

IL CANALE DI SUEZ

RELAZIONI DELLA COMPAGNIA DI SUEZ CON L'EGITTO

(continuazione)

1) Apporto del Canale alla vita economica dell'Istmo di Suez.

Questa Compagnia sembra aver dato soddisfazione ai suoi utenti, ai suoi azionisti e al suo personale. **Che si deve dire delle sue relazioni con l'Egitto**, potenza concedente, storicamente e geograficamente associata alla creazione del Canale?

Anzitutto, ricordiamo l'apporto del Canale alla vita economica dell'istmo. Questo istmo, un tempo sterile e paludoso, è diventato una ricca provincia di 420.000 abitanti, grazie alla massa di acqua dolce, che vien portata attraverso due canali: il canale Ismailieh (dal Cairo a Ismailia-Suez) e il canale Abassieh, derivazione del precedente (verso Porto Said). Questi due canali hanno permesso l'irrigazione di 23.000 ettari di terreno, coltivati dal 7% degli abitanti dell'istmo. Gli altri abitanti della zona lavorano nelle installazioni del Canale di Suez (tre quarti degli operai sono egiziani) e soprattutto nelle 6.000 aziende commerciali e 3.000 aziende industriali, tra grandi e piccole, che vivono della sua attività.

Se Marsiglia, Napoli, Genova o il Pireo devono al Canale di Suez una parte notevole del loro sviluppo commerciale, Porto Said, Ismailia o Porto-Thewfik, gli devono praticamente la loro stessa esistenza. Questo punto non va trascurato, anche se attualmente ci occupiamo soprattutto del problema della partecipazione dell'Egitto alla gestione e ai benefici finanziari dell'impresa.

2) Diritti primitivi dell'Egitto ai benefici del Canale.

Questa partecipazione, Lesseps l'aveva prevista in una misura assai larga, perchè da una parte egli riservò al Vicerè una parte di azioni, che poi, per il disinteresse delle Potenze europee, raggiunse il 44% delle sottoscrizioni; dall'altra, con l'art. 63 degli statuti della Compagnia, accordò al governo egiziano il diritto del 15% dei benefici dell'impresa. Poichè questo stesso articolo fissava a 70% la parte dei benefici spettanti agli azionisti, risultava che l'Egitto aveva diritto al 46% dei benefici della Compagnia di Suez.

E' noto come queste sagge disposizioni persero presto ogni valore: nel novembre 1875, il Khedive Ismail, oppresso dai debiti, vendeva all'Inghilterra la totalità delle sue azioni di Suez; nel marzo 1880 cedeva al «Crédit Foncier» di Francia — per una somma forfettaria di 22 milioni di franchi-oro — la sua partecipazione del 15% ai benefici.

E' difficile esprimere un giudizio su queste due alienazioni. L'*Inghilterra*, acquistando le azioni del Vicerè, fece non solo un *buon affare politico* (che era il suo scopo principale), ma anche un *buon affare finanziario*. Basta ricordare che il corso medio delle azioni di Suez (emesse al prezzo di 500 franchi) era di 477 franchi nel 1862, 325 nel 1866, 208 nel 1871. Gli anni 1875-1880 segnarono la fine del periodo difficile e l'inizio di un rapido rialzo: il corso medio salì a 1000 franchi nel 1880, a 3000 nel 1895, a 4000 nel 1904, a 5000 nel 1913 (35). Nonostante un successivo sdoppiamento delle azioni (che domanderebbe un raddoppiamento della quota), il rialzo continuò e si giunse a 20.000 franchi per azione nel 1936, a 61.000 nel 1944, a 92.000 il 26 luglio 1956.

3) Lecita riconquista dei diritti perduti.

Comunque, dal 1880 al 1936 l'Egitto non partecipò in nessuna maniera nè alla gestione nè ai benefici della Compagnia di Suez (36). Benchè sia stato scritto che « la fine della partecipazione dell'Egitto ai benefici dell'impresa, così contraria ai desideri di Lesseps, non poteva essere tollerata a lungo dai suoi successori » (37), di fatto la Compagnia del Canale non si curò molto di rivedere, a sue spese, una situazione di cui essa non era responsabile. D'altra parte, le rivendicazioni avanzate, di tanto in tanto, dall'Egitto, non potevano acquistare forza e imporsi all'attenzione dei padroni della Compagnia, se non nella misura in cui il governo egiziano sapeva rendersi meno dipendente dalla presenza e dalla finanza britannica.

Solo nel 1936, anno in cui terminò l'occupazione militare dell'Egitto (eccettuata la zona del Canale), la Compagnia accettò di versare al governo egiziano un assegno annuale di 300.000 lire egiziane, si impegnò di reclutare personale egiziano in modo da raggiungere il 33% e ammise due amministratori egiziani (su 32) nel suo Consiglio di amministrazione (38).

Allo scopo di ottenere nuove concessioni, il governo egiziano, il 23 luglio 1947, promulgò una *legge sulle società anonime*, disponendo che tali società dovessero avere almeno il 40% di egiziani nel loro consiglio di amministrazione e che il 75% degli impiegati e l'80% degli operai dovessero essere egiziani. Furono iniziate delle trattative che portarono alla *Convenzione del 7 maggio 1949*, in forza della quale: a) il governo egiziano otteneva un assegno annuo pari al 7% dei benefici lordi; b) dovevano essere nominati, per il periodo che ci separa dal 1964, cinque nuovi amministratori egiziani, di cui due immediata-

(35) Tra i numerosi vantaggi accordati al personale della Compagnia (fino al punto di farne una classe privilegiata), ricordiamo la *partecipazione ai benefici* nella misura del 2% stabilita dallo stesso Lesseps nello statuto della Compagnia del 1856.

