

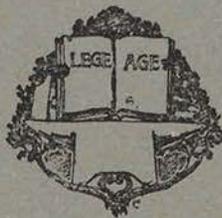
E. CATELLANI

Prof. nella R. Università di Padova

I PRIVILEGI DEGLI STRANIERI
IN ORIENTE E NELL' ESTREMO ORIENTE

CONDIZIONE ATTUALE E TENTATIVI DI RIFORMA.

ESTRATTO dalla RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE, Vol. IV, Fasc. I-II



ATHENÆUM
ROMA — MCMXV.

R. Biblioteca Universitaria
* PADOVA *

MISCELLANEA

1752 in 8°

N. 21

137 1752 in 8^o / 21

R. Biblioteca Universitaria
* PADOVA *
MISCELLANEA
1752 in 8^o
N. 21

E. CATELLANI

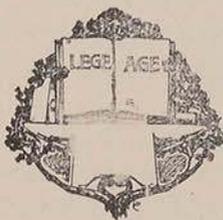
Prof. nella R. Università di Padova

YUV 0564 352

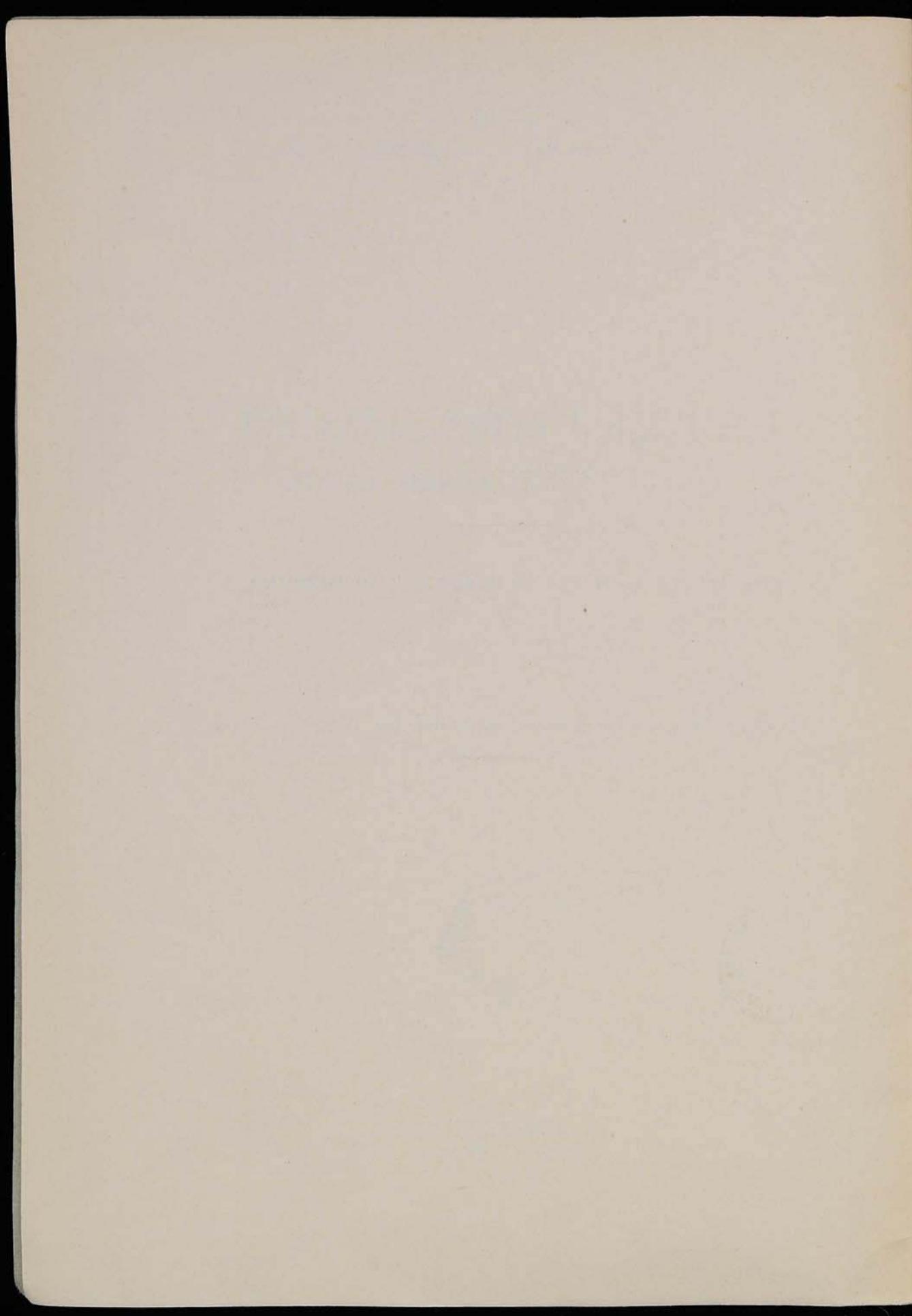
I PRIVILEGI DEGLI STRANIERI
IN ORIENTE E NELL'ESTREMO ORIENTE

CONDIZIONE ATTUALE E TENTATIVI DI RIFORMA.

ESTRATTO dalla RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE, Vol. IV, Fasc. I-II



ATHENÆUM
ROMA — MCMXV.



La condizione giuridica degli stranieri nei paesi dell'Oriente islamico, differisce da quella vigente nell'Estremo Oriente, così sotto il rispetto della quantità e della intensità dei privilegi, come sotto quello della storia del loro conseguimento e del loro sviluppo.

In Oriente i privilegi sono attualmente meno numerosi e meno ampi; e, pur nella loro ampiezza attuale, sono stati il risultato, non già delle sole concessioni e stipulazioni originarie, ma anche, in parte notevole, di concessioni successive e della consuetudinaria interpretazione estensiva delle une e delle altre. Nell'Estremo Oriente invece la condizione privilegiata degli stranieri ha avuto origine contemporanea alla loro stessa riammissione nel territorio, ed è stata immediatamente tale da lasciar insoddisfatte ben poche pretese di quei residenti. I privilegi degli stranieri non sono dunque stati in Estremo Oriente il risultato lentamente conseguito d'un lungo procedimento storico, ma vi son derivati d'un tratto da precise stipulazioni tra la Cina e i paesi vicini da una parte e le nazioni di cultura europea dall'altra. Ed in così breve tempo e per effetto di patti così agevolmente ottenuti, quei privilegi hanno raggiunto in Cina un'estensione molto maggiore di quella che non avessero assunto, dopo più di quattro secoli d'applicazione e di sviluppo, i privilegi che la Turchia s'è indotta ora ad eliminare come ostacolo incompatibile coll'esercizio dei suoi diritti di sovranità.

Tale diversità fra i due sistemi di rapporti risulta evidente anche da una sommaria considerazione comparativa.

