



Definire il male. La guerra di aggressione e il diritto internazionale (*)

Stefano Pietropaoli

" ... the supreme international crime differing only from other war crimes in that it contains within itself the accumulated evil of the whole".

1. Guerra e aggressione dalla dottrina della guerra giusta al diritto internazionale classico

La dottrina internazionalistica dominante pone oggi tra i "crimini fondamentali" la guerra di aggressione (1). Ciononostante, tale crimine manca di una definizione condivisa, e non ricade attualmente nella competenza di alcun tribunale o corte internazionale. Nel presente saggio cercherò di ripercorrere le tappe fondamentali del processo che ha portato a questo paradosso. In particolare, cercherò di ripercorrere la storia del concetto di aggressione e dei tentativi di definizione che sono stati proposti, a partire da un esame della dottrina medievale del *bellum justum*.

L'insegnamento della Chiesa di Roma ha svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo del concetto di guerra. L'atteggiamento irenistico paleocristiano che aveva caratterizzato gli insegnamenti di Tertulliano, Origene e Lattanzio, secondo i quali la guerra era l'antitesi del messaggio evangelico, già intorno al IV secolo lasciò il posto ad una dottrina che considerava il ricorso alla guerra da parte dei cristiani come tutt'altro che peccaminoso. Terminata l'epoca del martirio, il cristianesimo divenne religione dell'Impero. Nel torno di pochi anni, alcuni tra i maggiori Dottori della Chiesa (Atanasio di Alessandria d'Egitto, Basilio di Cesarea e - soprattutto - Ambrogio) cominciarono a sostenere che la guerra - a certe condizioni - non era un peccato ma era una necessità. Con Agostino la speculazione cristiana superò definitivamente le concezioni tardo-antiche, elaborando un modello - quello della guerra giusta -

destinato ad avere una fortuna ultramillenaria.

Secondo la dottrina cristiana del *bellum justum*, la guerra non sempre è peccato. In alcuni casi è lecita, moralmente giusta, in quanto opera di pace, ispirata da una *recta intentio bellandi*. Per essere giuste le guerre devono avere una giusta causa (*justa causa*). Agostino, Graziano, Tommaso e tutti i grandi teologi medievali fino a Francisco de Vitoria, hanno inserito nelle proprie opere liste di *justae causae belli*. Analoghi elenchi vennero compilati, simmetricamente, per definire le cause che rendevano ingiusta una guerra (*injustae causae belli*), come la *libido dominandi*, la *aviditas adipiscendae laudis humanae*, la *imperii amplificatio*, la *diversitas religionis*, la *principis gloria propria* e molte altre. Tra queste cause ingiuste mancava però quella che potremmo chiamare "aggressione" (2).

La dottrina medievale della guerra giusta distingueva tra *bellum inter catholicos* e *bellum contra inimicos fidei*. La guerra interna alla *respublica christiana* non poteva essere ammessa se non in presenza di una pretesa etico-giuridica non altrimenti realizzabile che con lo strumento bellico. Ma contro i nemici della fede, fossero essi eretici oppure appartenenti ad una diversa confessione religiosa (i "Saraceni"), la guerra di aggressione - il *bellum romanum* di Enrico da Susa - era pienamente giustificata (3). Lo stesso atto del difendersi dalla guerra di aggressione dei cristiani era un atto ingiusto, contrario alla giustizia: "is qui gladio utitur juste facit, et per consequens is qui defendit se temerarie se defendit" (4). La guerra, anche nella forma della guerra di aggressione, non era dunque considerata un atto assolutamente illecito, e al concetto stesso di aggressione alcuna o minima attenzione venne prestata dalla dottrina teologica medievale.

Con la nascita del diritto internazionale classico, che può essere fatta risalire alla fine del XVI secolo (5), il concetto di guerra acquisì una dimensione propriamente giuridica, spogliandosi delle connotazioni teologiche medievali. Nel nuovo sistema europeo, formato da Stati che si riconoscevano reciprocamente pari dignità, la guerra era una prerogativa legittima del sovrano. Il problema della *justa causa* venne rimosso alla base. La giustizia della guerra era "una pura questione di coscienza personale" (6). Ogni Stato aveva il diritto di muovere guerra, e quindi la guerra fra Stati era sempre 'giusta' (in senso giuridico-formale), indipendentemente dal valore delle posizioni etiche, politiche e giuridiche della parti in causa. L'avversario, non essendo più il difensore di una causa ingiusta, poteva essere considerato "nemico giusto" (*justus hostis*), e non un criminale o un nemico assoluto da sterminare. Divenne così possibile elaborare un sistema di norme (lo *jus belli* (7)) che poggiava su un concetto 'non discriminatorio' di guerra, che rese possibile una limitazione della violenza bellica (8).

Nel diritto internazionale classico non esisteva dunque alcuna norma che stabilisse l'illiceità della guerra in determinati casi. Esisteva, al contrario, una

norma che riconosceva alla volontà di ogni sovrano il potere di condurre legittimamente una guerra. Nessuna rilevanza giuridica avevano le cause, i motivi e gli scopi della guerra. Il concetto di aggressione era del tutto estraneo allo *jus publicum europaeum*. La dichiarazione di guerra non era un atto di aggressione, ma, al contrario, era un'azione conforme al diritto di guerra.

Se il diritto internazionale generale non prevedeva alcun divieto di fare ricorso alla forza, sempre più spesso gli Stati posero dei limiti attraverso trattati particolari. Nel testo di tali accordi ricorreva frequentemente il termine "aggressione", che però veniva adoperato come sinonimo di "attacco", "guerra", o "attacco armato", senza trovare una precisa definizione ed una dimensione concettuale puntuale.

2. L'aggressione come illecito e l'aggressione come crimine. Le incertezze del Trattato di Versailles e del Covenant della Società delle Nazioni

La Prima guerra mondiale è stata l'ultima guerra dello *jus publicum europaeum* o, più precisamente, ebbe inizio come una guerra regolamentata dal diritto internazionale moderno europeo, ma si concluse all'insegna di un ordinamento internazionale del tutto nuovo (9). Come ha rilevato George L. Mosse, quella combattuta tra il 1914 e il 1918 fu "a different kind of war" (10). L'uso di gas asfissianti, dirigibili, aerei e sottomarini fece rapidamente della Grande Guerra un episodio incomparabile con le guerre fino ad allora combattute. Nel corso della guerra morirono 13 milioni di persone, ossia più del doppio di tutti i caduti nel corso dei maggiori conflitti armati combattuti tra il 1790 e il 1914.

Il potenziale distruttivo dei nuovi strumenti di guerra impressionò profondamente la popolazione civile, la cui esposizione ai rischi della guerra era stata - seppur parzialmente - limitata nel corso degli ultimi tre secoli, e che adesso si riscopriva irreparabilmente vulnerabile. Nell'opinione pubblica di Inghilterra, Francia e Stati Uniti, grazie anche all'atteggiamento dei rispettivi governi, si fece strada l'idea che "la guerra del Kaiser" fosse il più grande crimine mai commesso (11).