(36) Fino al 1939, anno della creazione di un sistema d'imposte sul reddito, i benefici della Compagnia, da parte del Governo egiziano, non erano soggetti nè a tassazione nè a stima ed accertamenti fiscali.

(37) H. POYDENOT, *op. cit.*, p. 101.

(38) Nel 1937, il Consiglio di Amministrazione constava di 19 francesi, 10 inglesi, 2 egiziani e 1 olandese.

mente; c) era prevista una forte «egittizzazione» del personale (39).

Finalmente il 10 giugno 1956, questa Convenzione fu completata da un accordo, firmato dal Colonnello Nasser e dalla Compagnia, in forza del quale la Compagnia si impegnava di investire in Egitto, in grandi lavori produttivi, 21 milioni di lire egiziane, prelevate dalle sue riserve, di cui 10 milioni entro la fine dell'anno.

Questo era lo stato dei rapporti fra lo Stato egiziano e la Compagnia Universale del Canale di Suez, alla vigilia del decreto di nazionalizzazione.

4) Situazione anteriore alla nazionalizzazione.

Che dire di questa situazione? Innanzitutto, ci sembra che la partecipazione dell'Egitto alla gestione dell'impresa sia piuttosto debole, soprattutto se si tiene conto che siamo a 12 anni dalla scadenza della concessione e che il personale, per certe funzioni, non si improvvisa.

Quanto alla partecipazione ai benefici, rileviamo che la somma incassata dal governo egiziano, come assegno ed imposte, nei due esercizi 1954 e 1955 (40), può essere valutata intorno a 8,6 miliardi di franchi, mentre i benefici, che negli ultimi due anni la Compagnia ha effettivamente distribuito ai suoi azionisti, ammontano a 10,4 e 10,7 miliardi, ossia, complessivamente, a 21,1 miliardi, o più esattamente a 16,9 miliardi (per i prelievi fiscali egiziani). Confrontando le due somme, risulta che la parte toccata all'Egitto, a titolo di assegno e di imposta, è pari al 51% della parte distribuita agli azionisti (41).

Per il calcolo che ci interessa, noi potremmo considerare le somme versate all'Egitto come «benefici distribuiti», anzichè come «oneri sociali», e allora potremmo costatare che le somme in questione rappresentano il 33% dei benefici, che per i due ultimi anni, si possono valutare di circa 25,5 miliardi di franchi. C'è dunque una tendenza ad avvicinarsi alle condizioni previste nel contratto primitivo, il quale riservava all'Egitto il 46% dei benefici distribuiti.

Ma questo contratto di concessione, che al momento in cui fu stipulato doveva sembrare certo molto avanzato, è oggi considerato sufficiente dalla Potenza concedente? La risposta è nettamente nega-

(39) Alla vigilia della nazionalizzazione, la Compagnia contava in Egitto 3.250 operai egiziani su 4.200, 345 impiegati e ingegneri su 705, 40 piloti su 205.

(40) Nel 1954, la Compagnia versò al Governo egiziano un assegno di 1.081 milioni di franchi al titolo del 7%, una somma di 1.599 milioni per le imposte a suo carico; inoltre i suoi azionisti ed obbligazionisti erano tassati per 2.100 milioni. Nel 1955, le cifre erano, press'a poco, le stesse; 1.091 milioni al titolo del 7%, 1.260 e 2.100 per le imposte. Si deve aggiungere una somma di 1.950 milioni a titolo di imposte relative agli esercizi 1948-1951, somma transazionale, versata per chiudere una lunga controversia fiscale.

(41) Da quanto abbiamo detto appare che il giudizio dato sulle somme riscosse dall'Egitto negli ultimi due anni non può in nessun modo essere esteso agli anni precedenti.

tiva. L'Egitto, infatti, pensa agli accordi « fifty-fifty » (50 e 50), ottenuti dai Paesi dove passa il petrolio. In tali accordi non si tratta del 50% dei benefici distribuiti, il cui montante è lasciato alla discrezione della Compagnia, ma del 50% sul profitto realizzato dalla Compagnia, grazie all'installazione dell'oleodotto (42).

Ma parlare questo linguaggio non significa soltanto mettere in causa la parte dell'Egitto nei benefici distribuiti dalla Compagnia di Suez, ma significa anche mettere in causa la maniera, con cui la Compagnia gestisce il Canale, in modo speciale il ribasso regolare dei diritti di transito. E' precisamente questa la portata della nazionalizzazione della Compagnia Universale (43), o, se si vuole del ritiro della concessione, di cui ci resta da trattare nell'ultima parte del nostro articolo.

III

RITIRO DI UNA CONCESSIONE E INTERNAZIONALIZZAZIONE

Nella questione di Suez e dei problemi con essa connessi, ci lasciano insoddisfatti tanto i comunicati della Compagnia del Canale, quanto i discorsi degli uomini politici occidentali. E' difficile ignorare l'influenza determinante di certi motivi, che si evita con cura di invocare apertamente ed ufficialmente, come il desiderio di trovare un preambolo egiziano al regolamento della questione algerina (44), la speranza della Compagnia di vedere rinnovata la

(42) E' per questo che, ad esempio, la Siria, la quale, nel 1954, per i diritti di passaggio dell'oleodotto dell'Iraq Petroleum Company, riceveva soltanto 3 milioni di lire siriane all'anno, a partire dal 1955 ne riceve 65 milioni.

