

Elisabetta Fiocchi Malaspina

## «Santità» e «sacralità» nel diritto internazionale tra la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento<sup>1</sup>

*«Sanctity» and «Sacredness» in International Law  
between the end of the 19th century and the first half of the 20th century*

SOMMARIO: 1. «Santità» e «sacralità» nel Trattato di Versailles del 1919 - 2. *À rebours*: il diritto internazionale e il significato di «santità» e di «sacralità» nella seconda metà dell'Ottocento - 3. Il difficile equilibrio: *l'internationale Politik* e i trattati internazionali - 4. L'alfa e l'omega del diritto internazionale: il principio *pacta sunt servanda* - 5. L'utilizzo «politico» del termine «santità» tra la Prima e la Seconda guerra mondiale - 6. Quale itinerario per la «santità» nel diritto internazionale?

ABSTRACT: The aim of this article is to trace some research paths on the use and meaning of the terms «sanctity» and «sacredness» according to the doctrine and practice of international law, between the end of the 19th century and the first half of the 20th century. Particular attention is given to the dramatic events of the First World War and the subsequent establishment of the League of Nations, whose work officially began on 10 January 1920, as a result of the Paris Peace Conference of 1919. At the heart of the analysis is the intertwining of the sacred and the legal-secular spheres in the process of shaping 19th and 20th-century international law. It also centres on the meaning, interpretation or subtext of terms such as sanctity, inviolability and sacredness at a delicate historical moment when, for the purposes of peacekeeping, an international organisation was being set up. Furthermore, the role of treaties was being re-evaluated, and the origin and nature of the *pacta sunt servanda* principle and its relationship to the *rebus sic stantibus* clause were being re-considered.

KEYWORDS: Treaty of Versailles; sanctity; sacredness; Paris Peace Conference; Covenant of the League of Nations.

---

<sup>1</sup> Ringrazio di vero cuore i professori Orazio Condorelli ed Emanuele Conte per i preziosi suggerimenti ricevuti sin dalla prima esposizione del progetto fino alla stesura dell'articolo.

## 1. «Santità» e «sacralità» nel Trattato di Versailles del 1919

Lo scopo del presente articolo è di indagare l'utilizzo dei termini «santità» e «sacralità» da parte della dottrina e della pratica del diritto internazionale, tra la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento, con particolare riferimento alle vicende che condussero ai drammatici eventi della Prima guerra mondiale e successivamente all'istituzione, quale risultato della Conferenza di pace di Parigi del 1919, della Società delle Nazioni, i cui lavori iniziarono ufficialmente il 10 gennaio 1920<sup>2</sup>.

Nelle prossime pagine verranno presentate alcune osservazioni preliminari riguardanti un progetto di ricerca in corso, che ha l'obiettivo di studiare gli intrecci tra la sfera originariamente sacra e la sfera giuridico-secolare nel processo di formazione del diritto internazionale otto-novecentesco. Attraverso diversi itinerari di ricerca, che coinvolgono teoria e pratica, politica e diritto, si analizzerà criticamente che cosa si intendesse con «santità» e «sacralità» in un delicato momento storico in cui era diventato necessario, ai fini del mantenimento della pace, costituire un'organizzazione internazionale, ripensare, da un lato il ruolo dei trattati e il principio *pacta sunt servanda*, dall'altro discutere il crescente utilizzo della clausola *rebus sic stantibus*, la quale permette, nel caso di cambiamento delle

---

<sup>2</sup> Negli ultimi anni gli studi sulla Società delle Nazioni e sulla Conferenza di Pace di Parigi sono proliferati. Particolare attenzione è data allo *status* giuridico della Società, alla regolamentazione dei funzionari, nonché alle sue relazioni con gli Stati membri: M. Donaldson, *Ventriloquism in Geneva: The League of Nations as International Organisation*, in A. Brett, M. Donaldson, M. Koskeniemi (curr.), *History, Politics, Law: Thinking through the International*, Cambridge 2021, pp. 253-281; Ead., *The League of Nations, Ethiopia and Making of States*, in «Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development», XI, 1 (2020), pp. 6-31; Si veda anche: E. Seidenfaden, *The League of Nations' Collaboration with an 'International Public', 1919-1939*, in «Contemporary European History», XXXI, 3 (2022), pp. 368-380; G. Bernardini, *Parigi 1919. La Conferenza di Pace*, Bologna 2019; S. Jackson, A. O'Malley (curr.), *The Institution of International Order. From the League of Nations to the United Nations*, Oxon 2018; M. Marbeau, *La Société des Nations: vers un monde multilateral, 1919-1946*, Tours 2018; S. Pedersen, *The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford 2015; Ead., *Back to the League of Nations*, in «The American Historical Review», CXII, 4 (2007), pp. 1091-1117; P. Clavin, *Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nations 1920-1946*, Oxford 2013. C'è stata anche una «fioritura» di studi su alcuni istituti, come il sistema dei mandati internazionali (che sarà oggetto delle prossime pagine) disciplinato dalla Società delle Nazioni, nonché sulla creazione della Corte permanente di giustizia internazionale, si veda: P.S. Morris (cur.), *Transforming the Politics of International Law. The Advisory Committee of Jurists and the Formation of the World Court in the League of Nations*, Oxon 2021; Id. (cur.), *The League of Nations and the Development of International Law: A New Intellectual History of the Advisory Committee of Jurists*, Oxon 2021.

circostanze sopravvenute alla stipula dell'accordo, di venire meno agli impegni assunti.

Il Trattato di Versailles, firmato il 28 giugno 1919, imponeva alla Germania dure condizioni, come il ridimensionamento dei confini con la cessione alla Francia dell'Alsazia e della Lorena, la perdita di tutti i possedimenti coloniali, la riduzione degli armamenti e il pagamento delle riparazioni di guerra<sup>3</sup>. In particolare, alla stregua degli articoli 42 e 43 del Trattato, la Renania (cioè la fascia di territorio che si sviluppa per cinquanta chilometri dalla riva destra del Reno) non avrebbe potuto essere militarizzata, né potevano essere erette fortificazioni<sup>4</sup>. In caso di violazione l'atto sarebbe stato qualificato come ostile e finalizzato a turbare la pace del mondo<sup>5</sup>.

Tra le sanzioni, ex articolo 228, vi era il riconoscimento da parte del governo tedesco di deferire ai tribunali militari delle potenze alleate «le persone accusate di aver commesso atti contrari alle leggi e agli usi di guerra»<sup>6</sup>. Altresì, l'articolo 227 prevedeva l'instaurazione di un processo contro l'Imperatore tedesco Guglielmo II di Hohenzollern, che di fatto mai avvenne, attraverso l'istituzione di un tribunale speciale formato da cinque giudici (nominati da Stati Uniti d'America, Gran Bretagna, Francia, Italia e Giappone)<sup>7</sup>. Per le Potenze vincitrici della Prima guerra mondiale l'Imperatore aveva perseguito una guerra di «aggressione», commettendo un «reato supremo contro la moralità internazionale e la santità dei trattati»<sup>8</sup> o, in un'altra formula, contro «la sacrosanta autorità dei

---

<sup>3</sup> F. Ruschi, *La clausola di colpevolezza: ordine e giustizia internazionale dopo la Grande Guerra*, in «Historia et ius», 18 (2020), paper 9, pp. 1-44. Si veda: C. Tomuschat, *The 1871 Peace Treaty between France and Germany and the 1919 Peace Treaty of Paris*, in R. Lesaffer (cur.), *Peace Treaties and International Law in European History. From the Late Middle Ages to World War One*, Cambridge 2004, pp. 382-396. Cfr. per una disamina del diritto internazionale prima, durante la Conferenza di Parigi e dopo la stipula del Trattato di Versailles: R. Lesaffer, *Aggression before Versailles*, in «European Journal of International Law», XXIX, 3 (2018), pp. 773-808; L.V. Smith, *Sovereignty at the Paris Peace Conference of 1919*, Oxford 2018; A. Sharp, *Versailles 1919: A Centennial Perspective*, London 2018; M. S. Neiberg, *The Treaty of Versailles. A Concise History*, New York, 2017; M.F. Boemeke, G.D. Feldman, E. Glaser (curr.), *The Treaty of Versailles. A reassessment after 75 years*, Cambridge 2013.

<sup>4</sup> *The Treaty of Versailles and After. Annotations of the Text of the Treaty*, Washington 1947, p. 159.

<sup>5</sup> Ivi, p. 161.

<sup>6</sup> Ivi, p. 376.

<sup>7</sup> Ivi, p. 371.

<sup>8</sup> Sul processo al Kaiser e sul possibile fondamento giuridico si rimanda ai più recenti contributi: C. La Lumia, *Giustizia solenne o una "sciocchezza"? Dibattito sul processo al Kaiser Guglielmo (1918-1920)*, in «Annali, Museo Storico della Guerra», XXVII (2019), pp. 8-31; F. Ruschi, *La clausola di colpevolezza*, cit., pp. 18 ss.; W.A. Schabas, *The Trial of the Kaiser*, Oxford 2018; vi veda in un'ottica più ampia che comprende anche la Seconda guerra mondiale: M.

trattati»<sup>9</sup>.

La solennità di questa accusa, costruita dando preminenza a significati originariamente riconducibili alle diverse sfumature religiose, è lo specchio dell'affermarsi di un linguaggio internazionale in grado di restituire vitalità e vigore, o meglio ancora valore<sup>10</sup>, a concetti e principi che sembravano calpestati da logiche politico-economiche e dall'imporsi della forza del nazionalismo<sup>11</sup>.

Nel *Patto della Società delle Nazioni* (*Covenant of the League of Nations*), inserito nella prima parte del Trattato di Versailles (articoli 1-26), è presente una terminologia religiosa specifica che venne tradotta in veste politico-giuridica. Infatti, lo stesso termine «patto», in inglese «covenant», fu fortemente voluto da Woodrow Wilson per costituire la Società delle Nazioni (benché gli Stati Uniti non ne divennero mai membro), rispetto a «convenzione» o a «trattato internazionale». «Covenant» richiama semanticamente la centralità del patto nell'Antico e nel Nuovo testamento<sup>12</sup>. Patto che nell'Antico testamento è «stipulato»

---

Lewis, *The Birth of the New Justice. The Internationalization of Crime and Punishment*, 1919-1950, Oxford 2014 e in prospettiva attuale: D. Zolo, *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine globale*, Torino 2000.

<sup>9</sup> Nelle traduzioni italiane del trattato di Versailles si trovano entrambe le espressioni «santità» o «sacrosanta autorità». Utilizzato in quest'ultima accezione in: F. Ruschi, La clausola di colpevolezza, cit., p. 18; C. La Lumia, *Giustizia solenne o una "sciocchezza"?*, cit., p. 16.

<sup>10</sup> Si rimanda all'importante saggio di Y. Thomas, *Il valore delle cose*, Macerata 2022.

<sup>11</sup> Si veda la ricostruzione storico-giuridica, con particolare attenzione al diritto internazionale di: S. Mannoni, *Da Vienna a Monaco (1814-1938): Ordine europeo e diritto internazionale*, Torino 2014, pp. 92 ss.

<sup>12</sup> M.D. Magee, *Wilson's Religious, Historical, and Political Thought*, in R.A. Kennedy (cur.), *A Companion to Woodrow Wilson*, Chichester 2013, pp. 38-54 in particolare p. 41; Id., *What the World Should Be: Woodrow Wilson and the Crafting of a Faith Based Foreign Policy*, Waco 2008; J. Mulder, *Woodrow Wilson: The Years of Preparation*. Princeton 1978, pp. 7 ss.; H. Notter, *The Origins of the Foreign Policy of Woodrow Wilson*, Baltimore 1937, p. 16. Anche: O.P. Robertson, *The Christ of the Covenants*, Phillipsburg 1980; M. Walzer, *The Revolution of the Saints*, Cambridge, MA 1965. Si veda il capitolo dedicato a Woodrow Wilson in G. Scott Smith, *Faith and Presidency: From Georg Washington to Georg W. Bush*, Oxford 2006, pp. 159-190 in particolare, pp. 183-184; C. Macfarland, *Pioneers for Peace through Religion*, New York 1946, pp. 73 ss.; R. Saunders, *In Search of Woodrow Wilson: Beliefs and Behaviour*, Westport 1998. Per una disamina sul Presidente americano, la sua politica estera e la creazione della Società delle Nazioni si veda: L.E. Ambrosius, *Wilsonianism: Woodrow Wilson and His Legacy in American Foreign Relations*, New York 2002; G. Bottaro, *Pace, libertà e leadership: il pensiero politico di Woodrow Wilson*, Soveria Mannelli 2007 e gli scritti di Cooper, in particolare: J.M. Cooper, *Woodrow Wilson: A Biography*, New York 2009; Id., *Breaking the Heart of the World. Woodrow Wilson and the Fight for the League of Nations*, Cambridge 2001; Si veda anche: M. Del Pero, *Wilson e wilsonismo: storiografia, presentismo e contraddizioni*, in «Ricerche di storia politica», 1 (2013), pp. 45-58; D. Fiorentino, *Wilson, 'wilsonismo' e l'internazionalismo liberale*, in «Contemporanea», 1 (2019), pp. 153-163.

esclusivamente tra Dio e il popolo eletto d'Israele, per poi essere rinnovata nel Nuovo testamento, con l'alleanza tra Gesù Cristo e la Chiesa: con «l'apostolo delle genti» Paolo prenderà vita il carattere universale della Chiesa cristiana, destinata ad evangelizzare il mondo pagano<sup>13</sup>. Esso verrà reinterpretedo dalle Chiese riformate e presbiteriane: in particolare la parola «covenant», tra il 1638 e il 1688, fu utilizzata dai *Covenanters* scozzesi come atto politico e di protesta contro l'imposizione nel 1637 del ministro di Carlo I, l'arcivescovo William Laud, di introdurre anche in Scozia, al posto del rito presbiteriano, quello anglicano, e di conseguenza un modello di chiesa episcopale controllata dai sovrani inglesi<sup>14</sup>.

