

PIERO ZICCARDI

*Professore ord. di diritto internazionale  
nell'Università di Milano, e già di Urbino*

L'INTERNAZIONALIZZAZIONE  
DELLE VIE D'ACQUA INTERNE (\*)

---

(\*) L'attualità del tema suggerisce di ripubblicare questa trattazione già apparsa nella rivista *La Comunità Internazionale* dell'aprile 1946.



1. Al termine di ogni guerra il problema di riorganizzare i rapporti normali tra gli stati si propone in termini diversi da quelli che avevano deciso le soluzioni concrete nel periodo precedente alla guerra. Nulla di strano, perciò, che non si parli oggi di una pura e semplice conferma delle norme internazionali che regolavano per l'innanzi la navigazione interna, e che si proponessero invece nuovi progetti e si discutano nuove idee. Ed è anche comprensibile che le nuove proposte vogliano tener conto delle critiche condotte nel passato alle realizzazioni di Barcellona, e soprattutto che intendano portare a sviluppi più completi il principio che ha ispirato la legislazione internazionale in materia fluviale dal Congresso di Vienna del 1815 fino allo Statuto di Barcellona del 1921. Il perfezionamento che si vorrebbe realizzare nel principio della libertà di navigazione sulle vie acquedotte interne (quelle almeno dette di interesse internazionale) riguarda specialmente il superamento delle riserve fatte in omaggio al principio di sovranità degli stati, ed in particolare il trasferimento dell'amministrazione relativa, dai singoli stati rivieraschi, ad organismi internazionali.

In questi termini viene infatti aperta la discussione, non soltanto nei progetti e studi privati, come quello eccellente del Mance, o quello recentissimo del Wehle<sup>(1)</sup>, ma anche in quelle prime proposte di Truman nel convegno di Potsdam<sup>(2)</sup> che se-

---

(1) OSBORNE MANCE, *International River and Canal Transport*, Oxford University Press, London New York Toronto, 1944; WEHLE, *International Administration of European Inland Waterways*, in *American Journal of International Law*, 1946, 1°, p. 100 ss. — Ritengo superflua l'indicazione delle opere più antiche, generalmente conosciute e, del resto, richiamate dal MANCE, in una vera bibliografia generale del diritto internazionale fluviale.

(2) Cfr. WEHLE, *op. cit.*, p. 101.

gnarono l'inizio di trattative diplomatiche che non hanno, peraltro, approvato finora a risultati concreti <sup>(3)</sup>. Nè questo sarebbe stato possibile mentre rimangono tuttora insoluti problemi politici e territoriali la cui soluzione condiziona ogni altro accordo.

In tutti questi progetti e proposte, ufficiali e non ufficiali, è fatto esclusivo riferimento alle vie acquedotte interne dell'Europa, e questa potrebbe apparire una grave ed ingiusta limitazione di un problema che ha carattere generale. Ma se si considera che il problema oggi più urgente in tema di navigazione interna riguarda l'uso del Danubio con la questione degli « Stretti » si può giustificare l'incompleta generalità (quanto alle proposte Truman superate dal successivo messaggio del 27 ottobre) <sup>(4)</sup> come un primo tentativo di riportare a termini più generali un problema che per ora si propone in sede politica, cioè con vera attualità, soltanto nei confronti di quelle due determinate questioni concrete: per le quali ha peraltro addirittura carattere di urgenza. Si avrà del resto agio di vedere come ogni questione sia, in questo campo, strettamente legata a situazioni concrete e come sia difficile progettare norme generali che non siano la semplice silloge di norme particolari già singolarmente realizzate una per una traverso il superamento delle difficoltà inerenti alle singole situazioni concrete.

A queste ragioni, per così dire tecniche, di prudenza altre e più gravi si aggiungono. In verità questo non è affatto il momento più adatto a far compiere decisivi progressi al diritto internazionale fluviale (quando anche fossero superati i contrasti fondamentali tra le grandi potenze, e fosse aperta la via alla stipulazione dei trattati di pace), nè sono favorevoli le condi-

<sup>(3)</sup> Cfr. questa rivista, 1946, n. 1, p. 108-110. Per le ultime fasi della polemica (precedenti all'incontro di Parigi dei ministri degli affari esteri del giugno-luglio corrente, in cui pure l'argomento è stato affrontato ma non ancora, sembra, risolto) cfr. le dichiarazioni del 27 maggio di Molotov e del 3 giugno di BEVIN, in *Relazioni internazionali*, 1946, 1<sup>o</sup>, p. 11 s.

<sup>(4)</sup> Cfr. WEHLE, *op. cit.*, p. 1-2 ed *infra*, n. 4.

zioni per promuovere una convenzione di estensione universale in materia di navigazione interna, per una seconda Barcellona che ne sviluppi e completi l'opera. Al contrario le condizioni odierne sono estremamente più sfavorevoli di quelle dell'altro dopoguerra, e questo per due ben distinte ragioni specificamente riguardanti l'utilizzazione delle vie acquee interne.

Al termine dell'altra guerra, di fronte alla grande potenza che tradizionalmente, e con la maggiore intensità, ha sempre difeso e realizzato ovunque possibile il principio della libera navigazione delle vie d'acqua interne, l'Inghilterra, non si trovavano efficaci antagonisti. La Russia, la cui avversione a questi principî è altrettanto tradizionale, era assente e ricacciata molto lontana all'Est: nè il regime del Danubio (elemento caratteristico della rivalità anglo-russa per tutto il secolo scorso), nè quello dei fiumi baltici e tedeschi, nè infine il problema degli Stretti dovevano dipendere dal suo gradimento. La Germania anch'essa, se non avversa, quanto meno piuttosto tiepida verso questa, come verso ogni altra limitazione internazionale della sua libertà, era il nemico vinto; vinto e scomparso era l'Impero austro-ungarico che, pur accettando principî liberali in materia di navigazione interna, aveva sempre costituito la forza con cui occorreva fare i conti in tutto il bacino danubiano<sup>(5)</sup>, e che aveva sia interessi propri contrastanti con quelli dell'Inghilterra, sia una potenza sufficiente per imporli in sede politica. Quanto alle minori potenze danubiane, l'esperienza da esse fatta di quanto fosse conveniente la presenza di grandi potenze estranee accanto agli stati ripuari, per evitare la fatale subordinazione dei propri agli interessi della maggiore potenza che dominasse il fiume, aveva avuto l'effetto di renderle, specialmente la Romania, ben disposte verso il principio dell'internazionalizzazione;

---

(5) Dipese infatti dalla sua politica l'esautoramento della Commissione degli stati rivieraschi per il Danubio, che impedì la sua prevista sostituzione alla commissione europea, e determinò invece la scomparsa della prima e la definitiva permanenza della seconda. Su ciò cfr. l'utile compilazione di HAJNAL, *Le droit du Danube international*, La Haye, 1929, p. 43 ss.

nè poi avrebbero potuto, l'avessero anche voluto, porsi efficacemente come antagoniste.

Quanto diversa sia la situazione attuale non occorre nemmeno accennare, e ne sono state già indicate le conseguenze nella controversia già aperta circa il regime del Danubio e degli Stretti.

Ora, indipendentemente dagli altri contrasti nei rispettivi programmi e concezioni politiche che aggravano la controversia per il Danubio, la presenza della Russia nell'Europa medio-orientale rende le attuali prospettive assai meno favorevoli che al tempo di Barcellona per una generale apertura al traffico internazionale delle vie d'acqua interne in questa, che è poi la regione europea in cui il problema presenta il maggiore interesse pratico.

Certo è che l'annoso contrasto fra Inghilterra e Russia in materia di libera navigazione delle vie d'acqua interne si estende ormai a tutta l'Europa mediana, mentre una volta si concentrava sulle coste del Mar Nero e sugli Stretti, nè sono finora venuti meno i fattori economici che, indipendentemente dalle particolari concezioni politiche realizzate nelle due potenze, ne determinano il contrasto su questo punto. Si tratta essenzialmente del contrasto fra una potenza marittima ed una potenza continentale; fra due sistemi economici di cui il primo ha come caratteristica l'estremo sviluppo del commercio estero; è organizzato in tutte le sue branche — e particolarmente nella struttura creditizia e industriale — in relazione al presupposto del più ampio sviluppo del commercio internazionale, e perfeziona questa sua struttura con l'esercizio diretto della navigazione, il cui immenso sviluppo è causa ed effetto insieme delle stesse caratteristiche del sistema produttivo.