(43) La parola « nazionalizzazione » ci sembra indicare un'operazione compiuta in favore degli utenti, in particolare, degli utenti di un « servizio » che si vuole ormai considerare come « pubblico ». Qui, invece, si tratta di un'operazione in favore della Potenza concedente, per cui l'espressione « ritiro di concessione » ci pare più appropriata, senza volere con ciò negare, ignorare o pregiudicare i problemi sollevati dalla confisca dei beni della Compagnia, dalla requisizione del suo personale e dall'indennizzo aleatorio dei suoi azionisti.

(44) Il « Manchester Guardian », organo liberale londinese, scriveva nel suo editoriale del 17 agosto 1956: « Benchè la Francia sia vivamente interessata al libero passaggio per il Canale e alla sicurezza dell'approvvigionamento del petrolio, tuttavia, essa non dipende così essenzialmente come noi da queste cose. Nonostante questo, sembra che essa abbia superato, almeno nel momento presente, l'opinione tradizionale secondo la quale il Levante vedeva in Parigi la sorgente dell'amicizia e della vita intellettuale... La minaccia che essa sente molto vivamente è quella del panarabismo nei territori dell'Africa del Nord..., dove l'Egitto ha certamente incoraggiato il nazionalismo estremista... Ma tutto questo ha fornito a molta gente in Francia una spiegazione troppo facile delle loro difficoltà. Accusare il Colonnello Nasser della responsabilità della guerra in Algeria è una spiegazione così frammentaria della verità che diventa pericoloso basare su di essa una politica » (citato più ampiamente in *Le Monde*, 18 août 1956).

sua concessione, sotto la veste di una convenzione internazionale, le esigenze sempre più grandi degli armatori (45). Soprattutto ci paiono **insufficientemente fondati gli argomenti giuridici**, che la Compagnia e gli uomini politici sogliono portare in difesa delle loro tesi.

CARATTERE NAZIONALE DELLA COMPAGNIA DI SUEZ

1) La Compagnia di Suez secondo la convenzione del 1888.

Alcuni vanno dicendo che la nazionalizzazione della Compagnia di Suez è una violazione della **convenzione internazionale del 1888**. Ora questa affermazione, a nostro parere, non è sostenibile.

E' vero, la convenzione dice che intende « consacrare l'istituzione di un regime definitivo, destinato a **garantire il libero uso del Canale**, e completare così il regime, sotto il quale è stata posta la navigazione in questo Canale col firmano del 1866 », ma in forza di questo testo **non ci pare di poter concludere**, con il Presidente del Consiglio di Amministrazione della Compagnia, che:

« lo statuto internazionale, voluto dai firmatari della convenzione del 1888, comprende non solamente le stipulazioni contenute negli articoli di questa convenzione, ma anche, almeno fino al 1968, tutte le garanzie date dall'organizzazione e dalla gestione della Compagnia Universale. Queste garanzie comprendono non solo il rispetto del libero uso del Canale, ma anche quello di una perfetta uguaglianza di trattamento fra tutti gli utenti, della determinazione delle tariffe di transito a un livello ragionevole e accettato dagli utenti, rappresentati nella Compagnia, di una perfetta gestione tecnica, assicurata con la collaborazione degli utenti stessi, e dei tecnici della loro medesima nazionalità, ecc. » (46).

Ci pare che **altra cosa sia la libertà di navigazione, e altra cosa la maniera con cui la Compagnia organizza la gestione del Canale**, determina le tariffe di transito e il livello dei suoi investimenti. Non ci sembra possibile far derivare dalla convenzione internazionale del 1888, **tutta l'organizzazione interna della Compagnia**, ossia tutta una situazione di fatto, dovuta non soltanto ai firmani di concessione, ma anche a una serie di **pressioni storiche, di compromessi e, soprattutto, di accordi successivi con gli armatori e gli azionisti inglesi**.

(45) Fin dalle prime settimane del 1910, la stampa inglese, seguita subito da quella tedesca ed olandese, insorgeva contro il progetto di un rinnovo della concessione di Suez. Secondo H. POYDENOT (*op. cit.*, p. 112), questa ostilità era « fondata sulla speranza, per non dire sulla certezza, che alla scadenza della concessione in vigore, i diritti di transito, riscossi dalla Compagnia del Canale, potevano essere ridotti a zero, grazie a una intesa dei Paesi utenti, diretta a internazionalizzare il Canale e a farne una specie di via libera marittima ».

(46) Dichiarazione di F. CHARLES-ROUX a *Le Monde* (4 août 1956, p. 3); vedi anche una lettera al Direttore del medesimo giornale, in *Le Monde*, 22 août 1956, p. 3.

D'altra parte, l'art. 14 della convenzione internazionale precisa che « gli impegni risultanti dal presente trattato non saranno limitati dalla durata degli atti di concessione »: il che significa che la convenzione internazionale e l'atto di concessione sono due cose, complementari sì, ma nettamente distinte. Perciò, la legittimità della decisione del Colonnello Nasser, che noi consideriamo come un « ritiro di concessione », può essere discussa in base all'atto di concessione, non in base alla convenzione internazionale del 1888, e non ci sembra legittimo lasciare intendere che libertà di navigazione e carattere privato o pubblico, nazionale o internazionale della Compagnia del Canale sono cose legate l'una con l'altra dal punto di vista giuridico.

2) Nazionalità egiziana della Compagnia di Suez.

