

B) Ambito soggettivo di efficacia dei trattati

78. Parere consultivo della Commissione di giuristi incaricata dalla Società delle Nazioni del 5 settembre 1920 nel caso delle Isole d'Aland (Svezia c. Finlandia).

Nel luglio 1920 il Consiglio della Società delle Nazioni fu investito di una controversia tra la Finlandia e la Svezia concernente, tra l'altro, gli obblighi di smilitarizzazione delle Isole d'Aland. Poiché non era ancora in funzione la Corte permanente di giustizia internazionale, il 12 luglio 1920 il Consiglio chiese, con il consenso dei due Stati controvertenti, un parere ad una Commissione internazionale composta da tre esperti di diritto internazionale (F. Larnaude, A. Struycken e M. Huber). La Svezia sosteneva che la Russia, sotto la cui sovranità le Isole d'Aland erano passate nel 1809, si fosse impegnata con una Convenzione conclusa a Parigi il 30 marzo 1856 con la Francia e la Gran Bretagna — accollandosi una «servitù» reale — a non fortificare e a mantenere demilitarizzate le Isole in questione, servitù che a suo avviso avrebbe poi vincolato (non solo la Russia, ma) anche la Finlandia nel momento in cui quest'ultima dopo la prima guerra mondiale, costituendosi come Stato indipendente e acquistando la sovranità sulle Isole, aveva «ereditato» dalla Russia l'obbligo di smilitarizzazione ed in particolare l'avrebbe vincolata (non solo nei confronti della Francia e della Gran Bretagna ma anche) nei confronti della Svezia, pur non essendo essa parte della Convenzione del 30 marzo 1856¹.

Nel suo parere consultivo del 5 settembre 1920, la Commissione di giuristi ha innanzi tutto osservato, contro la tesi avanzata dalla Svezia secondo cui la demilitarizzazione delle Isole d'Aland costituiva una servitù reale, che «l'esistenza di servitù internazionali, nel senso proprio e tecnico del termine, non è generalmente ammessa; essa in particolare è stata contestata dalla Corte di arbitrato nella sua sentenza del 7 settembre 1910 nel caso delle *Zone di pesca della costa Nord-Atlantica*» (p. 16). Infatti, secondo la Commissione, «chi sostiene che le servitù reali, simili a quelle del diritto civile, possano esistere tra Stati, si imbatte nella difficoltà di individuare un "*praedium dominans*" in rapporto al "*praedium servens*" rappresentato dalle Isole d'Aland». In ogni caso «il territorio svedese non potrebbe certo essere considerato come il territorio dominante, dal momento che la Svezia non è né parte alla Convenzione o al Trattato del 1856, né è persino menzionata in tali atti» (p. 17).

Con riguardo al «carattere europeo» della Convenzione di Parigi del 30 marzo 1856, la Commissione ha osservato che «si potrebbe ritenere che si tratti nella specie soltanto di un'assicurazione data dalla Russia alla Francia e alla Gran Bretagna dalla quale tali due Potenze avrebbero potuto in ogni momento sciogliere la Russia». Senonché «l'esame delle condizioni politiche nelle quali siffatto accordo è intervenuto mostra che la

¹ In *Official Journal, Special Supplement* No. 3, London, ottobre 1920, pp. 16-19.

Convenzione ha, in realtà, una portata molto più generale». Ad avviso della Commissione «è certo che i trattati conclusi a Parigi tra le Potenze e la Russia oltrepassavano la portata di interessi puramente svedesi», trattandosi «in effetti di un interesse europeo derivante dalla grande importanza strategica dell'arcipelago d'Aland», un carattere che «risulta in particolare dalla redazione del 5° punto dei preliminari del trattato del 1856, contenente le seguenti parole: "Le Potenze belligeranti si riservano il diritto di creare, nell'interesse europeo, le condizioni particolari..."». Del resto, ha proseguito la Commissione, «il Protocollo del 3° incontro del Congresso di Parigi ci fa sapere che la prima di tali particolari condizioni fu proprio la domanda delle Potenze alleate che la Russia non potesse più ormai ricostruire o creare alcun impianto navale o militare nelle Isole d'Aland» e «questo carattere europeo è altresì confermato dal testo stesso del preambolo della Convenzione del 30 marzo 1856 che prevede espressamente: "Le alte potenze contraenti, volendo estendere al mar Baltico l'accordo così felicemente ristabilito tra loro in Oriente, e consolidare così i benefici della pace hanno deciso..."». A ciò doveva aggiungersi che era proprio «in quanto si trattava di un interesse europeo che il Congresso ha dichiarato nell'articolo 33 del Trattato di Pace che la Convenzione sulla smilitarizzazione delle Isole d'Aland "è e resta annessa al presente Trattato e avrà la stessa forza e valore che avrebbe avuto se ne avesse fatto parte"». Secondo la Commissione «attraverso l'articolo 33 e nonostante la richiesta contraria della Russia, si facevano intervenire Potenze che «non avevano preso parte ai fatti di guerra dei quali il Baltico era stato teatro"». Si è quindi «voluto creare, attraverso la Convenzione sulla smilitarizzazione d'Aland, un "diritto pubblico europeo", come se ne è creato attraverso altre disposizioni del Trattato del 1856». In effetti, «le Potenze... in numerosi casi dal 1815, e in particolare al momento della conclusione di Trattati di Pace, hanno cercato di stabilire un vero diritto oggettivo, veri e propri statuti politici, i cui effetti si fanno sentire anche al di fuori della cerchia delle parti contraenti». In particolare, «nella specie, l'interesse internazionale permanente che esige il mantenimento della situazione creata nel 1856, si è manifestato anche dopo la costituzione della Finlandia in Stato indipendente, in particolare attraverso l'accordo del 30 dicembre 1918, relativo alla demolizione delle fortificazioni erette dalla Russia nelle Isole d'Aland, concluso fra tre delle Potenze più direttamente interessate in ragione della loro situazione geografica — la Svezia, la Finlandia e la Germania» (p. 17). Ammettendo dunque «che le disposizioni del 1856 riguardo alle Isole d'Aland abbiano il carattere di un regolamento di interessi europei, diviene evidente che tale regolamento non possa essere abolito o modificato né mediante atti unilaterali di una Potenza qualsivoglia, né mediante convenzioni soltanto tra alcune delle Potenze firmatarie degli atti del 1856 che sono ancora parti al trattato» (p. 18).

