiana conferma che con essa lo Stato esercita un'azione facoltativa, di carattere politico, e che il governo è pienamente arbitro di giudicare se, in quale forma e fino a che punto convenga spiegare questa sua azione nelle varie contingenze. In casi gravi, lo Stato può far proprio il reclamo del suddito, internazionalizzando la vertenza (caso dei reclami contro il Messico).

Non sembra, invece, particolarmente ricca la prassi in materia di rispetto dei diritti dell'uomo: timidi gli interventi con cui si chiede ad altri governi di rispettare i principi generali dell'umanità. Molto più nettamente si delinea invece il tema della protezione delle minoranze (specie nei Balcani), questione discussa sia dal Consiglio Supremo sia dalla Società delle Nazioni. Su tale argomento l'Italia prende posizione chiaramente, chiedendo, ad esempio, il riconoscimento del diritto all'esistenza del popolo armeno (in tal senso Tosti di Valminuta all'Assemblea della Società delle Nazioni il 25 settembre 1924). Ugualmente avviene per il principio dell'autodeterminazione dei popoli, invocato dall'Italia in relazione a Fiume, alla questione dei mandati e ad altri casi di rilievo internazionale, come l'autodeterminazione austriaca o la restaurazione monarchica in Grecia nel 1920.

Tema che affiora nel periodo considerato, senza trovare compiuto consolidamento, è poi quello dei crimini internazionali di individui. Rispetto ad esso, la prassi italiana appare tuttavia sfavorevole al riconoscimento di principi generali nuovi. In relazione al processo all'ex *Kaiser*, le dichiarazioni di Orlando in seno al Consiglio Supremo sono assai poco persuase della giuridicità dell'incriminazione e della conseguente richiesta di estradizione all'Olanda sancite nel Trattato di pace di Versailles, e perplessità di uguale tenore vengono espresse successivamente dalla Commissione parlamentare incaricata di esaminare il disegno di legge governativo per la ratifica dello stesso Trattato.

10. La prassi italiana relativa alle questioni attinenti alla sovranità territoriale, trattate nella Parte decima, è, nel periodo considerato, concentrata intorno ad alcuni temi determinati. Il primo è quello dell'acquisto della sovranità territoriale e delle annessioni derivanti dai trattati di pace (Trattato di Saint-Germain con l'Austria, Trattato di Rapallo del 1920 con il Regno Serbo-croato-sloveno e Trattato del 1924 sempre con il Regno Serbo-croato-sloveno relativo alla città di Fiume). A tali accordi segue l'esplicazione di atti di sovranità nei territori annessi, consistenti nella promulgazione della legislazione del Regno e nell'esercizio di tutte le prerogative della sovranità. Nello stesso periodo, poi, l'Italia acquista definitivamente la sovranità sulle isole del Dodecaneso, occupate fin dalla guerra italo-turca del 1911-12 (Trattato di Losanna del 1923) e ingrandisce i suoi possedimenti coloniali con l'acquisizione dell'Oltregiuba.

Il secondo tema ricorrente concerne il regime delle capitolazioni nei Paesi del Medio ed Estremo Oriente, che si avvia rapidamente all'estinzione. Nei primi anni del dopoguerra, tuttavia, sono numerose le controversie nelle quali l'Italia continua a rivendicare, come del resto le altre Potenze occidentali, la vigenza delle Capitolazioni, soprattutto in quelle situazioni territoriali ibride che precedono l'instaurazione dei mandati della Società delle Nazioni in Asia Minore. Talvolta si tratta di occupazioni belliche, talaltra di occupazioni militari provvisorie consentite dagli Alleati in attesa della definitiva sistemazione dei territori distaccati dall'Impero ottomano.

In terzo luogo, si delinea una legislazione speciale sull'assetto della Tripolitania e della Cirenaica, che, almeno sulla carta, garantisce una vasta autonomia locale, mentre più tradizionale è l'ordinamento organico dell'Oltregiuba del 1925. Si conferma che il territorio delle colonie viene equiparato, conformemente al diritto internazionale, al territorio della metropoli, anche se non si deduce da ciò l'automatica estensione dell'efficacia dei trattati.

Assai ricca, nel periodo considerato, è la prassi attinente alla delimitazione dei confini, e ciò da diversi punti di vista. Consideriamo innanzitutto che l'Italia rivendica, in relazione alle Alpi settentrionali (art. 4 del Patto di Londra del 1915), la frontiera naturale, conformemente a quella tracciata dall'Armistizio di Villa Giusti del novembre 1918. Secondo il *Memorandum* presentato dall'Italia alla Conferenza della pace esiste nelle Alpi «une véritable frontière géographique, dans la ligne de partage des eaux. Cette frontière est la seule qui puisse être constituée par un obstacle réel consistant dans un mur de rochers. Ce mur imposant a toujours été considéré comme la limite de l'Italie». La frontiera del Brennero è dunque dettata dalla natura, dalla vita dei popoli e dalle ragioni supreme della sicurezza e della pace.