Per Wilson, educato dal padre teologo e reverendo presbiteriano, che plasmò fortemente la sua devozione religiosa, l'idea del «covenant»<sup>15</sup>, sarebbe stata il punto di partenza per una vera e propria integrazione tra il sacro e il profano<sup>16</sup>. Tale idea avrebbe permesso di creare una nuova alleanza tra le nazioni, in grado di reggere i contraccolpi della politica e degli interessi nazionali, proprio perché fondata sulla forza mistica del patto nel suo significato originario, ora trasferito e applicato alla sfera delle relazioni internazionali: «Wilson used this word with theological and political meaning simultaneously»<sup>17</sup>. Il Presidente americano

<sup>13</sup> M.D. Magee, *Wilson's Religious, Historical, and Political Thought*, cit., p. 41. Sul concetto di patto dal punto di vista teologico cfr.: G.M. Porrino, *Patto d'unità e teologia dell'alleanza*, in «Nuova Umanità», XXII, 132 (2002), pp. 793-807; P. Buis, *La notion d'alliance dans l'Ancien Testament*, Paris 1976; J. Ratzinger, *La Nuova Alleanza. Sulla teologia dell'Alleanza nel Nuovo Testamento*, in «Rassegna di teologia», XXXVI (1995), pp. 9-22; G. Papola, *La nuova alleanza profetica come figura del secondo annuncio*, in «Esperienza e Teologia», XXIX (2013), pp. 51-68. Cfr. anche: E. Kutsch, *Verheißung und Gesetz. Untersuchungen zum sogenannten »Bund« im Alten Testament*, Berlin 1973; J. Barr, *Some Semantic Notes on the Covenant*, in H. Donner, R. Hanhart, R. Smend (curr.), *Beiträge zur Alttestamentlichen Theologie: Festschrift für Walther Zimmerli zum 70. Geburtstag*, Göttingen 1977, pp. 23-38; E.W. Nicholson, *God and his People: Covenant and Theology in the Old Testament*, Oxford 1986. Per una storia del termine patto o alleanza si veda: N. Lohfink, *Alleanza*, in J.-Y. Lacoste (cur.), *Dizionario critico di teologia*, Roma 2005, pp. 68-74.

<sup>14</sup> P.R. Goatman, *The National Covenant, 1638: Religion and Politics*, in W.I.P. Hazlett (cur.), *A Companion to the Reformation in Scotland, ca. 1525-1638. Frameworks of Change and Development*, Leiden, Boston 2022, pp. 630-659; I.M. Smart, *The Political Ideas of the Scottish Covenanters 1638-88*, in «History of Political Thought», I, 2 (1980), pp. 167-193. P. Hume Brown, *A Short History of Scotland*, Edinburgh 1961, pp. 230 ss.

<sup>15</sup> M.D. Magee, *Wilson's Religious, Historical, and Political Thought*, cit., p. 41.

<sup>16</sup> «Wilson's father explicitly organized his theology and his politics around the idea of the covenant [...]. He preached the fixed order of God's universe and the covenantal order of redemption. Covenant explained social order, gender rules, racial and class positioning, and human responsibility. Covenant explained how things ought to be in light of God's sovereignty»: M.D. Magee, *Wilson's Religious, Historical, and Political Thought*, cit., p. 41.

<sup>17</sup> *Ibid.*

vedeva una «progression from the idea of a covenant of the elect, to a national covenant, to an international covenant»<sup>18</sup>.

Il preambolo del *Covenant* della Società delle Nazioni, anch'esso formulato solennemente, statuiva la necessità che le relazioni internazionali fossero fondate sulla giustizia e sull'onore, osservando rigorosamente il diritto internazionale, riconosciuto come «the actual rule» tra governanti, attraverso lo scrupoloso rispetto dei trattati<sup>19</sup>.

Negli articoli del *Covenant* non mancano altresì termini dalla valenza simbolico-religiosa, utilizzati in chiave secolare. L'articolo 22 introduceva l'istituto del mandato internazionale per la gestione degli ex possedimenti coloniali tedeschi, come l'odierno Togo o la Namibia, e di alcuni ex territori facenti parte dell'Impero ottomano, come la Siria e il Libano<sup>20</sup>. Tale istituto richiamava l'intervento «umanitario» della comunità internazionale «civilizzata» nei confronti della popolazione locale, già elaborato dalla Scuola di Salamanca e in particolare da Francisco de Vitoria nel suo ottavo possibile titolo giuridico per la conquista del Nuovo Mondo<sup>21</sup>, ampiamente ripreso nel corso dell'Ottocento e ora

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Si è consultato il *Covenant of the League of Nations* edito in *Société des Nations-Journal officiel, League of Nations-Official Journal*, s.n. (Février 1920-February 1920), pp. 3-12, qui p. 3.

<sup>20</sup> Si veda: S. Pedersen, *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford 2015; Ead, *Empires, States and the League of Nations*, in G. Sluga, P. Clavin (curr.), *Internationalisms: A Twentieth-Century History*, Cambridge 2016, pp. 113-138. P. Krüger, *From the Paris Peace Treaties to the End of the Second World War*, in B. Fassbender, A. Peters, (curr.), *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford 2012, pp. 679-698. Anche L.V. Smith, *Sovereignty at the Paris Peace Conference*, Oxford 2018. Sui mandati cfr.: A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge 2005, pp. 116 ss.; L.W. Roger, *Ends of British Imperialism: The Scramble for Empire, Suez, and Decolonization*, London 2006, pp. 205 ss. Cfr.: N. Matz, *Civilisation and the Mandate System under the League of Nations as Origin of Trusteeship*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 9 (2005), pp. 47-95. Tra le monografie pubblicate negli anni, durante i quali erano in vigore i mandati, si ricordano in particolare: P.B. Potter, *Origin of the System of Mandates under the League of Nations*, in *American Political Science Review*, XVI (1922), pp. 563-583; J. Stoyanovsky, *La théorie générale des mandats internationaux*, Paris 1925; Q. Wright, *Mandate under the League of Nations*, Chicago 1930; N. Bentwich, *The Mandates System*, London 1930; C.L. Upthegrove, *Empire by Mandate: A History of the Relations of the Great Britain with the Permanent Mandates Commission of the League of Nations*, New York 1954. Cfr.: W.R. Louis, *The United Kingdom and the Beginning of the Mandates System, 1919-1922*, in *International Organization*, XXIII, 1 (1969), pp. 73-96; A.J. Crozier, *The Establishment of the Mandates System 1919-25: Some Problems Created by the Paris Peace Conference*, in *Journal of Contemporary History*, XIX, 3 (1979), pp. 483-513.

<sup>21</sup> A.A. Cassi, *Da Salamanca allo Yucatan. Itinerari storico-giuridici del bellum iustum*, in «Diritto@Storia», 4 (2005), <https://www.dirittoestoria.it/4/Memorie/Cassi-Itinerari-bellum-iustum.htm> (consultato il 5 luglio 2023); D. Grant, *Francisco de Vitoria and Alberico*

cristallizzato giuridicamente nel *Covenant* della Società delle Nazioni<sup>22</sup>.

Con l'istituto del mandato si prevedeva un rimedio «internazionalmente» controllato e garantito, rivolto alla «tutela» dei popoli non ancora capaci di reggersi da sé: in questi casi «there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant»<sup>23</sup>.

Venivano pertanto a formarsi tre tipologie di mandati a seconda del grado di «sviluppo» della popolazione locale: la prima, definita di tipo A, era destinata ai contesti «più sviluppati» e rientravano i territori mediorientali facenti parte precedentemente dell'Impero ottomano, come Siria e Libano, ai quali lo Stato mandatario sarebbe stato soltanto di supporto fino alla loro completa indipendenza e autodeterminazione; poi vi erano, ad esempio, gli ex possedimenti tedeschi del Camerun e del Togo, facenti parti del gruppo B, i cui mandatari sarebbero stati responsabili della loro amministrazione, nell'esclusivo rispetto del mantenimento dell'ordine morale e pubblico<sup>24</sup>. Nello specifico le disposizioni della Società delle Nazioni prevedevano anche cosa si intendesse per mantenimento di ordine morale e pubblico e cioè la proibizione della tratta degli schiavi, il traffico di armi e di liquori; il controllo che non venissero costruite

---

*Gentili on the Juridical Status of Native American Polities*, in «Renaissance Quarterly», LXXII, 3 (2019), pp. 910-952. Sulla Scuola di Salamanca e sulla «reazione» alla scoperta dell'America si rinvia al recente volume di M. Koskenniemi, *The Uttermost Parts of the Earth. Legal Imagination and International Power*, Cambridge 2021, pp. 167 ss.

<sup>22</sup> Per un'analisi del sistema dei mandati per la storia del diritto internazionale si rimanda al capitolo di: T. Tuori, *From League of Nations Mandates to decolonization: A brief history of rights*, in P. Slotte, M. Halme-Tuomisaari (curr.), *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge 2015, pp. 267-292; e alla tesi di dottorato Ead., *From League of Nations Mandates to Decolonization: A History of the Language of Rights in International Law*, discussa presso l'Università di Helsinki nel 2016,

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/169119/FromLeag.pdf?sequence=1> (consultato il 28 giugno 2023).

<sup>23</sup> *Covenant of the League of Nations*, cit. p. 9. Si veda l'interessante commento all'articolo 22 scritto da G. Distefano, *Article 22: Les Mandats De La Société Des Nations (Article 22: The Mandates of the League of Nations)*, in R. Kolb (cur.) *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles 2014, pp. 841-1002.

<sup>24</sup> «Under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of public order and morals, the prohibition of abuses such as the slave trade, the arms traffic and the liquor traffic, and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military training of the natives for other than police purposes and the defence of territory, and will also secure equal opportunities for the trade and commerce of other Members of the League»: *Covenant of the League of Nations*, cit., p. 9.

fortificazioni o basi militari e navali se non per la difesa del territorio; nonché la garanzia che ci fossero pari opportunità per il commercio e gli scambi con gli altri membri della Società delle Nazioni<sup>25</sup>.

Infine, nel gruppo C, rientravano i territori dell'Africa sudoccidentale (l'attuale Namibia), le isole del Pacifico della Nuova Guinea o della Samoa Occidentale, i quali «can be best administered under the laws of the Mandatory as integral portions of its territory, subject to the safeguards above mentioned in the interests of the indigenous population»<sup>26</sup>.

Veniva cristallizzato il principio secondo cui il benessere e lo sviluppo dei popoli sottoposti al mandato sarebbe stato un «compito sacro della civiltà»<sup>27</sup> («sacred trust of civilisation»), quasi a richiamare una fusione tra il sacro e il profano. Elevando il concetto di responsabilità morale ad una sfera politico-giuridica, gli Stati mandatarî sarebbero stati in grado di stabilire logiche di controllo territoriale attraverso uno istituto giuridico ben definito. In effetti la definizione giuridica di «sacred trust», ancora tra il 1962 e il 1966, è stata oggetto di esame dalla Corte Internazionale di Giustizia all'interno dei cosiddetti *South West Africa Cases*, cioè le controversie tra Etiopia e il Sudafrica e tra quest'ultima e la Liberia, che vennero trattate congiuntamente dalla Corte. Esse riguardavano le modalità di amministrazione da parte dell'Unione Sudafricana<sup>28</sup>, come mandataria a partire dal 1920, dei territori facenti parte dell'attuale Namibia, rientranti come si è visto nel mandato di tipo C e ancora in essere nonostante la fine della Società delle Nazioni e la creazione delle Nazioni Unite<sup>29</sup>.

L'Impero d'Etiopia e la Repubblica della Liberia, come ex Stati membri della Società delle Nazioni, accusavano (anche appellandosi alla Dichiarazione dei diritti umani proclamata nel 1948 nonché alla Carta delle Nazioni Unite del 1945) l'Unione Sudafricana di pesanti violazioni dei diritti umani e di

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Sul concetto anche giuridico di «sacred trust» si veda: E.J. Criddle, *A Sacred Trust of Civilization: Fiduciary Foundations of International Law*, in A.S. Gold, P.B. Miller (curr.), *Philosophical Foundations of Fiduciary Law*, Oxford 2014, pp. 404-422. Si veda anche: C.H. Alexandrowicz, *The Juridical Expression of the Sacred Trust of Civilization*, in «The American Journal of International Law», LXV, 1 (1971), pp. 149-159.

<sup>28</sup> Dal 1910 venne denominata Unione Sudafricana e, successivamente, dal 31 maggio 1961 divenne Repubblica del Sudafrica. Si veda: M.A. Belasio, *La Repubblica Sudafricana: aspetti di ieri e di oggi*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», XLVIII, 1 (1981), pp. 129-139.

<sup>29</sup> Si veda: J. Crawford, P. Mertenskötter, *The South West Africa Cases (1949-1971)*, in E. Bjorge, C. Miles (curr.) *Landmark Cases in Public International Law*, Oxford 2017, pp. 263-282. Per una disamina della vicenda cfr.: E. Klein, *South West Africa/Namibia (Advisory Opinions and Judgments)*, in *Encyclopedia of public international law*, Amsterdam 1985, II, pp. 260-270.



discriminazione razziale, praticando l'apartheid. L'Unione Sudafricana, secondo i ricorrenti (Liberia ed Etiopia), non aveva adempiuto agli obblighi giuridici e morali verso le popolazioni locali e in particolare non aveva amministrato nel rispetto del «benessere e [del]lo sviluppo dei popoli»<sup>30</sup>.

La vertenza internazionale terminò con una controversa sentenza, che fu emessa il 18 luglio 1966: essa fu il risultato (ex art. 55 dello Statuto della Corte) dell'intervento del Presidente del collegio giudicante, dal momento che i sei giudici avevano deciso in parità<sup>31</sup>. Nella sentenza venivano affrontate diverse questioni di diritto internazionale, che comprendevano anche le relazioni tra la Società delle Nazioni e le Nazioni Unite e tra l'istituto del mandato e quello dell'amministrazione fiduciaria, stabilito all'art. 76 della Carta delle Nazioni Unite<sup>32</sup>. In particolare, la pronuncia statuiva che, durante la vigenza del mandato, sia la Liberia che l'Etiopia, sebbene ex membri della Società delle Nazioni, non fossero titolari di un interesse «giuridicamente protetto» a cui appellarsi per denunciare l'inosservanza delle regole stabilite dall'articolo 22 da parte dello Stato mandatario<sup>33</sup>.