Ci pare anche discutibile, sul piano giuridico, affermare l'illegittimità della nazionalizzazione della Compagnia di Suez in nome del carattere « fittizio » della sua nazionalità egiziana, e delle esigenze del suo statuto internazionale (47). Infatti, la questione dello statuto della Compagnia è risolta dall'art. 16 della convenzione, firmata il 22 febbraio 1886, tra il Vicerè d'Egitto e Ferdinando De Lesseps:

« La Compagnia Universale del Canale marittimo di Suez, *essendo egiziana*, è retta dalle leggi e dagli usi del Paese. Tuttavia, per quanto riguarda la sua costituzione come società e i rapporti degli associati tra loro, per un accordo speciale, essa è regolata dalle leggi che, in Francia, reggono le società anonime. Resta convenuto che tutte le contestazioni che sorgeranno da questo capo, saranno giudicate in Francia, per mezzo di arbitri, con diritto di appello alla Corte imperiale di Parigi come ad arbitro supremo ».

« Le controversie che possono sorgere in Egitto tra la Compagnia e i cittadini privati di qualsiasi nazionalità, saranno giudicate dai tribunali locali, secondo le forme consacrate dalle leggi e dagli usi del Paese e dai trattati. Le contestazioni che sorgeranno tra il Governo egiziano e la Compagnia saranno anch'esse sottoposte ai tribunali locali e risolte secondo le leggi del Paese » (48).

Questo articolo afferma dunque esplicitamente la nazionalità egiziana della Compagnia, e l'afferma come un fatto acquisito già

(47) « La nazionalizzazione della Compagnia del Canale di Suez è incompatibile con lo statuto particolare di questa Società... Questo statuto presenta due tratti essenziali, (tra cui) la nazionalità egiziana della Compagnia (che si spiega con ragioni storiche), è giuridicamente una " finzione ". La Compagnia è soggetta alle leggi egiziane solo nei limiti in cui esse non sono contrarie al suo statuto internazionale » (Nota del Contenzioso della Compagnia, in data 11 agosto 1956).

(48) Questo art. 16 della Convenzione del 1866 modifica notevolmente il secondo paragrafo dell'art. 73 degli statuti della Compagnia (1856), che sottometteva completamente quest'ultima al potere giurisdizionale della Francia.

in precedenza (49). Il fatto di rimettersi, quanto alla costituzione della società, alle leggi che reggono in Francia le società anonime, non è per nulla in contraddizione con la prima affermazione, perchè, in quel tempo, in Egitto non c'era nessuna legge circa tali società, ed era quindi normale riferirsi alla legislazione francese (50), e precisare che le condizioni d'arbitrato restavano quelle del Codice di commercio francese, compreso l'appello alla Corte imperiale di Parigi, come ad arbitro di grado superiore.

Ammettiamo che invocando, per alcuni casi, la competenza dei tribunali francesi, per altri, quella dei tribunali egiziani, questo articolo abbia istituito, praticamente, due fori, che la giurisdizione non ha mancato di sfruttare, giungendo fino al punto di offrire perfino un diritto di opzione ai contendenti. Ma **guardiamoci dal dedurre che il foro egiziano non abbia avuto che un carattere sussidiario**, perchè ciò è smentito dai fatti (51). Rileviamo piuttosto obiettivamente che la sovranità egiziana è **fortemente sottolineata** nell'ultimo paragrafo che abbiamo citato: paragrafo che dà competenza ai tribunali egiziani nelle controversie fra il Governo egiziano e la Compagnia.

Quanto allo **statuto internazionale** di cui godrebbe la Compagnia, ci contentiamo di riportare una **dichiarazione che François Charles-Roux** fece all'Assemblea Generale del 12 giugno 1956, rispondendo ad un azionista, che aveva manifestato le sue preoccupazioni per le trattative finanziarie che la Compagnia aveva intrapreso con l'Egitto.

(49) Pochi sono gli argomenti che possono essere invocati contro questa *nazionalità egiziana della Compagnia*, confermata da parecchi testi. Fra tali argomenti, poi, non ci sembra possano annoverarsi le *deroghe* alle leggi egiziane che la Compagnia ha ottenuto per mezzo di trattative e di accordi particolari (per esempio, l'accordo del 1949, che esimeva la Compagnia dalla legge egiziana sulle società anonime, emanata il 23 luglio 1947, sebbene 8 mesi più tardi, il 5 maggio 1948, il Consiglio di Stato egiziano abbia dichiarato che, essendo « società anonima egiziana », la Compagnia era normalmente soggetta alla nuova legge). Restano, comunque, veri i rilievi fatti dal portavoce della Compagnia, ossia che la nazionalità egiziana non corrisponde alla realtà della Compagnia (sede sociale effettiva, amministrazione, capitali, ecc.) e che essa, finora, non ha prodotto che effetti giuridici limitati.

(50) L'art. 73 degli statuti ci pare esplicito su questo punto: « *Poichè, con l'approvazione del Governo egiziano, la Società è costituita sotto forma di società anonima, per analogia con le società anonime autorizzate dal Governo francese, essa sarà retta dai principi di queste ultime società [francesi]* ».

(51) Con sentenza del 17 febbraio 1930, il tribunale misto del Cairo si era dichiarato competente in un affare del pagamento dell'interesse statutario delle azioni. La Compagnia si appellò alla Corte mista di Alessandria, la quale, affermata la sua competenza nella questione sottoposta al suo giudizio, il 26 maggio 1931, a Camere riunite, dichiarò che i tribunali misti egiziani avevano una competenza esclusiva e di diritto pubblico, annullando ogni clausola di attribuzione di giurisdizione a un tribunale straniero.