Nelle relazioni con la Turchia, l'esclusiva competenza delle magistrature nazionali a giudicare delle controversie civili e commerciali fra stranieri appartenenti al medesimo Stato, risultava esplicitamente da tutte le Capitolazioni, a cominciare dalle più antiche; e nella Capitolazione accordata alla Francia nel 1740 era così formulata nell'articolo 26: « s'il arrive quelque contestation entre les Français, les Ambassadeurs et les Consuls en prendront connaissance et en décideront, selon leurs us et coutumes, sans que personne puisse s'y op-

poser »¹. Tale disposizione era riprodotta nell'art. 8 del Trattato sardo-ottomano del 1823 che stabiliva: « Quelle differenze e quei processi che nasceranno fra i sudditi sardi, saranno esaminati e giudicati dai loro Ministri e Consoli ». Ma nei rapporti fra stranieri di diversa nazionalità, la competenza consolare non fu accettata dalla Turchia colla rapidità sperimentata più tardi nell'Estremo Oriente. La capitolazione francese del 1740 cominciava per lasciare in facoltà delle parti di preferire in tal caso l'una o l'altra giurisdizione². La regola del ricorso esclusivo alla giurisdizione consolare nei litigi fra stranieri di diversa nazionalità, secondo il criterio di prevalenza del fóro del convenuto, venne sviluppandosi successivamente per via di consuetudine costante delle parti; e così la disposizione dell'articolo 42 della Capitolazione del 1740, come la sua interpretazione, si applicavano alla Russia per effetto di un'eguale norma sancita nell'articolo 58 della Capitolazione del 1783, ed agli altri Stati per effetto della clausola della nazione più favorita.

Nei litigi fra europei ed indigeni, la Capitolazione con la Francia del 1740 proclamava, a qualunque nazione appartenesse il convenuto, la competenza ottomana. Soltanto poneva la condizione che (art. 26) « si quelqu'un avait un différend avec un marchand français, et qu'ils se portassent chez le *cadì*, ce juge n'écouterà point leur procès, si leur drogman Français ne se trouve présent, et si cet interprète est occupé pour lors à quelque affaire pressante, on différera jusqu'à ce qu'il vienne; mais aussi les Français s'empresseront de le représenter sans abuser du prétexte de l'absence de leur drogman ».

Nei processi fra europei e indigeni, la giurisdizione territoriale era dunque salvaguardata, e la presenza del dragomanno della nazione cui apparteneva la parte straniera era richiesta soltanto perchè quella non mancasse di un interprete in una procedura condotta in linguaggio da essa probabilmente ignorato. Pur mantenendo la giurisdizione turca nei procedimenti misti, coll'assistenza di un dragomanno della parte forestiera, erano poi riservati al giudizio del Divano imperiale a Costantinopoli i processi nei quali si fosse trattato di

¹ V. NORADUNGHIAN, *Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman*, vol. I, n. 32, pag. 285, Paris, Pichon, 1897.

² Art. 42. « S'il arrive que les consuls et les négociants français aient quelques contestations avec les consuls et les négociants d'une autre nation chrétienne, il leur sera permis, du consentement et à la réquisition des parties, de se pourvoir par devant leurs ambassadeurs qui résident à ma Sublime Porte; et tant que le demandeur et le défendeur ne consentiront pas à porter ces sortes de procès par devant les pachas, cadis, officiers, ou douaniers, ceux-ci ne pourront pas les y forcer ni en prendre connaissance ».

un valore superiore ai 4000 aspri¹. Più tardi le difficoltà del ricorso a Costantinopoli, derivanti dalla quantità di tali processi, fecero cadere in dissuetudine anche questa regola; dalla quale però le Potenze europee hanno potuto derivare un argomento per limitare altrimenti la competenza dei giudici ottomani in tali processi misti. In tal guisa si è potuto arrivare a tre ordini di limitazioni, relative² al tribunale competente, alla procedura ed alla esecuzione delle sentenze. Quanto al tribunale non è restato sempre competente quello normalmente competente negli stessi casi a giudicare le controversie fra sudditi ottomani. Della antecedente disposizione convenzionale che riservava al Divano imperiale il giudizio delle contestazioni miste superiori al valore di 4000 aspri, i governi europei fecero valere il lato negativo, cioè l'esclusione dei tribunali comuni ottomani. E si ottenne il ricorso ai tribunali di commercio misti istituiti nel 1860 e costituiti da un presidente e due assessori ottomani e due assessori stranieri. In materia commerciale la competenza di tali corti è generale nei litigi fra stranieri ed ottomani. In materia civile la loro competenza non sostituisce quella di diritto comune se non nei processi per valore superiore a mille piastre, e dalle loro decisioni è possibile il ricorso al tribunale misto di appello di Costantinopoli, contro le decisioni del quale non è ammesso ricorso per Cassazione.

Tale competenza dei tribunali civili comuni ottomani e misti, è limitata in materia di statuto personale, che resta riservata alla giurisdizione personale del convenuto, e quindi, nel caso di convenuto straniero, alla sua giurisdizione consolare.

Quando poi le giurisdizioni ottomane siano sole competenti, la loro funzione giurisdizionale non si esplica nei processi misti così liberamente come in quelli fra ottomani; perchè la parte straniera ha diritto d'essere assistita davanti a quella dal proprio console o da un dragomanno del consolato, la cui assistenza, o per lo meno la cui possibilità di assistenza agli atti della procedura, è condizione della legalità della procedura stessa. Finalmente l'esecuzione delle sentenze e degli atti giudiziari non può farsi, in confronto di stranieri, senza l'autorizzazione e l'assistenza dell'autorità consolare straniera.

In materia penale, la giurisdizione nazionale dello straniero non esclude, quando il reato sia commesso contro un ottomano, o contro lo Stato ottomano, la giurisdizione territoriale, limitata in modo ana-

¹ Capitolazione del 1740, art. 60 e Trattato sardo-ottomano, art. 8. - L'aspro equivaleva nel 1773 ad un centesimo e mezzo.

² V. G. PELISSIÉ DU RAUSAS, *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, Tome premier, Paris, Rousseau, 1902, pag. 440 e segg.

logo a quanto avviene per la giurisdizione civile nei processi fra ottomani attori e convenuti stranieri. Se il reato è commesso in Turchia da uno straniero contro un suo connazionale, la Capitolazione colla Francia del 1740 riservava (art. 15) il giudizio agli ambasciatori o consoli dell'imputato: « sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard »; e la convenzione di commercio e di navigazione colla Russia, del 21 giugno 1783, disponeva¹ che « si des sujets russes commettent entre eux quelque meurtre ou tout autre délit, l'examen de l'affaire sera du ressort du Ministre ou du Consul de Russie, qui la jugeront suivant leurs lois et coutumes, sans qu'aucune autorité ottomane ait à s'y ingérer aucunément ».

Nei casi di reati commessi fra stranieri di diversa nazionalità, la giurisdizione consolare non era prescritta dalla lettera delle capitolazioni; ma la consuetudine venne attribuendo la competenza a giudicarli alla magistratura nazionale dell'imputato. Quando invece il reato metta di fronte un indigeno ed uno straniero, se il primo è imputato, resta esclusiva la giurisdizione turca. Se è imputato uno straniero, tutte le Capitolazioni dimostrano che il diritto di giurisdizione è pur esclusivamente riservato dall'impero ottomano alle sue corti di giustizia. Resta dunque sempre competente, secondo i Trattati, la giurisdizione turca. Ma a cominciare dalla Capitolazione francese del 1740 (art. 65) e dal Trattato colla Russia del 1783 (art. 74), era disposto che « les Cadis et autres officiers de la Sublime Porte ne jugeront l'affaire qu'en présence du Ministre ou du Consul, ou de ceux qu'ils auront délégués à cet effet », e il trattato colla Sardegna del 1823 (art. 9) ammetteva che lo straniero « colpevole di qualche delitto, fosse, col concorso del proprio Ministro o Console, condannato a quelle pene e castighi che avrà meritati ».