Quanto alla Venezia Giulia, è non solo l'argomento della frontiera naturale e storica a determinare la pretesa italiana, ma anche il rifiuto di accettare come frontiera, dalla parte dell'Austria, quella alla quale l'Italia fu obbligata nel 1866, considerata una linea artificiale, stabilita dal Governo di Vienna come limite di due circoscrizioni amministrative: il Regno lombardo-veneto e la provincia veneziana. L'Italia chiede che si arrivi alla linea spartiacque delle Alpi Giulie fino al Golfo del Quarnaro avanzando vari criteri, quali la separazione geografica, la difesa naturale, la tradizione storica, il riscatto delle popolazioni. Gorizia, Trieste, Pola, Fiume e i territori circostanti sono considerate città italiane non solo per il loro passato, ma per la maggioranza della loro popolazione. Come Orlando, Presidente del Consiglio, specifica al Consiglio Supremo del 19 aprile 1919, «L'Italia [...] Paese nettamente determinato dalla natura» chiede «l'annessione dei territori che sono al di qua di tutta la frontiera che la natura le ha dato». Per Orlando non si tratta di constatare se vi sono un centinaio di stranieri in più o in meno, così come in Europa le frontiere non sono state tracciate a zig-zag per costituire Stati a guisa di pelle di leopardo seguendo la nazionalità delle popolazioni. E Wilson riconosce che il confine d'Italia risulta determinato dalle «vette» in una regione che comprende Trieste, Pola e il più dell'Istria. Diversa è invece la questione per la zona adriatica della Dalmazia

e delle isole: qui l'Italia infatti fonda la sua pretesa su criteri di carattere strategico, mentre le ragioni storiche paiono secondarie.

E' comunque, quello esaminato, un periodo nel quale la prassi relativa alla delimitazione dei confini è particolarmente ricca. Va considerato infatti che tutti i trattati di pace creano delle commissioni di delimitazione che, nella loro opera concreta, sono spesso autorizzate a risolvere sul terreno questioni non previste dai trattati. Altri casi rilevanti sono quelli attinenti alla delimitazione dei confini coloniali (oasi di Giarabub e confini cirenaico-egiziani), nei quali l'Italia avanza la tesi dei diritti geografici e si esprime circa la validità delle indicazioni cartografiche in diritto internazionale. Si veda, ad esempio, la ricerca, che l'Italia fa effettuare in numerosi archivi diplomatici europei, della carta allegata al firmano del Sultano turco del 1841 sui confini egiziani.

L'Italia ha poi modo di esprimere la sua preferenza per questo o quel criterio di delimitazione in occasione della negoziazione dei trattati di pace: così, nel caso della delimitazione della frontiera albanese nell'Epiro, i criteri della lingua parlata e dei fattori economici; nel caso delle frontiere rumeno-ungheresi, «La Délégation italienne soutient [...] le principe que la nationalité des villes, en raison de leur haute importance au point de vue de la vie sociale, intellectuelle et économique, doit primer celle des campagnes». A criteri economici e militari l'Italia si appella in relazione alla questione di Tarvisio e di Assling, mentre in altri casi (delimitazione dei confini del Passo di Monte Croce Carnico) si rifà al criterio della linea topografica reale e a quello dei diritti storici. In più di un'occasione nei rapporti con l'Austria e la Jugoslavia l'Italia accede a modificare la linea base stabilita nei trattati per adattarla al terreno tenendo conto delle condizioni locali, con criterio di reciproca compensazione.

Oltre le questioni più generali sulla sovranità territoriale e la delimitazione di confini, dalla prassi italiana si desumono interessanti principi anche su materie più specifiche: così in relazione agli obblighi di vicinato (casi delle acque del Gash e della Valle Roya), definiti dal Governo italiano come «l'impegno di regolarsi in guisa che, assicurato l'utile proprio, non si venga senza necessità a privare il vicino di quel vantaggio che potrebbe risentire della natura dei luoghi contigui»; l'esercizio di poteri sovrani in territorio altrui, con il rigetto delle proposte relative al *droit de suite* alla frontiera tripolo-tunisina e al progetto di accordo italo-austriaco sul *droit de suite* del 1924; le occupazioni militari non belliche e la loro natura *sui generis* e, infine, i mandati, della cui natura giuridica si discute prima dell'approvazione dei progetti relativi a Libano, Siria, Mesopotamia e Palestina. Si pone, infine, anche il problema degli *existing rights* delle varie comunità religiose sui Luoghi santi.

Nella parte relativa al mare, mentre si delinea con precisione la distinzione fra acque interne e mare territoriale, la prassi italiana appare caratterizzata da una situazione di incertezza in materia di limite esterno del mare territoriale, in parte generata dal venir meno di regole antiche, come quella relativa alla gittata massima dei cannoni (regola che l'Italia peraltro ancora invoca, estendendo il mare territoriale da tre a sei

miglia, in relazione all'accresciuta potenza delle artiglierie). In seno alla Conferenza sulle isole Åland, poi, l'Italia afferma essere principio generalmente ammesso quello per cui ciascuno Stato può determinare liberamente il limite delle acque territoriali a differenti scopi, anche per ragioni militari. Alle dieci miglia fa riferimento invece il Delegato italiano Rolandi Ricci nel corso della Conferenza dell'Aja sulla revisione del diritto internazionale bellico (discussione sullo spazio aereo costiero), mentre le «Norme di diritto marittimo di guerra» del 1924 ribadiscono che l'estensione del mare territoriale comprende per consenso internazionale almeno tre miglia marine, anche se diversi Stati hanno adottato un limite più ampio. Gran parte delle questioni marittime che danno luogo a controversie relative al diritto internazionale generale sono quelle con la Jugoslavia (questione di Terstenico, sorveglianza doganale e pesca nelle acque di Susak, regime della pesca nel mare Adriatico) anche in connessione all'esecuzione dell'Accordo di Brioni del 1921.