« Il Presidente, rispondendo al primo azionista, ricorda che, *sebbene la Compagnia sia veramente qualificata di « Universale » nei suoi statuti, negli atti di concessione e nella convenzione del 1888, e svolga un ruolo internazionale, tuttavia essa non beneficia di nessuno statuto internazionale. In questa situazione, il Consiglio ha preferito negoziare con il Governo egiziano, anzichè trasformare la questione in una controversia giuridica, di esito incerto, anche se la Compagnia si sentiva sicura delle sue posizioni* » (52).

CARATTERE INTERNAZIONALE DELLA COMPAGNIA DI SUEZ

1) Carattere internazionale dei capitali e dell'amministrazione.

La risposta di Charles-Roux risponde a verità, perchè nè direttamente, nè in forza della convenzione del 1888, la **Compagnia** beneficia di uno statuto internazionale, sebbene essa, a più titoli, possa rivendicare la sua qualificazione di « internazionale » e il suo **carattere internazionale** (53).

Infatti, **questo carattere**, esplicitamente voluto dal suo fondatore, appare chiaramente nell'ampiezza delle sue attività economiche e sembra il **frutto di una situazione di fatto** e di ciò che potrebbe chiamarsi un « diritto consuetudinario », per quanto riguarda gli investimenti e il difficile problema dei diritti di pedaggio. Questi elementi, insieme con le **strutture della Compagnia**, che richiameremo brevemente, ci sembrano offrire l'**abbozzo di uno statuto internazionale**.

Innanzitutto ricordiamo che la Compagnia di Suez, fin da principio, desiderò di essere internazionale nei suoi capitali e nel suo Consiglio di Amministrazione. « Una Compagnia formata di portatori di capitali, appartenenti a tutte le nazioni », dice il firmano del 1856. « La Società è amministrata da un Consiglio composto di 32 membri, rappresentanti le principali nazionalità interessate all'impresa », afferma l'art. 24 degli statuti (54).

In realtà, se gli impegni a sottoscrivere furono internazionali, i versamenti non lo furono affatto, perchè nè gli inglesi, nè gli americani, nè i russi, nè gli austriaci mantennero l'impegno che avevano

(52) Supplemento al Bollettino *Le Canal de Suez*, 15 giugno 1956.

(53) Questo realismo ci pare condiviso anche dalla giurisprudenza egiziana. Infatti, la Corte d'Appello mista di Alessandria, il 26 febbraio 1940 e il 17 maggio 1947, riconosceva che « *pur essendo egiziana di nazionalità, la Compagnia ha un carattere universale* » (Cfr. *Dossier juridique de la Compagnie de Suez*).

(54) L'espressione « *le principali nazionalità interessate all'impresa* » è stata, più volte, oggetto di discussioni e di contestazioni, perchè molte Nazioni si consideravano « interessate » e non « rappresentate ». La Compagnia ha avuto forse il torto di contentarsi di opporre che, storicamente, il termine significava « *interessate al capitale dell'impresa* ». Questa interpretazione, anche secondo Lesseps, è esatta, ma è innegabile che se l'espressione e la rappresentanza internazionale fossero state intese in un senso più largo, ne avrebbero certamente guadagnato.

assunto. Per questo, il **carattere internazionale**, desiderato da Lesseps, fin da principio rimase fortemente **compromesso**.

E' vero, il primo **Consiglio di Amministrazione** fu più internazionale di quanto la reale provenienza del capitale sociale lo permettesse, risultando composto di 22 francesi e di 13 elementi di altre nazionalità, ma questa proporzione venne poi modificata, e nel 1874 **gli amministratori erano tutti francesi**. Negli anni posteriori, l'Inghilterra esigette prima 3, poi 10 seggi (ciò avvenne, rispettivamente, nel 1876 e 1883), e l'Egitto ne ottenne prima 2 (nel 1936) e poi 5 (nel 1949), cifra che doveva essere portata a 7 entro il 1964. L'**inserimento di elementi inglesi ed egiziani** ha conferito al Consiglio di Amministrazione un certo carattere internazionale. Nel 1956, il Consiglio risultava composto di 16 francesi, 9 inglesi, 5 egiziani, 1 olandese e 1 americano.

Ci pare, tuttavia, che più che la distribuzione internazionale, meriti di essere rilevata e presa in considerazione l'**evoluzione** che va delineandosi verso una **rappresentanza tripartita**. Infatti, i seggi inglesi sono divisi tra i **rappresentanti diretti del Governo inglese**, principale azionista della Compagnia, e i **rappresentanti degli armatori britannici**, principali utenti del Canale. Quanto agli amministratori egiziani, essi potrebbero essere considerati come i **rappresentanti del proprietario fondiario**. E' facile intravedere verso quale forma di gestione potrebbe portare questa evoluzione, se essa fosse presa in considerazione dalla Compagnia.

2) Carattere internazionale del servizio.

Non ci fermiamo ad esaminare la realtà del **carattere internazionale del servizio** assicurato dalla Compagnia Universale, perché, non disponendo di statistiche serie in proposito, non potremmo dire che delle cose generiche e generali (55). Rileviamo soltanto che gli interessi « internazionali », attualmente in gioco al Canale di Suez, sono abbastanza diversi da quelli di ieri, e, quindi, si sarebbe dovuto **rivedere la loro rappresentanza** in seno alla Compagnia del Canale. E', infatti, sorprendente vedere che l'**Inghilterra** è, praticamente, il solo Paese che ha conquistato nella Compagnia un **posto proporzionato alla sua posizione**, o, più esattamente, alla posizione che essa godeva nel secolo XIX, quando era, nello stesso tempo, **azionista, utente e occupante**.