Le perquisizioni non possono avvenire senza il consenso o l'assistenza del console;² ma nel 1868 si è stabilito che, quando il suddito straniero abiti a più di nove ore di distanza dal Consolato, gli agenti della forza pubblica possano, in caso d'urgenza, penetrare nella di lui dimora, stendendo però processo verbale e comunicandolo al Consolato³.

¹ Art. 72, v. NORADUNGHIAN, *loc. cit.*, pag. 371.

² Art. 70 della Capitolazione del 1740.

³ Protocollo Bourée del 9 giugno 1868. V. NORADUNGHIAN, vol. III, pag. 271-274. « Dans les localités éloignées de neuf heures ou de plus de neuf heures de marche de la résidence de l'Agent consulaire, les Agents de la force publique pourront, sur la réquisition de l'autorité locale et avec l'assistance de trois membres du conseil des anciens de la commune, pénétrer dans la demeure d'un sujet

Tanto però per la partecipazione dell'autorità consolare alle perquisizioni, quanto per la sua assistenza al processo, il punto di vista sostenuto dalla Turchia è diverso da quello cui si sono attenuti sovente gli Stati Europei. La prima ragionevolmente sosteneva che l'autorità consolare dovesse, nell'un caso e nell'altro, esser *messa in condizione* di poter sorvegliare l'azione delle autorità locali, senza che le fosse consentito di arrestarne l'azione colla resistenza passiva della negligenza. Dalle Rappresentanze europee si sostenne invece che la partecipazione effettiva del console dovesse ritenersi una condizione perchè le autorità turche potessero rispettivamente agire e giudicare.

In Persia è riconosciuta per i delinquenti la competenza territoriale dal Trattato di Turkmantchai colla Russia del 1828 (art. 8); ma l'efficacia di tale disposizione è stata praticamente annullata stipulando la estradizione alla Russia del condannato russo¹ per l'espiazione della pena.

Tutto ciò che in Turchia è un favore, o parziale e limitato, o del tutto dipendente dal beneplacito dell'autorità territoriale, è diventato in Egitto, per effetto degli sviluppi dell'uso o piuttosto della costanza di un abuso, un privilegio degli stranieri, come in Cina. Le Potenze europee cominciarono ad usurpare in Egitto la personalità della giurisdizione penale sui propri sudditi, nel primo periodo di governo di Mehemet Ali; e questo principe legittimò tale abuso per ingraziarsi le Potenze del cui favore avea bisogno nelle proprie lotte contro la Porta. Sicchè in quel territorio, anche dopo la riforma giudiziaria del 1875, limitata in materia penale la competenza delle nuove magistrature miste a giudicare gli stranieri, alle sole contravvenzioni di polizia commesse da loro, ed ai reati commessi contro gli stessi Tribunali misti, la competenza penale dei Tribunali con-

étranger sans être assistés de l'Agent consulaire, mais seulement en cas d'urgence et pour la recherche ou la constatation du crime de meurtre, de tentative de meurtre, d'incendie, de vol à main armée ou avec effraction, ou de nuit dans une maison habitée, de rebellion armée et de fabrication de fausse monnaie, et ce, soit que le crime ait été commis par un sujet étranger ou par un sujet ottoman, et soit qu'il ait eu lieu dans l'habitation de l'étranger, ou en dehors de cette habitation et dans quelque autre lieu que ce soit.

« Ces dispositions ne sont applicables qu'aux parties de la propriété qui constituent la demeure telle qu'elle a été définie plus haut (on entend par demeure la maison d'habitation et ses attenances, c'est à dire les communs, cour, jardin et enclos contigus, à l'exclusion de toutes les autres parties de la propriété). En dehors de la demeure, l'action de la police s'exercera librement et sans réserve ».

¹ Cfr. art. 175 del Codice Penale Russo. V. anche Trattato italo-persiano del 27 settembre 1862, art. 5, ultimo alinea, che in tale materia si riferisce genericamente ai rapporti colla nazione più favorita.

solari è restata quale era prima dell'istituzione dei tribunali misti, vale a dire assoluta, quando il delinquente sia straniero. Le denunce, o direttamente o col mezzo dell'autorità locale, devono essere portate davanti alla magistratura consolare, che giudica applicando le proprie leggi, o rimette, dopo l'istruttoria, l'imputato a quell'autorità giudiziaria della patria che sia competente secondo le leggi di quest'ultima ¹.

Ciascuna di queste norme limita l'esercizio delle funzioni amministrative e giudiziarie dello Stato orientale; ma tutte insieme costituiscono per gli stranieri, specialmente in Turchia, una somma di privilegi e, per lo Stato che li ospita, una somma di limiti e di inibizioni, minori di quelli che derivavano per la Cina, fino dai primi Trattati stipulati da quello Stato nel secolo scorso con le Potenze occidentali.

L'inviolabilità personale è garantita agli stranieri dai trattati e dagli usi dell'Impero ottomano, ma si ammette l'arresto per opera dell'autorità locale in caso di flagrante delitto o di autorizzazione del Console rispettivo, che conserva pure, in confronto dei propri concittadini, la facoltà di decretare l'espulsione. L'immunità locale è ammessa in Turchia a favore delle abitazioni degli europei; ma d'un lato è riconosciuto l'impero delle leggi ottomane relative al diritto di proprietà sugli immobili da loro posseduti, dall'altro è attribuita all'autorità locale la facoltà di procedere a perquisizioni col concorso del console, e in certi casi ² anche senza il di lui concorso; e gli immobili posseduti da stranieri come non sono sottratti all'impero, della legge, così non sono sottratti alla giurisdizione territoriale.

Sono tutti limiti che rendono più tollerabili, per un paese non europeo, i privilegi degli stranieri, limiti che, in Egitto, hanno trovato nella Riforma del 1875 una espressione sistematica, corrispondente alla retta azione della giustizia, ed al vantaggio così degli indigeni e dello Stato come degli stessi stranieri, coll'affidare ai tribunali misti tutti i processi misti di materia civile e commerciale, e tutte le azioni reali immobiliari. Ma nella stessa Turchia, dove invano il Governo avea tentato varie volte di ottenere dalle Potenze il consenso ad una riforma analoga, la condizione dello Stato e dei suoi poteri giurisdizionali in confronto degli stranieri è stata finora più favorevole che non sia nei paesi dell'Estremo Oriente dove esiste la giurisdizione consolare.

¹ V. art. 52 e 55 del Regolamento egiziano di polizia del 1861.

² V. pag. 6 e 7.

Tuttociò spiega, se pur per tutti egualmente non giustifica, la aspirazione degli Stati dell'Estremo Oriente a liberarsi dai privilegi consolari ed a far rientrare gli stranieri dimoranti nel loro territorio nell'orbita del diritto comune. Assunto questo oltremodo difficile, perchè richiede, per essere effettuabile, nello Stato che vi aspira, la trasformazione delle leggi, delle magistrature e degli usi, così da corrispondere alle esigenze d'una convivenza sociale europea; ed oltre a ciò dipende dal consenso e dalla rinuncia degli Stati europei che hanno imposto tali limitazioni nell'esercizio della sovranità allo Stato orientale e ne godono i benefici. Anche il Giappone, dopo la trasformazione dei suoi ordinamenti giuridici e sociali in senso europeo, e l'acquisto di quelli che avrebbero potuto definirsi i titoli per domandare la riduzione degli stranieri nell'orbita del suo diritto comune, non ha durato poca fatica per ottenere l'adesione delle varie Potenze; ed è lecito dubitare che le difficoltà sarebbero state molto maggiori, se intanto quell'impero non avesse sviluppato una grande forza militare, e alla prova non ne avesse dimostrata la efficacia.