La Corte rifletteva anche sul contenuto giuridico del «sacred trust of civilization», rilevando che tale espressione fosse operante solo ed esclusivamente all'interno del mandato<sup>34</sup>, senza produrre effetti fuori dal sistema e nei confronti di altri soggetti terzi: «the principle of the sacred trust has no residual juridical content which could, so far as any particular mandate is concerned operate per se to give rise to legal rights and obligations outside the system as a whole»<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Infatti Liberia e Etiopia accusavano l'Unione Africana durante la sua amministrazione di aver «practiced apartheid, i.e. has distinguished as to race, colour, national or tribal origin in establishing the rights and duties of the inhabitants of the Territory; that such practice is in violation of Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; and that the Union has the duty forthwith to cease the practice of apartheid in the Territory»: International Court of Justice, *South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia c. South Africa) Second Phase. Judgment of 18 July 1966*, La Haye 1966, p. 12. Si veda G. Caforio, *Il punto sulla Namibia*, in «Il Politico», XLV, No. 1 (1980), pp. 131-150.

<sup>31</sup> Questa pronuncia venne vista come una sorta di fallimento della Corte Internazionale di Giustizia, si veda: K. Highet, *The South West Africa Cases*, in «Current History», LII, 307 (1967), pp. 154-161; W.A. McKean, *The South West Africa Cases (1966): Two Views*, in «Australian International Law», 1966, pp. 135-141 e anche il già citato articolo di C.H. Alexandrowicz, *The Juridical Expression of the Sacred Trust of Civilization*, cit., pp. 149-159. J. Dugard, *The South West Africa/ Namibia Dispute. Documents and Scholarly Writings on the Controversy Between South Africa and the United Nations*, Los Angeles, London 1973.

<sup>32</sup> International Court of Justice, *South West Africa Cases*, cit., *passim*.

<sup>33</sup> Ivi, p. 32.

<sup>34</sup> Ivi, p. 35.

<sup>35</sup> Si veda anche: C.H. Alexandrowicz, *The Juridical Expression of the Sacred Trust of Civilization*,

Pertanto, esclusivamente lo Stato mandatario poteva decidere che cosa fosse «sacro» in funzione dell'opera di civilizzazione, senza che nessun altro, al di fuori degli organi della Società delle Nazioni, potesse sindacare sul suo operato<sup>36</sup>.

Sarà poi l'Assemblea delle Nazioni Unite a revocare il mandato al Sudafrica nello stesso anno della pronuncia della Corte, il 27 ottobre 1966, per la violazione degli obblighi incombenti come Stato mandatario; revoca che fu ignorata dalla Repubblica sudafricana e da cui scaturì, come è noto, un lungo e drammatico periodo di scontri che terminarono con la proclamazione dell'indipendenza della Namibia soltanto nel 1990<sup>37</sup>.

## 2. *À rebours: il diritto internazionale e il significato di «santità» e di «sacralità» nella seconda metà dell'Ottocento*

*À rebours* si potrebbe pensare che l'utilizzo di «santità» e di «sacralità» in un contesto ormai profondamente permeato dal processo di laicizzazione e di

---

cit., p. 150.

<sup>36</sup> Nell'argomentare il significato di «sacred trust» la Corte affermava: «The Court must now turn to certain questions of a wider character. Throughout this case it has been suggested, directly or indirectly, that humanitarian considerations are sufficient in themselves to generate legal rights and obligations, and that the Court can and should proceed accordingly. The Court does not think so. It is a court of law, and can take account of moral principles only in so far as these are given a sufficient expression in legal form. Law exists, it is said, to serve a social need; but precisely for that reason it can do so only through and within the limits of its own discipline. Otherwise, it is not a legal service that would be rendered»: International Court of Justice, *South West Africa Cases*, cit., p. 31. La Corte continuava statuendo che: «the principle of the sacred trust has no residual juridical content which could, so far as any particular mandate is concerned, operate *per se* to give rise to legal rights and obligations outside the system as a whole; and, within the system equally, such rights and obligations exist only in so far as there is actual provision for them. Once the expression to be given to an idea has been accepted in the form of a particular régime or system, its legal incidents are those of the régime or system. It is not permissible to import new ones by a process of appeal to the originating idea—a process that would, *ex hypothesi*, have no natural limit. Hence, although, as has constantly been reiterated, the members of the League had an interest in seeing that the obligations entailed by the mandates system were respected, this was an interest which, according to the very nature of the system itself, they could exercise only through the appropriate League organs, and not individually»: *ivi*, p. 35.

<sup>37</sup> Si veda: G. Rossi, *L'Africa verso l'unità (1945-2000). Dagli Stati indipendenti all'Atto di Unione di Lomé*, Roma 2013, p. 74 ss.; D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano 2004, p. 40. Cfr. anche: B. Mégevand, *La questione della Namibia (Africa di Sud Ovest)*, Milano 1982; J. Silvester (cur.), *Re-Viewing Resistance in Namibia History*, Windhoek 2015.

secolarizzazione quale è la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento, pur mantenendo la sua formulazione solenne, sia stato svuotato del suo significato originario<sup>38</sup>. Oppure potrebbe trattarsi, come argomentato da Jürgen Habermas, riprendendo il discorso durkheimiano, della trasformazione linguistica del sacro («Versprachlichung des Sakralen») che, attraverso il processo di razionalizzazione, si articola all'interno di forme di argomentazione morale universalmente orientate<sup>39</sup>. Alle parole «santo» e «sacro» potrebbero attribuirsi anche significati appartenenti al senso comune con sfumature semantiche sia culturali sia etiche<sup>40</sup>, e al loro impatto anche sull'opinione pubblica che partecipava sempre più attivamente, già a partire dall'Ottocento, attraverso associazioni e conferenze, alla vita politica nazionale ma soprattutto internazionale<sup>41</sup>.

Aggettivi come «santo» e «sacro» hanno dei confini di utilizzo estremamente labili che mutano con il variare delle circostanze storiche, politiche, culturali e religiose<sup>42</sup>, ma la porosità e flessibilità dei termini caratterizzano diversi contesti

<sup>38</sup> Significato originario, nel caso di «santo», che deriva dal semitico «qodesh» da intendersi come tagliare e separare, per delimitare, nella Bibbia ciò che «trascende» ed è corrispondente al greco antico «haghios»: J.N. Cañellas, *Gli eroi di Dio. Il culto dei santi e il significato della santità*, Roma 2000, p. 9.

<sup>39</sup> J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo II. Critica della ragione funzionalista*, Bologna, 2022, p. 126. Si veda: M. Fiorio, *Il recupero del discorso religioso in Jürgen Habermas. Aperture e limiti di una proposta postmetafisica*, in «Lessico di etica pubblica», 1 (2010), pp. 72-90; A. Macerati, *Religione e sfera pubblica nella teoria del discorso di Jürgen Habermas*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>)», 3 (2020), pp. 1-24. È Habermas ad affermare che l'iter del processo di secolarizzazione e la teoria dell'agire comunicativo sono intimamente legati all'universalizzazione del diritto e anche della morale. Avviene pertanto un decisivo passaggio dalla «normatività fondata sul sacro» all'evolversi dell'agire comunicativo: «Il disincantamento e l'esautoramento dell'ambito sacro si compie attraverso una elaborazione linguistica della intesa normativa di fondo garantita ritualmente. Con ciò va di pari passo la liberazione del potenziale di razionalità racchiuso nell'agire comunicativo. L'aura dell'incanto e della paura, che emana dal sacro, la forza soggiogante del sacro, viene sublimata e al tempo stesso quotidianizzata nella forza vincolante di pretese di validità»: J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, cit., p. 126. Cfr.: R. Forst, *Normatività e potere. Per l'analisi degli ordini sociali di giustificazione*, Milano 2021.

<sup>40</sup> J.N. Cañellas, *Gli eroi di Dio. Il culto dei santi e il significato della santità*, cit., p. 9.

<sup>41</sup> Si pensi alla creazione di diversi movimenti pacifisti durante l'Ottocento, a cui parteciparono attivamente anche le donne: T. Hippler, *From Nationalist Peace to Democratic War: The Peace Congresses in Paris (1849) and Geneva (1867)*, in Id., M. Vec (curr.), *Paradoxes of Peace in Nineteenth Century Europe*, Oxford 2015, pp. 170-188, nello stesso volume si veda anche il contributo di S. Zimmermann, *The Politics of Exclusionary Inclusion: Peace Activism and the Struggle on International and Domestic Political Order in the International Council of Women, 1899-1914*, pp. 189-218.

<sup>42</sup> F. Sini, *Sanctitas: cose, Dèi, (uomini). Premesse per una ricerca sulla santità nel diritto romano*, in «Diritto@Storia», 1 (2002),

spazio-temporali anche sotto il versante linguistico<sup>43</sup>. Si pensi alle diverse classificazioni presenti in epoca romana e al valore che veniva dato a determinati luoghi o cose e allo stretto legame giuridico che intercorre tra santità e inviolabilità e tra santità e sanzione. Yan Thomas ha precisato che l'utilizzo dell'espressione «sancire un trattato», del sostantivo «santità» e dell'aggettivo «sacro-santo», è da collegarsi alla loro funzione giuridica: «dans la légalité [...] réside essentiellement la réalité de ce qui est *sanctum*: de ce qui est prescrit et défendu aussitôt que prescrit, contre les manquements prémédités par la loi même qui les exclut»<sup>44</sup>.

È stato infatti il continuo ed incessante lavoro dei giuristi, i quali, attraverso l'interpretazione e la loro immaginazione, hanno plasmato il concetto di santo facendovi rientrare realtà profondamente diverse tra loro, ma legate dagli stessi comuni denominatori: l'invulnerabilità e la conseguente inflizione di una pena a

---

<https://www.dirittoestoria.it/lavori/Contributi/Sini%20Sanctitas.htm> (consultato il 5 luglio 2023).

<sup>43</sup> Si veda: C. Santi, *Alle radici del sacro. Lessico e formule di Roma antica*, Roma 2004.

<sup>44</sup> Y. Thomas, *De la « sanction » et de la « sainteté » des lois à Rome. Remarque sur l'institution juridique de l'invulnerabilité*, in «Droits. Revue française de théorie juridique», XVIII (1993), pp. 135-151, qui p. 145. Durante l'epoca romana, considerando la presenza di una distinta classificazione tra «sanctus», «sacer» e «religiosus», «sanctus» poteva essere inteso come «inauguratus», cioè che ha ottenuto l'«augurium» divino, oppure «munitus» cioè protetto e difeso, o ciò che «sanctione quadam confirmatum est: ut leges sanctae sunt, sanctione enim quodam sunt subnixae», per usare l'espressione di Ulpiano. In quest'ultima accezione rientrano le mura delle città, in quanto «elle étaient frappées, tout comme les lois, qualifiées en cela de *leges sanctae*, d'un interdit de violation»: ivi, p. 141; Id., *La Valeur des choses. Le droit romain hors la religion*, in «Annales. Histoire, Sciences sociales», LVII, 6 (2002), pp. 1431-1462. Id., *Sanctio, les défenses de la loi*, in «L'Écrit du Temps», XIX (1988), pp. 61-84. Per una lettura del pensiero di Thomas cfr.: M. Madero, *Penser la tradition juridique occidentale: Une lecture de Yan Thomas*, in «Annales. Histoire, Sciences Sociales», LXVII, 1 (2012), pp. 103-133. Cfr. anche: T. Berns, *Du "Sacer" au "Sanctus": contre Agamben à partir du droit romain*, in «Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy», CII, 3 (2016), pp. 441-454. Cfr.: D. Bloch, *Res Sanctae in Gaius and the Founding of the City*, in «Roman Legal Tradition. A Journal of Ancient Medieval and Modern Civil Law», 3 (2006), pp. 48-64; R. Jacob, *La question romaine du sacer. Ambivalence du sacré ou construction symbolique de la sortie du droit*, in «Revue Historique», DCXXXIX, 3 (2006), pp. 523-588. Per una ricostruzione storico-giuridica si veda: E. Tassi Scandone, *Quodammodo divini iuris. Per una storia giuridica delle res sanctae*, Napoli 2013, p. 7; Ead., *Nuovi dati sul concetto di sanctum. Gli scritti di Gromatici Veteres*, in «Koinonia», XLIV, 2 (2020), pp. 1519-1536, qui p. 1519; Ead., C. Smith, *Diritto augurale e concezione giuridico-religiosa delle mura*, in «Scienze dell'Antichità», XIX, 2/3 (2013), pp. 455-474, in particolare pp. 459 ss. Cfr. anche E. Tassi Scandone, *Sacer e sanctus. Quali rapporti?*, in T. Lanfranchi (cur.), *Autour de la notion de sacer*, Roma 2017, pp. 107-137, qui p. 108. Anche: M. de Souza, *La question de la tripartition des catégories du droit divin dans l'Antiquité romaine*, Saint-Étienne 2004.

carico di chi avesse trasgredito la legge, oppure la qualificazione di nemico, cioè colui che realizzato un atto ostile contro ciò che era definito santo. Accanto alle leggi vi sono non soltanto le mura<sup>45</sup>, ma anche la *sanctitas legatorum* degli ambasciatori, principio elaborato e raffinato nel corso dei secoli, che ha permesso il riconoscimento del loro stato giuridico<sup>46</sup>, nonché i trattati internazionali e il rispetto del principio *pacta sunt servanda*<sup>47</sup>.

Per la formulazione della santità e sacralità dei trattati internazionali esisteva una stretta connessione tra la sfera statale e quella internazionale, come elaborato nel corso del Settecento: ciò che la «salut public» rendeva inviolabile all'interno di uno Stato avrebbe dovuto essere considerato sacro nella società; allo stesso modo a livello internazionale tutto ciò che concorreva alla «salut commun des peuples», cioè al mantenimento della tranquillità e alla sicurezza del genere umano, come il rispetto e la «foi» nei trattati internazionali<sup>48</sup>, era da considerarsi inviolabile, cioè sacro e santo tra le nazioni<sup>49</sup>.