Comunque sia, oggi le navi britanniche non occupano più il posto di una volta, anche se restano ancora gli **utenti più importanti del Canale**. Infatti, mentre alla fine del secolo XIX, l'Inghilterra forniva più dei 3/4 del movimento marittimo del Canale, oggi la sua partecipazione è solo del 28% del movimento totale. Altri Paesi, invece, aumentano, di anno in anno, la loro importanza: aumento

(55) Nel 1956, circa 1/6 del commercio internazionale (al di fuori dei prodotti petroliferi) è passato attraverso il Canale di Suez.

regolare per la Norvegia (56), aumento addirittura spettacolare per la Liberia, il cui tonnellaggio aumenta, da un anno all'altro, del 40%, e che, nel 1955, ha preso il terzo posto, con una partecipazione del 12%.

E' noto che sotto la bandiera liberiana navigano le *petroliere delle Compagnie americane* (57). Questa circostanza richiama il problema delle flotte mercantili in piena espansione, il problema delle Compagnie del petrolio. Basta pensare che il trasporto del petrolio grezzo ha rappresentato, nel 1956, il 74% del traffico Sud-Nord del Canale. E' evidente che queste proporzioni pongono le *Società petrolifere* tra gli utenti più forti del Canale, per cui c'è il pericolo che certi interessi che si desidererebbero veramente « internazionali », esercitino forti pressioni sulla gestione del Canale. Non sarebbe quindi preferibile che queste Società trovino oggi il *modo legale di esprimersi*? E' illusorio pensare che la loro influenza potrebbe trovare una forma d'equilibrio e di controllo?

Questi esempi mostrano abbastanza chiaramente in che senso noi avremmo desiderato che il **carattere internazionale** delle attività della Compagnia di Suez, fosse maggiormente espresso nelle strutture della sua Amministrazione.

3) Problema degli investimenti e dei diritti di transito.

In pratica, gli utenti della Compagnia intervengono in due settori, in quello degli **investimenti** e in quello dei **diritti di pedaggio**.

Avendo già detto che cosa pensiamo degli investimenti della Compagnia, ci resta solo da aggiungere che, attualmente, questi lavori di rinnovo degli impianti sono seguiti da una « **Commissione internazionale dei lavori** », formata da 16 personalità, appartenenti a 8 Paesi diversi, e incaricata di dare il suo parere su tutti i piani di lavoro, riguardanti il Canale. Questa istituzione sarebbe **uno degli elementi** più interessanti da prendersi in considerazione nella eventuale elaborazione di uno statuto internazionale.

In linea di diritto, si tratta di una semplice **Commissione consultiva**, formata da membri nominati dal Consiglio di Amministrazione della Compagnia. **In pratica**, però, questi consiglieri tecnici sono scelti, il più delle volte, per cooptazione, e la loro nomina è sottoposta, per via diplomatica, al **gradimento dei loro Governi**,

(56) Percentuale per bandiera (nazione) del tonnellaggio di stazza netta del Canale di Suez:

ANNI	INGHILTERRA	NORVEGIA
1881-1890	78%	0,6%
1930	55%	3,0%
1950	32%	14,0%
1955	28%	13,5%

(57) Notiamo, di passaggio, la distinzione che si dovrebbe fare tra « utenti » e « beneficiari », giacché è evidente che nel caso della Liberia, ad esempio, le vere beneficiarie del Canale sono le Compagnie americane, i cui interessi potrebbero essere rappresentati nella gestione tripartita da noi prospettata.

e questo, evidentemente, conferisce loro una certa autorità e prestigio.

I diritti di pedaggio pongono problemi più delicati. Abbiamo visto come il loro modo di riscossione fu imposto da una Commissione internazionale, la quale non esitò di approvare l'invio di un corpo di spedizione per fare rispettare le sue decisioni. Il tasso stesso di questi diritti e il principio della loro riduzione periodica (in proporzione con l'aumento dei dividendi, distribuiti agli azionisti, come era alla fine del secolo XIX, o tenendo conto dell'aumento del traffico, come si fa oggi), sono frutto d'interventi internazionali, di convenzioni ufficiali e di accordi taciti.

Anche in questo settore dei diritti di pedaggio, abbiamo parecchi elementi che dovrebbero essere presi in considerazione nella eventuale compilazione di uno statuto internazionale. Bisogna, tuttavia, riconoscere che il problema di fondo non è ancora stato risolto. S'impone, infatti, una scelta tra una « gestione di prezzo di costo » e una « gestione a liberi benefici ». Per conto suo, la Compagnia di Suez, istituzione di natura mista, in quanto è insieme « società commerciale » e « servizio pubblico », ha adottato una soluzione intermedia, ossia una « gestione a benefici limitati ».

4) Insoddisfazione dell'Egitto.

Come è noto, tale soluzione non ha incontrato il gradimento dell'Egitto.

« La Compagnia di Suez — scrive El-Hefnaoui — ha dispensato i passeggeri da ogni tributo, e ridotto i diritti di transito sulle merci, anteponendo così gli interessi dei navigatori inglesi e di altre nazionalità ad ogni altra considerazione. L'Egitto non sarà per nulla legato da queste misure della Compagnia, ma, grazie al diritto di proprietà e di sovranità che esso ha sul Canale, dovrà riscuotere diritti adeguati per il transito, il pilotaggio ed ogni altro servizio reso a chi passa per il Canale, e nessuno potrà criticare questo atteggiamento, perchè, in sostanza, si tratta di diritti simili ai diritti doganali » (58).