L'economia russa, invece, ha tutte le caratteristiche veramente tipiche dell'economia di mercato chiuso, con tutte le conseguenze strutturali, e di politica economica oltre che estera che ne derivano. In particolare, quanto alle vie d'acqua interne, è perfettamente logico che i due diversi organismi le facciano og-

getto di valutazioni presso che opposte: che nella concezione inglese ogni limitazione ed impedimento frapposto alla libera navigazione di esse appaia come una misura odiosa ed ostile, illiberale e per ciò stesso illecita secondo i principî di un naturale diritto delle genti; che invece, nella concezione opposta, i corsi d'acqua siano piuttosto da considerare come elementi costitutivi del patrimonio economico nazionale, rispetto ai quali non sussiste alcuna particolare ragione per sottrarli alla regola del conferimento dei loro utili al sistema economico medesimo. Nell'orbita di simili concezioni è logico che la facoltà di navigazione sia riconosciuta agli altri stati esclusivamente in cambio di vantaggi corrispettivi, nè sarebbe sufficiente, dato il diverso grado di interesse concreto alla navigazione interna, una generica e non ben commisurata reciprocità.

2. Il contrasto di concezioni in materia di navigazione interna, che oppone Russia ed Inghilterra in stretta e diretta relazione con le caratteristiche dei rispettivi sistemi economici, prospetta peraltro un problema più generale. Per tutto il secolo scorso, e specialmente dalla metà di esso sino allo Statuto di Barcellona, è stato possibile di dare al movimento per l'affermazione della libertà di navigazione sulle vie d'acqua interne la base di una concezione economica e giuridica che, se anche spesso contraddetta dalla condotta pratica degli stati, rimaneva pur sempre difficilmente contestabile in linea di principio, ed era basata sul compromesso fra i due contrastanti principî della sovranità dello stato e della libertà economica individuale.

La preminente importanza raggiunta dalla libera iniziativa dei singoli, e l'assoluta prevalenza delle attività economiche private su tutti gli altri aspetti della vita sociale erano indubbiamente un fatto generalizzato, se non proprio generale, ed erano comunque il dato di fatto che ha determinato la prevalente concezione liberale del diritto e dell'economia, nei limiti imposti dal principio sempre dominante della sovranità dello stato. Que-

sta concezione, a sua volta, non poteva non reagire sulla valutazione delle singole situazioni concrete, implicando un giudizio favorevole o sfavorevole a seconda della loro rispondenza, o meno, all'idea fondamentale che le strutture giuridiche fossero il più possibile adatte allo sviluppo della libera attività economica dei privati.

Per quanto riguarda la navigazione interna il dominio di questa concezione finiva per imporsi, sempre nei limiti segnati dall'altro principio, a tutti gli stati dell'Europa, esclusa, e *pour cause*, l'arretrata Russia imperiale; e le obiezioni comunemente avanzate contro le sue applicazioni in materia fluviale non erano mai tali da implicare una negazione del principio, ma piuttosto la necessità di derogarvi per esigenze di altro genere (per esempio di difesa militare), oppure vertevano sulla sua più appropriata applicazione al caso concreto. Il fatto che il regime internazionale delle vie di acqua interne riposasse su di una simile concezione generale aveva poi importanza, oltre che all'effetto di porre fuori discussione le basi su cui impostare la ricerca delle soluzioni concrete negli accordi fra gli stati, anche per la formazione di un *corpus* di principî per l'interpretazione degli accordi medesimi. Nello spirito di questi principî la stessa Corte permanente di giustizia internazionale, nella sentenza e nelle opinioni dissenzienti di cinque sugli undici membri, pronunciò il suo giudizio sul caso Oscar Chinn, nel quale appare con speciale evidenza la connessione delle norme di diritto internazionale fluviale con gli interessi puramente privati all'esercizio del commercio e della navigazione <sup>(6)</sup>.

Ora questa medesima concezione liberal-privatistica viene ripresa e sostenuta, come fondamento delle proposte di internazionalizzazione delle vie d'acqua interne, e con un vigore ed un'esclusività particolari, dalle correnti americane, più ancora che inglesi; e non viene sottinteso ma esplicitamente affermato

(6) Cfr. *Publications de la C.P.J.I.*, Serie A/B N. 63, Serie C. n. 75.

che l'internazionalizzazione deve permettere il raggiungimento di una completa libertà di commercio, privato naturalmente, in ogni parte del globo. La *leadership* del movimento si può dire oggi decisamente passata dall'Inghilterra agli Stati Uniti, e questo non può meravigliare chi pensi quale sia oggi la posizione economicamente dominante dell'America, la sua forte tendenza all'espansione economica, e l'attuale interesse che ha correlativamente per essa, ormai, il più ampio liberismo economico imperniato su di un sistema economico privatistico.

Ma proprio in questa maggiore connessione che viene ormai in evidenza fra l'ideale astratto della libertà di navigazione e la concezione politica che se ne fa arma, si manifesta una seconda grave difficoltà rispetto ad un regolamento generale del regime internazionale delle vie acquee. Ne è conseguenza, infatti, che i motivi concreti di natura economica che determinano la sostanza ideologica delle nuove tendenze per l'internazionalizzazione, si traducano nel contenuto delle relative proposte nel senso più adatto a soddisfare quelle stesse esigenze economiche. È naturale perciò che esse trovino l'ostacolo di contrastanti interessi economici, da una parte, e di opposte concezioni politiche già realizzate in nuovi sistemi sociali dall'altra parte. Non è più in questione, a questo punto, soltanto la diversa utilità che le vie acquee presentano rispettivamente per un sistema economico aperto ed uno chiuso, ma c'è qualcosa di più immediato: c'è il contrasto tra un'economia tesa verso un'espansione di massa, perchè provvista di capacità produttive veramente esuberanti, ed altre economie che, mentre hanno bisogno dell'apporto della prima, devono anche difendersi dall'immediato pericolo di non poter mantenere la propria individualità in un'insostenibile concorrenza con le forze prevalenti dell'economia americana. Ora, l'impostazione data dalle correnti americane al problema dell'internazionalizzazione delle vie d'acqua interne non è la più adatta a superare l'opposizione delle potenze economicamente più deboli, poichè mira ad

assicurare su di esse una completa libertà commerciale; e questo significherebbe libertà internazionalmente garantita di concorrenza alle imprese locali da parte delle più forti imprese americane; ciò che appunto non può essere accettato, a torto o a ragione non importa, dagli stati interessati.

Questa opposizione è inevitabile e può essere scontata fin d'ora come un sicuro dato di fatto. Essa può essere del resto giustificata perfino con argomenti ricavati dagli stessi principî generali su cui si fonda la pretesa americana, la quale presuppone un'economia basata sul maggiore possibile sviluppo degli scambi, ed implica perciò, prima ancora di un'espansione unilaterale a danno della capacità produttiva di altri paesi, uno sviluppo adeguato proprio di quest'ultima. Senonchè, su questo punto, il principio ideale che viene invocato come fondamento razionale dell'attuale funzione dell'economia americana, il principio cioè della più ampia estensione degli scambi, viene contraddetto dalla sua applicazione contingente, di una completa liberazione del commercio, in quanto questa liberazione significherebbe, al momento attuale, il trionfo del capitale americano sulla rovina delle sopraffatte economie degli altri stati, ed una minorata o annullata capacità di questi ultimi di figurare ancora nel commercio internazionale, salvo che nella misura decisa dal capitale privato americano, quindi in condizioni praticamente coloniali.

D'altra parte non è nemmeno pensabile che un regime della navigazione interna, ispirato all'idea di secondare l'espansione capitalistica che oggi caratterizza l'economia americana, possa venire accettato proprio nel momento in cui si sono tradotte in realtà politiche e sociali, da semplici motivi ideologici quali erano prima, la critica all'economia capitalistica e la dimostrazione delle sue fondamentali antinomie, ed è divenuta ormai chiara la nozione che essa non risponde più, per la sua stessa naturale evoluzione, a quel sistema economico liberale-privatistico che, sotto la condizione di una concorrenza perfetta, trovava la propria giu-

stificazione nella capacità di realizzare il miglior interesse collettivo.