È sempre difficile che l'investito d'un privilegio vi rinunci; difficilissimo poi quando quel privilegio sia comune a molti Stati nei rapporti con un altro Stato, e crei fra quelli in confronto di questo una solidarietà di interessi in contrasto coll'interesse suo. Sotto l'influenza di tale solidarietà, è venuta costituendosi una dottrina che potrebbe dirsi ormai, per la costanza delle sue applicazioni pratiche, di diritto comune. I privilegi e le immunità degli stranieri nei paesi d'oriente derivano dalla concorrenza di una pretesa dei loro Stati rispettivi e di una rinuncia dello Stato che li ospita, e costituiscono per questo una limitazione di carattere personale, che ha la sua incidenza nella esplicazione delle attitudini sovrane dello Stato stesso. Quei diritti sono pretesi, concessi e fatti valere in un territorio, soltanto per effetto delle condizioni peculiari dello Stato al quale quel territorio appartiene. Ne deriva la conseguenza che, se un territorio appartenente ad uno Stato europeo passasse sotto la sovranità di uno Stato soggetto al regime delle capitolazioni, tale regime vi sarebbe tosto applicabile. Per converso se un territorio, che apparteneva ad uno Stato orientale passa sotto la sovranità di uno Stato europeo, i privilegi degli stranieri e dei loro consoli, vi si estinguono senza bisogno di rinuncia da parte degli Stati che ve li godevano. E il mutamento nell'uno e nell'altro senso avviene nei due casi anche indipendentemente da una assoluta assimilazione del territorio novellamente acquistato con quello dello Stato che lo acquista, ed anche nel caso della sua annessione a titolo di colonia o di dipendenza; appunto

perchè quei limiti costituiscono una diminuzione degli attributi sovrani dello Stato cui apparteneva o cui viene ad appartenere quel territorio, diminuzione giustificata dall'indole dello Stato, della sua civiltà e del suo apparato legislativo e giudiziario. E perciò quei limiti, lo Stato che vi è soggetto, li porta insieme colla sua sovranità nei nuovi territori, e lo Stato che non vi è soggetto li elimina colla espansione della propria sovranità dai nuovi territori acquistati, dove pure prima erano in vigore, e dove sarebbero ormai incompatibili col carattere specifico della sua sovranità. Perciò quando un territorio soggetto al regime delle capitolazioni sia acquistato, non a titolo di protettorato internazionale, ma a titolo di dominio diretto, da uno Stato di civiltà europea, basta, per farvi cessare quel regime, una sua notificazione agli altri Stati, cui gli altri Stati non possano opporre un diniego di riconoscimento dell'acquisto di quel territorio da parte di quello Stato.

Quando invece uno Stato, dove il regime delle capitolazioni sussista, si trovi nelle condizioni che permetterebbero, senza danno e senza pericolo per gli stranieri, di abolirlo o di modificarlo, la modificazione o l'abolizione non possono verificarvisi senza l'adesione degli Stati i cui sudditi vi godono quel beneficio. E indipendentemente dalle ragioni obbiettive che possono consigliarla, quella adesione è resa difficile dal fatto che nessuno rinuncia volentieri al godimento di un privilegio, anche quando questo non sia più necessario; e che in tal caso il godimento del privilegio e l'interesse del conservarlo essendo comuni a tutti gli Stati di civiltà europea, si è costituita, come si è già accennato, per tutti una solidarietà che conferisce a ciascuno di essi maggiore energia nella resistenza.

Così si spiega la somma di difficoltà che ha incontrato la riforma delle capitolazioni in Egitto e più recentemente il progetto della loro abolizione. Così si spiega pure la protesta e la riserva opposte dagli Stati interessati alla abolizione delle capitolazioni, unilateralmente decretata dalla Turchia.

Quanto alla Turchia, il carattere perpetuo dei patti dai quali quello Stato ha preteso di potersi recentemente liberare, è stato messo in luce negli altri Stati d'Europa nel modo più evidente, tanto in occasione della guerra italo-turca¹, quanto in occasione della dichiarazione ottomana del Settembre 1914. È vero che la validità di un

¹ V. FUSINATO, *Le Capitolazioni e la guerra*, in « *R. di dir. int.* » Vol. VI, fasc. III, 1912.

Vedasi anche la Relazione del FUSINATO al Consiglio del Contenzioso diplomatico: « *Le Capitolazioni e la guerra colla Turchia* ».

trattato, tanto nella sua formazione quanto nella sua sussistenza, dipende dalla possibilità dell'oggetto; ma è pur incontestabile che, a determinare tale impossibilità, non possono bastare la pretesa e la constatazione subbiettiva dello Stato obbligato. Il principio affermato dalla Conferenza di Londra del 1871, nel preparare la modificazione delle disposizioni del Trattato di Parigi del 1856 relative al Mar Nero, deve essere applicato senza dubbio anche nel caso presente. Nel valutare poi la pretesa dell'impero ottomano, deve distinguersi l'impedimento doganale derivante dal regime capitolare, dalla diminuzione del diritto di legislazione e di giurisdizione. La prima pretesa può giudicarsi legittima, perchè l'immutabilità della tariffa doganale e la subordinazione della sua mutabilità al consenso di tutti quanti gli Stati godenti il beneficio della clausola della nazione più favorita, insidiano in modo incomportabile la vita economica dello Stato ottomano e ne impediscono quello sviluppo che è una delle condizioni della sua sussistenza. Dal punto di vista delle risorse dello Stato, tale impedimento corrisponde ad una oppressione di quello e della sua popolazione, costringendolo ad attingere le sue risorse, più che gli altri Stati non debbano fare, alla tassazione diretta; dal punto di vista della economia nazionale equivale ad un impedimento della sua rinascenza, subito come un effetto dell'impedimento del suo sviluppo industriale. Ad ogni industria vi è negato quel periodo di incubazione protezionista, che è dovunque una condizione della sua stessa esistenza; e la condizione doganale, subita per effetto d'un tale impedimento dall'impero ottomano, corrisponde praticamente ad un protezionismo invertito, fatto valere da uno Stato contro i propri sudditi a favore della economia straniera. Il che corrisponde insieme ad un assurdo economico e ad un assurdo giuridico. E ciò tanto più, che, se lo Stato ottomano, come ogni altro Stato d'Oriente, si è trovato di fronte alle necessità di una spesa molto più grave di quella che, nelle sue condizioni anteriori, doveva fare, ciò è stato dovuto in gran parte alle nuove condizioni derivanti dai rapporti cogli Stati occidentali, e, in non pochi casi, alle riforme costose imposte da questi ultimi. Sicchè non può giudicarsi arbitraria l'aspirazione ottomana in materia doganale; e pertanto può giudicarsi legittima anche una denuncia turca delle clausole relative, quando dall'osservanza di queste derivi un'impedimento alla vita economica dello Stato.