Nel vertice inter-alleato del 2 dicembre 1918, Clemenceau, Lloyd George e Vittorio Emanuele Orlando si trovarono concordi sull'opportunità di processare il Kaiser. Ancora prima dell'apertura dei lavori della Conferenza di pace (12), Lloyd George propose l'istituzione di una apposita commissione con il compito di esaminare la questione della responsabilità della guerra, trovando larghi consensi tra i rappresentanti delle potenze vincitrici. Nella seduta della Conferenza preliminare del 25 gennaio 1919 -ad appena una settimana dall'inizio dei lavori -venne così decisa l'istituzione di un organo

con la funzione di accertare le responsabilità degli autori della guerra.

La *Commission on the Responsibility of the Authors of the War and on Enforcement of Penalties*, presieduta dal delegato statunitense Robert Lansing, dopo due mesi di sedute segrete presentò il 29 marzo 1919 il proprio rapporto, che venne integrato il successivo 4 aprile da due *memoranda* contenenti le riserve espresse dai delegati degli Stati Uniti e del Giappone (13). Il parere della Commissione presentava chiari elementi di rottura con l'ordinamento internazionale dello *jus publicum europaeum*. La Germania veniva considerata responsabile della guerra, per aver violato non solo le leggi e le consuetudini belliche, ma anche "the laws of humanity" e "the clear dictates of humanity". Veniva dunque prefigurata la possibilità di addebitare ad uno Stato la responsabilità per aver infranto non una norma pattizia o consuetudinaria, ma una non meglio definita "legge dell'umanità", la cui violazione peraltro non necessitava dell'acquisizione dei relativi elementi probatori ("The facts are established. They are so numerous and so vouched for that they admit of no doubt and cry for justice").

Il punto centrale del rapporto era però un altro: la questione della responsabilità penale personale degli autori della guerra. Secondo la Commissione, tutte le persone appartenenti ai paesi nemici, indipendentemente dal rango, se colpevoli di aver offeso il diritto e le consuetudini belliche e le leggi dell'umanità avrebbero dovuto essere sottoposte a procedimento penale. A giudicare i colpevoli sarebbe stato un istituito tribunale internazionale. Affrontando il problema della competenza della Corte, il rapporto distingueva due possibili tipologie di reato: gli atti che avevano causato la guerra e ne avevano accompagnato l'inizio; le violazioni delle leggi e consuetudini belliche e delle leggi dell'umanità. Solo questi ultimi, ovvero i "crimini di guerra" in senso proprio, avrebbero dovuto essere oggetto di attenzione da parte del Tribunale. I primi invece configuravano un diverso *genus* di crimine: il "crimine della guerra", o meglio il "crimine della guerra di aggressione". Ma questo crimine, secondo la Commissione, aveva natura diversa rispetto agli altri, appartenendo alla sfera della morale piuttosto che a quella del diritto. In senso strettamente giuridico, la guerra di aggressione non poteva essere considerata come contraria al diritto internazionale (14). Pur riconoscendo che la Germania aveva infranto i trattati di neutralità con Belgio e Lussemburgo (15) e violato le frontiere di Francia e Serbia anteriormente alla dichiarazione di guerra, la Commissione formulò la seguente conclusione: "The acts which brought about the war should not be charged against their authors or made the subject of proceedings before a tribunal". Il provvedimento immediato che veniva raccomandato era una "condanna formale" da parte della Conferenza degli atti che avevano portato all'inizio della guerra. Ma, in maniera del tutto incongruente rispetto alla conclusione, la Commissione raccomandava anche che venissero prese misure speciali come la creazione di commissioni

d'inchiesta straordinarie per l'accertamento della responsabilità della guerra.

Il testo finale del Trattato di Versailles si discostò da molte delle indicazioni provenienti dalla Commissione. Il celebre articolo 227, disponendo l'incriminazione del Kaiser "for a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties", ha affermato per la prima volta nella storia del diritto delle genti la responsabilità penale individuale di diritto internazionale. A giudicare Guglielmo II avrebbe dovuto essere un tribunale speciale (formato da cinque giudici in rappresentanza di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia e Giappone) guidato "by the highest motives of international policy, with a view to vindicating the solemn obligations of international undertakings and the validity of international morality". Ma da un punto di vista giuridico, l'articolo 227 non chiariva in base a quale crimine dovesse sorgere la responsabilità penale del Kaiser. In particolare, non veniva fatto alcun riferimento al "crimine di aggressione" come base giuridica dell'imputazione. Il carattere di giustizia politica - e non di giustizia internazionale - della previsione è d'altronde espresso dal riferimento alla "international policy" piuttosto che all'"international law".

A fare riferimento al concetto di aggressione era invece l'ottava parte del Trattato, dedicata alle riparazioni e alle sanzioni collettive. Le *reparations* non erano certo una novità introdotte a Versailles (la stessa Germania nel 1871 aveva imposto pesanti riparazioni alla Francia). Ma oltre alle riparazioni in senso proprio, ovvero alla richiesta di risarcimento per danni derivanti da azioni non conformi al diritto di guerra, il Trattato - all'articolo 231 (16) - prevedeva una "clausola sul colpevole della guerra" (*war guilt clause*). La Guerra era scoppiata 'per colpa' della Germania. Quest'ultima aveva imposto la guerra attraverso un atto di aggressione, e doveva pertanto accettarne la responsabilità. Carl Schmitt ha sostenuto che le pretese basate sull'articolo 231 non erano "riparazioni di guerra nel vecchio senso del termine, ma pretese formali di indennizzo in base alla responsabilità giuridica dei vinti" (17). In base alla nuova concezione, la Germania doveva dunque rispondere per tutti i danni illimitatamente, in quanto derivati da una guerra ingiusta di aggressione (18).

Il Trattato di Versailles, pur non segnando il superamento definitivo del concetto di guerra non discriminatoria tipico dello *jus publicum europaeum*, ha introdotto elementi di profonda discontinuità con l'ordinamento internazionale classico (il concetto di responsabilità penale personale di diritto internazionale; l'idea dell'istituzione di una corte penale internazionale). Nel 1919 la guerra di aggressione non era considerata un crimine internazionale nel senso penalistico del termine. Solo alcuni giuristi - penso in particolare a Louis Le Fur (19) - si spinsero a prefigurare un divieto giuridico-penale della guerra di aggressione, recuperando espressamente i concetti di guerra giusta e di nemico ingiusto ed applicandoli al caso della guerra contro la Germania.

In questa direzione, anche lo Statuto della Società delle Nazioni non presentava differenze notevoli rispetto al Trattato. All'articolo 10 veniva fatto riferimento al divieto dei membri della Società di ricorrere a ogni "external aggression". Il testo non forniva una definizione puntuale di "aggressione". Dalla lettera dell'articolo si può però desumere che con "aggressione" venisse intesa una azione violenta diretta a violare l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di uno Stato membro. Qualificando l'aggressione come "esterna", si indicava che l'aggressione doveva essere perpetrata da uno Stato su un altro Stato (con esclusione quindi dei conflitti interni). Gli articoli 12, 13 e 15 prevedevano che in caso di controversia gli Stati sottoponevano la questione ad arbitrato o al Consiglio della Società, senza poter far ricorso alle armi prima che fossero trascorsi tre mesi dalla decisione (meccanismo del *cooling off*). Il ricorso alla guerra era comunque precluso nel caso in cui l'avversario attuasse la decisione arbitrata o si adeguasse alle raccomandazioni del Consiglio. L'articolo 16 stabiliva che la violazione degli articoli 12, 13 e 15 avrebbe costituito *ipso facto* un "atto di guerra" commesso contro tutti i membri della Società delle Nazioni, senza fare quindi ricorso al termine "aggressione".