In un mondo, specialmente europeo, in cui i vecchi sistemi economici vengono sempre più largamente sostituiti da nuovi sistemi di cui sono caratteristiche salienti e comuni la pianificazione dell'attività economica e, almeno in questo senso e sia pur soltanto in questo, la correlativa trasposizione dell'attività economica dalla sfera privata alla sfera pubblica, quanto meno *in apicibus* (col che peraltro la stessa attività privata diventa discrezionalità prevista e organizzata, più che libertà indifferente allo stato), in un simile mondo è del tutto anacronistica una proposta di internazionalizzazione basata su presupposti economici liberali. Lungi dal costituire un opportuno incitamento a tentare la soluzione del problema, sempre fondamentale, della libertà di navigazione sulle vie acqued di interesse internazionale, una simile impostazione non può far altro che renderne più difficile la stessa proposizione.

In conclusione la lotta fra la tendenza a riservare alla sovranità dello stato l'amministrazione, quando non anche l'utilizzazione delle vie di acqua interne, e la tendenza opposta verso l'internazionalizzazione non può certamente svilupparsi a vantaggio della seconda ove sia sostenuta da quel medesimo ideale di libertà economica che non riuscì a farla trionfare quando era riconosciuto come universalmente valido. Al contrario riproporre oggi la medesima lotta contro il principio di sovranità in materia di navigazione interna in base a quella idea non può non irrigidire gli stati avversi ad essa nella difesa delle prerogative della loro sovranità.

3. Era generalmente riconosciuto, prima della guerra, che la sovranità dei singoli stati non incontrasse limitazioni, se non volontariamente accettate, quanto alle vie d'acqua puramente interne, mentre limitazioni di varia natura sarebbero esistite quanto alle altre che, avendo la caratteristica materiale di scorrere nel

territorio di più stati, o perchè di frontiera, o perchè attraversanti due o più stati, vengono designate come internazionali. Ad esse si riferisce lo « Statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international » di Barcellona, mentre per le altre vie acquee, naturalmente o artificialmente navigabili, dispone diversamente il Protocollo addizionale, che subordina particolari concessioni alla condizione della reciprocità. Sempre ai corsi d'acqua internazionali si riferisce la proposta Truman, sì che l'attuale impostazione del problema rimane negli stessi termini territoriali in cui, dopo la nota dichiarazione del Consiglio esecutivo della Repubblica francese del 1792, fu posta dagli art. 108-116 dell'Atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815.

Da essi non derivò l'immediata instaurazione della libertà di navigazione sui fiumi internazionali, bensì l'obbligo degli stati rivieraschi di stabilire di comune accordo tutto ciò che riguardasse la navigazione, ispirandosi ad una serie di principî, dall'Atto medesimo indicati, primo fra tutti quello della libertà di navigazione per ogni avente interesse. Si ammise pertanto che regolamenti speciali occorressero caso per caso, e che solo da trattati speciali potesse scaturire il definitivo regime di ciascun fiume; convenzioni apposite provvidero via via, nel corso del secolo, alla applicazione dei principî di Vienna ai singoli casi. Soltanto con lo Statuto di Barcellona, reso possibile evidentemente dalle singole realizzazioni precedenti, venne finalmente regolata la materia con un trattato generale. E questo conferma come la creazione di norme generali presupponga, in questo campo, una precedente composizione dei contrasti concreti fra gli stati interessati.

Da questi dati di fatto elementari convien muovere nell'impostare il primo problema che occorre oggi affrontare: quali siano gli obblighi positivi che si impongano alle potenze, indipendentemente dalla loro volontà attuale di ripristinare ed eventualmente modificare il regime convenzionale precedente alla guerra. Sono da considerare tuttora in vigore le norme conven-

zionali dell'anteguerra? Esistevano norme indipendenti dal consenso degli stati, che possano oggi imporsi anche senza che gli stati prendano la decisione di ripristinare il regime convenzionale precedente alla guerra?

Quanto al secondo punto, lo stesso carattere altamente specializzato del regolamento internazionale della navigazione interna, comprovato dalla sua formazione storica attraverso trattati particolari, dimostra come, quando anche esistessero principî di diritto internazionale comune applicabili alla condizione dei fiumi, laghi e canali internazionali, difficilmente se ne potrebbe desumere una effettiva disciplina della navigazione interna.

L'unico principio generale che si possa infatti dedurre dalla stessa organizzazione materiale della società internazionale è quello che importa l'esclusione dell'assoluta libertà dell'uso di corsi d'acqua materialmente internazionali da parte degli singoli rivieraschi. Il diritto di ciascuno stato ripuario sulla propria porzione si esercita infatti su di un oggetto le cui caratteristiche fisiche possono subire alterazioni ad opera degli altri rivieraschi. Ne deriva che ciascuno stato deve attenersi, nell'uso, al criterio di non ledere i diritti degli altri modificando in modo arbitrario l'utilità che il corso d'acqua presenta come oggetto del loro diritto.

Questo mero principio di massima è peraltro eminentemente dinamico, adatto perciò a seguire le variazioni di utilità che i diversi possibili regimi possono subire nel variare delle condizioni tecniche generali e particolari: è il principio per cui in ogni momento è giusto quel regime del corso d'acqua che realizzi la maggiore utilizzazione possibile a favore di ciascuno dei rivieraschi, mediante un sacrificio equivalente, da parte di ciascuno, dei propri interessi.

Ora questa regola, se si impone agli stati ripuari nell'utilizzazione delle acque, ed impone loro altresì di stabilire di comune accordo le norme concrete che possano specificare il prin-

cipio generale, quando esso risulti da solo insufficiente, non è tuttavia certo capace di operare direttamente la delimitazione dei singoli diritti nel loro contenuto materiale.

Principi diversi, secondo un'opinione accreditata, varrebbero invece quanto ai corsi d'acqua internazionali, navigabili nel territorio di più d'uno degli stati rivieraschi, ciascuno dei quali sarebbe tenuto a concedere libertà di navigazione agli altri, con esclusione degli stati estranei, in forza di una consuetudine internazionale <sup>(7)</sup>. Ma, in verità, l'esistenza di questa consuetudine appare dubbia, ed assai difficilmente se ne potrebbe precisare il contenuto normativo.

Sta di fatto che ogni via acquea internazionale ha formato oggetto di contrastanti pretese relativamente alla libertà di navigazione, senza che questa potesse costituire niente più che un atto di tolleranza da parte dello stato territorialmente sovrano fintanto che, da un conseguito equilibrio di contrastanti pretese ed interessi, non fosse scaturita la norma convenzionale che costituisse la base di un positivo regime internazionale. Soltanto per i fiumi del Sud-America la libertà di navigazione si è stabilita indipendentemente da convenzioni nella grande generalità dei casi; ma ciò in quanto ne è mancata la necessità per la decisione di ognuna delle repubbliche sud-americane, escluso soltanto il Venezuela <sup>(8)</sup>, di aprire alla libera navigazione le principali vie acquee, e talvolta anche quelle puramente interne.

Che i trattati nel primo caso, e le leggi interne nel secondo, abbiano costituito applicazione o esecuzione di una preesistente consuetudine è cosa che si può anche voler sostenere, ma non si vede con quale utilità, quando è certo che, prima che la situa-

<sup>(7)</sup> Questa tesi accuratamente svolta dal DE CLEVA nel suo pregevole studio su *L'utilizzazione delle acque nel diritto internazionale* estr. dagli *Annali Triestini*, vol. X (1939), è contrastante con quella già da me espressa nella rivista *Il diritto dei beni pubblici*, vol. XVI, 1940 (*Dei corsi d'acqua internazionali e della loro utilizzazione da parte dei privati*) e che mi sembra di poter, sostanzialmente, confermare.

<sup>(8)</sup> Cfr. MANCE, *op. cit.*, p. 85-87.

zione di ogni fiume non fosse stata regolata espressamente nel primo modo o nel secondo, i contrasti e le incertezze caratteristici dei difficili rapporti tra i ripuari dimostravano l'inesistenza di norme che traducevano in diritti ed obblighi concreti delle generiche pretese.