Le dinamiche politico-giuridiche e, in particolare l'utilizzo di «santità» e «sacralità» nel corso dell'Ottocento, destano un particolare interesse in relazione alla professionalizzazione e scientificizzazione del diritto internazionale. Nel 1873, come è noto, veniva fondato l'*Institut de droit international*, che incarnava

<sup>45</sup> Sulla «santità» delle mura veda: S. Menzinger, *Mura e identità civica in Italia e in Francia Meridionale (secc. XII-XIV)*, in Ead., *Cittadinanze medievali. Dinamiche di appartenenza a un corpo comunitario*, Roma 2017, pp. 65-109. Si veda anche l'utilizzo indistinto di sacro e santo da parte nella *Summa Trium Librorum* di Rolando da Lucca: Ead., *Verso la costruzione di un diritto pubblico cittadino*, E. Conte, Sara Menzinger, *La Summa Trium Librorum di Rolando da Lucca (1195-1243). Fisco, politica e scientia iuris*, Roma 2012, in particolare pp. cxlvi ss.

<sup>46</sup> G. De Giudici, *Sanctitas legatorum: sul fondamento dell'indipendenza giurisdizionale in età moderna*, Napoli 2020; D. Fedele, *Naissance de la diplomatie moderne (XIIIe-XVIIe siècles): l'ambassadeur au croisement du droit, de l'éthique et de la politique*, Baden-Baden 2017. Si veda anche il volume collettaneo edito da M. Ebben, L. Sicking (curr.), *Beyond Ambassadors: Consuls, Missionaries, and Spies in Premodern Diplomacy*, Leiden, Boston, 2021.

<sup>47</sup> O. Condorelli, *Gli accordi di pace (foedera pacis) e il principio pacta sunt servanda*, in Id., F. Roumy, M. Schmoeckel (curr.), *Der Einfluss der Kanonistik auf die europäische Rechtskultur, Bd. 6.: Völkerrecht*, Köln 2020, pp. 39-47 e nello stesso volume anche il contributo di F. Roumy, *Les origines canoniques de la clausula rebus sic stantibus*, pp. 1-38.

<sup>48</sup> I trattati internazionali sono lo strumento attraverso cui si regolano le «prétentions des souverains; ils doivent faire reconnaître les droits des Nations, assurer leurs intérêts les plus précieux»: Emer de Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Londres 1758, livre II, chapitre XV, § 219, p. 433. I trattati vengono pertanto intesi come l'unico mezzo giuridico per regolare le diverse pretese che possono sorgere tra le nazioni, per stabilire regole di condotta e per accertare i loro rispettivi diritti e obblighi.

<sup>49</sup> Secondo Vattel sarebbero «parole vane» se le nazioni non considerassero i trattati come inviolabili e sacri: *ivi*, § 220, p. 434.

l'azione scientifica collettiva della «coscienza giuridica del mondo civile»<sup>50</sup>. L'Istituto, che ebbe quale primo presidente Pasquale Stanislao Mancini, si poneva tra gli obiettivi l'elaborazione di principi generali, un'attenta e scrupolosa opera di codificazione internazionale, lavorando in modo indipendente, senza vincoli o legami politici<sup>51</sup>. Già nel settembre 1871 Francis Lieber in una lettera inviata a Gustave Rolin Jacquemyns, immaginava una collaborazione tra giuristi come «une espèce de concile juridico-oecuménique sans pape et sans infaillibilité»<sup>52</sup>.

Lo sforzo di unirsi per la costruzione giuridica della disciplina e per la creazione di regole internazionali che venissero rispettate tra gli Stati, portava con sé una concezione diversa rispetto al passato del ruolo del giurista all'interno della comunità internazionale e della propria nazione di appartenenza. Un giurista capace di mediare tra istanze tra loro divergenti e paradossalmente opposte, che oscillavano tra aspirazioni universali e fortemente nazionali, tra ideali umanitari e realizzazioni di disegni imperiali-coloniali nella costruzione di una disciplina scientifica<sup>53</sup>.

È proprio nell'Ottocento che i trattati internazionali vengono utilizzati quasi come strumenti di codificazione, al fine di creare disposizioni e principi comuni a tutti gli Stati<sup>54</sup>. Al centro dell'attenzione, sia pratica sia dottrinale, vi sono *in primis* i trattati di pace<sup>55</sup>, unitamente alle convenzioni di diritto internazionale umanitario e alla fondazione nel 1863 a Ginevra della Croce Rossa Internazionale<sup>56</sup>. La Croce Rossa veniva a costituirsi grazie ad una vera e propria

<sup>50</sup> M. Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge 2001, in particolare pp. 11 ss.; L. Nuzzo, *Origini di una Scienza. Diritto internazionale e colonialismo nel XIX secolo*, Frankfurt a.M. 2012, p. 133.

<sup>51</sup> Si veda: L. Nuzzo, *Disordine politico e ordine giuridico. Iniziative e utopie nel diritto internazionale di fine Ottocento*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XLI, 2 (2011), pp. 319-337.

<sup>52</sup> A. Rolin, *Les origines de l'Institut de droit international, 1873-1923. Souvenirs d'un témoin*, Bruxelles 1923, p. 10.

<sup>53</sup> L. Nuzzo, M. Vec, *The Birth of International Law as a Legal Discipline*, in L. Nuzzo, M. Vec (curr.), *Constructing International Law. The Birth of a Discipline*, Frankfurt a.M. 2012, p. xii.

<sup>54</sup> C. Storti, *Empirismo e scienza: il crocevia del diritto internazionale nella prima metà dell'Ottocento*, in L. Nuzzo, M. Vec (curr.), *Constructing International Law*, cit., pp. 51-145. E. Augusti, *Peace by Code. Milestones and Crossroads in the Codification of International Law*, in T. Hippler, M. Vec (cur.), *Paradoxes of peace in nineteenth century Europe*, Oxford 2015, pp. 37-61; Anche R. Lesaffer, *Peace Treaties and the Formation of International Law*, in B. Fassbender, A. Peters (curr.), *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, 2012, pp. 71-94.

<sup>55</sup> R. Cahen, *Friedrich Gentz (1764-1832): Penseur Post-Lumières et acteur du nouvel ordre européen*, Berlin 2017; B. Graaf, I. de Han, B. Vick (curr.), *Securing Europe after Napoleon: 1815 and the New European Security Culture*, Cambridge 2019.

<sup>56</sup> Si rimanda ai recenti contributi sulla storia del diritto internazionale umanitario in

piattaforma in cui Stati, opinione pubblica, politici e giuristi potevano collaborare per la realizzazione di un'universale opera umanitaria. Tuttavia, questi progressi «umanitari» dovevano nella realtà sempre scontare i paradossi delle dinamiche del diritto internazionale, soggetto a logiche di potere e politiche che inevitabilmente poco si conciliavano con gli spiriti di pace.

### 3. *Il difficile equilibrio: l'internationale Politik e i trattati internazionali*

I paradossi delle dinamiche del diritto internazionale si verificavano, ad esempio, nella complessa relazione tra l'inviolabilità dei trattati e la possibilità di appellarsi alla clausola *rebus sic stantibus*. Alla nozione statica e, si potrebbe dire dogmatica, dell'inviolabilità dei trattati, che sembra rafforzarsi nel corso dell'Ottocento, si contrapponeva la clausola *rebus sic stantibus*. Secondo questa clausola fatti sopravvenuti, straordinari e imprevedibili, che modificano l'equilibrio dell'accordo a svantaggio di una parte, autorizzano quest'ultima a chiederne la modificazione o la risoluzione, non tenendo conto dell'accordo preso. Al crescere della scientificizzazione del diritto internazionale sembrerebbe aumentare anche il richiamo alla clausola *rebus sic stantibus*, quale eccezione per venire meno agli accordi internazionali assunti<sup>57</sup>.

Come sottolineato dallo storico e pubblicista inglese Edward Hallett Carr, nonché delegato alla Conferenza di Pace del 1919, «international law before 1914 war reluctant to treat as absolute binding character of treaty obligations», e infatti per i giuristi esperti di diritto internazionale la clausola *rebus sic stantibus* era implicita in ogni trattato<sup>58</sup>.

Nel corso dell'Ottocento tale clausola fu invocata in diversi contesti politico-diplomatici: basti solo pensare al 1848 quando, con una circolare ministeriale, il *Manifeste à l'Europe*, il ministro degli Esteri francese Alphonse de Lamartine,

---

particolare il volume collettaneo edito da: M. Deland, M. Klamberg, P. Wrange (curr.), *International Humanitarian Law and Justice. Historical and Sociological Perspectives*, Oxon 2019.

<sup>57</sup> Molteplici sono stati gli studi tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento che hanno analizzato la natura giuridica della clausola *rebus sic stantibus* e la sua operatività. Si veda in particolare: B. Schmidt, *Über die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus*, Berlin 1907 e E. Kaufmann, *Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus*, Tübingen 1911.

<sup>58</sup> E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939, An Introduction to the study of International Relations*, London 1939, p. 168 (Carr dedica un intero capitolo alla santità dei trattati). Su Carr e sul suo pensiero cfr.: A. Campi (cur.), E.H. Carr, *Utopia e Realtà: Un'Introduzione Allo Studio Della Politica Internazionale*, Soveria Mannelli 2009; K. Kostagiannis, *Mind the Gap between Nationalism and International Relations: Power and the nation-state in E.H. Carr's realism*, in «International Politics», L, 6 (2013), pp. 830-845.

proclamava che gli accordi assunti con i trattati del 1815 non fossero più validi per la Repubblica francese, sebbene per prudenza politico-diplomatica venisse chiarito che la modifica avrebbe dovuto essere discussa e concordata tra tutti gli Stati contraenti<sup>59</sup>.

Un'ulteriore vicenda internazionale significativa, al fine di comprendere il delicato equilibrio tra l'inviolabilità dei trattati e la clausola *rebus sic stantibus*, avvenne quando lo Zar, a seguito del conflitto franco prussiano, attraverso una circolare del principe Gorčakov, datata 31 ottobre 1870, faceva sapere agli Stati firmatari del trattato di Parigi del 1856 di non considerarsi più vincolato a tale accordo<sup>60</sup>.

Le proteste internazionali furono immediate e la risonanza fu tale che in meno di un anno, nel gennaio 1871, venne convocata a Londra una conferenza internazionale per risolvere la questione<sup>61</sup>. Con il trattato stipulato il 13 marzo 1871 venne rivisto l'accordo di Parigi del 1856: esso «non fece altro che

---

<sup>59</sup> A. de Lamartine, *Manifeste à l'Europe [Circulaire du Ministre des Affaires Étrangères aux Agents diplomatiques de la République française]*, Paris 1848, p. 12: «Les traités de 1815 n'existent plus en droit aux yeux de la République française ; toutefois les circonscriptions territoriales de ces traités sont un fait qu'elle admet comme base et comme point de départ dans ses rapports avec les autres nations. Mais, si les traités de 1815 n'existent plus que comme faits à modifier d'un accord commun, et si la République déclare hautement qu'elle a pour droit et pour mission d'arriver régulièrement et pacifiquement à ces modifications, le bon sens, la modération, la conscience, la prudence de la République existent, et sont pour l'Europe une meilleure et plus honorable garantie que les lettres de ces traités si souvent violés ou modifiés par elle».

<sup>60</sup> G. Distefano, *Le Protocole de Londres du 17 janvier 1871: miroir du droit international*, in «Journal of the History of International Law», 6 (2004), pp. 79-142; D.J. Bederman, *The 1871 London Declaration, Rebus Sic Stantibus and a Primitivist View of the Law of Nations*, in «The American Journal of International Law», LXXXII, 1 (1988), pp. 1-40.

<sup>61</sup> La conferenza ebbe anche forte impatto mediatico. Si trova scritto sul «Nuovo Giornale Illustrato Universale», senza far mancare una nota satirica sull'esito dell'accordo di Londra, quanto segue: «Ma fregiamoci le mani, chè han messo in sodo un nuovo principio di diritto internazionale, in virtù del quale anche le grandi potenze, non meno d'ogni semplice mortale, non hanno il diritto di rendersi fedifraghe, ma son tenute all'osservanza degli obblighi contratti. Che bella scoperta! È un diritto europeo veramente nuovo, non mai udito e praticato finora. Un solenne protocollo per proclamare nell'anno di grazia del 1871 l'osservanza obbligatoria dei trattati! Quale maggiore prova volete per convincervi come il senso morale giaccia sommerso in fondo del pozzo, dove gli antichi filosofi dicevano che stava di casa la verità? Chi sa almeno che da questo nuovo *ius gentium* possa trarre qualche vantaggio lo Schleswig danese? La forzata condiscendenza dell'Inghilterra verso lo czar è il primo effetto della prostrazione a cui fu ridotta la Francia, di lei alleata nella guerra di Crimea. [...] Ora è fatta facoltà della Porta di aprire, quando lo creda opportuno, ai legni da guerra delle altre potenze i Dardanelli ed il Bosforo anche in tempo di pace»: «Nuovo Giornale Illustrato Universale», IV, 13 (26 marzo 1871), p. 121.



sanzionare la dichiarazione russa»<sup>62</sup> e, abrogati gli articoli sulla neutralizzazione del mar Nero (articoli 11, 13 e 14 del Trattato di Parigi), sancì che «il principio della chiusura degli Stretti dei Dardanelli e del Bosforo, stabilito dalla convenzione speciale del 30 marzo 1856, è mantenuto col diritto, dalla parte di Sua Maestà imperiale il Sultano, di aprire detti Stretti in tempo di pace alle navi da guerra delle Potenze ed amiche ed alleate», ove lo ritenesse necessario<sup>63</sup>. Tuttavia, non vennero precisate «le infrazioni che davano diritto al Sultano di richiedere l'intervento delle flotte straniere»<sup>64</sup>.