Quanto alla posizione della Russia, la Commissione ha precisato che «quale parte contraente, la Russia è rimasta vincolata dagli accordi del 1856 e non ha potuto liberarsi di tali obblighi, né affrancarne la Finlandia allorché ha riconosciuto l'indipendenza di quest'ultima». D'altra parte, «poiché il possesso delle Isole è passato ad un altro Stato, la Russia può ora avvalersi, quale parte interessata, dello statuto creato con le disposizioni del 1856» (p. 18).

Rispetto alla posizione della Finlandia, la Commissione ha osservato che «l'obbligo di riconoscere le disposizioni del 1856 e di conformarsi si imporrebbe di pieno diritto se si ammettesse che si tratta nella specie di una servitù reale», ma poteva giungersi «ad una conseguenza analoga adottando il punto di vista espresso sopra che si tratti in

effetti di un regolamento positivo di interessi europei e non di semplici obblighi politici individuali e soggettivi». Infatti, «dichiarandosi indipendente e reclamando per tale motivo il suo riconoscimento come persona di diritto internazionale, la Finlandia non può sottrarsi agli oneri che le derivano da tale regolamento di interessi europei». Secondo la Commissione «in ogni atto di riconoscimento, occorre in effetti sottintendere la riserva che lo Stato riconosciuto rispetterà gli obblighi che risultano a suo carico sia dal diritto internazionale generale che dai regolamenti internazionali relativi al suo territorio» (p. 18).

Per quanto riguarda la Svezia, «essa senza dubbio non ha un diritto contrattuale al rispetto delle disposizioni del 1856 dal momento che non è firmataria», né «può... avvalersi di tali disposizioni come parte terza a favore della quale i contraenti avrebbero creato un diritto convenzionale, dato che, quale che sia in generale la possibilità di creare in una convenzione internazionale un diritto a favore di un terzo, sembra proprio che tale eventualità non possa affatto essere ammessa nella specie, tenuto conto che la Convenzione del 1856 non fa alcuna menzione della Svezia, né nel senso che debba invocare direttamente un diritto nelle sue disposizioni, né nel senso che debba trarre vantaggio da tali disposizioni». Tuttavia, «in ragione del carattere oggettivo del regolamento della questione delle Isole d'Aland mediante il Trattato del 1856, la Svezia può, come Potenza immediatamente interessata, reclamare il rispetto delle disposizioni di tale Trattato finché le parti contraenti non l'abbiano abrogato» e «ciò è tanto più vero in quanto la Svezia ha sempre rivendicato questo diritto e non le è stato mai contestato dalle Potenze firmatarie» (pp. 18-19). La Commissione ha aggiunto che «se si considera l'ipotesi in cui la Svezia stessa entri in possesso delle Isole d'Aland, essa resterebbe vincolata dalle disposizioni del 1856 per le stesse ragioni che le permettono in questo momento di invocare tali disposizioni». Infatti, «benché la Svezia sia stata la Potenza più direttamente interessata al divieto di fortificare le Isole d'Aland al momento in cui tale divieto fu stabilito, sarebbe inammissibile considerare detto divieto come suscettibile di perdere la sua ragion d'essere applicando per analogia la regola dell'estinzione delle servitù reali in seguito alla confusione dei fondi dominante e servente». Nell'ipotesi considerata, «la Finlandia acquisterebbe un interesse alla smilitarizzazione delle Isole tanto ampio quanto quello di cui può avvalersi attualmente la Svezia». In breve, secondo la Commissione, «la ragione superiore che si trova alla base delle disposizioni del 1856 è in effetti il desiderio di impedire che possa essere acquisita un'influenza troppo grande da parte della Potenza che possiede il punto strategico così importante dell'arcipelago d'Aland», una ragione che «mantiene tutto il suo peso quali che siano i cambiamenti territoriali che possano aver luogo» (p. 19).