I patti con i quali la navigazione sui fiumi internazionali è disciplinata appaiono evidentemente non come codificazioni e specificazioni di un'unica norma preesistente, ma come libere transazioni tra volontà di soggetti sovrani, su cui diversamente influiscono la situazione materiale in cui questi si trovino, e le possibilità di pressione di cui dispongano. E il fatto che gli stati rivieraschi non tardino generalmente ad accordarsi, sul comune diritto di usare liberamente per la navigazione della via d'acqua che ne traversi i rispettivi territori, trova un numero sufficiente di spiegazioni nella semplice pressione materiale degli interessi rispettivi, senza che occorra supporre dietro tali accordi una norma consuetudinaria di contenuto tanto poco preciso.

4. Le medesime considerazioni forniscono d'altra parte una risposta di massima anche all'altra domanda, sulla permanenza in vigore delle norme derivanti dai trattati particolari precedenti alla guerra. Quanto alla regione medio-orientale dell'Europa, ed in particolare alla regione danubiana, la risposta non può essere che negativa per il fatto nuovo della presenza dell'U.R.S.S., non vincolata dai precedenti trattati; fatto che non permette certo di pretendere nemmeno dagli stati della regione, soggetta ad una preminente influenza russa, l'osservanza delle vecchie norme.

Di fronte alla chiara prova dell'estinzione delle norme precedenti offerta dal concentrarsi, proprio sulle vie acquedelle della regione medesima, di tutto il contrasto politico in materia di navigazione interna, se sembrasse proprio necessario appellarsi ad una causa formale di estinzione dei trattati, non crediamo che si potrebbe trovare un'applicazione altrettanto evidente della

clausola « *rebus sic stantibus* » ed indicarne un esempio migliore. Del resto quando si protesta, da parte inglese o americana, contro l'attuale chiusura del Danubio alla navigazione, le ragioni invocate sono giustamente ragioni ideologiche (« la libertà per cui abbiamo combattuto ») o preoccupazioni di indole pratica, non mai l'obbligatorietà dei vecchi trattati <sup>(9)</sup>.

Quanto alle restanti regioni europee, ed a quelle extra-europee, le medesime considerazioni conducono piuttosto alle conclusioni opposte, favorevoli ad una sostanziale sopravvivenza delle vecchie norme; solo che, sospese come sono state per effetto della guerra e, prima ancora, delle iniziative unilaterali della Germania, è logico supporre che occorrerebbe sempre un espresso richiamo per rimetterle in vigore secondo quella che è poi la prassi normale dei trattati di pace. Ma siccome è già stato ufficialmente avanzato, come si è visto, un progetto profondamente innovatore, si può senz'altro concludere che tutto il problema si pone in termini completamente diversi, tanto per il fattore nuovo della presenza dell'U.R.S.S., quanto per i nuovi intendimenti delle maggiori potenze. È evidente peraltro che questi due diversi motivi ugualmente cospiranti a modificare il vecchio regolamento, sono del tutto contrastanti quanto al risultato cui mirano; ed è logico presumere che i progetti inglesi ed americani non debbano esplicare influenza decisiva nè per le vie acquedell'Europa medio-orientale, nè quindi per un regolamento della navigazione interna di portata universale (o anche semplicemente europea); sì che la loro realizzazione potrà eventualmente effettuarsi soltanto nelle regioni restanti.

Rimane conseguentemente aperto e capitale il problema di un regolamento che possa risolvere anche la situazione oggi più scottante, quella del Danubio e dei fiumi tedeschi, ed è in vista di questa che vanno indicati i possibili criteri almeno di un trattato generale, salvo riservare ad altri trattati, o regionali, o par-

---

(9) Cfr. il discorso di BEVIN, p. 13,

ticolari alle singole vie d'acqua, disposizioni più audaci e maggiormente limitatrici della sovranità dei rivieraschi.

Come punto di partenza di questo indirizzo più prudente si possono prendere anche le parole di Truman al settimo dei dodici punti enunciati il 27 ottobre 1945 per il Navy Day <sup>(10)</sup>, che si distinguono dalle proposte iniziali presentate dal presidente nord-americano a Potsdam sotto i seguenti aspetti: riferimento ai fiumi internazionali (come sopra definiti) di qualsiasi regione, non più soltanto europei; affermazione che tutte le nazioni debbono avere uguali diritti alla navigazione dei fiumi stessi, come alla libertà dei mari (mentre precedentemente era mancato questo significativo avvicinamento ed era stata richiesta la navigazione libera e senza restrizioni dei fiumi); assenza di un'affermazione della necessità di un'amministrazione internazionale che garantisca queste libertà (a differenza da quanto fanno invece commentatori e studiosi privati). Appare infine tralasciato anche il riferimento agli stretti e canali marini, probabilmente in relazione alla formulazione generale del principio, mentre precedentemente si era esplicitamente nominato il canale di Kiel tra le vie d'acqua europee da sottoporre ad amministrazione internazionale.

Non sembra in realtà che il primo e più ambizioso progetto Truman sia stato abbandonato e nemmeno quindi il principio dell'amministrazione internazionale, relativamente ai soli fiumi e canali europei; ma pare evidente che si è riconosciuto in esso un problema particolare che non può essere impostato nei suoi termini concreti senza superare prima lo scoglio più grave costituito dalle acque dell'Europa medio-orientale che, essendo il punto di contrasto fra le maggiori potenze, determinerà la misura delle reciproche concessioni alle opposte concezioni, e quindi offrirà anzitutto i termini di un regolamento generale della materia, salve le successive deroghe che potranno esservi apportate in considerazione delle situazioni locali. Non si può

---

(10) Menzionati dal WEHLE, *op. cit.*, p. 102.

infatti ragionevolmente dubitare che la Russia subordinerà il ristabilimento di un conveniente regime di libertà fluviale nelle regioni da essa controllate ad un'equivalente internazionalizzazione di vie acquedotti nelle regioni sottoposte alla preminente influenza degli altri Imperi.

Il fatto profondamente nuovo, del quale sembra in realtà che Inghilterra e America preferiscano non tener conto, attenendosi ad una valutazione piuttosto formalistica, è la costituzione di una sfera di influenza russa in tutto il bacino balcanico danubiano, sì che il problema della libertà nell'uso delle vie d'acqua interne della regione tende oggi a riportarsi ad un termine che non è più costituito dai singoli stati, ma dalla regione stessa nel suo complesso. Su tale basi si spiega, infatti, l'interesse della Russia ad opporre, alle richieste occidentali, che il regolamento è di esclusiva competenza dei rivieraschi <sup>(11)</sup>; in quanto si tratta di difendere il proprio esclusivo controllo di una sfera di influenza. Come è proprio contro la legittimità di una tal sfera di influenza, soprattutto così esclusiva e chiusa, che viene sostenuta la lotta: ed uno dei principali terreni prescelti per dare battaglia è proprio la richiesta libertà di navigazione sulle vie d'acqua interne.

Senonchè la tesi che si debba costituire un'amministrazione internazionale era facile a sostenere quando la regione era sottratta al controllo economico-politico di ciascuna delle grandi potenze; ora che essa rimane nella sua gran parte compresa nella sfera di una sola di esse, facile sarebbe la replica della necessità di egual regime anche per i corsi d'acqua analoghi appartenenti alle regioni sottoposte alla prevalente influenza degli altri imperi; e simile richiesta non avrebbe motivo di non estendersi anche a situazioni costituite da tempo. Ipotesi probabilmente sgradita ai destinatari dell'eventuale richiesta; sì che non sembra verosimile che possa essere condotta a fondo l'azione per l'internazionalizzazione nel suo aspetto più innovatore.

---

(11) Cfr il discorso di MOLOTOV, p. 11.

La conseguenza più spiccata delle nuove situazioni che si sono determinate anche per il diritto internazionale fluviale in seguito alla particolare posizione di supremazia acquistata da alcune maggiori potenze in determinate sfere regionali, sta poi nel fatto che le ragioni di necessità pratica che hanno costantemente imposto la libertà di navigazione sui fiumi internazionali finiscono ormai per esaurire in molti casi la loro efficacia nei rapporti tra stati appartenenti tutti ad un medesimo sistema regionale, restando assai limitati i casi opposti.