Ma non può dirsi altrettanto delle limitazioni di diritto subite dallo Stato ottomano, in materia di giurisdizione. Non è lo Stato orientale che prepari ed applichi una serie di riforme, ma lo Stato orientale che possa dimostrare una applicazione già abbastanza lunga e

felice di tali riforme, che ha il diritto di pretendere il riconoscimento della propria eguaglianza cogli altri Stati nei rapporti della polizia e della giurisdizione degli stranieri. Così ha fatto il Giappone; così avrebbe dovuto fare l'impero ottomano, la cui pretesa, formulata a tanto breve distanza dal ristabilimento della Costituzione, potrebbe giudicarsi, senza esitanza, intempestiva. Rispetto a tale pretesa poi la Turchia stessa avea compromessa la sua situazione, stipulando con qualche Stato, Trattati che non abolivano già la giurisdizione consolare, pure sottoponendo l'abolizione alla clausola della nazione più favorita, ma soltanto impegnavano l'altro Stato contraente ad appoggiare in avvenire i negoziati che la Turchia avesse iniziati, in vista della cessazione della giurisdizione consolare. Se si pensa che in tali stipulazioni¹ la Turchia otteneva dall'altra parte contraente, in materia doganale il riconoscimento (per quanto subordinato alla unanimità degli altri Stati) della sua completa indipendenza; e si accontentava invece in materia giurisdizionale della promessa vaga di appoggio in un eventuale negoziato futuro, si vede come, da parte della stessa Turchia, fosse implicito il riconoscimento della diversità sostanziale delle sue due aspirazioni. E poichè dal momento della stipulazione di quei Trattati, a quello della abolizione unilaterale delle giurisdizioni consolari deliberata dal governo ottomano, non trascorrevano che cinque anni nell'un caso e due nell'altro, e le condizioni legislative, giudiziarie ed amministrative dell'impero ottomano restavano sostanzialmente immutate, non poteva ritenersi ammissibile la pretesa di quell'Impero di dichiarare ormai giuridicamente impossibile, e perciò ulteriormente intollerabile, quella condizione privilegiata nel suo territorio dei residenti e rappresentanti stranieri, che avea riconosciuta come legittima e come ancora indefinitivamente ammissibile in una stipulazione di due anni prima.

Se però è giusto ritenere insostenibile la pretesa ottomana di abolire del tutto il regime delle capitolazioni, è altrettanto giusto riconoscere il buon diritto di una aspirazione limitata al conseguimento della loro riforma. Ciò ammette, nelle conclusioni d'un'opera dedicata alla giustizia ottomana, anche il MANDELSTAM, che alla condizione di diritto e di fatto degli stranieri e delle giurisdizioni straniere in Turchia ha dedicato uno degli studii più completi pubblicati di recente². Dopo avere esposto, per ogni categoria di rapporti, lo stato

¹ V. pag. 19, nota.

² MANDELSTAM, *La justice ottomane dans ses rapports avec les Puissances étrangères*. II. edit. Paris, Pedone. 1911.

del diritto e i conflitti derivanti dalla diversità dei criteri seguiti nella sua applicazione, egli constatava che soltanto nel campo della immunità di giurisdizione nei rapporti fra stranieri v'era già, su quasi ogni punto, accordo fra la Porta e le Potenze¹, mentre restava irto di conflitti il campo dei rapporti fra stranieri e sudditi ottomani. E dalla conoscenza pratica e minuta di tali rapporti, egli derivava un argomento decisivo per invocare una riforma, non tanto in nome dei diritti e degli interessi dello Stato ottomano, quanto in nome della tutela efficace dei diritti e degli interessi dei privati che risiedono in Turchia o vi hanno rapporti da sviluppare e da far valere². Perciò egli, pur ammettendo che all'abolizione di ogni ingerenza straniera nella amministrazione della giustizia ottomana in materia mista non possa arriversi d'un tratto, riteneva che a tale ingerenza dovesse darsi fin d'ora una forma nuova, imitando il sistema instaurato in Egitto colla Riforma giudiziaria ed ivi ancora in vigore.

La sorveglianza dei dragomanni scomparirebbe e sarebbe sostituita dalla istituzione di Corti miste, nelle quali l'elemento straniero, rappresentato da magistrati assunti in servizio dello Stato ottomano, avrebbe la preponderanza sull'elemento ottomano. Tali Corti, che giudicherebbero con piena indipendenza le controversie fra ottomani e stranieri d'ogni nazionalità, non dovrebbero, secondo il MANDELSTAM,³ giudicare che in grado di appello e di cassazione, mentre i tribunali ottomani di prima istanza, ora competenti a giudicare gli affari misti, continuerebbero nella loro costituzione attuale e con pienezza di competenza. Le nuove Corti potrebbero conoscere anche delle controversie fra stranieri di diversa nazionalità ottenendo così

¹ Pag. 268, 9. Nous devons reconnaître que les lignes générales du système judiciaire appliqué aux affaires civiles et aux affaires pénales entre étrangers et ottomans en Turquie, sont très confuses et présentent fort peu de points de repère.... Depuis l'avènement de la Nouvelle Turquie, et le réveil très légitime en lui même, du sentiment national turc, les conflits se sont accrus considérablement et ont acquis un caractère d'acuité occasionnant trop souvent des froissements regrettables.

² Pag. 69. « Il se peut que les grands intérêts politiques ne demandent pas encore une solution immédiate des conflits juridiques exposés dans cette étude; mais en tout cas, les intérêts des particuliers, soit étrangers, soit ottomans, l'exigent péremptoirement.

Quiconque aura suivi notre travail, peut comprendre aisément l'incertitude juridique et les difficultés inextricables, dans lesquelles se débattent souvent les intérêts particuliers pris dans l'engrenage d'un pareil régime.

.... Les droits des parties dépendent donc trop souvent de l'issue changeante des conflits entre les juges et le drogmann.... Notre travail, basé sur l'expérience personnelle et sur l'examen de documents récents, nous a conduit à des constatations, qui nous autorisent à proclamer la nécessité d'une réforme ».

³ Pag. 270.

la unità di giurisdizione in materia mista. E si arriverebbe in tal guisa ad un sistema transitorio, che, tollerabile per lo Stato ottomano ed utile per tutti, preparerebbe l'abolizione d'ogni limitazione della giurisdizione ottomana anche nei rapporti fra stranieri connazionali, abolizione alla quale si arriverebbe quando la Turchia avesse colla esperienza dimostrato di meritarsela. « Cette entente », concludeva il MANDELSTAM, « serait hautement utile et désirable, au double point de vue de la civilisation et de l'ordre public de l'Empire Ottoman ».

Quanto all'Egitto, le difficoltà incontrate finora si spiegano colla incertezza della sua condizione di fatto e colla ambiguità della sua condizione giuridica. Fino alla recente assunzione del protettorato da parte dell'Impero Britannico, l'Egitto era uno Stato semisovrano sul quale lo Stato *Suzerain* (l'Impero Ottomano) non esercitava più alcun potere, mentre il supremo arbitrio di fatto vi competeva alla Gran Bretagna che non vi aveva alcuna supremazia di diritto. Era naturale dunque che l'impero britannico non vi potesse denunciare, di autorità propria, il regime capitolare modificato dalla Riforma giudiziaria, trattandosi di uno Stato che la Gran Bretagna non poteva rappresentare come uno Stato vassallo o protetto nei rapporti cogli altri Stati. D'altronde le altre Potenze non potevano ravvisare in quella condizione di diritto e di fatto dello Stato egiziano, garanzie di stabilità e di buon governo sufficienti per persuaderle ad una rinuncia dei privilegi possedutivi. E le stesse riforme del regime vigente vi dovevano essere rese tanto più difficili dalla condizione della unanimità delle Potenze interessate, condizione indispensabile e di estremamente difficile conseguimento.

Gli accordi che il governo britannico veniva preparando per l'Egitto, dalla dichiarazione anglo-francese dell'8 aprile 1904, allo schema di accordo fra le stesse Potenze del 1912, che il 1° dicembre di quell'anno l'ambasciatore britannico comunicava al nostro ministro degli Affari Esteri, incontrarono notevoli difficoltà da parte degli altri Stati, quantunque, non vi mancassero garanzie per la buona amministrazione della giustizia e per la tutela dei diritti e degli interessi stranieri.