Il *Covenant* considerava dunque come violatore della pace lo Stato che non rispettava una determinata procedura prima di fare ricorso alla guerra. Legando il concetto di aggressione a quello di integrità territoriale, l'articolo 10 si presentava come una clausola di garanzia armata dello *status quo* definito nel Trattato di Versailles. Fu subito chiaro però che nella pratica nessuno Stato sarebbe stato disposto a delegare la decisione sull'accertamento di un'aggressione (e quindi sul dovere di intervento) al Consiglio della Società. La tensione tra particolarismo statale e (preteso) universalismo societario si risolse a favore delle prerogative sovrane. Come è noto, né l'Assemblea né il Consiglio della Società delle Nazioni riuscirono mai ad operare come organi collettivi, né impedirono o sanzionarono gli episodi di aggressione che si susseguirono ripetutamente negli anni (quali l'occupazione italiana di Corfù o l'invasione giapponese della Manciuria e della Cina). La prudente strategia di mantenimento della pace pianificata a Versailles si rivelò dunque un totale insuccesso.

In via generale si può sostenere che al 'sistema di Versailles' era ancora estranea la criminalizzazione della guerra in quanto tale. Tuttavia con la fine del primo conflitto mondiale il concetto di aggressione è entrato prepotentemente al centro dei dibattiti politici e giuridici occidentali. Se l'idea del diritto di ogni Stato di ricorrere alla guerra in quanto sovrano *superiorem non recognoscens* era ancora troppo forte per essere superata, si faceva ormai largo la tendenza a inquadrare l'aggressione come un illecito internazionale.

3. La criminalizzazione della guerra.

L'indesiderabilità di una definizione

Negli anni immediatamente successivi alla Prima guerra mondiale si susseguirono diversi tentativi di risolvere la questione dell'aggressione. Il *Treaty of Mutual Assistance* del 1923 rinunciò a dare una definizione positiva di aggressione. Argomentando *a contrario*, il Trattato stabiliva che *non* era da considerare guerra di aggressione quella condotta da uno Stato che, essendo parte in un contenzioso internazionale, aveva accettato la raccomandazione del Consiglio della Società delle Nazioni, il verdetto della Corte permanente di giustizia internazionale, o un arbitrato con l'altra parte della disputa. Tale proposta venne di fatto ribadita dalla Permanent Advisory Commission della Società delle Nazioni, che affermò che il sistema di mutua assistenza non poteva avere alcuna funzione di prevenire i conflitti armati, in quanto "under the condition of modern warfare it would seem impossible to decide, even in theory, what constitutes a case of aggression" (20). Successivamente, lo *Special Committee of the Temporary Mixed Commission* confermò tale tesi: non era possibile individuare a priori un atto di aggressione ("It is clear that no simple definition of aggression can be drawn up, and that no simple test of when an act of aggression has actually taken place can be devised"). In caso di conflitto, il Consiglio avrebbe dovuto invitare le parti a sottoporre la questione al Consiglio stesso o alla Corte: la parte che si fosse rifiutata di ottemperare, sarebbe stata considerata l'aggressore. Questi tentativi erano dunque accomunati dall'idea che non fosse possibile definire in cosa consistesse un atto di aggressione. In definitiva, l'unico modo per uscire dall'*empasse* era conferire al Consiglio il potere di decidere di volta in volta quale parte dovesse essere considerata l'aggressore.

La fragilità di tale soluzione fu subito chiara. Nonostante le dichiarazioni di principio, nessuno Stato era disposto a sottoporsi alla discrezionalità del Consiglio. Un parziale correttivo venne trovato nel Protocollo di Ginevra del 2 ottobre 1924 (*Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes* (21)), che può essere considerato come il primo atto di rilievo internazionale in cui la guerra è espressamente definita come crimine, e non semplicemente come illecito (22). Il Protocollo era nato dall'iniziativa dell'internazionalista statunitense James Shotwell, il cui progetto - dal titolo *Outlawry of Aggressive War* - prevedeva la guerra di aggressione come crimine internazionale (art. 1: "The High Contracting Parties solemnly declare that aggressive war is an international crime"), ma, al contempo, riaffermava la responsabilità del solo Stato per il fatto commesso (art. 2). Dal momento che *societas delinquere non potest*, il crimine cui faceva riferimento il progetto Shotwell non poteva dunque essere inteso in senso penalistico. Il testo del Protocollo confermava le incertezze teoriche del progetto. Diversamente dal *Treaty of Mutual Assistance*, il Protocollo stabiliva in caso

di conflitto una sorta di "presunzione di aggressione" a carico delle parti, a meno di una decisione unanime del Consiglio in senso opposto. Il Protocollo prevedeva una procedura per la risoluzione pacifica delle controversie che potevano condurre alla guerra, ma non definiva alcun criterio che indicasse quando uno Stato faceva ricorso alla guerra, né proponeva una definizione di "guerra di aggressione". Il Protocollo, inoltre, sovrapponeva la concezione di crimine internazionale e quella di illecito internazionale, interpretando la guerra di aggressione come un crimine commesso dallo Stato. Tale impostazione era ribadita dalla previsione a carico dello Stato aggressore di sanzioni di natura economica, che non dovevano peraltro danneggiarne né l'integrità territoriale né l'indipendenza politica (art. 15 del Protocollo, che riecheggia l'art. 10 del *Covenant*).

Approvato a titolo di proposta nella quinta riunione dell'Assemblea della Società delle Nazioni, il Protocollo venne sottoscritto da 19 Stati ma, duramente osteggiato dall'Inghilterra, fu ratificato dalla sola Cecoslovacchia. Nonostante le ambiguità teoriche e l'insuccesso pratico, il Protocollo può essere considerato un momento cruciale nella storia del diritto internazionale, in quanto ha posto per la prima volta l'attenzione sul concetto di "guerra di aggressione" e non semplicemente sull'aggressione come attacco armato ingiusto. Tuttavia, esso non considerò la guerra di aggressione come un crimine in senso proprio. A pochi giorni dall'approvazione del Protocollo di Ginevra, uno dei maggiori giuristi statunitensi, Quincy Wright, poteva sostenere che "under existing international law, wars of aggression between nations are perfectly lawful" (23).

Di fronte all'insuccesso del progetto Shotwell, la Società delle Nazioni cercò nuove soluzioni. Nella riunione dell'Assemblea del 1927 venne ribadito all'unanimità che la guerra di aggressione era un crimine internazionale, e si incaricava il Committee on Arbitration and Security di studiare le strategie per un disarmo generale. Ma, come nel caso del Protocollo del 1924, senza la effettiva collaborazione dei governi la dichiarazione era destinata a rimanere "a pious wish" (24).

Di fronte all'incapacità della Società delle Nazioni di risolvere il problema, molti Stati scelsero la strada di ricorrere ad accordi bi- o multilaterali con i quali rinunciavano reciprocamente al proprio diritto di ricorrere alla guerra. L'esempio più chiaro di questa tendenza è sicuramente il *Treaty of Mutual Guarantee between Germany, Belgium, France, Great Britain and Italy*, del 1925, più noto come Patto di Locarno (25), cui fece seguito una lunga serie di "patti di non aggressione".