Da ciò deriva, almeno nella prima ipotesi, che finisca per affermarsi la tendenza a far oggetto di norme di diritto particolare regionale, piuttosto che di trattati cui partecipino anche potenze estranee, questioni come quelle della navigazione interna, che trovano ormai un termine intermedio e più vicino nell'organizzazione regionale, fra i due estremi della sovranità dello stato e dell'interesse generale della comunità internazionale. Mentre per l'innanzi la materia veniva sottratta alle esclusive determinazioni dello stato sovrano quando si affermava la prevalenza degli interessi internazionali generali, ora si verificherà più facilmente una limitazione delle sovranità statali, ma piuttosto a vantaggio di quell'organizzazione regionale che si interpone sempre più in tante zone tra lo stato e la società internazionale generale. In questa situazione è implicita la tendenza ad una modificazione del concetto stesso di fiume internazionale, e precisamente ad un suo sdoppiamento per cui, di fronte alle potenze estranee ad un dato sistema regionale, minore sarà il rilievo del carattere internazionale di quel fiume su cui si affaccino esclusivamente stati appartenenti alla regione.

Ciò premesso, è facile concludere che se a questa tendenza seguisse l'esclusione delle potenze estranee alla regione, da una navigazione riservata ai rivieraschi ed agli altri stati della regione medesima, si segnerebbe un pericoloso processo di involuzione nel campo, tanto fondamentale per i rapporti internazionali, della libertà delle comunicazioni. L'obiettivo dev'essere

perciò completamente inverso: preso atto della minore importanza che finisce per avere la distinzione tra vie acquee internazionali e puramente interne, occorre affermare decisamente la necessità di estendere a tutte le vie acquee aventi determinati requisiti (piuttosto elevati) di navigabilità, il principio che finora ha avuto valore per i soli fiumi internazionali. Anche i primi devono essere finalmente considerati « di interesse internazionale » se non si vuole che, nel totale, diminuiscano eccessivamente le possibilità offerte alla navigazione interna complessivamente considerata.

Più ancora che una simile, generica, considerazione agisce peraltro la necessità di tener dietro, con le norme giuridiche, a quelle che sono le nuove valutazioni economiche imposte dal progresso tecnico e dalla tendenza all'organizzazione dell'economia su basi diverse da quelle nazionali. Sotto questo riguardo le singole vie navigabili interne appaiono ormai come facenti parte di un sistema, di cui sono elementi costitutivi non soltanto i fiumi c.d. internazionali, ma anche quelli puramente interni collegati con i primi mediante canali artificiali, nonchè questi medesimi. Realizzare oggi un regolamento internazionale della navigazione interna vuol dire tener conto di simili situazioni e prospettive: in mancanza, si fallirebbe interamente al compito, e l'esigenza continuerebbe a premere, insoddisfatta.

D'altra parte, così ampliato l'obiettivo da raggiungere, non sembra opportuno mantenere distinta la sola ipotesi dei fiumi interni cui manchi ogni collegamento internazionale, affinchè tale esclusione non sia pretesto al geloso istinto di sovranità per evitare miglioramenti ed integrazioni del sistema fluviale; ed inversamente, affinchè possa dovunque esplicare efficacia l'organismo economico internazionale che dovrà operare in appoggio ai singoli stati per lo sviluppo ed il miglioramento delle vie acquee, vincendo le diffidenze degli stati, non con l'imposizione, ma con gli operanti vantaggi della cooperazione internazionale. Su questa grande categoria di fiumi, esclusi pertanto quelli che per-

corrono spazi più vasti di una sola regione, non soltanto saranno prevedibili forme di amministrazione collettiva di carattere regionale, ma anche di carattere internazionale quando si affermasse nel caso specifico il principio opposto a quello regionalistico, e che da esso non si disgiunge nella politica delle grandi potenze: di sentire un interesse proprio, con la capacità di agire efficacemente, per qualsiasi questione politica in qualsiasi parte del mondo.

Ma evidentemente il pronunciarsi di un tale interesse riporterebbe il corso d'acqua tra quelli di preminente importanza internazionale, nè tale eventualità può influire sulla scelta di una regola adatta a realizzare fin d'ora l'utilizzazione di essi nell'interesse internazionale, su quella cioè che possa essere la prima norma, elementare, per tutta la materia della navigazione interna.

5. La prima regola che deve stabilirsi in una convenzione internazionale relativa alle vie d'acqua interne ha lo scopo di assicurare un grado minimo di internazionalizzazione al maggior numero possibile di vie navigabili interne, superando non soltanto gli ostacoli frapposti dalle tradizionali riserve della sovranità statale, ma anche quelli nuovi derivanti dalla formazione di intese regionali tendenzialmente chiuse. Per questo motivo va esclusa in quella sede qualsiasi aspirazione a sottrarre l'amministrazione della via d'acqua all'autorità dello stato o degli stati rivieraschi, e tutti gli sforzi devono portarsi sul contenuto del trattamento che i rivieraschi siano obbligati ad assicurare agli stati estranei.

Quanto alla necessaria determinazione delle vie acquedotti cui applicare le regole generali (salva l'ulteriore determinazione di quelle singole ipotesi per cui si debba piuttosto far luogo ad una amministrazione internazionale, e tenendo da parte la questione degli stretti marini), occorre precisare soltanto quale sia il limite inferiore a partire dal quale debba valere la classificazione di

una via acqueea come di interesse internazionale, e, debbano seguirne le conseguenze legate a questa classificazione. Assunto come decisivo, a differenza di quanto si è fatto finora, il criterio della navigabilità, rimane invece abbandonato alle norme generali ed agli accordi tra gli stati rivieraschi il regolamento di ogni altra questione in tema di utilizzazione di acque internazionali non navigabili. La classificazione si estende perciò tanto ai fiumi quanto ai laghi ed ai canali: tanto a quelli internazionali, quanto infine a quelli che riuniscano fiumi interni fra di loro o con fiumi internazionali. Occorre peraltro riferirsi a caratteristiche piuttosto elevate di navigabilità, tali cioè da giustificare l'obbligo internazionale che si desidera far assumere agli stati in base ad un'esigenza pratica che appaia già sufficientemente operante in relazione alle stesse caratteristiche fisiche della via acqueea. In caso contrario si solleverebbero opposizioni irriducibili contro l'estensione della qualifica di fiume di interesse internazionale a tutte le vie acquee che non rientrino nel concetto tradizionale e più ristretto di corso d'acqua internazionale: in particolare a tutti quegli affluenti, canali e fiumi puramente interni collegati agli altri che, come elementi costitutivi di un complesso sistema di vie acquee, non possono essere lasciati fuori senza che il problema della navigazione interna venga eluso in quelli che sono i suoi moderni aspetti. Tralasciando una più precisa formulazione del requisito della navigabilità in termini tecnici che non possono essere forniti che dagli esperti, conviene invece aggiungere che navigabili devono essere considerati tutti i corsi d'acqua che, anche non essendolo attualmente, lo possano divenire tuttavia mediante l'effettuazione di lavori tali da non alterarne i caratteri fisici fondamentali.

Su tutta questa vasta categoria di vie acquee interne si può sperare di stabilire una disciplina internazionale soltanto se si rinuncia all'idea di combattere su questo terreno la lotta per far trionfare una determinata concezione sul commercio internazionale, e se si rinuncia perciò a vincolarla a principî che sono di

per sè tutt'altro che pacifici. Non si tratta in sostanza d'altro che di evitare la confusione tra problemi diversi, e di non rinnegare quella fondamentale importanza di una durevole disciplina della navigazione interna, che viene affermata, ma anche messa in una posizione subordinata, quando la si riporta al problema distinto della libertà di commercio nei paesi stranieri.

È vero che la libertà di navigazione ha interesse pratico maggiore o minore a seconda che ad essa si accompagnino più o meno ampie possibilità di commercio. Ma queste non si possono stabilire con una disposizione di carattere generale, in particolare con la formula della libertà di commercio, che presuppone il suo carattere privato. Di conseguenza occorre tener separati i due problemi e ricercare la formula adatta ad assicurare un regime internazionale ben definito quanto all'utilizzazione delle vie acqued interne per la navigazione, senza voler includere nella regola anche un'irrealizzabile norma generale in materia di commercio estero; di cui oltre tutto non sarebbe quella la sede più appropriata.