Già consolidato appare il diritto di passaggio inoffensivo nelle acque territoriali, sia riconosciuto da atti unilaterali (R.D. 28 maggio 1922 n. 860), sia espresso in sede di negoziato internazionale: così il Delegato italiano Anzilotti alla Sottocommissione per la navigazione sulla Schelda nel 1919, per il quale «D'après le droit commun, le passage des navires de guerre ou de tous autres navires dans des eaux territoriales doit être inoffensif et c'est à l'Etat dont relèvent ces eaux territoriales à déterminer si ce passage est inoffensif ou non». La regola è ribadita anche nella corrispondenza diplomatica con il Governo degli Stati Uniti nell'affare del *National Prohibition Act* del 1923. Numerose sono anche le occasioni nelle quali l'Italia ha l'opportunità di esprimere la sua opinione sul regime di speciali zone marittime, come gli stretti (prima e dopo il negoziato sugli stretti turchi del 1923, per i quali si ribadisce il principio della più grande libertà di navigazione) e i canali, per i quali invece vale il principio opposto della preclusione della libertà di navigazione, salvo diversa pattuizione.

Del pari interessante è la prassi attinente ai fiumi internazionali, occasionata dai negoziati relativi allo Statuto definitivo del Danubio (1920), dalla Conferenza di Barcellona del 1921 sulle comunicazioni e il transito, promossa dalla Società delle Nazioni (si vedano in proposito gli emendamenti presentati dalla Delegazione italiana circa l'art. 1 del progetto di convenzione sulle vie navigabili, relativo alla nozione di corso d'acqua internazionale), e dall'emergere di principi attinenti a usi dei fiumi diversi dalla navigazione.

Rilevano, infine, le questioni concernenti il regime giuridico dello spazio aereo, rispetto al quale l'Italia statuisce nel 1923 con il R.D. n. 2207 di esercitare piena ed esclusiva sovranità, e quelle concernenti la navigazione aerea, in relazione alla quale si sviluppa un'abbondante legislazione interna conforme alla Convenzione di Parigi del 1919.

11. Quanto alla Parte undicesima, relativa alla responsabilità, l'atteggiamento in tema di fatto illecito nel periodo considerato non sembra presentare elementi di particolare novità rispetto al passato. La posizione dell'Italia, caratterizzata dall'attaccamento a principi giuridici ben precisi, già sistematizzati dalla

dottrina, si rivela, tutto sommato, tradizionalista. Si pensi, ad esempio, all'opinione espressa in occasione della presentazione, nell'ambito dei lavori del Comitato incaricato di elaborare lo statuto della CPGI, del progetto di corte internazionale di giustizia penale. Ricci-Busatti esprime perplessità sull'idea di un organo giudiziario internazionale competente a giudicare i crimini contro «l'ordre public international et le droit des gens universel», chiedendosi come si possa, nei rapporti tra Stati, distinguere tra diritto civile e diritto penale.

Particolarmente ricca è la prassi italiana in materia di responsabilità connessa ad attività individuali, in relazione alla quale viene escluso che possa farsi valere la responsabilità dello Stato per fatto di semplici individui, a meno che al comportamento individuale si accompagni un illecito dello Stato. Molti dei casi pertinenti sono evidentemente connessi alla mancata adozione di misure di prevenzione o sicurezza a tutela di stranieri (così nell'incidente della sezione commerciale della Delegazione economica sovietica in Italia o in quelli di Lincheng) o, più in generale, a situazioni di disordine interno. Nel caso dei rapporti con la Cina sconvolta dalla guerra civile, l'Italia, insieme con le altre Potenze che godono di privilegi e concessioni in quel Paese, sostiene che la responsabilità della Cina non può essere eliminata dall'esistente situazione di anarchia ed invoca come principio generalmente ammesso nel diritto internazionale quello per cui «le deficienze che si riscontrino nell'ordinamento interno di uno Stato non valgono a sopprimere la responsabilità che esso assume verso altri Stati per fatti che direttamente o indirettamente gli siano imputabili e che costituiscano la violazione di norme giuridiche internazionali».

Un caso rilevante per questo e per altri aspetti è il massacro della missione Tellini. Come è noto, mentre il Governo greco, pur presentando le scuse all'Italia, protesta contro la tesi che gli attribuisce la responsabilità dell'eccidio, sottolineando che l'offesa non è stata arrecata né intenzionalmente né per negligenza delle Autorità elleniche, l'Italia asserisce invece, in seno alla Conferenza degli Ambasciatori, che il Governo greco è responsabile per il fatto che il crimine è stato commesso in territorio greco, evocando l'idea di una responsabilità «territoriale». Questa tesi, cui sembra aderire la Conferenza degli Ambasciatori nella decisione del 5 settembre 1923, non soddisfa invece il Consiglio della Società delle Nazioni, il quale affida a una commissione di giuristi la risposta al quesito sulle condizioni e sui limiti in cui può sorgere la responsabilità di uno Stato per il crimine politico commesso da stranieri sul suo territorio. Il Comitato risponde nel senso che tale responsabilità «ne se trouve engagée que si cet Etat a négligé de prendre toutes les dispositions appropriées en vue de prévenir le crime et en vue de la poursuite, de l'arrestation et du jugement du criminel».

Altro caso di rilievo è quello dei fatti di Fiume, in cui, soprattutto in relazione al sequestro del piroscafo Cogne da parte del Governo dannunziano, preordinato e reso possibile dall'equipaggio del piroscafo stesso, l'Italia esclude la propria responsabilità; per converso, nel caso degli aiuti forniti dalla Turchia ai ribelli libici, il Governo italiano, pur se non arriva a provare l'azione delle Autorità turche, contesta a quel Governo l'assenza di prevenzione. Ugualmente si esclude la responsabilità dello Stato italiano e l'obbligo di

risarcimento, in caso di danni conseguenti a moti popolari (si veda il reclamo Lever, originato dai moti popolari di Firenze e Messina).