Se l'Impero Britannico annettesse l'Egitto, ogni difficoltà sarebbe tolta di mezzo; poichè nel riconoscimento della annessione da parte delle altre Potenze, sarebbe implicita la rinuncia di queste ad ogni regime degli stranieri, diverso da quello vigente negli altri territori britannici. E lo stesso avverrebbe se l'Impero Britannico, pur non riducendo l'Egitto nella condizione di una dipendenza coloniale, lo mettesse nella condizione degli Stati vassalli dell'India, la cui esi-

stenza di Stato sussiste solo in quanto alla autonomia che godono nell'Impero indiano, ma non vale come attributo di personalità internazionale che renda possibili anche mediatamente particolari rapporti fra quelli Stati o fra ciascuno di quelli ed altri Stati. Ma nel regime instauratovi del protettorato internazionale britannico, sia pure questo intensificato nella pratica efficienza di un vassallaggio, la condizione dell'Egitto e dell'Impero britannico suo protettore, quanto al bisogno della adesione delle Potenze interessate alla abolizione dei privilegi giurisdizionali, non muta. Il regime delle capitolazioni vigeva in Egitto, non solo come una conseguenza della condizione dello Stato *suzerain*, ma anche come una conseguenza della condizione dello Stato vassallo, tanto che vi vigeva in condizioni diverse da quelle in vigore nello Stato ottomano. Se pertanto l'Egitto, in rapporto colla sua personalità di Stato, era soggetto al regime delle capitolazioni, attenuato in confronto a quello vigente nel territorio del suo *suzerain* ottomano, è evidente che, perdurando quella personalità di Stato, lo stesso regime vi debba perdurare, indipendentemente dall'essere esso inesistente nei territori del suo attuale *suzerain* britannico.

L'alta sovranità britannica vi rende più facile l'adesione delle potenze all'abolizione delle Capitolazioni, ma non può da sola determinarla. E lo stesso Lord Cromer che tanto ha fatto, finchè ha rappresentato in Egitto il governo britannico, per ottenere l'adesione delle Potenze all'abolizione od alla trasformazione del regime delle capitolazioni, riconosce questa condizione di diritto¹, e non si illude che per l'Impero Britannico, protettore di diritto dello Stato egiziano, l'abolizione d'ogni traccia del regime capitolare debba riuscirvi più facile che non fosse per l'Impero britannico, durante i trentatré anni del suo protettorato di fatto.

Lo squilibrio delle attitudini delle due categorie di Stati, e la scarsità della fiducia che gli Stati di civiltà europea hanno negli Stati di civiltà diversa, in quanto si riferisce al buon governo ed alla amministrazione della giustizia, determinano la persistenza dei primi nella conservazione dei loro privilegi e la esiguità delle deroghe da loro consentite, finchè non sia effettuata una serie di riforme sufficienti a dimostrare negli Stati dell'altra categoria la assimilazione degli ele-

¹ EARL OF CROMER, *Abbas. II*. London, Macmillan 1915, pag. XVIII. — It cannot be denied that there are some disadvantages in a Protectorate by comparison with annexation pure and simple. The extraterritorial rights of foreigners, which since 1882 have been a thorn in the side of the British Government, do not « ipso facto » disappear.

menti ritenuti indispensabili della civiltà in genere ed in ispecie della giustizia europea. Se tali riforme sono avvenute in uno di tali Stati sotto l'influenza, e quindi sotto la garanzia di uno Stato europeo che vi abbia assunto il protettorato e la rappresentanza nei rapporti internazionali, la rinuncia degli Stati privilegiati può conseguirsi prontamente come è accaduto nel caso di Tunisi; se invece il movimento di riforma è spontaneo dello Stato non europeo che abbia conservato del tutto la sua indipendenza, allora la rinuncia degli Stati europei privilegiati non può ottenersi se non quando una lunga esperienza abbia dato loro per altra guisa una garanzia completa della efficacia di quelle riforme e della sicurezza della loro stabilità. Finchè a tanto non si sia giunti, gli Stati europei che vi godono i privilegi non possono indursi a consentirvi che deroghe di poca importanza ed a dare una vaga promessa di rinuncia completa da concedersi in un avvenire indeterminato.

Così si spiega come sovente un lungo negoziato intavolato da qualche Stato orientale, col proposito di riacquistare il pieno esercizio delle sue facoltà nei rapporti cogli stranieri, abbia avuto per laboriosi risultati una tenue riforma immediata ed una promessa praticamente molto incerta di futura abolizione dei privilegi.

Tali sono i patti anglo-siamesi del 1883, del 1884, 1885 e del 1896 per la modificazione in prima istanza della giurisdizione consolare in talune regioni del Siam¹, e quello fra gli stessi Stati del

¹ Trattato anglo-siamese del 3 settembre 1883 (MARTENS, *N. R. G.*, s. II, vol. 10, pag. 570-576). Art. 8. « H. M. the King of Siam will appoint a proper person or proper persons to be a Commissioner or Judge or Commissioners or Judges in Chengmai. Such judge or judges shall, subject to the limitations and provisions contained in the present Treaty, exercise civil and criminal jurisdiction in all cases arising in Chengmai, Lakon, and Lamphoonchi, between British subjects or in which British subjects may be parties or complainants, accused, plaintiffs or defendants, according to Siamese law, provided also that in all such cases the Consul or Viceconsul, shall be entitled to be present at the trial... and to make any suggestions to the Judge or Judges which he may think fit in the interests of justice: provided also, that the Consul or Vice-Consul shall have power at any time, before judgement, if he shall think proper in the interests of justice, by a written requisition under his hand, directed to the Judge or Judges, to signify his desire that any case in which both parties are British subjects, or in which the accused or defendant is a British subject, be transferred for adjudication to the British Consular Court at Chiegmai and the case shall thereupon be transferred to such last-mentioned Court accordingly, and be disposed of by the Consul or Vice-Consul as provided by art. 2 of the Supplementary agreement of 13 may 1856.

« The Consul or Vice-Consul shall have access, at all reasonable times, to any British subject who may be imprisoned under a sentence or order of the said

10 marzo 1909 che estende a tutto il territorio del Siam la competenza delle Corti internazionali istituite con quei primi accordi, nei riguardi di tutti i sudditi britannici. Infatti l'articolo 5 sottopone tale estensione di competenza alle condizioni espresse nel protocollo annesso al Trattato. Questo mantiene la competenza delle Corti internazionali fino alla promulgazione dei codici siamesi, dopo la quale alla loro competenza sarà sostituita quella delle ordinarie Corti di giustizia siamesi. Ma il Protocollo enuncia, per tale territorialità della giurisdizione, un limite che dovrà applicarsi tanto nel caso delle Corti internazionali, quanto in quello dei Tribunali siamesi ordinari¹, e che basta a trasformare quella che parrebbe un'abolizione dei privilegi giurisdizionali in una sostituzione a quella consolare di una giurisdizione mista².

Judge or Judges, and if he shall think fit, may require that the prisoner be removed to the Consular prison, there to undergo the residue of term of his imprisonment ».

Art. 9. « In civil and criminal cases in which British subjects may be parties and which shall be tried before the said Judge or Judges, either party shall be entitled to appeal to Bangkok ».