Inizialmente ideato come patto bilaterale tra Francia e Stati Uniti, ma subito aperto all'adesione incondizionata di tutti gli altri Paesi, fu invece il Patto Kellogg-Briand (o Patto di Parigi) del 1928. Diversamente dal Protocollo di Ginevra, 63 Stati - ovvero quasi tutti gli Stati del mondo, con l'eccezione dei

micro-Stati europei e alcuni paesi asiatici - ratificarono il Patto. Nel periodo tra le due guerre mondiali, nessun patto ebbe più firmatari del Patto di Parigi (26). Le ragioni di un simile 'successo' possono essere trovate nella sostanziale indeterminatezza delle disposizioni del Patto. All'articolo 1, i contraenti dichiaravano di condannare il ricorso alla guerra per la soluzione delle controversie internazionali, e di rinunciarvi come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche. Secondo l'articolo 2, i firmatari riconoscevano che il regolamento o la risoluzione di tutte le divergenze o conflitti non dovesse mai essere cercato se non con mezzi pacifici. In apparenza, tali disposizioni parevano qualificare la guerra come un atto illecito. Ma l'assoluta mancanza di sanzioni che condannassero la violazione della disposizione rese appetibile la ratifica. Gli Stati firmatari non correvano alcun pericolo di vedersi tolta quella che fino ad allora era stata la loro prerogativa per eccellenza.

Il Patto lasciava dunque aperte tre questioni fondamentali (27). Prima di tutto, non dava alcuna definizione di "guerra", né faceva alcun riferimento ai concetti di "aggressione" e di "legittima difesa". Quanto a quest'ultima, lo stesso Kellogg dichiarò che non era stata prevista del Patto in quanto principio implicito del diritto internazionale. Gli Stati firmatari avevano dunque il diritto incondizionato di ricorrere alla legittima difesa, in ogni caso lo avessero ritenuto opportuno. In secondo luogo, il Patto non conteneva alcun procedimento per l'individuazione dei casi in cui uno Stato intraprendeva una guerra illegale oppure si difendeva legalmente. Infine, la lettera dell'articolo 2 non forniva indicazioni sui modi di risoluzione pacifica delle controversie. Se la maggior parte dei giuristi continuò ad interpretare il Patto Kellogg-Briand come un trattato multilaterale (28), gli elementi appena ricordati indussero alcuni autori a inquadrare il Patto come una dichiarazione di valore politico piuttosto che come un atto giuridicamente vincolante (29).

Nonostante le gravissime incongruità che caratterizzavano il Patto Kellogg-Briand, il dibattito che ne scaturì fu senza precedenti per quantità e qualità dei contributi prodotti. Esso vide protagonista principale la dottrina anglosassone, e quella statunitense in particolare. Con ciò la lingua inglese assurse al ruolo di 'idioma comune' del diritto internazionale, come e più del francese. Il Patto divenne un simbolo, la cui fortuna sarebbe stata consacrata dal Tribunale di Norimberga.

Altra sorte ebbe il progetto sottoposto da Nicolas Politis alla General Commission della Società delle Nazioni nell'ambito della Conferenza sul disarmo del 1932. Riprendendo una proposta avanzata dai rappresentanti dell'Unione Sovietica (che adottò la definizione nei trattati stipulati nel 1933 con Afghanistan, Estonia, Lettonia, Persia, Polonia, Romania, Jugoslavia, Cecoslovacchia e Turchia (30)), Politis formulò una definizione di aggressione che rispetto ai tentativi precedenti affrontava il problema pragmaticamente, senza demandare *a priori* la questione ad un organo

internazionale. Abbandonata la strategia di evitare una definizione 'preventiva' di aggressione, Politis superò i generici rinvii della dottrina tradizionale alla "mobilization" e alla "frontier violation" come elementi costitutivi dell'aggressione. Aggressore doveva essere considerato lo Stato che per primo commettesse una delle seguenti azioni: "declaration of war upon another State; invasion by its armed forces, with or without a declaration of war, of the territory of another State; attack by its land, naval, or air forces, with or without a declaration of war, on the territory, vessels, or aircraft of another State; naval blockade of the coasts or ports of another State; provision of support to armed bands formed in its territory which have invaded the territory of another State, or refusal, notwithstanding the request of the invaded State, to take in its own territory all the measures in its power to deprive those bands of all assistance or protection". La definizione di Politis introduceva dunque un criterio temporale per l'individuazione dell'aggressore ("which *first* commits one of the following acts") e prevedeva un elenco tassativo di casi di aggressione. In questo modo lo Stato veniva privato del diritto di ricorrere alla guerra, ma venivano introdotti dei criteri che consentivano - almeno teoricamente - di riconoscere con facilità gli atti che costituivano un'aggressione, senza dunque rendere necessario il ricorso alla decisione *ex post* di un organo internazionale. Inoltre, il progetto prevedeva che nessuna considerazione politica, militare, economica o di altro carattere potesse essere addotta a giustificazione di tali atti. Non si faceva riferimento neppure alla legittima difesa: essendo aggressore il primo Stato che faceva ricorso alla violenza, la legittima difesa era implicitamente ammessa (con esclusione però della legittima difesa preventiva).

La definizione di Politis poteva stornare il pericolo di un ritorno al concetto di "giusta causa". La questione della responsabilità della guerra veniva risolta 'giuridicamente', senza riferimento a fattori politici ed economici, e non veniva comunque declinata nella direzione penalistica della responsabilità personale internazionale degli autori della guerra di aggressione. Soggetti del diritto internazionale erano ancora esclusivamente gli Stati.

4. La giustizia di Norimberga. Una questione irrisolta

Quando, dopo la Seconda guerra mondiale, le potenze vincitrici decisero di istituire un tribunale internazionale per la punizione dei criminali di guerra nazisti, la questione dell'aggressione come crimine internazionale venne nuovamente sollevata. Com'è noto, lo Statuto del Tribunale militare internazionale di Norimberga stabiliva la punizione dei crimini commessi dai maggiori criminali di guerra nazisti rientranti nelle categorie di "crimini contro la pace", "crimini di guerra", e "crimini contro l'umanità". L'aggressione rientrava tra i primi: "Crimes Against Peace: namely, planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of

international treaties, agreements or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing" (art. 6, lett. a). Lo Statuto del Tribunale stabiliva chiaramente la responsabilità penale personale degli imputati, ma non indicava una definizione di aggressione.

Il procuratore generale degli Stati Uniti Robert Jackson, nel suo *Opening Address* (31), propose di introdurre una definizione di aggressione che riprendeva letteralmente quella di Politis, ma che si differenziava da questa per due aspetti. In primo luogo, venivano eliminati dall'elenco degli atti di aggressione il blocco navale e il supporto a bande armate formate nel proprio territorio che invadessero un altro Stato. In secondo luogo, veniva introdotta espressamente una 'scriminante': "exercise of the right of legitimate self-defence, that is to say, resistance to an act of aggression, or action to assist a State which has been subjected to aggression, shall not constitute a war of aggression". Con queste modifiche, la portata della definizione formulata da Politis nel 1932 era profondamente modificata. Come precisò Jackson: "Any resort to war - to any kind of a war- is a resort to means that are inherently criminal. War inevitably is a course of killings, assaults, deprivations of liberty, and destruction of property. An honestly defensive war is of course, legal and saves those lawfully conducting it from criminality. But inherently criminal acts cannot be defended by showing that those who committed them were engaged in a war, when war itself is illegal. The very minimum legal consequence of the treaties making aggressive wars illegal is to strip those who incite or wage them of every defense the law ever gave, and to leave war-makers subject to judgment by the usually accepted principles of the law of crimes" (32).