Quanto alla responsabilità connessa a fatti di insorti, l'Italia respinge ogni addebito per quanto attiene alle azioni dei legionari dannunziani e delle Autorità della Reggenza del Carnaro, nel periodo in cui questa costituì governo di fatto di Fiume. Analogamente, nel caso della Commissione italo-messicana per il risarcimento dei danni causati nel corso della guerra civile, l'Italia riafferma che sono attribuibili allo Stato - e danno quindi luogo a risarcimento dei danni - le azioni delle sue forze armate e non quelle dei ribelli. Né può il governo di un Paese essere tenuto responsabile delle azioni che i ribelli abbiano compiuto fuori dal territorio dello Stato (così, ancora, nell'affare del Cogne). In tema di attribuibilità dell'illecito, la prassi italiana conferma poi che lo Stato è responsabile delle azioni o omissioni compiute non solo dai propri organi, ma anche da individui che in fatto agiscano come tali.

Poco sviluppata appare invece la prassi italiana relativa alle cause di esclusione dell'illiceità: l'unico elemento che si ricava è che il Governo italiano pare poco convinto che lo stato di necessità costituisca una di tali cause, anche se ad esso sembra fare riferimento per giustificare la propria azione militare del 24 dicembre 1920 a Fiume.

Principi consolidati sono anche quelli in materia di riparazione. Se la prassi dimostra la distinzione tra le varie forme di riparazione, è indubbio tuttavia che nella maggioranza dei casi si abbia un concorso tra le diverse forme in uso. Per quanto concerne in particolare il risarcimento dei danni, in varie occasioni l'Italia ha modo di esprimere il suo punto di vista circa l'inclusione non solo dei danni diretti, ma anche di quelli indiretti (proposte sulle riparazioni dei danni di guerra e caso Musso e Coralli). L'ammontare del risarcimento, stante l'obbligo della riparazione, è sempre affidato al negoziato tra gli Stati interessati.

In materia di reazioni all'illecito si è ritenuto opportuno distinguere tre voci: rappresaglie, ritorsioni e sanzioni collettive. La stessa terminologia dell'epoca conferma la tendenza a riservare il termine rappresaglia alla reazione individuale dello Stato all'illecito altrui e il termine sanzione, invece, a quelle adottate collettivamente e, soprattutto, nel contesto dei nuovi organi di carattere intergovernativo. Si sono raggruppati invece sotto la voce ritorsioni i casi in cui il comportamento del Governo italiano non era propriamente qualificabile reazione a un illecito, bensì alla lesione di un interesse, e non costituiva in sé fatto illecito.

Nell'ambito delle rappresaglie ritorna ovviamente il caso dell'eccidio di Janina e della conseguente occupazione italiana di Corfù, che il Governo italiano qualifica come misura di carattere non bellico, pienamente fondata nel diritto internazionale. La temporanea occupazione di una parte del territorio straniero viene infatti definita da Mussolini quale mezzo coercitivo non bellico, cui fare ricorso di fronte all'impossibilità «per lo Stato offeso di ottenere amichevolmente e con mezzi pacifici soddisfazione». Proprio in connessione all'intervento a Corfù, si pone il problema della compatibilità di un'occupazione a titolo di

garanzia con il Patto della Società della Nazioni. Anzilotti sconsiglia in via ufficiosa di sollecitare un parere alla CPGI, prevedendo una decisione sicuramente contraria all'intervento italiano. Salandra, invece, ripete più volte al Consiglio della Società che tra i principi di diritto internazionale espressamente riconosciuti vi è il diritto di rappresaglia e di occupazione a titolo di garanzia, non vietato da alcun articolo del Patto, che, peraltro, costituisce una parte essenziale del diritto internazionale ma non lo comprende tutto intero. Anche su questo punto, del resto, il Consiglio della Società delle Nazioni pone un quesito al Comitato dei giuristi, che nel 1924, a controversia conclusa, dà una risposta estremamente diplomatica: misure di coercizione non destinate a costituire atti di guerra possono essere conciliabili con il Patto; tocca al Consiglio, investito della controversia, decidere immediatamente.

Di sanzioni collettive si parla nel progetto italiano di Patto della Società delle Nazioni e in altri casi, come quelli del blocco finanziario del Governo di Bela Kun in Ungheria, deliberato dagli Alleati a seguito delle misure di confisca adottate da tale Governo, e del mancato pagamento delle riparazioni da parte della Germania e di altre Potenze vinte. Va notato che il Governo italiano, sia in relazione alla proposta francese di occupazione della Ruhr che alla proposta franco-britannica di sanzioni contro la Bulgaria, si dichiara contrario a reazioni collettive di carattere militare non tanto perché le ritiene proibite, quanto inopportune.

Altro argomento che assume rilievo in questo contesto è quello delle misure per l'attuazione dell'art. 16 del Patto. Sulla problematica delle sanzioni economiche, discussa dal 1920 al 1924 in seno alla Società delle Nazioni, si è ritenuto opportuno riportare i rapporti presentati dal Delegato italiano Tittoni nell'agosto 1920 e dal Delegato italiano Schanzer nel settembre 1921 a nome della Terza Commissione dell'Assemblea, per l'interesse e l'attualità delle questioni trattate, anche se, a rigore, il contributo dell'Italia in questo caso è inteso in senso largo. Singolare è l'attualità della tematica e della discussione relativa, se solo si pensa al dibattito sviluppatosi negli ultimi anni in seno alle Nazioni Unite.