È evidente poi l'analogia che questo problema presenta con gli altri che, pure attinenti alla navigazione, riguardano il transito nel mare territoriale e l'uso dei porti marittimi. Se si fosse voluto far dipendere anche in quei casi la formazione di norme relative alla navigazione da un accordo generale sul commercio marittimo, è più che evidente come, nella varietà di soluzioni che ogni singolo stato ha seguito per conto proprio o negli accordi con l'uno o l'altro stato straniero in materia di commercio, non sarebbe stato possibile raggiungere un complesso di regole generali di diritto internazionale relativamente alla navigazione nelle acque territoriali e all'uso dei porti. Sarebbe una pura illusione pretendere di ottenere in materia di navigazione interna più di quanto si sia potuto raggiungere in quegli altri due casi; si può invece proporre, come non inaccettabile per ragioni di analogia, proprio una larga estensione alla navigazione interna delle norme relative ai porti, e precisare che le vie navigabili in-

terne saranno aperte, in tempo di pace, alla navigazione commerciale di tutti gli stati contraenti o aderenti alla convenzione, alle stesse condizioni e con le stesse modalità, in quanto applicabili, che ciascuno di essi osservi nei porti marittimi nei confronti della navigazione commerciale straniera. Per gli altri stati, privi di sbocco al mare, varranno le norme generali del diritto internazionale in materia di porti marittimi, e per ogni altra questione sarà applicata la regola della reciprocità. Sui corsi d'acqua, poi, che abbiano la caratteristica di scorrere nel territorio di più stati dovrà in più essere applicata la regola della libertà del transito inoffensivo, in analogia a quanto vale per il mare territoriale.

Può convenire infine di regolare separatamente la questione molto dibattuta dell'esercizio del cabotaggio, ossia del trasporto di merci e persone nell'esclusivo ambito del corso d'acqua. E' anche qui irrealizzabile la pretesa di regolare la questione con una disposizione sostanziale, che lo riservi allo stato ripuario o ne affermi la libertà. Quest'ultima tesi è sostenuta da inglesi e americani in base alla considerazione, in sè giusta ma non sufficiente, che lo sviluppo della navigazione interna e la completa utilizzazione dei sistemi di canali e fiumi come un tutto complessivo dipendono largamente dalla libertà di esercitare il cabotaggio <sup>(12)</sup>. Ma questa pretesa di libertà non può far a meno di tradursi nella pretesa all'uguaglianza di trattamento, all'assenza di monopoli, e in definitiva all'abbandono del cabotaggio al commercio privato; senza di che non ha senso pretendere una libertà di concorrenza che presuppone delle tariffe di mercato. Tali conseguenze dimostrano sufficientemente come una convenzione di diritto fluviale non sia la sede più adatta a risolvere tali questioni, e fanno preferire una regola di natura formale, anzichè sostanziale, anche per il dibattuto problema del cabotaggio: la regola della reciprocità.

---

(12) Cfr. infatti WEHLE, p. 112-115 e MANCE, p. 38 ss.

L'amministrazione, come si è detto fin dall'inizio, non va sottratta, nelle disposizioni generali, agli stati rivieraschi. Tuttavia, quando un unico sistema fluviale interessi il territorio di più stati, questi devono essere tenuti a costituire fra di loro un ufficio avente natura di organo comune, e provvisto non soltanto di funzioni tecniche idrologiche, ma anche di funzioni politiche e amministrative. Più propriamente è essenziale che esso abbia competenza, nei rapporti tra stati rivieraschi, come strumento di risoluzione delle controversie in materia di acque (non soltanto quanto alla navigazione) e sia provvisto del potere di creare la norma nuova per il caso concreto. Distintamente da queste funzioni, esso va dotato di propria autorità all'interno dei singoli stati, in cui valgano direttamente per le autorità amministrative competenti i regolamenti che gli spetterà di fare sulle rispettive competenze e attribuzioni, in cui sia libero di esercitare il necessario controllo, e di esercitare una propria diretta attività per la manutenzione ed il miglioramento della via acqua; dove infine assicuri un'istanza di ricorso avverso le sentenze delle singole giurisdizioni statuali in materia di navigazione, o di altra utilizzazione delle acque.

Per concludere sull'argomento delle possibili norme di carattere assolutamente generale, ci sembra giusto escludere che costituisca un obbligo per i destinatari di esse di non destinare le acque ad utilizzazioni tali che ne resti compromessa o esclusa la navigazione. Ad un simile obbligo non si saprebbe dare alcun efficace sostegno, ed è assai più logico invece che gli stati estranei aventi prevalente interesse alla navigabilità del fiume debbano compensare in equa misura il maggior sacrificio che venga richiesto ai rivieraschi. Questa ed altre questioni dimostrano peraltro la necessità di un ufficio internazionale per la navigazione interna che possa favorire il coordinamento dei diversi interessi anche nei casi in cui, essendo escluse forme di amministrazione internazionale vera e propria, non gli spetti una diretta autorità sulle vie acqued.

6. Non esistono dei problemi di carattere generale relativamente agli stretti e canali marini, quanto invece dei problemi riguardanti quei pochi casi in cui la via acqua rientri per intero nel mare territoriale di uno o più rivieraschi: o meglio esistono soltanto le questioni di quegli stretti e canali per cui si è già proposto il problema di una loro internazionalizzazione, e che hanno già costituito oggetto di convenzioni e di controversie internazionali.

Di stretti e canali marini non è quindi nemmeno il caso di parlare nelle disposizioni generali di una convenzione internazionale sulle vie d'acqua di interesse internazionale, se non forse per richiamare la regola già nota e riconosciuta che vuole la libertà del traffico inoffensivo anche per essi come per le altre acque territoriali, quando tale sia il loro carattere. Ma la difficoltà che si presenta per la navigazione dei belligeranti in tempo di guerra è appunto quella che determina l'esigenza di un regolamento speciale caso per caso, e che toglie al problema ogni aspetto generale riducendolo a quello degli « Stretti », di Suez, di Panama, del Canale di Kiel. E, di fronte al problema concreto, la soluzione potrà essere quella della neutralizzazione, accompagnata o meno dalla libertà di transito, a sua volta estesa o meno alle navi da guerra; ma si tratta comunque di problemi del tutto speciali che sfuggono a qualsiasi disposizione preordinata e generale.

Vero è invece che sono questi appunto i casi più importanti in cui si manifesta chiaramente l'esigenza di sottrarre in più o meno larga misura la via acqua all'esclusiva autorità dei rivieraschi e di sottoporla ad un'amministrazione internazionale. Questa medesima esigenza si presenta infatti come veramente inevitabile soltanto nei casi in cui una via acqua metta in comunicazione, assai più che due stati o due mari, piuttosto dei mondi politici diversi, due o più potenze intese ciascuna a sviluppare una propria politica di espansione e contrastanti l'una con l'altra. L'instaurazione di un'amministrazione internazionale, in cui ab-

biano parte cioè altri stati oltre ai rivieraschi e precisamente le maggiori potenze, risponde alla generale necessità che i contrasti fra le potenze trovino la regola di uno svolgimento pacifico in un sistema che prenda atto di un raggiunto equilibrio, e ne assicuri e garantisca quella permanenza che è necessaria per dare l'avvio allo sviluppo delle relazioni di pace fra tutti gli stati. Per questa funzione caratteristica di sostituire un sistema permanente ad una situazione provvisoria, di offrire all'accordo che inter venga tra gli stati quel sostegno e quella tendenza alla stabilità che è l'effetto naturale di un'organismo in cui l'accordo si traduca, è appunto necessario che un apparato provvisto di forze e di volontà si investa della responsabilità di un'amministrazione diretta degli interessi intorno ai quali l'accordo sia intervenuto.