La prospettiva statunitense venne accolta. In uno dei passi più noti della sentenza del Tribunale si legge: "La guerra è essenzialmente un male. Le sue conseguenze non si limitano a colpire i soli Stati belligeranti, ma si estendono negativamente al mondo intero. Dare inizio ad una guerra di aggressione, quindi, non è solo un crimine internazionale: è il crimine internazionale supremo, diverso dagli altri crimini di guerra per il fatto di concentrare in se stesso tutti i mali della guerra". La sentenza di Norimberga segnò un ribaltamento di prospettiva rispetto al diritto internazionale classico. La guerra non era più un diritto dello Stato. Coloro che combattevano una guerra che non fosse puramente difensiva erano penalmente responsabili dei fatti commessi (al di là della tradizionale concezione di "crimini di guerra"), e non godevano di alcuna giustificazione sul piano giuridico. Questi principi vennero fatti propri dalla nuova organizzazione internazionale, le Nazioni Unite. Ma, in maniera che potrebbe sembrare sorprendente, essi non furono inclusi direttamente nel testo della Carta, bensì vennero adottati tramite una successiva risoluzione dell'Assemblea Generale (33).

Contrariamente a quanto aveva fatto il *Covenant* della Società delle Nazioni,

la Carta delle Nazioni Unite vieta espressamente il ricorso all'uso della forza da parte degli Stati. All'articolo 1, la Carta prevede tra gli obiettivi dell'ONU la "suppression of acts of aggression or other breaches of the peace". Il termine "aggressione" ricorre però solo altre due volte (artt. 39 e 53), ed in nessuno dei due casi ne viene data una definizione. Lo stesso termine "guerra" ricorre una volta soltanto, nel preambolo, quando viene dichiarata un flagello da cui l'umanità deve essere liberata per sempre.

Paradossalmente, l'atto costitutivo dell'istituzione internazionale nata per mantenere una pace stabile e universale attraverso l'uso della forza contro gli aggressori (tramite gli strumenti previsti nel Capitolo VII, rimasto sostanzialmente inapplicato), non definisce il concetto di aggressione e non prevede esplicitamente alcuna sanzione per i trasgressori del divieto di uso della forza. In questo modo, come già registrato a proposito della Società delle Nazioni, la decisione sulla sussistenza di un caso di aggressione è di fatto demandata ad un organo collettivo. Ma a differenza del Consiglio della Società delle Nazioni, di fatto reso inoperante dalla regola dell'unanimità, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU gode degli amplissimi poteri previsti dall'articolo 39. A causa dei meccanismi decisionali previsti dalla Carta (*cross veto policy*), le cinque potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale risultano arbitri assoluti della decisione su cosa sia un'aggressione e su chi sia aggressore, e dunque su quando la forza è usata legittimamente. Per le stesse ragioni, è ovvio che nessuno dei cinque Stati possa essere considerato aggressore.

In questo modo, l'obiettivo di assicurare la pace è diventato automaticamente irraggiungibile. Come dimostra la storia successiva al secondo conflitto mondiale, il Consiglio di Sicurezza è stato o bloccato dal veto, dando quindi spazio all'iniziativa bellica delle grandi potenze, oppure ha svolto una funzione legittimante, nel senso che l'aggressione perpetrata dai membri permanenti è risultata pienamente giustificata.

Questa impostazione, che sembra inevitabilmente decretare il fallimento della politica di assicurare una pace stabile e universale, ha dato luogo a innumerevoli proposte di modifica. Già nel 1950, l'Assemblea Generale (ris. 378/B (V) del 17 novembre 1950) incaricò la International Law Commission di esaminare il problema della definizione di aggressione. Dopo estenuanti dibattiti e aspre polemiche, la Commissione fece proprio il punto di vista del suo Special Rapporteur, Jean Spiropoulos, il quale, riprendendo i già ricordati pareri della Permanent Advisory Commission e dello Special Committee of the Temporary Mixed Commission, dichiarò che "the notion of aggression is a notion *per se*, a primary notion, which, by its very essence, is not susceptible of definition" (34). In particolare, definire l'aggressione attraverso una tassonomia di atti di aggressione venne considerato "undesirable", in quanto nessuna enumerazione sarebbe potuta essere esaustiva. Di diverso avviso fu la risoluzione 599 (VI) del 31 gennaio 1952 ("[it is] possible and desirable

to define aggression by reference to the elements which constitutes it"), che non ebbe però alcun riscontro.

Successivamente, con le risoluzioni 688 (VII) 1952 e 859 (IX) 1954, l'Assemblea Generale istituì due comitati speciale per la definizione di aggressione, ma anche dai lavori di questi organi non emerse una proposta condivisa. Stessa sorte toccò ad un analogo Comitato creato dall'Assemblea con la risoluzione 1181 (XII) 1957. Il Comitato speciale istituito con risoluzione 2230 (XXII) del 18 novembre 1967, invece, riuscì a concludere i propri lavori, e il 14 dicembre 1974 l'Assemblea Generale approvò la risoluzione 3314 (XXIX).

La risoluzione 3314 si è effettivamente distinta rispetto ai tentativi precedenti per alcuni risultati. Oltre a dare una definizione generale di aggressione all'articolo 1 ("Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition"), la risoluzione indica una serie di casi che devono essere considerati atti di aggressione (art. 3). L'importanza della risoluzione va però riconsiderata alla luce delle seguenti considerazioni: all'articolo 2, la risoluzione stabilisce che *prima facie* deve essere considerato aggressore chi usa per primo la forza armata, ma precisa che il Consiglio di Sicurezza ha il potere di correggere tale presunzione in base alla valutazione di altre circostanze rilevanti; all'articolo 4, infine, la risoluzione prevede che l'elenco dei casi di aggressione previsti all'articolo 3 non è esaustivo e che il Consiglio di Sicurezza può determinare quali altri casi costituiscono aggressione. Nonostante i buoni propositi, dunque, anche la risoluzione 3314 lascia sostanzialmente intatte le prerogative del Consiglio di Sicurezza. Inoltre, essa non affronta il problema della responsabilità penale personale di diritto internazionale, ragionando in termini di responsabilità internazionale dello Stato.

Nuova linfa è stata apportata al dibattito dai lavori che hanno portato all'istituzione della International Criminal Court. Diversamente dai Tribunali di Norimberga e di Tokio e dai Tribunali internazionali *ad hoc* per la ex-Jugoslavia e il Ruanda, l'ICC non è sorta per iniziativa delle massime potenze mondiali e non è stata istituita *ex post*. Questi elementi, positivi, non sono stati però tradotti in un progetto di reale emancipazione dalla *cross veto policy* del Consiglio di Sicurezza.