Anche la prassi attinente alla soluzione pacifica delle controversie presenta talune rilevanti novità, specie in connessione alla creazione della CPGI. Il Governo italiano ha infatti più volte occasione di esprimere un punto di vista restrittivo in questa materia, talvolta dichiarando che l'accettazione di obblighi arbitrari su determinate materie costituisce una limitazione di sovranità (Ferrovia dell'Austria meridionale) e talora ribadendo, in relazione alla Corte Permanente, la natura fondamentalmente arbitraria dell'organismo. Tale posizione si presenta nei termini più chiari in occasione dell'elaborazione dell'art. 36 dello Statuto della Corte che, al par. 2, introduce il principio della giurisdizione obbligatoria. Il Protocollo contenente lo Statuto della Corte e la dichiarazione facoltativa relativa all'accettazione della giurisdizione obbligatoria viene sottoscritto a Ginevra il 16 dicembre 1920. Schanzer, per l'Italia, sottoscrive il primo ma non la seconda, dato che l'accettazione della giurisdizione viene considerata un impegno che richiede «la massima diligenza nel determinarne i limiti». Occorrerà infatti attendere il 9 settembre 1929 perché l'Italia firmi e notifichi alla Corte la dichiarazione di accettazione della giurisdizione obbligatoria per la durata di cinque anni, dichiarazione peraltro priva di riserve. Il 6 dicembre 1924, Mussolini ha occasione di esprimere

all'Ambasciatore britannico a Roma, Graham, il suo punto di vista sulla soluzione giudiziale delle controversie in relazione al progetto di protocollo sulla soluzione pacifica delle controversie internazionali, discusso all'Assemblea della Società. Si afferma che il progetto è stato accolto con simpatia dal Governo italiano, il quale riconosce l'opportunità di sottoporre a soluzione giudiziaria «le questioni che sono suscettibili, per la loro natura, di una decisione giudiziaria o arbitrale, secondo il diritto internazionale attuale e la presente situazione degli Stati»; si rileva però «che gravissime questioni, di natura non giuridica, relative ad elementi fondamentali della vita delle Nazioni e che ragioni di equità renderebbero necessario di considerare adeguatamente, sfuggono al regolamento stesso».

12. Si è mantenuta la Parte tredicesima, relativa alle misure coercitive e all'uso della forza, separata da quella sulla responsabilità, ma ad essa strettamente collegata, specie per la sezione concernente le reazioni all'illecito.

La voce «liceità o illiceità dell'uso della forza» è nuova rispetto alle serie precedenti, che contenevano il solo riferimento alla liceità dello *jus ad bellum*. Si discute infatti delle misure implicanti l'uso della forza, delle rappresaglie armate, della nozione di aggressione come distinta dalla guerra (vedi i casi relativi al Patto di non aggressione fra le Potenze Alleate e la Russia e alle proposte di emendamento del Patto della Società delle Nazioni). L'uso della forza viene giustificato più volte anche nell'esercizio di autotutela. Se dalla prassi dell'Italia non si desume certo che l'uso della forza sia illecito nel diritto internazionale (tanto è vero che il Governo italiano ritiene legittimi gli interventi militari a Fiume del 1920 e a Corfù nel 1923), è vero che, per motivi politici, l'Italia non appare propensa a interventi di carattere militare, come quelli proposti da Francia e Gran Bretagna nel 1920 contro la Turchia per fermare il massacro degli armeni e, come si è già detto, si dichiara contraria all'occupazione militare della Ruhr. Significative anche le perplessità espresse da Scialoja nel corso della riunione del Consiglio Supremo del settembre 1919 circa la legittimità internazionale del blocco pacifico nei confronti della Russia.

Anche la Parte quattordicesima ricalca la partizione sistematica delle due serie precedenti, con la caduta di voci non più attuali e l'introduzione di voci nuove relative a questioni di cui si dibatte per la prima volta in modo più diffuso nella comunità internazionale, come la protezione dei beni artistici e culturali in caso di conflitto armato, e la guerra aerea.

Il materiale relativo al diritto bellico è abbondante, anche se tende a concentrarsi su alcuni aspetti, a causa della particolarità del periodo considerato: non siamo più, infatti, in tempo di guerra guerreggiata, ma di sistemazione post-bellica. Si va quindi dagli Armistizi - il lettore troverà citati più volte gli Armistizi di Villa Giusti, di Compiègne e di Mudros - che pur non comportando la cessazione dello stato di guerra e dell'occupazione bellica, costituiscono tuttavia patti *de contrahendo*, ai Trattati di Versailles, di Saint-

Germain, di Trianon, di Neuilly e di Losanna, con i quali si apre la fase post-bellica, con tutti i problemi connessi a tale transizione.

E infatti, osservando la prassi italiana del periodo considerato, notiamo che molto si discute circa l'inizio e la fine dello stato di guerra, con una chiara distinzione, in particolare per la cessazione dello stato di guerra, tra l'aspetto di diritto internazionale e quello di diritto interno. Se agli effetti giuridici internazionali la fine dello stato di guerra non può aver luogo che con la conclusione dei trattati di pace, agli effetti interni appare invece indispensabile una speciale disposizione, come quella contenuta nell'art. 1 del R.D. 30 settembre 1920 n. 1389: «Lo stato di guerra s'intende cessato, per ogni effetto, col giorno 31 ottobre 1920».