Tali disposizioni furono estese ai territori aggiunti alla provincia di Chieng-mai, con scambio di note del 31 dicembre 1884 e del 10 gennaio 1885, e con scambio di note del 29 settembre e del 28 ottobre 1896 agli altri territori annessi al medesimo distretto consolare. V. Accordi anglo-siamesi del 31 dicembre 1884; 10 gennaio e 29 settembre, 28 ottobre 1896; in MARTENS, *N. R.*, s. II, vol. 34, pag. 360-362.

¹ Trattato fra la Gran Bretagna e il Siam del 10 marzo 1909. Art. 5. « The jurisdiction of the Siamese international Courts, established by art. 8 of the Treaty of the september 1883 (MARTENS, *N. R. G.*, s. II, vol. X, pag. 570) shall, under the jurisdiction protocol annexed hereto, be extended to all British subjects in Siam.

This system shall come to an end, and the jurisdiction of the International Courts shall be transferred to the ordinary Siamese Courts, after the promulgation and the coming into force of the Siamese Codes, namely the Penal Code, the Codes of Procedure, and the Law for the organisation of the Courts ».

² Protocol concerning the Jurisdiction applicable in the Kingdom of Siam to British Subjects and annexed to the Treaty dated March 10 1909. Ved. MARTENS, *N. R. G.*, s. III, vol. 2, pag. 687-688.

Art. 4: « In all cases, whether in the International Courts or in the ordinary Siamese Courts, in which a British subject is defendant or accused, a European legal adviser shall sit as a Judge in the Court of first instance. In cases in which a British born or naturalized subject not of asiatic descent may be a party, a European adviser shall sit as a judge in the Court of first instance, and where such British subject is defendant or accused, the opinion of the adviser shall prevail ».

Art. 5: « Appeals against the decisions of the International Courts of first instance shall be adjudged by the Siamese Court of Appeal at Bangkok. Notice of all such appeals shall be communicated to his Britannic Majesty's Consul who

Il sistema anteriore vigente nel Siam anche per la Gran Bretagna, corrispondeva a quello che risulta per l'Italia dalla convenzione italo-siamese stipulata a Parigi l'8 aprile 1905. In via normale v'è dichiarato competente il giudice del convenuto od imputato¹; in via eccezionale, nelle provincie di Chiengmai, Lakon, Lampon e Nan, tutti i processi civili e penali misti, nei quali sia parte un suddito italiano, devono essere portati davanti alla Corte internazionale siamese². Ma in tali processi misti, al magistrato consolare italiano non solo è riconosciuto il diritto di essere presente al processo o di esservi rappresentato da un delegato debitamente autorizzato e di poter fare tutte le osservazioni che crederà opportune nell'interesse della giustizia; ma, nei casi in cui il convenuto sia un suddito italiano, il magistrato consolare italiano potrà in qualunque stadio della procedura, se lo crederà opportuno, avocare a sè il procedimento mediante richiesta fatta per iscritto alle autorità siamesi. In tal caso il processo dovrà essere trasferito al magistrato consolare italiano, che, da quel momento, sarà solo competente ed al quale le autorità siamesi saranno obbligate di accordar la loro assistenza. Gli appelli dalle sentenze emanate dalla Corte per le cause straniere, come pure dalla Corte internazionale stabilita nelle quattro provincie summenzionate, saranno portati davanti la Corte di Appello di Bangkok.

Secondo questa convenzione e le convenzioni anglo-siamesi del 1885 e del 1896, si ha, in estensione maggiore o minore di territorio, l'ammissione di una giurisdizione mista dalla quale però il Console può, di proprio arbitrio, avocare il processo alla giurisdizione consolare. Secondo il trattato britannico del 1909 si ha l'abolizione delle giurisdizioni miste e delle giurisdizioni consolari nel Siam; abolizione consentita per sostituire quelle giurisdizioni con tribunali siamesi, che però saranno effettivamente misti, e nei quali è provveduto fin

shall have the right to give a written opinion upon the case to be annexed to the record.

« The judgement on an appeal from either the International Courts or the ordinary Siamese Courts, shall bear the signature of two European Judges ».

¹ Art. 1. In materia penale, se l'imputato è suddito italiano, sarà processato e punito dal magistrato consolare italiano.

Art. 2. In materia civile ogni azione promossa da un siamese contro un italiano sarà portata davanti il magistrato consolare italiano; se il convenuto è siamese, la causa sarà portata avanti la Corte siamese per le cause straniere.

² V. Convenzione supplementare italo-siamese dell'8 aprile 1905. MARTENS, *N. R. G.*, s. II, vol. 35, pag. 539-540 e in questa *Rivista*, Vol. I, 1906, p. 383 e Vol. II, 1907, pag. 578. V. in questa *Rivista*, Vol. II, 1907, pag. 584. Trattato franco-siamese del 23 marzo 1907 e protocollo della stessa data per la giurisdizione sugli asiatici sudditi e protetti francesi.

d'ora perchè, nel caso di convenuto od accusato europeo, l'avviso dell'elemento europeo della magistratura territoriale debba prevalere.

Mentre nei rapporti col Siam non si ha che una sostituzione parziale della giurisdizione mista alla giurisdizione consolare, ovvero un'abolizione di questa per sostituirvi una giurisdizione formalmente territoriale e sostanzialmente mista nei rapporti colla Turchia e colla Cina si sono avute stipulazioni che ammettono l'abolizione completa delle giurisdizioni consolari e dei privilegi dei residenti stranieri; ma rimandando tale abolizione ad un avvenire indeterminato e subordinandola a condizioni, l'apprezzamento delle quali è abbandonato del tutto all'arbitrio dello Stato contraente di civiltà europea.

Nei rapporti con la Turchia, basta esaminare la clausola, relativa a questa eventuale abolizione, contenuta nella Convenzione austro-turca successiva all'annessione della Bosnia e dell'Erzegovina all'Impero Austro-Ungarico¹, e nelle disposizioni relative a tale argomento del trattato di pace italo-turco, dopo l'ultima guerra finita colla conquista della Tripolitania e della Cirenaica². Tale clausola, paragonata con quella che nelle due convenzioni immediatamente la precede circa i nuovi Trattati di Commercio, implica un riconoscimento implicito,

¹ Protocollo relativo alla Bosnia ed Erzegovina del 26 febbraio 1909 fra l'Austria-Ungheria e la Turchia.

Art. 6: « L'Autriche-Hongrie s'engage à conclure avec la Turquie, dans un délai de deux ans, à compter de la date de la ratification du présent protocole, sur la base du droit public européen, un Traité de commerce qui sera mis en vigueur en tant que les autres Traités de commerce de la Sublime Porte seront conclus et mis en vigueur sur la même base ».

Art. 8: « La Sublime Porte se proposant d'ouvrir, en Conférence européenne ou autrement, avec les grandes Puissances intéressées, des négociations en vue de faire cesser le régime capitulaire en Turquie en le remplaçant par le régime du droit international, l'Autriche-Hongrie, en reconnaissant le bien fondé de ces intentions de la Sublime Porte, déclare dès maintenant vouloir lui prêter à cet effet son plein et sincère appui ».

² Trattato di pace di Losanna, del 18 ottobre 1912.

Art. 6: « L'Italia si impegna a concludere colla Turchia un Trattato di Commercio sulla base del diritto pubblico europeo, cioè consente a lasciare alla Turchia tutta la sua indipendenza economica e il diritto di agire in materia commerciale e doganale come tutte le Potenze europee e senza esser legata dalle Capitolazioni. È inteso che tale Trattato di Commercio non sarà messo in vigore se non in quanto siano messi in vigore i Trattati di commercio conclusi dalla Sublime Porta colle altre Potenze sulla stessa base ».