Il *Rome Statute* del 17 luglio 1998 prevede tra i crimini di competenza della Corte il crimine di aggressione, ma al secondo comma dell'articolo 5 stabilisce che la Corte "shall exercise jurisdiction over the crime of aggression once a provision is adopted in accordance with articles 121 and 123 defining the crime and setting out the conditions under which the Court shall exercise jurisdiction with respect to this crime. Such a provision shall be

consistent with the relevant provisions of the Charter of the United Nations". Tale definizione condivisa non è stata ancora raggiunta, ed è improbabile che lo sarà mai. Inoltre, lo Statuto prevede la possibilità per il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di sospendere a sua discrezione le iniziative della Procura della Corte, riducendo così la reale autonomia dell'ICC.

Conclusioni

Che l'aggressione sia un crimine internazionale è ripetuto ormai da quasi un secolo. Tuttavia, il diritto internazionale non è riuscito ad individuare una definizione chiara e condivisa di tale concetto. La dimensione giuridica e le implicazioni politiche del concetto di aggressione sono talmente legate da aver reso impossibile il raggiungimento di tale obiettivo. Ciononostante, la scienza giuridica non può rinunciare a cercare nuove soluzioni al problema, a meno di abdicare al proprio ruolo e lasciare libero il campo ai sostenitori dell'inesistenza del diritto internazionale.

In una visione realista, il diritto internazionale non può essere definito semplicemente come 'il diritto della comunità internazionale', con riferimento esclusivo ai soggetti le cui azioni vuole disciplinare. Esso è prima di tutto un ordinamento giuridico che ha per funzione principale, anche se non esclusiva, il controllo dell'uso della violenza su vasta scala. In questa prospettiva, il banco di prova del diritto internazionale è la sua capacità di produrre schemi normativi funzionali alla limitazione degli effetti più distruttivi della violenza bellica.

Affinché l'ordinamento internazionale possa esercitare un effettivo contenimento dell'uso della forza, è però indispensabile che nessun soggetto dell'ordinamento possa considerarsi *legibus solutus*. L'attuale struttura della massima istituzione internazionale, l'ONU, sembra però incapace di prevenire una simile deriva *extra ordinem*, e risulta anzi funzionale alle aspettative egemoniche di alcuni attori internazionali.

La possibilità stessa di una riforma delle Nazioni Unite pare peraltro essere una via bloccata, per la ragione che gli unici soggetti che potrebbero dar vita ad una effettiva riforma dell'organizzazione sono anche i più fedeli custodi dello *status quo*. E anche l'esperienza di una istituzione come l'ICC, che pure sembrava destinata a segnare una svolta nel diritto internazionale, si sta rivelando fallimentare.

Non è possibile trovare una soluzione teorica per uscire dall'*empasse* creata dall'assetto mondiale pianificato a Dumbarton Oaks nel 1944. Tuttavia è possibile immaginare nuovi scenari, di fronte ai quali il diritto internazionale potrà e dovrà dare risposte decisive.

Il diritto internazionale classico, troppo rapidamente dimenticato dopo la

Prima guerra mondiale, era riuscito ad elaborare un sistema di limitazione della guerra che, pur con notevolissime lacune, aveva ottenuto risultati non trascurabili. Il divieto di fare ricorso a certe armi, l'obbligo di rispettare alcuni diritti fondamentali dei prigionieri, il divieto di rivolgere le armi contro la popolazione civile, sono solo alcune delle conquiste ottenute dal diritto internazionale classico. La Prima guerra mondiale cancellò i troppo fragili entusiasmi delle Conferenze dell'Aja del 1899 e del 1907, e spinse i giuristi a concentrare la propria attenzione sul problema della prevenzione della guerra piuttosto che su quello della implementazione del diritto bellico. Gli orrori della nuova guerra meccanizzata, degli *shrapnel* e dell'iprite, dei carri armati e della guerra aerea, parvero intollerabili, tanto da far pensare che non vi fosse altra via d'uscita se non la "messa al bando della guerra" e quindi la criminalizzazione della guerra di aggressione.

Non sfuggì ad alcuni, come Joseph Kunz (35), che 'dimenticare' il cosiddetto *jus in bello* avrebbe portato a conseguenze nefaste. Nella stessa direzione, Carl Schmitt diagnosticò che ogni tentativo di abolire la guerra mettendola giuridicamente al bando "ha come unico risultato quello di dar vita a nuovi tipi di guerra, verosimilmente peggiori, come la guerra civile o altri tipi di guerra di annientamento" (36).

Il sistema delle Nazioni Unite ha messo al bando la guerra solo sul piano del lessico normativo. La chiara distinzione tra guerra e pace, tipica del diritto internazionale classico, è andata così perduta. I termini "guerra fredda", "guerra umanitaria", "guerra al terrorismo", "intervento umanitario", "operazioni di pace", sono il segno del profondo mutamento del concetto di guerra. Essi indicano azioni militari su vasta scala che comportano l'uccisione di uomini, eppure non sono "guerre". Il fallimento delle istituzioni internazionali nell'obiettivo di assicurare una pace stabile e universale ha prodotto l'effetto perverso di una legittimazione globale dell'uso della forza in nome dell'umanità, della libertà e della democrazia. È riemersa così una nozione di guerra giusta connotata in senso moralistico e parateologico, in cui i contendenti non si trovano sullo stesso piano. Nella guerra discriminatoria moderna i nemici sono nemici assoluti, si considerano reciprocamente barbari o infedeli, e non si riconoscono alcun diritto.

Attraverso la rimozione del concetto di guerra, è stato possibile interpretare azioni belliche come atti di giustizia o di polizia internazionale. La prospettiva universalistica del diritto internazionale post-classico permette di considerare il nemico come un criminale, un nemico dell'umanità contro il quale qualsiasi mezzo è lecito. Come ha sostenuto Carl Schmitt, in questa guerra che diventa mera azione a carattere punitivo, "il nemico diventa semplicemente un criminale ed il passo successivo - vale a dire la privazione dell'avversario dei suoi diritti e la sua depredazione, ovvero la distruzione del concetto formale di nemico, che presupponeva ancora l'idea di *justus hostis* - si compie allora praticamente da sé" (37).

L'unica figura che nel diritto internazionale classico era stata considerata *hostis generis humani* era quella del pirata. Nello spazio indefinito del mare aperto, il pirata rivolgeva le proprie intenzioni predatrici indifferentemente contro ogni Stato. Per questa ragione si riteneva che tutti gli Stati dovessero combattere la pirateria. L'azione contro i pirati non era una 'guerra', ma era un'azione punitiva di giustizia o una misura di polizia marittima internazionale. Essa era 'apolitica', in quanto non considerava il pirata come *justus hostis*, ma come nemico assoluto. Nel "diritto internazionale universale", invece, ogni *hostis* è 'nemico dell'umanità'. In nome della pace universale e della fede nell'umanità, viene sacrificata la limitazione della guerra. Il nemico è un mostro disumano che non deve essere semplicemente sconfitto, ma che deve essere distrutto. Ogni guerra combattuta in nome dell'umanità è una guerra in cui un contendente cerca di appropriarsi di un concetto universale per potersi identificare con esso, a spese del nemico, con la terribile pretesa che al nemico va tolta la qualità di uomo, che esso deve essere dichiarato *hors-la-loi* e *hors-l'humanité* e quindi che la guerra dev'essere portata fino all'estrema inumanità (38). Ma "l'umanità in quanto tale non può condurre nessuna guerra, poiché essa non ha nemici, quanto meno su questo pianeta" (39). Anche il peggior nemico non cessa per questo di essere un uomo.