Di rilievo è anche la proposta di legge recante disposizioni sulla dichiarazione di guerra e sui trattati internazionali, che Nitti presenta nel 1920 per uniformare lo Statuto albertino al diritto scritto delle principali costituzioni democratiche in vigore: «Il Governo del Re non può dichiarare la guerra senza la preventiva approvazione delle due Camere»; proposta reiterata, sempre nel '20, da Giolitti.

Sull'inizio dello stato di guerra e sugli effetti dell'armistizio si dilunga invece la documentazione relativa al caso del piroscafo Vorwaerts. L'Italia sostiene infatti che un principio generalmente riconosciuto del diritto internazionale impone una manifestazione esteriore della volontà di entrare in guerra, mediante un atto solenne indirizzato dal governo ai suoi sudditi o alle Potenze alleate e neutre, mentre non è richiesta la dichiarazione formale di guerra al nemico. In relazione all'inizio della belligeranza con la Germania, l'Italia sostiene alla Commissione delle Riparazioni la tesi che essa si sia realizzata il 27 maggio 1915 (due giorni dopo la dichiarazione di guerra all'Austria), essendosi quel giorno catturato il primo soldato tedesco come prigioniero di guerra, atto di ostilità concretante uno stato di guerra di fatto, ben prima della dichiarazione di guerra alla Germania del 28 agosto 1916.

Altra questione su cui si concentra la prassi italiana del periodo è quella degli effetti della guerra sui trattati. Costante è l'affermazione, nei vari casi esaminati, secondo cui la guerra non comporta l'estinzione dei trattati, bensì la loro sospensione, salvo i trattati presupponenti e regolanti relazioni pacifiche. Per quelli sospesi, è confermata la prassi della rimessa in vigore mediante accordo con l'ex nemico.

Riguardo al tema dei limiti alla violenza bellica, va ricordato che la Conferenza di Washington del 1921-22 crea un comitato per l'esame e la revisione del diritto internazionale bellico alla luce delle tragiche esperienze della prima guerra mondiale. In tale sede il Governo italiano si distingue per le sue proposte dirette a limitare la barbarie della guerra e a consolidare «les conquêtes de l'humanité dans le droit de la guerre», anche di fronte alle violazioni dei principi che, secondo l'Italia, il nemico ha commesso durante il conflitto mondiale. Lo stesso vale anche in relazione al divieto di particolari mezzi bellici, come i gas tossici. Rispetto al loro uso in guerra il Governo italiano, nonostante qualche perplessità sulla possibilità tecnica di attuazione del divieto, si associa, prima in seno alla Società delle Nazioni, poi alla Conferenza di Washington, alla proposta che diverrà l'art. 5 del Trattato relativo alla protezione della vita dei neutri e dei non

combattenti in mare in tempo di guerra e al divieto di impiego di gas e prodotti chimici nocivi. Secondo tale norma, le Potenze firmatarie riconoscono «comme incorporée au droit des gens cette interdiction» e si impegnano a rispettarla ed a promuoverne la generale accettazione da parte degli Stati. Schanzer riferisce infatti alla Camera dei Deputati che l'Italia ha fatto prevalere la necessità di tale divieto, «avendo unicamente in vista le supreme ragioni dell'umanità».

Sempre nel campo dei limiti alla violenza bellica, emergono principi aventi ad oggetto la protezione dei beni artistici e culturali, poi sanciti dai Trattati di pace, in particolare quello di Saint-Germain con l'Austria. L'Italia rivendica non solo le opere d'arte o d'interesse artistico e i materiali d'archivio che gli austriaci avevano asportato durante la guerra dai territori redenti, ma anche il patrimonio storico che aveva costituito oggetto di precedenti asportazioni, sostenendo l'illegalità del possesso austriaco e pretendendone la restituzione (caso dei tre codici estensi). Ancora, in seno al Comitato per la revisione del diritto bellico istituito dalla Conferenza di Washington, la Delegazione italiana contribuisce alla proposta per la salvaguardia dei beni culturali durante i bombardamenti, presentando un articolato sulle aree di protezione da stabilirsi intorno ai monumenti di grande valore storico e artistico, proposta alla quale fa particolarmente riferimento il Rapporto generale del Comitato.

Un altro settore nel quale il Governo italiano ha modo di esprimere ripetutamente il proprio punto di vista è quello del trattamento dei beni nemici, da distinguersi tra pubblici e privati (appartenenti a Stati o a sudditi). Per il primo aspetto, la posizione dell'Italia è quella di attribuirsi, conformemente ai principi generali del diritto di guerra ed ai trattati di pace, la facoltà di disporre delle proprietà degli Stati nemici (casi dell'Istituto storico austriaco Van Pastor di Roma, dell'Istituto archeologico germanico di Palazzo Caffarelli e dei beni pubblici tedeschi in Italia). Va peraltro sottolineato che due Ministri della Pubblica Istruzione, Benedetto Croce nel giugno 1920 e Giovanni Gentile nel novembre 1922, si richiamano ai principi di civiltà nel proporre al Governo, con esito favorevole, la restituzione degli istituti culturali e delle relative biblioteche a quelle Potenze ex nemiche che li avevano fondati nel nostro Paese. Diversa, invece, la prassi attinente al trattamento dei beni privati, che in generale vengono liberati dai provvedimenti di requisizione e sequestro adottati durante la guerra, e restituiti agli aventi diritto.