Ma se tale è la funzione che rende necessario il ricorso ad istituti internazionali per l'amministrazione di certe determinate vie di navigazione interna, questi istituti non devono ridursi a semplici conferenze diplomatiche permanenti tra gli stati interessati (<sup>13</sup>), ma devono invece svilupparsi in due direzioni ugualmente necessarie: da una parte devono avere a disposizione i mezzi opportuni per impedire ogni modificazione unilaterale del regime concordato, dato che essi vengono costituiti proprio per la previsione di questa eventualità. Dall'altra devono avere essi stessi il potere diretto di mettere in azione questi mezzi di pressione e di azione, posto che la loro necessità risponde alla previsione di un andamento ciclico delle relazioni tra gli stati interessati e di un loro periodico peggioramento. Occorre infatti che sia lo stesso organismo internazionale ad avere la possibilità di contrapporre un proprio irrigidimento ad ogni tentativo di forzamento del regime concordato, affinchè esso possa rispondere allo scopo di preservare tale regime e, con esso, le stesse

---

(<sup>13</sup>) Come è nella loro tendenza, secondo la persuasiva interpretazione dell'Aco nello studio pubblicato nel primo numero di questa rivista su *l'Organizzazione internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*.

relazioni pacifiche tra le potenze. In caso diverso la loro debolezza li condannerebbe alla sconfitta al solo manifestarsi di forme pacifiche di tensione tra gli stati, col risultato di aggravare la tensione con le divergenti valutazioni che provocherebbe la sua eliminazione od il suo esautoramento, e con l'inopportuno risorgere, in un momento delicato, di tutti i contrasti di interessi che avessero trovato composizione nella costituzione appunto dell'organismo internazionale.

Non è naturalmente affatto necessario che esso possieda una grande forza militare, tutt'altro <sup>(14)</sup>. È semplicemente necessario che esso sia in grado di sviluppare quelle reazioni immediate ed autonome che impediscano di creare il fatto compiuto, e che servano ad arrestare sui primi passi un eventuale disegno di successive e progressive manomissioni delle condizioni di pace, obbligando chi fosse per quella via a cimentarsi fin dall'inizio contro quell'opposizione rigida che di solito si incontra soltanto quando *l'iter* è perfetto e si è già spalancata la porta della guerra. A reagire contro quei primi passi basta normalmente assai poco, perchè occorre fermare soltanto le pedine del gioco avversario; ma occorre almeno quel poco, ed ecco la necessità di un organismo internazionale che abbia personalità propria e quindi proprie capacità di azione nei confronti degli stati.

L'esigenza di un simile organismo si presenta, oltre che per i canali ricordati e gli « stretti » anche per un solo determinato sistema fluviale: non è invece seriamente proponibile in tesi generale. Sussistono infatti tutte le condizioni tipiche per una tale esigenza nei confronti di quel complesso di vie acquedotti che, per effetto delle canalizzazioni già effettuate o progettate, si estende dal Mare del Nord al Mar Nero e comprende il Reno, la Mosa,

---

(14) Nelle trattative svolte, per mezzo dell'Austria, con la Russia dall'Inghilterra e dalla Francia durante la guerra di Crimea fu proposta la creazione di una forza militare mista per il controllo del delta danubiano. Questo progetto fu però successivamente abbandonato: cfr. HAJNAL, *op. cit.*, p. 26 e ss.

la Schelda e la Mosella, il Danubio, l'Elba e l'Oder con tutti i loro affluenti navigabili ed i canali di collegamento. Il vantaggio di una considerazione unitaria di questo vastissimo sistema idrografico non dipende soltanto dalla maggiore aderenza alle esigenze economiche, ma anche dal maggior equilibrio che ne risulta quanto all'appartenenza dei rispettivi elementi alle diverse sfere regionali, e correlativamente dalle maggiori probabilità che sussistono per la formazione di un accordo tra le potenze interessate. Sì che, in definitiva, non sapremmo oggi vedere molte altre possibilità per la sottrazione delle vie d'acqua interne all'autorità dei rivieraschi, a vantaggio di una forma internazionale di amministrazione, se non nei casi suindicati. Amplessime rimangono invece, naturalmente, possibilità analoghe nell'orbita dei singoli sistemi regionali, ed a vantaggio quindi di forme regionali, più che internazionali, di organizzazione. In particolare è prevedibile che in questo senso giungano ad effetto le proposte ripetutamente avanzate da inglesi e americani, naturalmente accompagnandosi all'amministrazione internazionale una disciplina della libertà di navigazione più aderente alle loro intenzioni, in tutta la sfera in cui si affermano i mezzi economici di pressione e attrazione detenuti dall'America e che può molto sommariamente, e non senza notevoli variazioni di intensità, farsi coincidere con la sfera di estensione degli accordi di Bretton Woods. Nè si potrebbe ritenere azzardata la previsione che un organismo per l'amministrazione internazionale delle vie d'acqua interne venga fuori da uno di quegli organismi creati per sopperire alle necessità di emergenza belliche e post-belliche e che poi talvolta si riproducono in analoghe istituzioni permanenti: e precisamente dall'Organizzazione per i trasporti interni del Centro Europa (ECITO)<sup>(15)</sup>, nella quale è stata tenuta presente anche la convenienza di non tra-

---

(15) Su cui cfr. WEHLE, p. 116 in nota.

securare l'inquadramento della navigazione interna nel problema più ampio dei trasporti in generale <sup>(16)</sup>.

Tuttavia non sembra particolarmente interessante l'ulteriore esame dell'ipotesi di un'organizzazione limitata ad un dato ambito regionale. Si aggiunga che, nelle nostre concezioni, è tutt'altro che apprezzabile la previsione di un eccessivo sviluppo di organismi limitati alle singole sfere regionali, specialmente se essi fossero indirizzati piuttosto a far della sfera un blocco chiuso, anzichè a farne un ponte per il passaggio dai singoli stati sovrani ad un'organizzazione internazionale generale. L'ipotesi di organismi regionali non si presta del resto ad essere esaminata sotto un profilo astratto. Per questo motivo crediamo necessario limitare le ulteriori considerazioni al solo argomento degli organismi per l'amministrazione internazionale, non regionale, delle vie d'acqua interne.

7. Mentre nessun dubbio può sorgere sull'opportunità di mantenere distinti ed autonomi gli organismi per l'amministrazione internazionale dei pochi stretti o canali marittimi per cui essa appare conveniente, può invece ragionevolmente dubitarsi se sia opportuno costituire un solo organismo su tutto il sistema dei fiumi e canali europei dalla Mosa al Danubio, oppure se non sia meglio attenersi più o meno al sistema seguito prima della guerra, con un organismo apposito per ciascuno dei fiumi più importanti, salva naturalmente la novità di una loro dipendenza rispetto ad un organismo superiore. Al riguardo non deve essere trascurata la preoccupazione di assicurare la migliore efficienza tecnica dei futuri organismi internazionali, e per questo motivo pare consigliabile un adeguato decentramento di poteri ed una sufficiente autonomia agli organi locali dell'amministrazione medesima.

Questo decentramento può anche facilitare l'accordo fra

---

<sup>(16)</sup> Cfr. MANCE, p. 12 ss., 25, 37 ss., 109

gli stati interessati, permettendo una più adeguata rappresentanza degli interessi locali nella diversa composizione delle singole sezioni decentrate dell'amministrazione generale. Tuttavia non deve trattarsi altro che di un semplice decentramento: l'esigenza dell'unità complessiva dell'amministrazione va salvaguardata decisamente se non si vogliono frustare i due scopi fondamentali, quello economico e quello politico, che suggeriscono di considerare come un tutto unitario questo sistema di vie acque, e di sottoporlo ad amministrazione internazionale. Salvo il rispetto di questa esigenza di unità, nulla vieta di provvedere con appositi organi locali dell'amministrazione centrale, oltre che per singoli fiumi, anche per la parte più propriamente fluviale, e distintamente, per quella delle foci marittime, come è stato consigliato in base a considerazioni tecniche facilmente comprensibili <sup>(17)</sup>.

Tuttavia il maggior posto fatto nella composizione degli organi decentrati ai rappresentanti degli interessi locali deve trovare il suo limite nella necessità che l'organo conservi un carattere spiccatamente internazionale, senza ridursi ad una commissione di stati rivieraschi; senza di che l'amministrazione internazionale potrebbe rimanere inefficiente, proprio al momento d'emergenza, in uno qualunque dei suoi settori, dove gli interessi o le preoccupazioni politiche locali prendessero il sopravvento sulla cura dell'interesse generale della comunità internazionale. Salvaguardia contro questo pericolo può essere soltanto una composizione istituzionale dell'organo locale che assicuri in esso adeguata rappresentanza agli interessi generali: che rispecchi perciò la composizione medesima dell'organismo centrale, salva la diversa scelta dei rappresentanti degli interessi locali.