A seguito del conflitto russo-turco, svoltosi tra il 1877 e il 1878, che terminò con il trattato di Santo Stefano (conclusosi tra il 19 febbraio e il 3 marzo 1878) si decise, alla stregua dell'articolo 24, l'apertura degli Stretti in tempo sia di guerra che di pace alle navi mercantili degli Stati neutrali provenienti dai porti russi<sup>65</sup>. Qualche mese dopo, il trattato di Berlino, stipulato il 15 luglio dello stesso anno, all'articolo 63 si prevedeva che «Le traité de Paris du 30 mars 1856, ainsi que le traité de Londres du 13 mars 1871 sont maintenus dans toutes celles de leurs dispositions qui ne sont pas abrogées ou modifiées par les stipulations qui précèdent»<sup>66</sup>. Successivamente la Russia, nel 1886, con un semplice *ukase* dello Zar, dichiarò che il porto di Batoum nel mar Nero avrebbe cessato di essere porto franco e puramente commerciale, com'era previsto dall'articolo 59 del trattato di Berlino stipulato nel 1878<sup>67</sup>.

La questione degli Stretti venne risolta soltanto dopo la Prima guerra mondiale quando, con la Convenzione di Losanna del 1923, venne stabilito il regime del Bosforo e dei Dardanelli, disponendo il libero passaggio nello spazio marino e aereo sia in tempo di pace che in tempo di guerra, distinguendo tra le navi di commercio e quelle da guerra<sup>68</sup>. Sempre per quanto concerne il rispetto del trattato di Berlino del 1878, l'Impero Austro-ungarico nell'ottobre 1908 notificava alle Potenze firmatarie la necessità di estendere la propria sovranità alle province della Bosnia ed Erzegovina, mentre tale accordo internazionale aveva attribuito

---

<sup>62</sup> A. Giannini, *Il regime degli Stretti*, in «Oriente moderno», XII, 4 (1932), pp. 177-193, qui p. 183.

<sup>63</sup> *Ibid.* Si veda anche la disamina storico-giuridica del trattato da parte di: P. Fiore, *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, Napoli 1900, p. cxviii.

<sup>64</sup> A. Giannini, *Il regime degli Stretti*, cit., p. 183.

<sup>65</sup> Si veda sul punto P. Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, vol. III, Torino 1891, p. 470.

<sup>66</sup> Si è consultato il testo del trattato pubblicato in: E. Pacifici-Mazzoni, *Raccolta delle leggi speciali e convenzioni internazionali del Regno d'Italia*, Torino 1879, p. 307.

<sup>67</sup> A. Rapisardi-Mirabelli, *Storia dei trattati e delle relazioni internazionali*, Milano 1940, p. 323.

<sup>68</sup> *Ibid.*

solo la loro amministrazione<sup>69</sup>.

Questi sono solo esempi di una pratica internazionale diffusa, confermata anche dal cancelliere imperiale Otto von Bismarck nella famosa frase «Die internationale Politik ist ein flüssiges Element, das unter Umständen zeitweilig fest wird, aber bei Veränderungen der Atmosphäre in seinen ursprünglichen Aggregatzustand zurückfällt. Die *clausula rebus sic stantibus* wird bei Staatsverträgen, die Leistungen bedingen, stillschweigend angenommen»<sup>70</sup>.

L'«internationale Politik» prendeva forma anche alle Conferenze di Pace dell'Aia del 1899 e del 1907, organizzate con l'obiettivo di mantenere la pace e soprattutto di ridurre gli armamenti. Si istituì la Corte permanente dell'Arbitrato per la risoluzione delle controversie internazionali, attraverso il ricorso ad arbitri scelti dalle parti e sulla base del rispetto delle regole internazionali e del principio della buona fede<sup>71</sup>.

Tuttavia, non si riuscì ad istituire l'arbitrato obbligatorio, anche solo per determinate questioni internazionali che non ledevano gli interessi statali considerati vitali: l'articolo 19 della Convenzione dell'Aia 1899 stabilì che le parti contraenti si riservavano di «stipulare accordi nuovi, generali, o particolari, in vista d'estendere l'arbitrato obbligatorio a tutti i casi che avrebbero giudicato possibili»<sup>72</sup>. Esso confluì senza modifica nell'articolo 40 della Convenzione del

<sup>69</sup> A. Cavaglieri, *Lezioni di diritto internazionale. Parte generale. Introduzione- I soggetti del diritto internazionale*, Napoli 1925, p. 345.

<sup>70</sup> O. von Bismarck, *Gedanken und Erinnerung*, Stuttgart 1898, II, p. 258.

<sup>71</sup> Alla stregua dell'art. 37 della Convenzione dell'Aia del 1907: A. Pearce Higgins, *The Hague Peace Conferences and other International Conferences concerning the Laws and Usages of War. Texts of Conventions with Commentaries*, Cambridge 1909, p. 121. Sulle Conferenze di pace dell'Aia si veda C. Vergerio, *The Berlin and Hague Conferences*, in M. Bukovansky, E. Keene, M. Spanu, C. Reus-Smit (curr.), *Oxford Handbook of History and International Relations*, Oxford, in corso di stampa. Anche: S. Rosenne (cur.), *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907 and International Arbitration: Reports and Documents*, The Hague 2001. Si rimanda anche a: M.M. Abbenhuis, C.E. Barber, A.R. Higgins (curr.), *War, Peace and International Order? The Legacies of the Hague Conferences of 1899 and 1907*, London 2017. E anche L. Passero, *Dalle Convenzioni di Ginevra alla 'banca rotta' del diritto internazionale. Il rapporto tra il 'nuovo' jus in bello Otto-Novecentesco e la catastrofe della prima guerra civile europea*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXXIX, 2 (2009), pp. 1479-1504. Si rimanda anche a: G. Best, *Peace Conferences and the Century of Total War: The 1899 Hague Conference and What Came After*, in *International Affairs*, 75 (1999), pp. 618-634; A. Eyffinger, *The 1899 Hague Peace Conference: 'The Parliament of Man, the Federation of the World'*, The Hague 1999. Sulle convenzioni e dichiarazioni dell'Aia anche: M. Vec, *Sources in the 19th Century European Tradition. The Myth of Positivism*, in S. Besson, J. d'Aspremont (curr.), *Oxford Handbook on the Sources of International Law*, Oxford 2017, pp. 121-145.

<sup>72</sup> J.B. Scott (cur.), *The Proceedings of the Hague Peace Conferences. The Conference of 1899*, New York 1920, p. 238.

1907<sup>73</sup>.

Ancora durante la seconda conferenza dell'Aia del 1907, infatti, ci furono diverse proposte in merito all'arbitrato obbligatorio, ma tale materia non fu oggetto di un'apposita convenzione, bensì di una dichiarazione. Essa fu proposta dal delegato italiano nonché segretario della conferenza, il conte Giuseppe Tornielli Brusati di Vergano, che fu inserita nell'atto finale della Conferenza e accettata all'unanimità<sup>74</sup>.

All'Aia con il conte Tornielli vi era anche il diplomatico e giurista Arturo Ricci Busatti, fondatore insieme a Dionisio Anzilotti della *Rivista di diritto internazionale* nel 1906<sup>75</sup>. Busatti scriveva allo statista ed economista Luigi Bodio<sup>76</sup>, il 19 settembre 1907, di essere lieto di aver potuto assistere all'adunanza «di politica e di diritto», precisando di aver acquisito una «esperienza di vario genere»,

---

<sup>73</sup> A. Pearce Higgins, *The Hague Peace Conferences*, cit., p. 122.

<sup>74</sup> Sul Conte Tornielli, proveniente da una nobile famiglia novarese, si rimanda a: G. Tassani, *Tornielli Brusati di Vergano, Giuseppe*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XCVI, Roma 2019, [https://www.treccani.it/enciclopedia/tornielli-brusati-di-vergano-giuseppe\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/tornielli-brusati-di-vergano-giuseppe_%28Dizionario-Biografico%29/) (consultato il 7 luglio 2023). Si riporta il testo della dichiarazione formulata da Tornielli: «The conference has resolved to make the following declaration, in a spirit of conciliation and mutual concession, which is the spirit that has prevailed over the deliberations. This declaration, while preserving to each of the Powers represented the advantage of its vote, enables all to confirm the principles which they regard as being generally recognized. It agrees unanimously (1) in recognizing the principle of compulsory arbitration, and (2) in declaring that certain differences, and especially those relating to the interpretation and application of international treaty stipulations, may be suitably made subject to compulsory arbitration without any restriction»: H. Lammasch, *Compulsory Arbitration at the Second Hague Conference*, in «The American Journal of International Law», IV, 1 (1910), pp. 83-94, qui pp. 93-94.

<sup>75</sup> Su Arturo Ricci Busatti si veda: E. Fiocchi Malaspina, *The Italian jurist and diplomat at the Advisory Committee of Jurists: Arturo Ricci Busatti (1868-1923)*, in P.S. Morris (cur.) *The League of Nations and the Development of International Law*, Oxon 2021, pp. 218-240. Su Ricci Busatti, Anzilotti e la fondazione della «Rivista di diritto internazionale» si veda: L. Passero, *Dionisio Anzilotti e la dottrina internazionalistica tra Otto e Novecento*, Milano 2010, pp. 263 ss.; I. Ingravallo, *The Formation of International Law Journals in Italy. Their Role in the Discipline*, in G. Bartolini (cur.), *A History of International Law in Italy*, Oxford 2020, pp. 196 ss. Per una disamina dei giuristi italiani prima e dopo la Prima guerra mondiale si veda: G. Bartolini, *World War I and the Italian International Law Scholars*, in *Journal of the History of International Law*, XXIII, 3 (2020), pp. 391-438.

<sup>76</sup> Su Luigi Bodio si veda: F. Bonelli, *Bodio Luigi*, *Dizionario Biografico degli Italiani*, XI, Roma 1969, [https://www.treccani.it/enciclopedia/luigi-bodio\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/luigi-bodio_%28Dizionario-Biografico%29/) (consultato il 7 luglio 2023); cfr.: M. Soresina, *Conoscere per amministrare. Luigi Bodio: statistica, economia e pubblica amministrazione*, Milano 2001.

per le «cose belle e interessanti» che aveva avuto modo di vedere<sup>77</sup>. In realtà Busatti manifestava le sue profonde perplessità sugli effetti della conferenza, affermando che «il risultato di questi tre lunghissimi mesi [...] modificherà assai poco sensibilmente le sorti della pace e della guerra e la condotta degli eventi»<sup>78</sup>. Addirittura in questa stessa lettera Busatti faceva presente la contraddizione di regolamentare, all'interno di una conferenza destinata alla pace, l'utilizzo delle torpedini automatiche (chiamate anche mine sottomarine automatiche di contatto), come previsto dalla *Convenzione concernente il collocamento di mine sottomarine automatiche di contatto* (cosiddetta Convenzione VIII): «Mentre le scrivo, il conte Tornielli tenta a fatica di salvare dal disastro di una serie di voti contrari nell'adunanza plenaria definitiva della Commissione da lui presieduta, - qualcuno degli articoli del progetto relativi alle torpedini automatiche, sono dei temi più scabrosi di questa Conferenza della pace (!)»<sup>79</sup>.

Inoltre, gli Stati firmatari tardavano a ratificare gli accordi internazionali. Ancora nel 1912, Busatti inviava a Bodio il testo delle convenzioni e delle dichiarazioni della prima conferenza dell'Aia del 1899 «che noi ratificammo e che tuttora ci vincolano»<sup>80</sup>. Busatti richiamava l'importanza della convenzione I con cui, come si è visto, veniva istituita la Corte permanente dell'arbitrato, per affermare che «tutti gli Stati firmano e vi aderiscono in seguito, salvo l'Honduras che aderì soltanto alle 2° e 3°, tuttora vigenti, non hanno mai aderito gli Stati americani: tutti gli altri senza eccezione»<sup>81</sup>. Mentre la ratifica delle Convenzioni del 1907 era per Busatti un «impegno morale», che tuttavia tardava ad essere eseguita dall'Italia<sup>82</sup>.

Destava altresì preoccupazione la possibilità di utilizzare lo strumento della riserva per «svincolarsi» dall'obbligo di rispettare *in toto* una convenzione

---

<sup>77</sup> Le lettere sono conservate presso la Biblioteca Nazionale Braidense di Milano: Carteggio Bodio 1976, lettera n. 1 (19 settembre 1907).

<sup>78</sup> *Ibid.* Si veda anche il commento di Ricci Busatti alla conferenza: A. Ricci Busatti, *Ratifica delle convenzioni dell'Aja, 17 ottobre 1907*, in «Rivista di Diritto Internazionale», IV (1909), pp. 403-418.

<sup>79</sup> Carteggio Bodio 1976, lettera n. 1, cit. Per l'utilizzo delle torpedini automatiche si veda in prospettiva storica: C.H. Stockton, *The Use of Submarine Mines and Torpedoes in Time of War*, in «The American Journal of International Law», II, 2 (1908), pp. 276-284; J.J. Reed, «*Damn the Torpedoes!*»: *International Standards Regarding the Use of Automatic Submarine Mines*, in «Fordham International Law Journal», VIII, 2 (1984), pp. 286-322. Cfr. in particolare per la Convenzione dell'Aia: S. Haines, *1907 Hague Convention VIII Relative to the Laying of Automatic Submarine Contact Mines*, in «International Law Studies», XC (2014), pp. 412-445.

<sup>80</sup> Carteggio Bodio 1976, cit., lettera n. 2 (1912).

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

internazionale, come risulta dalle trattative della Conferenza dell'Aia del 1907: era lo stesso Anzilotti a precisare che «su 14 convenzioni e un atto finale, ben 12 sono accompagnati da riserve, che nel loro complesso ammontano a 65 e provengono da 28 dei 45 Stati rappresentati alla conferenza»<sup>83</sup>.

Per quanto concerne il rapporto tra trattato e riserva, proprio Carl Schmitt nel suo celebre *Der Nomos der Erde* in modo molto tagliente scriveva che: «con la firma degli accordi della seconda conferenza dell'Aia del 1907 il rapporto tra accordo e riserva si era già rovesciato. Le riserve trasformavano anche le migliori convenzioni in semplice facciata. Il principio *pacta sunt servanda* sventola come vessillo giuridico sopra un'inflazione nichilistica di innumerevoli patti tra loro contraddittori e completamente svuotati da riserve espresse o tacite»<sup>84</sup>.