Obiettivo del diritto internazionale dovrebbe essere oggi quello di emanciparsi dal problema morale, politico e teologico della eliminazione della guerra, e riconquistare la dimensione giuridica del problema della guerra, ovvero quello della sua limitazione. È urgente riprendere il discorso interrotto delle garanzie procedurali con cui il diritto internazionale aveva tentato di ridurre le conseguenze più devastanti dei conflitti armati. In questa direzione, il problema dell'aggressione rimane centrale. Tale questione va riesaminata a partire dalla netta distinzione tra "guerra di aggressione" e "aggressione". Piuttosto che "definire il male", il diritto internazionale dovrebbe impegnarsi nella definizione degli atti di aggressione, riprendendo la strada indicata da Nikolas Politis, cercando al contempo di svincolarsi dal controllo direttoriale del Consiglio di Sicurezza. Si potrebbe così avere un rilancio di quello che possiamo chiamare diritto internazionale dei conflitti armati o diritto internazionale umanitario, basato necessariamente su di un concetto di guerra non discriminatoria, ed evitare la difficile questione della *justa causa*, ovvero della guerra giusta nella sostanza e delle responsabilità di guerra. La questione dell'aggressione come attacco armato è più facilmente risolvibile di quella sulla giustizia della guerra, essendo l'attacco una fattispecie concreta, diverso dal problema astratto della colpa (40). Per quanto possa sembrare biasimevole sul piano morale, la definizione di un concetto di "guerra legale" servirebbe la causa della pace assai meglio dell'abolizione normativa della guerra. Un *bellum legale*, che tenti di definire l'illegalità del ricorso alla guerra in base alla violazione di un requisito formale, è preferibile ad un *bellum justum* che persegue il medesimo obiettivo ricorrendo al concetto di

intrinseca ingiustizia dell'aggressione (41).

In un'ottica realista, condizione indispensabile per consentire di percorrere questo itinerario è il superamento dell'attuale ordine mondiale da parte di un nuovo assetto multipolare. Il diritto internazionale può forse poco per favorire tale processo. Eppure, esso può dare il suo contributo alla creazione di quello che Hedley Bull ha definito un "ordine politico minimo", in cui gli Stati rinuncino ad una parte della propria sovranità a favore di una 'regionalizzazione policentrica' del diritto internazionale, meno violenta e più 'umana' dell'unipolarismo universalistico attuale.

Note

*. Questa relazione è work-in-progress e non può essere citata senza il permesso scritto dell'autore.

1. Cfr. A. Cassese, *Lineamenti di diritto internazionale penale, I. Diritto sostanziale*, il Mulino, Bologna 2005, p. 145 e ss.

2. Rinvio in proposito a F. Buzzi, *Il tema de iure belli nella Seconda Scolastica*, "Scuola Cattolica", 133 (2005), pp. 77-132.

3. Sul punto si veda P. Bellini, *Il gladio bellico. Il tema della guerra nella riflessione canonistica della età classica*, Giappichelli, Torino 1989.

4. Henricus de Segusio cardinalis Hostiensis, *Summa aurea*, tit. *De tregua et pace*, par.3 *Quid sit justum bellum*, Damiano Zenaro, Venezia, 1574, p. 356.

5. Riprendo qui la periodizzazione delle epoche del diritto internazionale proposta da W.G. Grewe, in *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, Nomos, Baden-Baden 1984; trad. ing. *The Epochs of International Law*, de Gruyter, Berlin-New York 2000. Grewe ritiene legittimo parlare di un "diritto internazionale antico" e di un "diritto internazionale medievale", ma concentra la propria attenzione sul diritto internazionale moderno, che suddivide in diritto internazionale classico e diritto internazionale post-classico. All'interno del diritto internazionale classico -che corrisponde all'epoca dello *jus publicum europaeum* - Grewe distingue ulteriormente tra *jus inter gentes* (1494/1648), *droit public de l'Europe*(1648/1815), e *International Law* (1815/1919). Dopo il 1919, secondo lo schema proposto, ha inizio il diritto internazionale moderno postclassico.

6. "Une pure question de conscience personnelle", come scrive Antoine Pilet in *Les conventions de La Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907. Etude juridique et critique*, Pedone, Paris 1918, p. 1.

7. Comunemente oggi si distingue tra *jus ad bellum* - il diritto (in senso soggettivo) che legittima un soggetto a condurre una guerra -e *jus in bello* - il diritto (in senso oggettivo) che disciplina l'uso della forza bellica -. Si tratta di

una coppia terminologica forse utile a fini didattici, ma di cui occorre sottolineare la totale estraneità alla tradizione del diritto internazionale classico. Contrariamente a quanto viene di solito sostenuto, lontano dall'essere una coppia concettuale affermata nel diritto romano, *jus in bello* e *jus ad bellum* sono estranei anche alla teologia e alla filosofia medievali e solo agli inizi del Novecento sono entrati nel comune lessico giusinternazionalistico.

8. Nonostante che i pochi dati che abbiamo a disposizione sembrano effettivamente confermare questa ricostruzione, occorre ricordare che tale limitazione della guerra era circoscritta alle sole guerre tra Stati europei combattute sul suolo europeo, con esclusione quindi delle guerre coloniali e delle guerre marittime (cfr. D. Singer, M. Small, *The Wages of War. A statistical handbook*, Wiley, New York, 1972).

9. Sul punto rinvio a C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Duncker & Humblot, Berlin 1950; trad. it. *Il nomos della terra*, Adelphi, Milano 1991, p. 335.

10. G.L. Mosse, *Fallen Soldiers: Reshaping the Memory of the World Wars*, Oxford University Press, New York 1990; trad. it. *Le guerre mondiali. Dalla tragedia al mito dei caduti*, Laterza, Roma-Bari 1990.

11. Dileggiato nei giornali satirici inglesi e francesi, oggetto di scherno in canzonette popolari (celebre il motivetto *We're Going to Hang the Kaiser Under the Linden Tree*, Kendis & Brockman Music Co., New York 1917), ribattezzato "The Berlin Butcher" e "Guillaume le Ravageur", Guglielmo II di Hohenzollern venne rapidamente individuato come il responsabile principale del conflitto. Inglese e statunitensi - naturalmente non i francesi - accostarono il nome del Kaiser a quello di Napoleone. Ma se nel 1815 Napoleone era stato definito un "nemico della tranquillità del mondo", un secolo più tardi il Kaiser era qualcosa di più: un criminale, nemico dell'umanità intera. Così, il grido "William to Saint Helena!" presto si trasformò nel più inquietante "Hang the Kaiser!".