E' facile indovinare le reazioni degli armatori davanti a queste dichiarazioni. Insoddisfatti delle tariffe della Compagnia, ritenute ancora troppo alte, essi avevano cominciato da tempo a parlare di « servizio pubblico internazionale », e speravano che, alla fine della concessione, venisse instaurata una completa libertà di transito, salvi i contributi necessari per far fronte alle spese di manuten-

(58) M. EL-HEFNAOUI, nella sua rivista *Le Canal de Suez*, n. 22, 20 marzo 1955 (traduzione del *Journal de la Marine marchande*, 28 juillet 1955). Noi citiamo questo testo come rappresentativo della tesi estremista. Il lettore che volesse equilibrarlo con una dichiarazione più moderata, potrebbe riferirsi al seguente comunicato emesso dall'ambasciata d'Egitto a Parigi, il 29 luglio 1956: « Quanto alle voci di un aumento dei diritti di transito, l'ambasciata d'Egitto informa che non se ne è mai trattato, e che una dichiarazione ufficiale del Governo egiziano ha smentito formalmente questa ipotesi. Del resto, un aumento del tasso di transito sarebbe pregiudizievole al volume dei passaggi e quindi anche agli scopi stessi della nazionalizzazione ».

zione e di rinnovo delle attrezzature del Canale. La nazionalizzazione della Compagnia di Suez ha crudelmente **distrutte tutte queste speranze.**

Questa **nazionalizzazione**, presentata dal Governo egiziano come un'operazione destinata a finanziare la diga di Assuan, provocò le **proteste degli armatori e dei loro clienti**, preoccupati di un eventuale rialzo delle tariffe, e **intimorì le Potenze marittime**, vitalmente interessate non solo della libertà di navigazione, sancita dalla convenzione internazionale del 1888, ma anche della efficienza della gestione, sia dal punto di vista della manutenzione e dello sviluppo delle installazioni e degli impianti del Canale, sia del punto di vista del transito.

« La Compagnia del Canale di Suez doveva esserci ceduta fra 12 anni — dichiarava il Colonnello Nasser il 28 luglio 1956 — noi non abbiamo fatto altro che anticipare questa scadenza. Tutto il chiasso che fanno oggi le Potenze occidentali, non l'avrebbero fatto anche fra 12 anni? » (59) — *« Certo, la Compagnia avrebbe perduto i suoi diritti fra 12 anni — sembra concedergli Pineau — ma tutto fa supporre che, alla scadenza di tale periodo gli utenti avrebbero chiesto delle garanzie, che attualmente mancano »* (60).

Sulle prime, questa risposta sorprende. Come abbiamo visto sopra, la Compagnia non beneficia affatto di uno statuto internazionale, statuto che non solo annullerebbe incontestabilmente la nazionalizzazione del 26 luglio 1956, ma che si sarebbe anche imposto come irreversibile alla scadenza della concessione. Nell'assenza di questo statuto, con quale diritto le Potenze occidentali avrebbero potuto esigere delle garanzie, prima di cedere all'Egitto un Canale che, secondo i termini del contratto, alla scadenza della concessione, gli spetta senza alcuna condizione? Bisogna forse pensare ad un semplice « rapporto di forze », a un « intervento armato » che Nasser ha fatto bene prevenire?

5) Insufficienza della nazionalizzazione.

Noi non siamo totalmente di questo parere. Il Canale di Suez è stato aperto in vista di un « servizio internazionale »: questo fu l'obiettivo di Ferdinando de Lesseps e di Mohammed Said; questo fu il senso dello sforzo di tutti coloro che hanno sostenuto l'impresa col loro danaro e col loro lavoro. Questo **carattere internazionale** è stato la nota caratteristica della Compagnia Universale, in modo imperfetto, ne conveniamo, ma sufficiente per non poterlo ignorare o farne astrazione, senza alterare la natura della Compagnia stessa.

Alla scadenza della concessione, sarebbe stato **difficile chiedere all'Egitto** di fare, per la causa internazionale, **più sacrifici** di quelli

(59) *N.E.D.*, n. 2206. *Scritti e discorsi del Colonnello Nasser*, p. 22. E' utile tener conto delle verità che si trovano sparse in discorsi che per la violenza e per gli insulti che contengono, riescono penosi per ambe le parti.

(60) Rapporto di C. Pineau alla Conferenza di Londra (cfr. *Le Monde*, 20 août 1956).

fatti dalla Compagnia, mentre sarebbe stato legittimo fargli comprendere che una eredità non implica soltanto dei diritti, ma anche degli oneri, e che la forma di gestione da esso prescelta non avrebbe mai potuto significare un regresso. La totale libertà nella determinazione delle tariffe, reclamata da El-Hefnaoui, ha provocato una serie di rilievi, di cui qualcuno ci sembra ragionevole e legittimo.

E' stato osservato, infatti, che il diritto dell'Egitto ad un canone è fuori di discussione, ma che in tutta questa questione del Canale di Suez, si è in presenza di un fenomeno di rendita, basata su una situazione di vantaggio, che deriva, in un certo senso, dalla natura, e dà luogo ad una specie di monopolio. Ora, tutti ammettono che questa specie di **monopoli naturali** non possono permettersi benefici illimitati, ma devono tener conto anche degli interessi degli utenti.