In alcune circostanze il trattato diventava quasi un problema, qualcosa da condannare: singolare e calzante, per cogliere lo spirito del tempo e la capillarità con cui, anche nella convinzione comune, venivano «sminuiti» i trattati, è l'episodio narrato dallo storico inglese Walter Alison Phillips. Nel 1914 pubblicava *The Confederation of Europe. A Study of the European alliance, 1813-1823 as an experiment in the organization of Peace*; come si può intuire dal titolo Phillips, riprendendo i progetti di pace elaborati dall'abate Saint-Pierre e da Immanuel Kant, ricostruiva le vicende della Santa Alleanza per comprendere nel corso dell'Ottocento il suo impatto nella comunità internazionale, gli eventi che portarono alle Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907, nonché i rispettivi limiti<sup>85</sup>.

Nell'introduzione al volume riportava un fatto personale avvenuto mentre viaggiava nel 1913 da Panama a Callao. Chiacchierando con un altro viaggiatore, un ingegnere americano, proprio in merito al canale di Panama appena completato, si fece cenno alla violazione da parte del Congresso degli Stati Uniti, il 24 agosto 1912, del trattato di Hay-Pauncefote, siglato qualche anno prima, il 18 novembre 1901. Il trattato stipulato dal segretario degli Stati Uniti John Milton Hay e dall'ambasciatore inglese Lord Pauncefote, in sostituzione del precedente trattato Clayton-Bulwer del 1850, dispose il via libera agli Stati Uniti per la costruzione del canale di Panama. Tuttavia, quando il canale era prossimo al compimento, il Congresso americano approvò, appunto il 24 agosto 1912, una legge con la quale veniva concesso un trattamento di favore alle navi americane, dispensandole dal pagamento del pedaggio, in palese violazione del trattato<sup>86</sup>. La

<sup>83</sup> D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale. Ad uso degli studenti dell'Università di Roma*, Roma 1928, p. 359.

<sup>84</sup> C. Schmitt, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «jus publicum europeum»*, Milano 2011, p. 304.

<sup>85</sup> W.A. Phillips, *The Confederation of Europe. A Study of the European alliance, 1813-1823 as an experiment in the organization of Peace*, New York 1914, p. 302.

<sup>86</sup> Si veda: L. Oppenheim, *The Panama Canal Conflict between Great Britain and the United States of*

crisi diplomatica internazionale fu risolta da Wilson e dal senatore Elihu Root<sup>87</sup>, che contribuirono significativamente all'abrogazione da parte del Congresso di tale legge avvenuta il 15 giugno 1914<sup>88</sup>.

Ed è proprio il trattato di Hay-Pauncefote al centro della conversazione tra Philips e il viaggiatore, il quale sostenendo «that United States has a right to do what it likes with its own territory», inveisce contro il trattato dicendo: «Damn the treaty!». Per Philips questo è il punto di partenza per una riflessione sullo sgretolamento del concetto di «inviolabilità» e «santità» delle convenzioni internazionali: «'Damn the treaty!' It is the principle of the old diplomacy - *Salus populi suprema lex*- applied in the interests of the new nationalism. It would not have shocked the master-builders of modern Europe, Bismarck, or Cavour, or the Balkan Allies. In this bitter competition of the nations which has replaced the old rivalry of kings there would seem to be as little room for nice distinctions of morality as in the bitter competition of modern commerce. Business is business, and, in the long run, might is right»<sup>89</sup>.

Questa «bitter competition» condusse nel giro di pochissimo tempo allo scoppio del primo conflitto mondiale: nel 1915 una recensione a *The Confederation of Europe*, apparsa sull'*American Journal of International Law*, affermava che

---

*America*, London 1913; W. LaFeber, *The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective*, Oxford 1989.

<sup>87</sup> W.G. Ross, *Elihu Root (1845-1937): architect and advocate of the Permanent Court of International Justice*, in P.S. Morris (cur.) *The League of Nations and the Development of International Law*, Oxon 2021, pp. 112-134.

<sup>88</sup> Molto interessante quanto Luigi Einaudi scrisse in merito alla vicenda, da cui emerge quali fossero i principi morali ispiratori del Presidente americano: «violazione del trattato, violazione operata nell'interesse del naviglio americano ed a danno della bandiera inglese, tedesca, francese, italiana ecc. ecc. Ma, purtroppo, non v'era rimedio. Nessuno poteva costringere gli Stati Uniti a rimangiarsi la legge. L'Inghilterra protestò per via diplomatica, invocò un arbitrato; ma erano proteste platoniche. Gli Stati Uniti non hanno nulla da temere dall'Europa; e se vi è cosa certa al mondo, è questa; che mai e poi mai l'Inghilterra oserà mettersi in contrasto con gli Stati Uniti. Sarebbe la rottura sicura dei legami teorici che l'avvincono ancora al Canada. Era però uno scandalo che gli Stati Uniti mancassero così sfrontatamente alla parola data. Ma era uno scandalo voluto. Il signor Taft aveva trovato gli opportuni protesti legali; la maggioranza del Senato – che in materia di trattati internazionali è, in virtù della costituzione, onnipotente – gioiva di aver potuto fare un dispetto all'Inghilterra; i protezionisti trionfavano; l'opinione pubblica strepitava al pensiero che gli stranieri (inglesi, francesi, italiani e via dicendo) potessero passare attraverso il canale alle stesse condizioni degli americani che ne erano i costruttori ed i legittimi proprietari. Il signor Wilson pensò invece che qui si trattava della firma del suo paese e di un debito d'onore». Si veda: L. Einaudi, *Apologia di Wilson*, in «La Voce», 13 novembre 1914, pp. 34-41, consultata nell'edizione online <http://www.luigieinaudi.it/doc/apologia-di-wilson/> (6 settembre 2022).

<sup>89</sup> W.A. Phillips, *The Confederation of Europe*, cit., pp. 5-6.

«since the outbreak of the present unfortunate war a great deal of attention has been given to the sanctity of treaties»<sup>90</sup>.

Infatti già qualche anno prima, nel 1911, Theodore Ion, professore all'Università di Boston, pubblicava un articolo sulla santità dei trattati internazionali<sup>91</sup>. Dopo un breve *excursus* storico comprendente il contesto ebraico, greco e romano, l'autore ricostruiva la santità dei trattati internazionali soprattutto concentrandosi sul pensiero dei giusnaturalisti, tra cui Grozio, Pufendorf ed Emer de Vattel che definiva «the great champion of the sanctity of treaties», sino ad arrivare a giuristi a lui più recenti come Johann Caspar Bluntschli<sup>92</sup>. Il suo obiettivo era quello di ripensare il concetto di santità di trattati in quanto «Distinguished jurists and eminent internationalists have often discussed the question of the true meaning of the sanctity or inviolability of treaties, without being able to come to a definite understanding, their ideas having not yet crystalized into any concrete form, giving satisfaction both to the legal science and the practical exigencies of bodies politic»<sup>93</sup>.

#### 4. *L'alfa e l'omega del diritto internazionale: il principio pacta sunt servanda*

Dal punto di vista della scienza giuridica, gli anni tra fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento furono caratterizzati da un vivace dibattito sulla natura del principio *pacta sunt servanda*, a sua volta intimamente legato alla nascita della comunità internazionale e di conseguenza della formazione del diritto internazionale. La domanda centrale era quale fosse la giustificazione dell'obbligatorietà del principio giuridico del rispetto dei trattati internazionali, della loro inviolabilità e della loro «santità». Senza pretesa di esporre tutte le teorie, ma con l'esclusivo obiettivo di fornire un quadro, seppure generale, della dinamicità della questione in questo paragrafo si presterà attenzione soprattutto all'Italia e al superamento da parte di giuristi, come Tomaso Perassi, dell'approccio volontaristico al diritto internazionale<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Recensione al volume di Phillips citato supra, nota 82: *The Sanctity of Treaties*, in «American Journal of International Law», IX, 1 (1915), pp. 198-199, qui p. 198.

<sup>91</sup> T. Ion, *Sanctity of Treaties*, in «The Yale Law Journal», XX, 4 (1911), pp. 268-291.

<sup>92</sup> Ivi, p. 275.

<sup>93</sup> Ivi, p. 268.

<sup>94</sup> L. Passero, *Dionisio Anzilotti e la dottrina internazionalistica*, cit., pp. 420 ss. Per una disamina della dottrina internazionalistica italiana tra le due guerre si veda: G. Bartolini, *Italy between the Two World Wars: International Law Issues*, in Id. (cur.), *A History of International Law in Italy*, cit., pp. 359-379.

Occorre premettere che, come è noto, secondo alcuni giuristi il *pacta sunt servanda* si fonderebbe sul consenso ricavato dalla volontà statale, intesa come assolutamente sovrana e unica fonte del diritto: per Julius Hatschek nel diritto internazionale lo Stato è obbligato solo ed esclusivamente dalle norme da lui stesso volute o accettate. A seguito di tale accettazione, in forma implicita o esplicita, nasce l'obbligatorietà di rispettare i patti<sup>95</sup>. Georg Jellinek, attraverso i concetti di autolimitazione e autodeterminazione (rispettivamente «Selbstbeschränkung» e «Selbstbestimmung»), delinea la superiorità del diritto statale per la formazione di quello internazionale: poiché il trattato richiede la volontà degli Stati firmatari, essi si devono «auto-obbligare» al rispetto dell'accordo<sup>96</sup>. Il principio *pacta sunt servanda* trova, pertanto, la sua essenza nella volontà di ciascuno Stato «dal quale dipende il vincolarsi oppure no; lo Stato, nell'atto di creare il proprio diritto, intende legarsi, sottoponendosi volontariamente alle norme da lui stesso messe in vigore: autolimitandosi e autolegendosi»<sup>97</sup>.

Alla teoria consensuale si affiancò quella della volontà comune («Gemeinwille») sviluppata da Heinrich Triepel, a cui in un primo momento si avvicinò anche Anzilotti; secondo tale teoria, dal sapore fortemente groziano, l'obbligatorietà delle norme di diritto internazionale deriverebbe dalla volontà dei singoli Stati che insieme determinano la volontà collettiva (o volontà comune attraverso una «Vereinbarung») <sup>98</sup>.

Queste posizioni vennero criticate e superate dal cosiddetto normativismo giuridico per cui il principio del rispetto dei patti è inteso, come direbbe Hans Kelsen, quale «Ursprungsnorm», ovvero una norma suprema o norma base del diritto internazionale<sup>99</sup>. Nel 1917 Tomaso Perassi pubblicava un interessante contributo dal titolo *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto*

<sup>95</sup> J. Hatschek, *Völkerrecht als System rechtlich bedentsamer Staatsakte*, Leipzig 1923, pp. 2 ss. E. Silvestrini, *Il fondamento etico-giuridico del principio internazionale "Pacta sunt servanda"*, Roma 1987, pp. 46 ss. Si veda: J. von Bernstorff, *German Intellectual Historical Origin of International Legal Positivism*, in J. Kammerhofer and J. d'Aspremont (curr.), *International Legal Positivism in a Postmodern World*, Cambridge 2014, pp. 63 ss.

<sup>96</sup> G. Jellinek, *Die Rechtliche Natur der Staaten-verträge*, Wien 1880, *passim*. Si veda: M. Koskeniemi, *The Gentle Civilizer of Nations*, cit., pp. 198 ss.

<sup>97</sup> E. Silvestrini, *Il fondamento etico-giuridico del principio internazionale*, cit., p. 56.

<sup>98</sup> H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig 1899, p. 32: «nur ein zu einer Willenseinheit durch Willenseinigung zusammengeflossener Gemeinwille mehrerer oder vieler Staaten kann die Quelle von Völkerrecht sein». Sull'avvicinamento e poi allontanamento di Anzilotti a tale teoria cfr.: L. Gradoni, *Dionisio Anzilotti idealista pragmatico*, in Id. (cur.), D. Anzilotti, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Napoli 2021, pp. 9-35 qui in particolare pp. 11 ss.

<sup>99</sup> E. Silvestrini, *Il fondamento etico-giuridico del principio internazionale*, cit., pp. 80 ss. Si veda L. Passero, *Dionisio Anzilotti e la dottrina internazionalistica*, cit., pp. 421 ss.



*internazionale*<sup>100</sup>. Secondo Perassi «ogni norma, che per la dogmatica sia ricondotta ad una fonte, postula una preesistente norma di diritto, come canone di valutazione, sui cui viene formulato il giudizio di giuridicità della prima»<sup>101</sup>.

Ciò che diventa indispensabile in questa teoria è la necessità, ai fini della sua validità, di assumere una norma «che presenta il singolare carattere di essere, da un lato il punto estremo di riferimento della serie di giudizi di giuridicità delle singole norme, che entrano a costituire l'ordinamento, e di essere dall'altro, una norma la cui giuridicità non è, invece, suscettibile di essere stabilita con un giudizio analogo»<sup>102</sup>. Tale norma, su cui si sviluppa la teoria dommatica di Perassi, il punto di origine e di fine di tutte le altre, di fronte alla quale la stessa dommatica «è incapace di formulare, come per le altre, il giudizio di giuridicità» è appunto il *pacta sunt servanda*<sup>103</sup>. L'idea di Perassi si poggerebbe su una sorta di derridiano fondamento mistico della norma e del postulato:

Porre il problema della giuridicità di questa norma coincide col porre il problema stesso dell'origine dell'ordinamento giuridico. La dommatica cesserebbe di essere dommatica, se fosse in grado di risolvere tale problema. La dommatica delle fonti di norme giuridiche si può pensare come costruzione del divenire di un ordinamento giuridico: ma è in contrasto col concetto stesso di dommatica di un ordinamento giuridico la pretesa di attendere da essa la spiegazione del mistero dell'origine dell'ordinamento giuridico. Una teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche è, per definizione, una teoria incapace di scoprire l'origine del diritto [...] essa ha per limite tale incapacità<sup>104</sup>.