In materia di occupazione bellica, il periodo considerato è caratterizzato da occupazioni armistiziali conseguenti alla guerra e da occupazioni che, come per il Dodecanneso, si protraggono da tempo, fino alla conclusione dei trattati di pace e alla soluzione delle diverse questioni territoriali. Chiara è l'affermazione che l'occupazione bellica non conferisce titolo di sovranità e non muta la nazionalità degli abitanti del territorio occupato, che è soggetta al requisito dell'effettività e che vi sono limiti quanto al potere di amministrazione del territorio occupato. A tali limiti il Governo italiano fa più volte riferimento per contrastare le pretese di Francia e Gran Bretagna di attuare i loro poteri di comando militare (vedi l'occupazione interalleata di Scutari e il regime di Costantinopoli anteriore al Trattato di pace di Losanna). Si inserisce in questo contesto anche la valutazione giuridica dell'occupazione italiana in Anatolia dell'aprile-maggio 1919, giustificata con

l'esigenza di cooperare con le Autorità turche nel mantenimento dell'ordine pubblico e di controbilanciare l'occupazione greca di Smirne. Le direttive emanate dalle Autorità militari in Anatolia confermano, peraltro, che tale occupazione trae la sua ragion d'essere da «diritti di guerra e di vittoria».

A numerosa corrispondenza diplomatica dà poi luogo la questione dei danni di guerra subiti da stranieri in Italia o in zone soggette, durante la guerra, a occupazione italiana. La posizione dell'Italia in argomento è netta, che tocca cioè al diritto interno stabilire il risarcimento di tali danni (vedi il Testo Unico approvato con D. Lgt. 27 marzo 1919 n. 426). Nel 1921 Sforza afferma che «la vigente legislazione italiana sui danni di guerra non consente che vengano risarciti quelli subiti da cittadini stranieri, a meno che esista uno speciale accordo fra il Governo italiano e quello dello Stato al quale i danneggiati appartengono».

Vi è poi la questione, diversa, dei danni sofferti dallo Stato italiano in conseguenza di violazioni del diritto internazionale commesse dal nemico durante la guerra, e qui vale il principio stabilito dai trattati di pace, secondo il quale l'autore di una guerra ingiusta deve risarcire tutti i danni, diretti e indiretti, che ne sono derivati.

13. Per la guerra marittima, vengono in rilievo il disegno di legge, presentato in occasione dell'unificazione legislativa con le nuove Provincie, che delega al Governo l'emanazione di un nuovo codice per la marina mercantile, contenente un titolo dedicato al diritto marittimo in tempo di guerra, e, nello stesso periodo, i lavori della Conferenza di Washington del 1921-22, in cui l'Italia ha modo di prendere posizione su vari aspetti del diritto bellico marittimo, come la questione dell'uso dei sottomarini. Nel 1924, poi, il Ministro della Marina adotta le «Norme di diritto marittimo di guerra», codificazione unilaterale di regole di condotta che, pur non avendo forza di legge, sono destinate a valere per i Comandi navali fino a nuove istruzioni.

Altra questione su cui l'Italia ha modo di esprimersi più volte è quella della cattura di navi private neutrali nel corso del conflitto greco-kemalista del 1921-22. Tale conflitto, in effetti, dà occasione alle Potenze Alleate di manifestare le loro opinioni circa la concezione della neutralità. Nella Conferenza di Parigi dell'agosto 1921, gli Alleati si accordano su quella che, secondo Tomasi della Torretta, è una «sana» definizione della neutralità: obbligo per i governi di astenersi dal prestare ogni aiuto, diretto o indiretto, ai belligeranti, senza che tale obbligo comporti tuttavia pregiudizio alla libertà del commercio privato. Su questo punto, peraltro, l'opinione della Gran Bretagna, che riconosce il diritto di visita e cattura del contrabbando da parte del belligerante (in particolare, della Grecia) è opposta a quella dell'Italia, la quale, sebbene non neghi il fondamento giuridico del punto di vista inglese secondo le «comuni norme del diritto internazionale», invoca la speciale situazione della Turchia (Costantinopoli e Anatolia in regime di occupazione) come causa di inapplicabilità del principio nel caso specifico (la libertà d'azione delle navi greche in acque territoriali turche e in acque internazionali contrasta, secondo il Governo italiano, con il controllo esercitato dalle Autorità alleate di occupazione). Naturalmente questa posizione dà luogo a varie controversie, poiché la

Grecia, sostenuta dalla Gran Bretagna, procede invece a numerose visite e catture di navi in acque turche e in acque internazionali, suscitando le proteste dell'Italia (casi dei piroscafi Kyril, Dick Taw, Ineboli, Abbazia).

In materia di blocco marittimo di guerra, poi, c'è la prassi relativa al blocco dell'Adriatico, che cessa il 30 marzo 1919, e il caso del blocco navale delle coste dell'Hegiaz, durante il conflitto Hegiaz-Neged (1924), blocco che l'Italia rifiuta di riconoscere per mancanza di effettività.

La prima guerra mondiale ha visto anche l'uso di aerei per il bombardamento delle città, specie italiane, da parte di tedeschi ed austriaci. L'Italia sottolinea che Germania ed Austria sono state le prime Potenze ad usare tali mezzi di bombardamento, ed afferma il divieto di bombardare città, villaggi e edifici, e, a più forte ragione, le città indifese. Nel corso della Conferenza di Washington, la Delegazione italiana ha modo di esprimere la sua opinione in materia di guerra aerea, dichiarando che alcuni principi di diritto internazionale si sono già affermati nella materia e dovrebbero essere proclamati dalla Conferenza. Il 9 gennaio 1922, Schanzer, rievocando gli orrori subiti dalle città indifese ad opera dei bombardamenti aerei nemici, propone che le Potenze partecipanti alla Conferenza riconoscano il divieto di bombardamento di città e villaggi indifesi «as part of the existing International Law».