12. La Conferenza di Parigi si aprì ufficialmente il 18 gennaio del 1919, e si concluse il 21 gennaio del 1920.

13. Cfr. *Violation of the Laws and Customs of War. Reports of Majority and Dissenting Reports of American and Japanese Members of the Commission of Responsibilities, Conference of Paris 1919*, Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law, Pamphlet No. 32, Clarendon Press, Oxford 1919 (cito qui dalla ristampa in "American Journal of International Law", 14, 1 (Jan.-Apr., 1920), pp. 95-154. Composta di quindici membri (alcuni dei quali erano o sarebbero diventati giudici della Corte permanente di giustizia internazionale -Adatci e Rolin-Jaequemins - o membri dell'*Institut de droit international* -Rolin-Jaequemins, Scott, de

Lapradelle -), in rappresentanza di dieci Stati (in qualità di "grandi potenze" Stati Uniti, Impero britannico, Francia, Italia e Giappone avevano due membri ciascuna; gli Stati con "special interests", Belgio, Grecia, Polonia, Romania e Serbia, ne avevano invece uno a testa), la Commissione aveva il compito di riferire sui seguenti punti: la responsabilità degli autori della guerra; le violazioni delle leggi e delle consuetudini di guerra commesse dalle forze tedesche durante il conflitto; il grado di responsabilità di singoli individui delle forze nemiche, compresi gli esponenti di più alto grado dell'esercito e comunque "highly placed"; l'istituzione e la procedura di un tribunale speciale per tali violazioni.

14. *Violation of the Laws and Customs of War. Reports of Majority and Dissenting Reports of American and Japanese Members of the Commission of Responsibilities*, cit., p. 118.

15. Più precisamente, a Germania e Austria venne imputata la violazione del Trattato di Londra del 19 aprile 1839, in cui il Belgio veniva riconosciuto come "Stato perpetuamente neutrale", e del Trattato di Londra dell'11 maggio 1867, con cui Prussia e Austria-Ungheria si erano impegnate a garantire la neutralità del Lussemburgo.

16. Art. 231: "The Allied and Associated Governments affirm and Germany accepts the responsibility of Germany and her allies for causing all the loss and damage to which the Allied and Associated Governments and their nationals have been subjected as a consequence of the war imposed upon them by the aggression of Germany and her allies".

17. C. Schmitt, *Der Nomos der Erde*, trad. it. cit., p. 347.

18. In questo senso, pare significativo che il governo tedesco abbia contestato l'ingiustizia delle riparazioni richieste, con l'eccezione delle disposizioni dell'articolo 232 riguardanti i danni inflitti al Belgio. La Germania ammetteva così la propria responsabilità internazionale, ma limitatamente alla violazione del Trattato di Londra del 1839, col quale aveva contratto l'obbligo di rispettare e difendere la neutralità del Belgio.

19. Si veda, ad esempio, L. Le Fur, *Guerre juste et juste paix*, «Revue générale de droit international public», 24 (1919), pp. 9-75, 268-309, 349-405.

20. Cfr. il testo dell'opinione riportato in J. Spiropoulos, *The Possibility and Desirability of a Definition of Aggression*, in "Yearbook of the International Law Commission", 1951, vol. II, p. 63.

21. Il testo è contenuto in *Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes*, "American Journal of International Law", Vol. 19, No. 1, Supplement: Official Documents. (Jan., 1925), pp. 9-17.

22. Sul tema, cfr. J.W. Garner, *The Geneva Protocol for the Pacific*

Settlement of International Disputes, "American Journal of International Law", Vol. 19, No. 1. (Jan., 1925), pp. 123-132; J.F. Williams, *The Geneva Protocol of 1924 for the Pacific Settlement of International Disputes*, "Journal of the British Institute of International Affairs", Vol. 3, No. 6. (Nov., 1924), pp. 288-304.

[23.](#) Quincy Wright, *Changes in the Conception of War*, "American Journal of International Law", Vol. 18, No.4 (Oct., 1924), p.755.

[24.](#) J. W. Garner, *Arbitration and Outlawry of War at the Eighth Assembly of the League of Nations*, "American Journal of International Law", Vol. 22, No. 1. (Jan., 1928), p. 134.

[25.](#) L'articolo 2 del Patto toccava un problema destinato a diventare centrale, quello della legittima difesa, sul quale non posso in questa sede neppure accennare. I contraenti si impegnavano a non attaccarsi, a non invadersi e comunque a non fare ricorso alla guerra tra di loro. Tale norma aveva però tre eccezioni: nel caso - appunto - di esercizio di legittima difesa; in caso di azione presa ai sensi dell'art. 16 del Covenant; in caso di azione avviata su decisione dell'Assemblea o del Consiglio della Società delle Nazioni. Sul tema cfr. W. R. Bisschop, *The Locarno Pact. October 15-December 1, 1925*, "Transactions of the Grotius Society", Vol. 11, (1925), pp. 79-115.

[26.](#) Unica eccezione fu probabilmente l'Unione postale universale, che poteva però contare sull'adesione delle colonie come membri separati rispetto alle madrepatrie.

[27.](#) Sul punto, cfr. B. Roscher, *The "Renunciation of War as an Instrument of National Policy"*, *Journal of the History of International Law*, 4, 2 (2002), pp. 293-309.

[28.](#) Si veda, ad esempio, M. Gonsiorowski, *The Legal Meaning of the Pact for the Renunciation of War*, "American Political Science Review", Vol. 30, No. 4. (Aug., 1936), pp. 653-680.

[29.](#) Tra questi, seppur per ragioni opposte, vi erano Carl Schmitt e Hans Kelsen. Schmitt vedeva nella rimozione del diritto di ogni Stato di fare la guerra un attentato alla limitazione della guerra introdotta dallo *jus publicum europaeum*, con il conseguente rischio di approdare ad un nuovo concetto di guerra discriminatoria. Kelsen, al contrario, sosteneva l'inesistenza di tale diritto, e l'esistenza anzi di un divieto per lo Stato di ricorrere alla guerra, ma giungeva a denunciare la non giuridicità del Patto in quanto questo non prevedeva alcuna sanzione per la violazione di tale divieto (a parte un riferimento nel preambolo alla possibile perdita dei benefici provenienti dal Patto stesso).

[30.](#) Il testo dei trattati, che includono all'art. 2 la definizione di *Politis*, è riportato in *Convention Defining Aggression*, "American Journal of International Law", Vol. 27, No. 4, Supplement: Official Documents. (Oct.,

1933), pp. 192-195.

[31](#). Il testo si può leggere in *Nazy Conspiracy and Aggression*, Office of the United States Chief Counsel for Prosecution of Axis Criminality, United States Government Printing Office, Washington 1946, Vol. I, Ch. VII, pp. 115-174.

[32](#). Ivi, p. 164.

[33](#). Risoluzione dell'Assemblea Generale 95(I) dell'11 dicembre 1946, *Affirmation of the Principles of International Law recognized by the Charter of the Nürnberg Tribunal*.

[34](#). J. Spiropoulos, *The Possibility and Desirability of a Definition of Aggression*, cit., p. 69.

[35](#). J. Kunz, *Plus de lois de la guerre?*, «Revue générale de droit international public», vol. 41, 1934, p. 22 e ss.

[36](#). Cfr. C. Schmitt, *Der Nomos der Erde*, trad. it. cit., p. 315.

[37](#). Ivi, p. 136.

[38](#). *Ibid.*

[39](#). C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, "Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik", LVIII (1927), 1; trad. it. *Il concetto di politico*, in *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna 1972, p. 139.

[40](#). Sul punto cfr. C. Schmitt, *Der Nomos der Erde*, trad. it. cit., p. 360.

[41](#). Riprendo qui alcune osservazioni da J.L. Kunz, *Bellum Justum and Bellum Legale*, "American Journal of International Law", Vol. 45, No. 3. (Jul., 1951), pp. 528-534.