Se in Perassi il *pacta sunt servanda* è norma preesistente e postulato, in Kelsen è anche ipotesi giuridica<sup>105</sup>. Infatti il primo Kelsen del 1920, ponendo nella piramide ascendente degli ordinamenti giuridici al primo posto il diritto internazionale, stabilisce una norma come «ipotesi giuridica indimostrabile», quale

<sup>100</sup> T. Perassi, *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», VI (1917), pp. 195-223, qui p. 196, pp. 285-314. Su Perassi cfr.: F. Salerno, *L'affermazione del positivismo giuridico nella scuola internazionalista italiana: il ruolo di Anzilotti e Perassi*, in «Rivista di diritto internazionale», XCV (2012), pp. 29-65; Id., *Perassi Tomaso*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna 2013, II, pp. 1536 ss.

<sup>101</sup> T. Perassi, *Teoria dommatica delle fonti*, cit., p. 196.

<sup>102</sup> *Ibid.* Per una disamina si veda anche: E. Silvestrini, *Il fondamento etico-giuridico del principio internazionale*, cit., pp. 82 ss.

<sup>103</sup> T. Perassi, *Teoria dommatica delle fonti*, cit., p. 199. Si veda anche la funzione «autogenetica» del *pacta sunt servanda* come elaborato da Perassi e approfondito da: F. Salerno, *L'affermazione del positivismo giuridico nella scuola internazionalista italiana*, cit., pp. 29 ss.

<sup>104</sup> T. Perassi, *Teoria dommatica delle fonti*, cit., pp. 204-205.

<sup>105</sup> Si veda anche: E. Silvestrini, *Il fondamento etico-giuridico del principio internazionale*, cit., p. 86.

«Ursprungsnorm» e quale «fondamento ultimo del diritto» appunto il *pacta sunt servanda*<sup>106</sup>.

Questa impostazione è accolta anche da Anzilotti, secondo cui la forza obbligatoria delle norme internazionali si fonda sull'obbligatorietà del rispetto degli accordi: «Questo principio appunto perché alla base [...] non è suscettivo di ulteriore dimostrazione dal punto di vista delle norme stesse: deve essere assunto come valore oggettivo assoluto o altrimenti come ipotesi prima e indimostrabile alla quale necessariamente fa capo questo come ogni altro ordine di umane conoscenze»<sup>107</sup>. Con Anzilotti la norma base viene equiparata alla norma costituzionale:

la regola *pacta sunt servanda* è la norma costituzionale o semplicemente la costituzione dell'ordinamento internazionale. [...] Non la norma *pacta sunt servanda* come tale è un'ipotesi; essa è [...] una norma giuridica; ipotesi è il valore obbligatorio di quella norma come norma giuridica, nel senso che è un fatto che si ammette senza possibilità di ulteriore dimostrazione, [...] perché il valore giuridico di una norma non può essere desunto da una altra norma giuridica, e viene un punto al quale ci si arresta perché ogni ulteriore deduzione è impossibile. Questo punto è nel diritto interno la norma che determina il potere legislativo [...] nel diritto internazionale la norma *pacta sunt servanda*<sup>108</sup>.

Inoltre, in *L'ordinamento giuridico* edito nel 1918, Santi Romano sostiene che il rispetto degli impegni assunti deriva la sua giuridicità e obbligatorietà dalla stessa comunità internazionale, poiché rientra tra i principi fondamentali o costituzionali che sono per loro stessa natura «connaturati e immanenti»<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beiträge zur einer reinen Rechtslehre*, Tübingen 1920; Id., *Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis*, in «Recueil des cours. Académie de droit international de La Haye», XLII, 4 (1932), pp. 121-349. Si veda anche: E. Silvestrini, *Il fondamento etico-giuridico del principio internazionale*, cit., pp. 86 ss.

<sup>107</sup> D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, Padova 1955, p. 43.

<sup>108</sup> Ivi, pp. 44-45 note 11 e 12.

<sup>109</sup> S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1918, pp. 31-32: «La prima e originaria fonte di esso è data da quei principii fondamentali o costituzionali, che, [...] si pongono con la stessa esistenza, da cui non possono separarsi, della comunità internazionale più ampia [...] o delle comunità internazionali più ristrette [...]». Come rileva Santi Romano, la comunità internazionale non si è formata «mediante un contratto o un patto sociale, ma per un procedimento storico complesso che si è imposto alla volontà degli Stati e non può dirsi che sia la conseguenza di tale volontà. Ne deriva che il suo primo diritto, il primo nucleo del suo ordinamento, la sua prima pietra, non è diritto volontario. [...] E non è nemmeno diritto consuetudinario, perché non sempre si è venuto formando a poco a poco, come quest'ultimo, ma è sorto col sorgere della comunità, è immanente ad essa e con essa

Seguendo le posizioni di Santi Romano, anche il giurista piemontese Giorgio Balladore Pallieri analizza il concetto di comunità internazionale in relazione alla sua storicità, sottolineando che le norme di diritto internazionale sono «un sistema di norme costituenti una unità, e rivolte insieme a creare e a regolare una data società»<sup>110</sup>. La comunità internazionale ha, pertanto, una sua costituzione, intesa in senso formale, in cui fanno parte tutte «quelle norme originarie, dalle quali deriva il valore di tutte le altre, e che non derivano da alcuna altra superiore norma positiva»<sup>111</sup>.

In una simile costruzione giuridica, sia che si prenda in esame la teoria dommatica di Perassi, quella di Anzilotti, sia le posizioni di Santi Romano o successivamente quelle di Balladore Pallieri, si arriva ad un punto comune. Assumere il *pacta sunt servanda* come postulato, come norma giuridica che non ammette ulteriore dimostrazione, come «valore oggettivo assoluto» o come assioma connaturato alla struttura della comunità internazionale significa pertanto entrare in una sfera separata, giuridicamente definibile come «santa»<sup>112</sup>. Il mancato rispetto degli accordi internazionali, che sono per loro natura vincolanti, deve produrre necessariamente una sanzione, perché va a minare le fondamenta stesse dell'intero sistema giuridico.

Le teorie sinora esposte rappresentano solo una parte del vivo dibattito dell'epoca, ma è interessante sottolineare come questo prendeva forma esattamente quando il principio del rispetto degli accordi internazionali, anche a seguito della Prima guerra mondiale, sembrava completamente essere venuto a meno. Era necessario ripensare l'origine di tale principio e soprattutto ripensare la natura dell'inviolabilità o della «santità» dei trattati internazionali non solo dal punto di vista giuridico ma anche politico.

##### 5. L'utilizzo «politico» del termine «santità» tra la Prima e la Seconda guerra mondiale

Il 5 gennaio 1918 il primo ministro inglese David Lloyd George in occasione della Trade Union Conference, e ancora in conflitto mondiale, articolava il suo intervento concentrandosi sia sullo scopo della guerra che sulle condizioni per

---

connaturato».

<sup>110</sup> G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Roma 1948, pp. 28. Si veda anche E. Silvestrini, *Il fondamento etico-giuridico del principio internazionale*, cit., p. 112. Si veda anche G. Bartolini, *Italian Legal Scholarship in the Early Decades of the Twentieth Century*, in Id. (cur.), *A History of International Law in Italy*, cit., pp. 127-157.

<sup>111</sup> G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 20.

<sup>112</sup> Y. Thomas, *De la « sanction » et de la « sainteté » des lois à Rome*, cit., p. 145: «Est sanctus ce qui ne peut être violé, ce qui ne peut être violé est sanctus».

ristabilire la pace<sup>113</sup>. Egli sottolineava l'urgenza di ridimensionare gli «schemes of military domination» della Germania, l'indispensabilità del rispetto dell'uguaglianza di tutti gli Stati senza distinzione della loro grandezza territoriale o della loro potenza economico-politica e la «reparation for the injuries done in violation of international law»<sup>114</sup>. Secondo il politico inglese, per costruire una giusta e duratura pace, occorre adoperarsi su tre versanti: «First, the sanctity of treaties must be re-established; secondly, a territorial settlement must be secured, based on the right of self-determination or the consent of the governed; and lastly, we must seek, by the creation of some international organization, to limit the burden of armaments and diminish the probability of war»<sup>115</sup>.

Un anno dopo, l'8 gennaio 1919, Woodrow Wilson in una sessione congiunta del Congresso americano presentava i famosi «quattordici punti»: l'America, come affermato dal Presidente, esattamente come tutte le altre nazioni amanti della pace, aspirava che il mondo «be made fit and safe to live in»<sup>116</sup>. Dieci giorni dopo (il 18 gennaio 1919) iniziava la conferenza di Pace di Parigi che non solo ridisegnò la mappa europea, ma portò alla nascita della Società delle Nazioni insieme all'attuazione di diversi provvedimenti e sanzioni contro la Germania.

L'articolo 227 del Trattato di Versailles conteneva un'esplicita accusa contro l'Imperatore tedesco per aver commesso un «reato supremo contro la moralità internazionale e la santità dei trattati». Questo articolo fu formulato da Wilson su proposta del segretario di Stato Robert Lansing, dopo una lunga discussione sull'effettiva e reale possibilità giuridica di processare il Kaiser<sup>117</sup>.

Già nel 1917 il professore di diritto internazionale di Tolosa, Alexandre

<sup>113</sup> G. Lloyd, *Address to the Trade Union Conference, London, 5 January 1918*, in *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States: The World War, 1918 (Supplement 1, The World War)*, Washington 1933, I, parte I, pp. 4-12, qui p. 11.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>116</sup> W. Wilson, *The Fourteen Points Speech, 8 January 1918*, in R. Stannard Baker, W.E. Dodd (cur.), *The Public Papers of Woodrow Wilson: War and Peace: Presidential Messages, Addresses and Public Papers (1917-1924)*, New York 1927, I, pp. 155-162.

<sup>117</sup> C. La Lumia, *Giustizia solenne o una "sciocchezza"?*, cit., pp. 8-31. Nell'articolo viene molto bene messa in evidenza come anche a livello mediatico e letterario come veniva visto il Kaiser. Si veda anche: W.A Schabas, *The Trial of the Kaiser*, cit., p. 183. Per la stesura dell'articolo del trattato di Versailles D.D. Lazo, *Robert Lansing and the Treaty of Versailles*, in *Diplomatic History*, IX, 1 (1985), pp. 35-53. J. Nyamunya Maogoto, *The 1919 Paris Peace Conference and the Allied Commission: Challenging Sovereignty Through Supranational Criminal Jurisdiction*, in M. Bergsmo, W.L. Cheah, Y. Ping (cur.), *Historical Origins of International Criminal Law*, Brussels 2014, pp. 171-194.

Mérignhac, richiamando le Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907, si fece portavoce della necessità che si trovasse a livello internazionale una soluzione comune per punire tutte le infrazioni «réitérées et systématiques» commesse dalla Germania e dal Kaiser<sup>118</sup>. Dopo il conflitto mondiale, i «quattro protagonisti» della Conferenza di Parigi discussero la questione della punibilità del Kaiser, consultando rispettivamente i loro giuristi<sup>119</sup>. David Lloyd George chiese il parere a Sir Frederick Edwin Smith, che si dichiarava favorevole al processo, invocando a suo sostegno anche illustre autorità del passato come Ugo Grozio<sup>120</sup>. Al tempo stesso George Clemenceau si rivolgeva ai giuristi francesi Ferdinand Larnaude e Albert de Lapradelle<sup>121</sup>, anch'essi sostenitori di un serio sforzo internazionale per procedere contro il Kaiser<sup>122</sup>.

Mentre Clemenceau e Lloyd facevano pressione per il processo al sovrano, il Presidente americano<sup>123</sup> abbracciava le posizioni di Robert Lansing e James Brown Scott<sup>124</sup>. Sebbene non negassero le responsabilità del sovrano, questi aveva già avuto la sua «punizione» con la detronizzazione e l'esilio<sup>125</sup>. La formulazione definitiva dell'articolo 227, come voluta da Wilson, infatti si basava su

---

<sup>118</sup> A. Mérignhac, *De la sanction des infractions au droit des gens commises, au cours de la guerre européenne, par les Empires du Centre*, in «Revue général de droit international public», XXIV (1917), pp. 5-56, qui p. 5.

<sup>119</sup> Le varie posizioni e teorie elaborate dai giuristi e collaboratori dei quattro protagonisti della Conferenza sono ben illustrate da C. La Lumia, *Giustizia solenne o una "sciocchezza"?*, cit., pp. 11 ss.; cfr. anche: W.A Schabas, *The Trial of the Kaiser*, cit., p. 198.

<sup>120</sup> C. La Lumia, *Giustizia solenne o una "sciocchezza"?*, cit., p. 12. Cfr. D. Lloyd George, *The Truth about the Peace treaties*, London 1938, I, pp. 103-104.

<sup>121</sup> Su Lapradelle si veda il recente contributo: T. Selkälä, *Forgetting Albert Geouffre de Lapradelle (1871-1955) and ignorance as remembering*, in S.P. Morris (cur.), *The League of Nations and the Development of International Law*, cit., pp. 135-155. C. La Lumia, *Giustizia solenne o una "sciocchezza"?*, cit., p. 13.

<sup>122</sup> Il frutto del loro lavoro, grazie anche alla collaborazione di penalisti francesi, fu la pubblicazione dell'*Examen de la responsabilité pénale de l'Empereur Guillaume II*, Paris 1918, in cui veniva chiesta l'istituzione di un tribunale che processasse il sovrano per la violazione dei crimini contro il diritto delle genti: *Ibid.*

<sup>123</sup> Si veda: B. Kampmark, *Sacred Sovereigns and Punishable War Crimes, The Ambivalence of the Wilson Administration towards a Trial of Kaiser Wilhelm II*, in *Australian Journal of Politics & History*, LIII, 4 (2007), pp. 519-537.

<sup>124</sup> Su Scott si veda: P. Amorosa, *Rewriting the History of the Law of Nations. How James Brown Scott Made Francisco de Vitoria the Founder of International Law*, Oxford 2019; Id., *Leg over Leg the Dog Went to Dover: James Brown Scott's Long Road to the Advisory Committee of Jurists*, in S.P. Morris (cur.), *Transforming the Politics of International Law*, cit., pp. 153-170.

<sup>125</sup> J. Brown Scott, *The Trial of the Kaiser*, in M. House, C. Seymour (cur.), *What really happened at Paris*, New York 1921, p. 475.

riflessioni non tanto giuridiche, quanto morali «in linea con l'indole personale del presidente americano e la sua concezione della politica estera»<sup>126</sup>.