Il capitolo sulla guerra civile, infine, comprende numerosi casi relativi ai conflitti interni che sconvolgono nel periodo considerato diversi Paesi (Albania, Cina, Russia, Ungheria). L'Italia ribadisce sempre il principio della non ingerenza nelle guerre civili, in particolare nei confronti della Russia, come si evince in modo significativo dall'ordine del giorno approvato dalla Camera dei Deputati il 14 dicembre 1919: «La Camera fa voti che il Governo prepari nel Consiglio dell'Intesa l'abbandono di ogni intervento negli affari interni della Russia, la fine del blocco e la ripresa dei rapporti diplomatici e commerciali con tutti i governi di fatto sorti dallo sfacelo dell'Impero zarista».

14. Nelle pagine che precedono ho evidenziato, con chiare semplificazioni, alcune delle principali novità emergenti dalla prassi italiana di diritto internazionale nel periodo 1919-1925. Si tratta di novità che, insieme agli elementi di continuità rispetto al passato, sono rilevanti anche, se non esclusivamente, dal punto di vista del contributo dell'Italia al processo formativo delle norme internazionali non scritte.

Ma le questioni presentate nei volumi della terza serie sono certo ben più numerose di quelle cui ho fatto riferimento al fine di ricostruire il filo che lega tra loro, in un contesto articolato ma tutto sommato non contraddittorio, i comportamenti dello Stato italiano e gli atteggiamenti, le prese di posizione e le obiezioni che li accompagnano o vi si ricollegano. Per quanto si è tralasciato di dire qui, rinvio alle pagine della «Prassi»: si apprenderà così dalla stessa voce degli uomini che ressero le sorti del nostro Paese in quegli anni il punto di vista del Governo italiano su quasi tutti gli aspetti del diritto internazionale.

Tale lettura non farà a meno di evidenziare la singolare attualità delle questioni giuridiche discusse nel periodo 1919-1925, ed aiuterà a comprendere meglio le stesse trasformazioni intervenute nella comunità

internazionale sul finire degli anni ottanta. Le radici di molti problemi odierni si collegano infatti agli assetti istituzionali, politici e territoriali realizzati con i trattati di pace che posero termine al primo conflitto mondiale.

La prassi italiana del periodo considerato, estendendosi a quasi tutte le materie, conferma quindi - ove ne fosse necessità - che i rapporti tra gli Stati sono disciplinati non solo dai trattati, ma anche da regole non scritte. I trattati di pace, lo Statuto della Società delle Nazioni e i primi trattati multilaterali esito di conferenze diplomatiche aperte alla gran parte degli Stati (significativamente designati, all'epoca, «trattati generali») dettano sì nuove e precise regole di condotta, ma non riducono l'importanza del diritto internazionale generale, con il quale interagiscono favorendone l'evoluzione, ora nel senso del consolidamento, ora in quello del mutamento. Norme e principi generali consentono in definitiva di riunire a sistema unitario le diverse componenti del diritto internazionale.

Certo, non tutti gli elementi presentati paiono sempre lineari. Ma, a ben vedere, è proprio questo il carattere fondamentale della prassi di diritto internazionale: costituire lo specchio di un processo dialettico, nel cui ambito le norme si adattano alla realtà sociale che intendono regolare. Da ciò le divergenze di punti di vista tra gli Stati quanto all'esistenza delle norme consuetudinarie e alla determinazione del loro contenuto.

La prassi del periodo 1919-1925 conferma anche che il Governo italiano esaminava in genere attentamente le possibili conseguenze giuridiche delle linee di condotta da seguire. Essa è quindi rivelatrice di atteggiamenti consapevoli e di meditata valutazione da parte dello Stato dei comportamenti idonei a favorire od ostacolare la formazione delle norme di diritto internazionale generale. E ciò non per un astratto esercizio teorico, ma al fine di meglio tutelare gli interessi del Paese. Sono quindi convinto che il lettore apprezzerà la prassi italiana del periodo considerato con il necessario senso critico e storico.

Non potrei concludere queste pagine senza esprimere un affettuoso ringraziamento a quanti, e sono molti, hanno condiviso con me in questi anni l'impegno di rendere possibile il compimento dell'opera. I loro nomi figurano, secondo la diversa funzione, sul frontespizio o nelle pagine introduttive e, per questo, non li ripeterò. A tutti, e a ciascuno di essi individualmente, esprimo un grazie di cuore.

SERGIO MARCHISIO

[1] Mi riferisco alla Relazione del Sottocomitato [del Comitato scientifico della ricerca] incaricato di svolgere uno studio di fattibilità per la terza serie di volumi, firmata da Antonio Malintoppi, Francesco Durante e Giorgio Gaja.

[2] Durante tale periodo alcuni componenti del gruppo di ricerca avevano continuato l'esame degli Atti Parlamentari, degli Atti della Società delle Nazioni e di due serie dell'ASE (Z-Contenzioso e Affari Privati). Dei risultati di tale lavoro, acquisito alla terza fase della ricerca, ringrazio Franca Avantageggiato Puppo, Laura Cipolloni Bianchi, Maria Teresa Facello Gotor, Pietro Gargiulo e Fausta Santa Maria Mezzetti.

[3] *La prassi italiana di diritto internazionale*, Seconda Serie, v. I, p. XIX segg.