La Commissione ha così concluso che «le disposizioni della Convenzione e del Trattato di Pace del 30 marzo 1856 concernenti la smilitarizzazione delle Isole d'Aland sono ancora in vigore» e che esse «sono state stabilite nell'interesse europeo e hanno creato per le Isole d'Aland uno statuto internazionale particolare dal punto di vista militare» con la conseguenza che «fino al momento in cui tali disposizioni non siano validamente sostituite da altre, ciascuno Stato interessato è in diritto di reclamare che esse siano rispettate» e che «ogni Stato che possieda le Isole deve conformarsi agli obblighi che gli derivano dal sistema di smilitarizzazione mediante tali disposizioni» (p. 19).

79. Sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale del 17 agosto 1923 nel caso *Wimbledon* (Francia, Giappone, Gran Bretagna e Italia c. Germania).

Il 26 gennaio 1923 i governi britannico, francese, italiano e giapponese avevano adito la Corte permanente di giustizia internazionale per sottoporle una controversia contro la Germania, accusata di avere rifiutato il passaggio della nave a vapore *Wimbledon* nel Canale di Kiel. La nave inglese *Wimbledon* era stata noleggiata il 28 gennaio 1919 da una società francese, *Le Affrèteurs réunis* e aveva successivamente caricato a bordo nel porto di Salonico, 4.200 tonnellate di munizioni e di artiglieria da consegnare alla base navale polacca a Danzica. Il 21 marzo 1921, presentatasi all'entrata del Canale di Kiel, il Direttore del Canale si era rifiutato di farla passare in ottemperanza alle «ordinanze di neutralità» emanate dal governo tedesco in connessione con la guerra russo-polacca, allora in corso. Il giorno successivo l'ambasciatore francese a Berlino protestava contro tale rifiuto chiedendo al governo tedesco di permettere il passaggio alla nave in conformità con l'art. 380 del Trattato di pace di Versailles del 18 gennaio 1919. Il governo tedesco rispondeva di non poter permettere ciò alla luce delle «ordinanze di neutralità» da esso emanate, che proibivano il transito di cargo di questo tipo diretto ai paesi belligeranti, aggiungendo peraltro che l'art. 380 del trattato di Versailles non lo vietava².

Nella sua sentenza del 17 agosto 1923, la Corte permanente di giustizia internazionale ha affermato che una risposta alla questione se le autorità tedesche fossero autorizzate a negare il passaggio nel Canale di Kiel, si rintracciava nelle disposizioni dedicate al suddetto canale contenute nel Trattato di Versailles, nella Parte XII, intitolata «Porti, Corsi d'acqua navigabili e Ferrovie», Sezione VI. In particolare, secondo la Corte, l'art. 380 è «di carattere generale e perentorio» nel dichiarare che «il Canale di Kiel e i suoi accessi saranno mantenuti liberi e aperti alle navi commerciali e alle navi da guerra di tutte le nazioni in pace con la Germania su basi di completa eguaglianza» (p. 21). A tale riguardo, la Corte ha rilevato che dai termini categorici con i quali l'art. 380 è stato formulato, si ricavava che «il canale [di Kiel] ha cessato di essere un corso d'acqua navigabile interno e nazionale il cui utilizzo da parte delle navi di Stati diversi dallo Stato rivierasco, è lasciato interamente alla loro discrezione» con la conseguenza che esso «è diventato un corso d'acqua navigabile internazionale diretto a fornire... un più agevole accesso al Baltico a beneficio di tutte le nazioni del mondo». In base a tale nuovo regime, il Canale di Kiel «deve essere aperto, su basi di eguaglianza, a tutte le navi, senza nessuna distinzione tra navi da guerra e navi commerciali, ma con un'espressa condizione, e cioè, che queste navi appartengano a nazioni che sono in pace con la Germania» (p. 22). La Corte ha quindi riconosciuto il diritto della Germania a difendersi contro i suoi nemici «anche attraverso il rifiuto di permettere alle loro navi di passare attraverso il canale» (p. 23).

Tuttavia, «l'intenzione degli autori del Trattato di Versailles di facilitare l'accesso al Baltico attraverso l'istituzione di un regime internazionale» appariva ancora più chiaro se si confrontava l'art. 380 con le altre disposizioni contenute nella Parte XII del medesimo trattato. In proposito, la Corte ha sottolineato che «una speciale sezione è stata creata alla fine della Parte XII... esclusivamente dedicata al Canale di Kiel». La diffe-

² In http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_01/03_Wimbledon_Arret_08_1923.pdf (CPJI Publ., Serie A, n. 1, 1923, pp. 15-34).