Per quanto concerne il versante italiano, già nel corso della guerra, si vedeva con diffidenza l'ipotesi di un processo al sovrano. Era stato proprio Arturo Ricci Busatti sulla *Rivista di diritto internazionale* a prendere le distanze da Mérignhac sostenendo, in modo molto critico, che il giurista francese non fosse in grado di comprendere o valutare adeguatamente la distinzione e i rapporti che intercorrono fra diritto internazionale e diritto interno e soprattutto come avrebbero potuto realizzarsi concretamente le sanzioni<sup>127</sup>. In modo lapidario Busatti affermava che «alcune delle sue conclusioni pratiche sembrano, a dir vero, poco pratiche»<sup>128</sup>.

Vittorio Emanuele Orlando, durante la Conferenza di Pace, dichiarò non fosse necessaria la trattazione del processo al Kaiser in modo prioritario. Anche dopo la firma del trattato di Versailles, la posizione italiana restò inamovibile e contraria al processo: ancora una volta Arturo Ricci Busatti intravedeva una pericolosa confusione tra la questione giuridica e quella politica<sup>129</sup>. Come è noto Guglielmo II non fu né estradato né processato, ma risulta interessante, alla luce di quanto esposto, per riflettere sulle tensioni tra politica e diritto internazionale e soprattutto sul significato «politico» della parola santità.

Soltanto qualche anno dopo, il tema della santità dei trattati internazionali ritornava ad essere discusso in merito alla Renania, territorio, come si è visto, in cui era stata imposta alla Germania la sua smilitarizzazione sulla riva destra del fiume e su quella sinistra era prevista un'occupazione alleata della durata di quindici anni dei territori, che si estendevano per tre teste di ponte sulla riva destra, cioè Colonia, Coblenza e Magonza. Alla stregua dell'articolo 428 del Trattato di Versailles, l'occupazione di tale area era stata disposta a garanzia dell'esecuzione degli obblighi previsti nel suddetto trattato, in quanto «only a return to the immutable principles of morality and civilization, to sanctity of treaties would render it possible for mankind to continue to exist»<sup>130</sup>.

Gli Alleati, nel marzo 1921, optarono per l'estensione dell'occupazione delle

---

<sup>126</sup> C. La Lumia, *Giustizia solenne o una "sciocchezza"?*, cit., p. 16. Sulla reazione della Germania all'articolo si veda in particolare: W.A Schabas, *The Trial of the Kaiser*, cit., p. 198. Cfr. anche: A. Tooze, *The Deluge: The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916-1931*, London 2015.

<sup>127</sup> Recensione all'articolo di Mérignhac, A. Ricci Busatti, *Bibliografia*, in «Rivista di diritto internazionale», III, (1918), p. 130.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> C. La Lumia, *Giustizia solenne o una "sciocchezza"?*, cit., p. 21.

<sup>130</sup> *The Treaty of Versailles and After. Annotations of the Text of the Treaty*, cit., p. 721.

loro truppe anche alle città di Duisburg, Ruhrort e Düsseldorf, dopo che la Germania aveva disatteso di rispettare gli accordi e il calendario dei pagamenti delle riparazioni di guerra. Inoltre, nel gennaio 1923 le truppe franco-belghe occuparono il territorio della Ruhr e la situazione fu tesissima, caratterizzata da alcuni movimenti separatisti che volevano, anche con l'aiuto delle autorità occupanti<sup>131</sup>, istituire uno Stato autonomo e dalla popolazione locale che invece era contraria<sup>132</sup>. Il 17 maggio dello stesso anno si statuiva che «the Ruhr and the bridgehead of Düsseldorf forming a separate zone»<sup>133</sup>.

Con il cosiddetto Patto Renano stipulato a Locarno il 16 ottobre 1925 tra Germania, Italia, Francia, Gran Bretagna e Belgio, vennero solennemente richiamate le disposizioni del Trattato di Versailles ribadendo la smilitarizzazione di tale zona e, alla stregua dell'articolo 2, si prevedeva l'impegno tra la Francia e la Germania e tra quest'ultima e il Belgio a non commettere «alcun attacco od invasione e a non ricorrere, in nessun caso, da una parte o dall'altra alla guerra»; inoltre, ex articolo 3, qualsiasi controversia fosse sorta si sarebbe risolta per «via pacifica»<sup>134</sup>.

Carl Schmitt, affrontando il problema della Renania, rifletteva sul cambiamento radicale del modo di concepire il diritto internazionale e, in particolare, l'utilizzo strategico-politico della morale internazionale e della santità dei trattati per identificare il meccanismo del controllo di zone come la Renania, che sfuggivano alla sovranità statale<sup>135</sup>. In *Völkerrechtliche Probleme im Rheingebiet*, pubblicato nel 1928, affermava:

Ma appena al posto della normativa speciale oltre ad essa subentra un'organizzazione speciale e sorge dentro del Reich tedesco una delimitazione territoriale, è del tutto evidente il timore di un'internazionalizzazione della Renania, per cui i paesi della Renania passano da una situazione di diritto statale in una di diritto internazionale. [...] Infatti, oggi non si lavora più con metodi antiquati dell'aperta annessione territoriale, ma con "controlli" e con un sistema di trattati, e precisamente di trattati internazionali, ai quali è costretto lo Stato sottomesso. Il sistema moderno

<sup>131</sup> G. Procacci, *Storia del XX secolo*, Milano 2000, pp. 83-84.

<sup>132</sup> D. Panizza, *La rimilitarizzazione della Renania nei documenti francesi*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», XXXIX, 2 (1972), pp. 246-300.

<sup>133</sup> *Notes on Occupation of the Rhineland*, in *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. The Paris Peace Conference 1919*, Washington 1947, XIII, p. 781.

<sup>134</sup> Si veda il capitolo terzo *Dalla crisi al crollo del sistema di Versailles* del volume di E. di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali. I. Dalla pace di Versailles alla conferenza di Potsdam 1919-1945*, Bari 2015, pp. 142 ss. Anche C. Fisher, *The Ruhr Crisis 1923-1924*, Oxford 2003.

<sup>135</sup> Per una ricostruzione del pensiero di Schmitt e l'ordine internazionale istituito dalla Società delle Nazioni si veda: S. Mannoni, *Da Vienna a Monaco (1814-1938): Ordine europeo e diritto internazionale*, cit., pp. 142 ss.

– invece dell’annessione solo controllo e intervento – accanto a numerosi vantaggi di carattere politico ed economico presenta anche il vantaggio morale che ci si richiama alla santità dei trattati e al principio *pacta sunt servanda* ed in questo modo si può paralizzare moralmente il sottoposto. Lo Stato che interviene decide poi sulle questioni esistenziali essenziali dello Stato “controllato”, in particolare sulla determinazione concreta di ciò che si chiama “sicurezza e ordine pubblico”. Questo è il metodo degli Stati Uniti d’America nei confronti degli Stati latino-americani da essi dipendenti (come Cuba, Panama, Nicaragua, ecc.); è il metodo dell’Inghilterra nei confronti di un Egitto formalmente “sovrano”; se tutto il popolo tedesco non si difende con estrema consapevolezza politica, può essere la conseguenza finale della smilitarizzazione dei territori tedeschi organizzata a livello internazionale<sup>136</sup>.

Schmitt presenta un altro significato di santità, di derivazione politico-morale, quale nuovo linguaggio della comunità internazionale dell’epoca, ma al tempo stesso esso rispecchia anche il risentimento tedesco che aleggiava in tutta la Germania. Fu la Conferenza dell’Aia del 1929 a porre definitivamente fine alle occupazioni della riva sinistra del Reno e delle tre teste di ponte sulla riva destra, ma restava ancora aperto il problema della rimilitarizzazione della Germania<sup>137</sup>.

Nell’ottobre 1933 la Germania si ritirò dalla Società delle Nazioni; il 17 aprile 1935, il Consiglio della Società delle Nazioni adottò la cosiddetta *Resolution on the sanctity of treaties*, contro l’ufficiale ripudio da parte della Germania degli accordi contenuti nel Trattato di Versailles nonché nel Patto di Locarno: alla stregua della legge militare firmata da Hitler, il 16 marzo dello stesso anno, si provvedeva a ripristinare la coscrizione obbligatoria, e a ricostruire una forza aerea, incrementando anche le dimensioni dell’esercito tedesco<sup>138</sup>. Il Consiglio della Società delle Nazioni richiamava sia lo scrupoloso rispetto degli accordi internazionali, quale «fundamental principle of international life and an essential condition of the maintenance of peace», sia l’obbligo di un’eventuale rinegoziazione di un trattato solo a seguito del consenso anche di tutte le altre parti contraenti<sup>139</sup>.

Nell’ottobre 1935 John Whitton, professore di diritto internazionale a

<sup>136</sup> C. Schmitt, *Problemi di diritto internazionale nel territorio del Reno (1928)*, in C. Schmitt, A. Caracciolo (cur. dell’edizione italiana) *Posizioni e concetti in lotta con Weimar-Ginevra-Versailles*, Milano 2007, p. 171. Si veda: J.-F. Kervégan, *Che fare di Carl Schmitt?*, Bari 2016. A. Scalone, *Percorsi schmittiani: studi di storia costituzionale*, Milano, Udine 2020, *passim*; A. Mossa, *Il nemico ritrovato. Carl Schmitt e gli Stati Uniti*, Torino 2017.

<sup>137</sup> E. di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., pp. 188 ss.

<sup>138</sup> La *Resolution* della Società delle Nazioni è riportata in *The Treaty of Versailles and After. Annotations of the Text of the Treaty*, cit., p. 317.

<sup>139</sup> *Ibid.*



Princeton, in un articolo intitolato *The Sanctity of Treaties*, stilava una sorta di «canons» sulla regola *pacta sunt servanda*, sostenendo che la santità dei trattati dovesse assumere un nuovo spirito, e che la violazione di un trattato dovesse essere considerata «everyone's business, and the States should react against every violation»<sup>140</sup>.

Un anno dopo, il 7 marzo 1936, Hitler dispose la rimilitarizzazione della Renania nel silenzio della comunità internazionale, ulteriore passaggio di un'*escalation* che condusse alla Seconda guerra mondiale<sup>141</sup>. Come ben illustrato da Panizza «Le potenze occidentali diedero, in occasione della crisi renana, il primo inquietante esempio di debolezza dinanzi alla politica di forza del Terzo Reich». L'inerzia degli Stati fu in parte anche causata dallo spirito dell'epoca, contraddistinto «dal rispetto dei dogmi della sicurezza collettiva e dell'autorità superiore della Società delle Nazioni»<sup>142</sup>, che non seppe reggere i contraccolpi delle tensioni internazionali.

#### 6. *Quale itinerario per la «santità» e la «sacralità» nel diritto internazionale?*

Dopo aver presentato diversi contesti politico-giuridici del diritto internazionale otto-novecentesco in cui operano le parole «santità» e «sacralità», senza pretesa di voler trarre conclusioni per un progetto ancora in corso, emergono tre differenti itinerari di ricerca, che saranno oggetto di una monografia: un itinerario potrebbe condurre allo studio del concetto di «santità» nelle trattative della conferenza di Parigi, in cui avvenne la sua traduzione dalla sfera originariamente religiosa alla sfera politico-morale, ben rappresentata dall'articolo relativo al processo del Kaiser, dal Patto della Società delle Nazioni, dall'istituto del mandato internazionale, nonché dalle garanzie poste dagli Alleati per l'esecuzione del Trattato di Versailles.

Un secondo filone di ricerca, dall'aspetto più marcatamente pratico, potrebbe essere rappresentato dallo studio, tra Otto e Novecento, del bilanciamento nelle relazioni internazionali del principio *pacta sunt servanda* e della clausola *rebus sic stantibus*, e delle dinamiche che rivestiva il concetto di inviolabilità dei trattati, ad esempio come si è visto nella tensione internazionale riguardante il regime degli stretti dei Dardanelli e del Bosforo. Un terzo percorso si identifica nell'analisi del fondamento giuridico, ma anche etico del principio del *pacta*

---

<sup>140</sup> J.B. Whitton, *The Sanctity of Treaties*, in «International Conciliation», 313 (1935), pp. 395-440, qui p. 430.

<sup>141</sup> Z. Steiner, *The Triumph of the Dark: European International History 1933-1939*, Oxford 2013, pp. 100-166.

<sup>142</sup> D. Panizza, *La rimilitarizzazione della Renania nei documenti francesi*, cit., p. 299.

*sunt servanda*, e delle teorie che considerano la sua origine quasi «mistica». Se da un lato Dionisio Anzilotti sosteneva che il rispetto dei patti fosse un principio non suscettibile di dimostrazione, «assunto come valore oggettivo assoluto o altrimenti come l'ipotesi prima e indimostrabile»<sup>143</sup>, dall'altro Tomaso Perassi era alla ricerca di una «dommatica del diritto internazionale»<sup>144</sup>.

Questi diversi itinerari di ricerca mettono in luce la poliedricità dell'utilizzo in chiave politico-strategico, giuridico e morale dei termini «santità» e «sacralità», facendo emergere anche le debolezze: il frequente richiamo alla moralità internazionale, alla santità dei trattati e alla loro sacralità, nonostante avvenne in modo solenne e in molteplici contesti teorici e pratici, giuridici e politici, non seppe arginare il crescente disordine internazionale che condusse in pochissimo tempo al Secondo conflitto mondiale.

Al termine di tale conflitto si determinarono nuovi equilibri internazionali che si tradussero nella creazione delle Nazioni Unite, in occasione della conferenza di San Francisco del 1945 e per quanto riguarda i trattati internazionale nella redazione della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* nel 1969. Alla luce di ciò: quale ruolo rivestì la santità dei trattati internazionali dopo la Seconda guerra mondiale fino ad oggi? E, di conseguenza, quali altri interessanti itinerari di ricerca potrebbero svilupparsi intorno alla «santità» e alla «sacralità» nel diritto internazionale?

---

<sup>143</sup> T. Perassi, *Teoria dommatica delle fonti*, cit., *passim*.

<sup>144</sup> D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, cit., p. 43.