Altre caratteristiche strutturali che sarebbe necessario realizzare risultano dalle considerazioni precedenti: soprattutto oc-

---

(17) L'opportunità di una specializzazione dell'*international machinery* è ampiamente considerata dal MANCE, spec. nelle conclusioni a p. 92 ss.

corre dar luogo alla formazione di qualcosa di assai diverso da quelle varie forme di « conferenze diplomatiche » più o meno permanenti in cui si è normalmente esaurito lo sforzo di creare strumenti per la collaborazione internazionale. Questo scopo può essere realizzato per due vie; meglio, va realizzato possibilmente percorrendole tutte e due: dando luogo cioè alla formazione di un ente che abbia una propria personalità internazionale, e che sia inoltre in grado di esercitare una propria diretta autorità su cose e persone nella sfera delle singole sovranità statuali: che abbia cioè anche personalità di diritto pubblico nei singoli ordinamenti statuali.

Per creare un ente dotato di propria personalità internazionale capace di porsi come forza autonoma di fronte agli stati, assolvendo così la funzione di garante di quell'ordinamento fluviale che si sia riusciti a concordare fra gli stati, occorre anzitutto che l'organismo abbia il carattere di una unione di stati provvista di organi sociali, non già soltanto comuni, e sia quindi in grado di esprimere una volontà sua propria, sociale o istituzionale, non già soltanto la volontà comune degli stati membri. Occorre inoltre che l'organismo medesimo abbia una sufficiente indipendenza rispetto alla volontà dei singoli stati, ciò che si ottiene esclusivamente dando agli organi deliberativi dell'unione il sostegno di un apparato di uffici e di forze che sia sufficiente tanto ad evitargli la necessità di inserirsi nell'ordinamento dei singoli stati per poter realizzare ogni sua volontà; quanto a consentirgli di opporre una propria volontà a quella degli stati, senza naturalmente che si debba anche pretendere la sua capacità materiale di prevalere da solo in linea di fatto sulla volontà degli stati. Occorre invece che l'organizzazione sia appunto conformata in modo da poter intrattenere dei rapporti internazionali, da entrare cioè in rapporto con gli stati come un'entità da essi distinta, in modo che l'effettivo suo ingresso nei rapporti internazionali ne conformi e consolidi l'in-

dipendente personalità <sup>(18)</sup>. Su queste basi diventa poi problema specifico, inabborabile da un punto di vista astratto, la decisione sulle precise caratteristiche strutturali ed attribuzioni di tale organismo.

Ma se con la personalità internazionale dell'unione si soddisfa l'esigenza di un organismo capace di imporre agli stati il rispetto del regime concordato, è necessario soddisfare con la sua personalità di diritto pubblico interno nei singoli stati rivaschi le esigenze tecniche che sono il principale motivo della sua opportunità. Occorre che gli stati abbandonino ad essa l'autorità su di una certa parte delle materie relative alla navigazione, e che, nei singoli ordinamenti statuali, sia riconosciuta l'obbligatorietà dei suoi regolamenti, dei suoi provvedimenti e delle sue sentenze, e che le sia inoltre concesso di operare materialmente nella manutenzione della via acquea. Sorvolando ancora sull'indicazione delle opportune attribuzioni specifiche, per non cadere nel generico dell'astrattezza, conviene solo ricordare che è assolutamente da pretendere il diretto contatto dei singoli con le autorità internazionali, e che se ne annullerebbe ogni utilità se fra queste e gli individui, in materia di navigazione, dovesse interporci il diaframma delle autorità locali, salva sempre la possibilità di una loro subordinata utilizzazione.

Appare del resto specialmente auspicabile che si possa realizzare, sia pur soltanto in questa ristretta sede, un diretto rapporto degli individui con un'istituzione internazionale e che, sia pure in un limitato settore, la gelosa sovranità degli stati tollerino di cedere il campo ad un'autorità supernazionale, ad essa riconoscendo autorità in quella stessa sfera in cui si estende la sua normale pretesa all'esclusivo dominio. Le comunicazioni ed i trasporti hanno segnato nella storia il tempo al processo

---

<sup>(18)</sup> Sui necessari requisiti della personalità internazionale, in particolare per le unioni di stati, cfr. ZICCARDI, *La costituzione dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1943, p. 303 ss.

di internazionalizzazione della vita economica e culturale, e sono state costantemente un fattore di progresso per la formazione di un mondo più unito. Pare giusto auspicare all'istituzione internazionale che dovrebbe riaprire alle comunicazioni numerose e fondamentali vie, di iniziare a sua volta sul terreno giuridico il processo di superamento delle forme chiuse tradizionali a vantaggio di una più positiva collaborazione internazionale.

Le possibilità di successo dell'iniziativa sono largamente dipendenti, peraltro, dallo spirito e dalle intenzioni pratiche che la animeranno. L'ostacolo fondamentale e gravissimo, costituito dalla resistenza delle sovranità statuali ad ogni tentativo di limitazione, sarà certo portato piuttosto ad irrigidirsi che a cedere qualcosa se nella progettata internazionalizzazione non si potesse veder altro lato di quello, relativo alle limitazioni dirette e indirette della sovranità, che suscita naturalmente l'antagonismo di questa. Ben diverse possibilità di successo si presentano invece quando quegli aspetti appaiano come il necessario correlato di un sistema di cooperazione internazionale in materia fluviale che, prima di chiedere, offra ad un mondo afflitto dalla miseria, e dagli impacci che esso stesso si pone, larghe possibilità di miglioramento. Ma allora occorre che gli iniziatori del movimento, che sono anche i detentori delle maggiori ricchezze, abbandonino il progetto di farsi della ricchezza un'arma di assoggettamento dei paesi in istato di bisogno, e si accostino alle loro necessità col vero spirito di quella collaborazione internazionale nel cui nome soltanto anche questo, come tanti altri problemi, potrà essere risolto. Soprattutto nella supposizione di simili intenzioni è possibile suggerire l'opportunità di coronare l'edificio della disciplina della navigazione interna con un ufficio internazionale, il quale si preoccupi di assicurare la collaborazione internazionale in tutti i casi in cui possa esserne maggiore il bisogno, anche al di fuori delle ipotesi di amministrazione internazionale.

Se desiderato dagli stati come strumento di ricostruzione, un ufficio internazionale potrebbe agevolmente nascere e svilupparsi con tutta una serie di attribuzioni che, oltre a dare unità al regime internazionale della navigazione interna, aprirebbe la via ad ulteriori e più completi sviluppi del principio di internazionalizzazione. Sue funzioni potrebbero essere pertanto: di coordinare le diverse amministrazioni nazionali dei rivieraschi o internazionali in vista degli interessi generali della navigazione interna; di emanare le disposizioni generali di carattere tecnico e giuridico per assicurare l'uniformità delle caratteristiche fisiche delle vie acquee e dei regolamenti locali sui natanti, il personale e le merci; di provvedere coi propri fondi al finanziamento dei lavori di miglioramento, all'apertura di nuove vie acquee, ed anche alla semplice manutenzione quando lo stato rivierasco si trovi in condizioni di particolare povertà; di decidere la ripartizione fra gli stati, interessati ad un dato lavoro, delle rispettive quote di partecipazione al costo e di stabilire il contributo speciale a carico degli stati particolarmente avvantaggiati; di decidere in prima istanza i ricorsi di privati contro le decisioni delle giurisdizioni locali per le vie d'acqua soggette ad amministrazione nazionale, ed in seconda istanza i ricorsi contro le decisioni delle commissioni rivierasche o internazionali; di esercitare infine opera di conciliazione nelle controversie fra stati o eventualmente anche di deciderle in prima istanza, salvo ricorso successivo alla Corte internazionale di giustizia o ad altro organo delle Nazioni Unite <sup>(19)</sup>.

---

<sup>(19)</sup> Il problema di assicurare la libertà di navigazione anche quando intervenga stato di guerra fra gli stati partecipanti all'amministrazione internazionale delle vie acquee interne e conseguentemente l'opportunità di predisporre la neutralizzazione del corso d'acqua, mi sembra che abbia perso un reale interesse pratico, mentre diversamente si poteva dire nel secolo scorso come dimostra, ancora una volta, l'interessante storia del Danubio durante le guerre locali del 1876-77, e del 1885, oltre all'importanza preminente riconosciuta costantemente a questo problema dalle potenze interessate al regime danubiano.