Art. 8: « La Sublime Porta, proponendosi di aprire, in conferenza o altrimenti, colle grandi Potenze interessate, negoziati col fine di far cessare il regime capitulare in Turchia, per sostituirvi il regime del diritto internazionale, l'Italia, riconoscendo il buon fondamento di queste intenzioni della Sublime Porta, dichiara fin d'ora di volerle prestare a tale fine, pieno e sincero appoggio ».

ma così evidente della necessità della adesione degli Stati interessati per la abolizione del regime capitolare, da indebolire, come ho testè notato, necessariamente la pretesa avanzata dall'Impero ottomano di poter procedere da solo a quella abolizione.

Analogo è il valore delle corrispondenti clausole stipulate fra gli Stati di civiltà europea e la Cina. Il Trattato di commercio fra la Cina e la Gran Bretagna, firmato a Shanghai il 5 settembre 1902, così disponeva nell'art. 12: « La Cina avendo manifestato il vivo desiderio di riformare il suo sistema giudiziario e di metterlo in armonia con quello delle nazioni occidentali, la Gran Bretagna acconsente ad assisterla in questa riforma, e sarà anche disposta ad abbandonare i suoi diritti extra-territoriali, quando sia persuasa che lo stato della legislazione cinese, l'ordinamento relativo alla sua applicazione, *ed altre considerazioni*, le permettano di farlo ». A questo articolo corrispondono l'articolo 15 del Trattato di commercio fra la Cina e gli Stati Uniti d'America dell'8 ottobre 1903, e l'articolo 11 del Trattato di commercio cino-giapponese dell'8 novembre dello stesso anno.

L'abolizione del diritto eccezionale degli stranieri in Cina è dunque subordinata a due condizioni, il cui verificarsi dipende dalla Cina, ma delle quali resta sempre abbandonato all'arbitrio del contraente europeo il giudicare la effettività e la sufficienza. Inoltre è pattuita un'altra condizione, quella che *altre considerazioni* consiglino lo Stato europeo a fare tale rinuncia (and other considerations warrant it in so doing); e tale condizione, nella forma generica della sua enunciazione, riserva a favore dello Stato europeo tutta la libertà del rifiuto, anche se la riforma della legislazione e dell'ordinamento giudiziario della Cina fosse perfetta.

Che gli ordinamenti della Cina siano sulla via del perfezionamento è certo, come è fuori di ogni dubbio che tanto più i privilegi degli stranieri devono sembrare intollerabili ai cinesi, quanto più si estende dai porti aperti all'interno del loro paese la facoltà di penetrazione degli europei.

Ma circa la possibilità di una rinuncia ai privilegi consentita dagli europei, le previsioni delle due parti interessate sono per ora del tutto in contrasto. Il Ministro cinese a Parigi, Liù-She-Shung, considerava già nei primi mesi del 1906¹ prossima nel suo paese la promulgazione di leggi corrispondenti alle esigenze europee ed applicate agli europei in Cina dalla magistratura cinese senza alcuna eccezione. E concludeva dichiarando che « les chinois ont un désir qui

¹ *Journal de Droit International privé*, 1906, pag. 256-257.

n'a rien d'exagéré: c'est d'être un jour chez eux en Chine ». D'altronde un corrispondente da Shanghai, scrivendo al *Times* il 21 gennaio 1910, negava assolutamente che la Cina possa considerarsi « within measurable distance of the time when she may justly claim the abolition of extraterritoriality, and bring the subjects of foreign Powers in China under the jurisdiction of her own officials and system of justice »¹. Ed in appoggio del suo pessimismo, citava un caso di maltrattamenti feroci di un imputato per ordine di un giudice, verificatosi allora, non nell'interno del paese, ma nella stessa città di Shanghai.

Gli stessi stranieri fautori dell'assimilazione della Cina agli Stati di civiltà europea nel pieno esercizio di tutti i suoi diritti sovrani, non sanno dissimularsi, in cospetto del carattere non eccezionale di tali casi, la gravità delle obiezioni derivatene da chi li ricorda; e son costretti ad ammettere che l'abolizione dei privilegi degli stranieri non possa considerarsi ancora come una riforma del domani, ed a riconoscere anzi che una abolizione prematura riuscirebbe effettivamente dannosa allo stesso Stato cinese ed ai suoi sudditi².

Ma pur senza voler mettere in dubbio la inevitabilità di tali conclusioni, non può negarsi che la estensione, senza esempie negli altri paesi d'Oriente, dei privilegi degli stranieri in Cina, deve riuscire giuridicamente, moralmente e politicamente tanto più intollerabile allo Stato cinese, quanto più questo Stato, affaticandosi per imitare nella legislazione e nella amministrazione della giustizia gli Stati europei, comincia ad imitarli nella coscienza della propria sovranità, e nella suscettibilità che ne deriva per tutto quanto tenda a limitarla a profitto di altri Stati o di residenti stranieri. In Cina, più che in altri paesi, i privilegi degli stranieri devono riuscire gravosi per l'ampiezza del loro sviluppo. In Cina, a differenza degli altri paesi d'Oriente, quei privilegi devono poi riuscire intollerabili per la singolarità delle loro conseguenze d'ordine territoriale. Già vi costituiscono un impedimento per lo Stato, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative e giudiziarie, i privilegi personali degli stranieri; l'eccessiva influenza delle autorità consolari, in tutto quanto li riguarda; la eliminazione d'ogni competenza dell'autorità indigena a giudicare gli imputati stranieri; l'immunità personale assoluta assicurata a favore dei forestieri verso le autorità amministrative dello

¹ *Times*, 28 febbraio 1910.

² A. FOSTER, *Extraterritoriality in China, A Lecture delivered at Kuling 4 august 1910*, pag. 21-22, London, Luzac, 1914.

Stato, e l'assoluta immunità locale assicurata alle loro abitazioni. Tuttociò troppo disarmo lo Stato in cospetto degli stranieri; troppo difende questi ultimi contro lo Stato, anche quando la loro azione non rappresenti che l'antitesi del buon diritto.

Due conclusioni risultano ormai evidenti per chi consideri il regime capitolare nel momento attuale, tanto in Oriente quanto nello Estremo Oriente. D'un lato la continuazione dello *statu quo* sembra insostenibile, perchè troppo poco corrisponde alle esigenze della tutela giuridica degli stessi residenti stranieri e perchè, troppo poco proteggendo i diritti e gli interessi dello Stato orientale e dei suoi sudditi, troppo sovente serve di mezzo di cultura per quel bacillo della xenofobia che appunto si vorrebbe distruggere. D'altronde l'ammissione immediata d'ogni Stato orientale al godimento dei benefici del diritto comune internazionale, appare non meno inamissibile. Del contrasto di tali due conclusioni antitetiche e negative, la risultante non può essere se non una riforma, della quale il regime durato finora in Egitto dovrebbe essere il tipo fondamentale. Tale ordinamento dovrebbe assicurare immediatamente nei paesi d'oriente agli stranieri i benefici del regime capitolare senza i suoi inconvenienti, ed agirvi come sistema indefinitamente transitorio e come avviamento a quel regime di diritto comune cui è naturale che aspiri ogni Stato orientale e che, quando potesse instaurarvisi senza lesione dei diritti degli stranieri e senza loro danno, nessuna ripugnanza dovrebbe più suscitare negli Stati di civiltà europea.

67708