Ecco ciò che avrebbero potuto invocare, nel 1968, le Potenze marittime, a sostegno della loro richiesta di garanzie. E' superfluo rilevare che, oggi, le esigenze sono molto più grandi, dato che il ritiro della concessione, compiuto senza alcuna consultazione o preavviso, e accompagnato da misure arbitrarie e da commenti poco diplomatici, ha scosso profondamente la fiducia tra le parti in contesa.

6) Verso l'istituzione di un servizio pubblico internazionale?

Alcuni mesi fa, ricordando l'insuccesso della nazionalizzazione del petrolio persiano, abbiamo scritto: « A un sequestro delle Nazioni straniere sui giacimenti petroliferi il Dr. Mossadeq ha sostituito un sequestro iraniano. Ciò equivaleva a rispondere ad un errore con un altro errore, e a tentare, nelle condizioni più sfavorevoli, di ridurre a dimensioni nazionali, lo sfruttamento di una risorsa naturale, che richiede un'organizzazione mondiale. Egli aveva una scusa nel fatto che questa organizzazione mondiale non esisteva ancora e non si era fatto nulla per crearla » (61).

Con una riflessione simile chiudiamo questo nostro studio sulla nazionalizzazione della Compagnia di Suez.

Certo, questa Compagnia non può essere completamente paragonata alla « Anglo Iranian Company », perchè, come abbiamo visto, perfino nelle sue entrate e nei suoi benefici, essa ha conservato alcune caratteristiche proprie di un « servizio pubblico ». L'« International Chamber of Shipping » e il « Comitato centrale degli armatori di Francia » hanno reso omaggio alla « larghezza di vedute e all'eccellenza di un'Amministrazione, di cui hanno beneficiato la navigazione e il commercio internazionale » (62).

Da parte egiziana, uno dei nuovi amministratori, nominati dal decreto di nazionalizzazione, scriveva fin dal 1951: « E' giusto dire che la Compagnia del Canale di Suez finora ha assolto il suo compito in modo perfetto » (63). Effettivamente bisogna riconoscere

(61) J. DUCRUET, *Economie des Pays arabes et Capitalisme occidental*, in *Revue de l'Action Populaire*, mars 1956, p. 295.

(62) *Journal de la Marine marchande*, 9 août 1956.

che, per mezzo di transazioni periodiche con l'Egitto o con gli armatori, e grazie ad una politica empirica, che molti giudicheranno « realista », la Compagnia Universale ha amministrato il Canale con soddisfazione di tutti. Fu forse per questo che essa non pensò ad una evoluzione dei suoi statuti, e che, nell'instabilità sia delle relazioni internazionali, sia della situazione interna dell'Egitto, non si preoccupò di « preparare » la scadenza della concessione.

Questa mancanza di preveggenza è stato uno sbaglio. L'ha rilevato anche un giornale così qualificato, come il « Journal de la Marine marchande », il quale, nell'ottobre 1951, scriveva:

« Salvo sorprese di ordine politico o contrattuale, fra 18 anni l'Egitto prenderà possesso del Canale e delle sue installazioni... Questa presa di possesso del Canale da parte dell'Egitto, è conforme alla sua storia e alla sua destinazione? Noi riteniamo di no... L'Organizzazione delle Nazioni Unite dispone dell'autorità e dei mezzi necessari per trovare una formula capace di conciliare gli interessi di uno Stato sovrano e quelli della Comunità internazionale... E' l'internazionalizzazione del Canale di Suez che bisogna preparare, e, tra breve, realizzare » (64).

Il solo punto debole di questa affermazione è di concepire l'internazionalizzazione come una formula da mettere sulla carta e da negoziare con l'Egitto, alla scadenza della concessione. In questo caso, come si potrebbe evitare che l'internazionalizzazione sembri un atto vessatorio? Quanto abbiamo detto in questo articolo, circa gli elementi di uno statuto internazionale, sparsi nelle strutture della Compagnia, ma scarsamente utilizzati, ci pare mostri abbastanza chiaramente l'interesse che presenterebbe un'opzione più cosciente. Da venticinque anni a questa parte, poche imprese hanno avuto occasioni così favorevoli per creare ed sperimentare una formula di « servizio pubblico internazionale » che il mondo sta ancora cercando. E' un peccato che tali occasioni siano andate perdute.

Ma oggi, nelle difficili circostanze in cui ci troviamo, non dobbiamo soltanto improvvisare e negoziare una formula di « servizio pubblico internazionale »; dobbiamo anche accettare e mettere in pratica lo spirito di un'« economia mondiale ». Non sarebbe una ipocrisia chiedere a un popolo che si trova in piena miseria, di avere il senso di questa « economia mondiale », mentre noi restiamo attaccati alle vecchie posizioni di un'« economia di dominio », invece di promuovere un'economia al servizio dei Paesi sottosviluppati? Se esaminiamo attentamente tutte le circostanze, troveremo che, forse, Suez è meno lontano di quanto si dice, dalla diga di Assuan!

Jean Ducruet

(63) M. EL-HENAOUI, *op. cit.*, p. 290.

(64) E. LETOURMY, *L'avenir du Canal de Suez, Service public international, et l'Internationalisation*, in *Journal de la Marine marchande*, 25 octobre 1951. Il punto di vista di Letourmy è meno nuovo di quanto si possa supporre, perchè fin dal 1874, GAMBETTA, nel suo giornale *La République Française*, domandava che « nell'interesse marittimo del mondo civile... il Canale fosse affidato ad una Commissione internazionale che agisse per conto e nell'interesse comuni ».