

LEGAZIONE DI SVIZZERA
IN ITALIA

R.P.32.

Rome, le 24 mai 1939.

Monsieur le Conseiller Fédéral,

8. VI. 39

Na. 52
Finché il 6.19
v.p. 5.

*Je mets en circulation ce rapport
pour aux de mes collègues qui
ont le temps de le lire,
car il me paraît intéressant
2.6.39 U*

./.

Ce qui frappe l'observateur étranger qui lit et entend des commentaires du Traité d'alliance italo-allemand, signé lundi dernier à Berlin, c'est l'absence de toute analyse un peu approfondie des dispositions de l'instrument, qui est sans doute d'une importance très grande. Il y a bien, et en nombre, des considérations presque mystiques sur la fraternité créée entre l'Italie et l'Allemagne, pour la paix et pour la guerre - à lire les journaux on dirait même, avec un de mes collègues anglo-saxons, qu'il y a un "love-feast" italo-allemand - , mais pas une trace d'examen un peu méthodique du texte de l'alliance, dont les conséquences peuvent pourtant être de si longue portée. Seul l'organe du Vatican, "L'Osservatore Romano", publie dans son numéro de ce matin une analyse critique qui, en revanche, est si bien faite que je crois devoir vous en envoyer la teneur sous ce pli.

Je dois dire aussi qu'en partie du moins le texte italien de l'alliance signée à Berlin donne l'impression d'une traduction. On reconnaît, d'autre part, des adjonctions qui doivent avoir été rédigées à Rome, notamment celle du préambule, où il est question de la frontière fixée pour toujours entre les deux Empires. Il est fort compréhensible, mais significatif, qu'il était nécessaire de répéter

Monsieur le Conseiller Fédéral M o t t a ,
Chef du Département Politique Fédéral,
B e r n e .



cela dans le Traité de Berlin. L' "Osservatore Romano" relève, d'ailleurs fort à propos, que des divergences d'interprétation pourront encore surgir quant à l'interprétation du terme de "complications belliqueuses" qui a été choisi par les signataires du traité. L'alliance en elle-même n'est pas seulement purement défensive, mais paraît être, dans son esprit du moins, aussi conçue pour le cas où un des partenaires de l'axe déclencherait des hostilités sans être attaqué. Il a fallu l'argutie de l'organe du Vatican pour découvrir qu'il serait toujours possible de discuter sur l'existence réelle d' "actions belliqueuses".

En réalité, et pour le moment du moins, ceci est d'ailleurs de la théorie. Il s'avère que le Comte Ciano avait raison lorsqu'il déclara, il y a huit jours, à un des Ambassadeurs qui l'interpellait au sujet de l'alliance, que l'union était aussi forte et aussi étendue qu'il était possible de la prévoir. Ce qu'il faut retenir avant tout, c'est l'appui diplomatique inconditionnel que les deux partenaires se promettent mutuellement en vue de la réalisation de leurs programmes respectifs. A première vue, la liberté de mouvement de l'Italie, par exemple, est, du fait de cette clause, si limitée qu'une médiation de sa part entre l'Allemagne et d'autres Puissances paraîtrait sinon réduite, du moins reléguée à une activité s'exerçant avant qu'un conflit ^{devenu} soit/très aigu. Selon une interprétation de l'Ambassadeur d'Angleterre, Sir Percy Loraine - interprétation qui paraît d'ailleurs discutable - , l'Italie aurait acheté, en signant l'alliance, son droit d'être consultée à l'avenir, avant de nouvelles entreprises du Reich pouvant la mettre devant un fait accom-

pli, comme ce fut le cas en Autriche et en Tchécoslovaquie.

* * *

La signature du traité d'alliance entre les Puissances de l'axe a été accompagnée, dans la presse italienne, par la recrudescence d'une campagne accentuée de revendications. Alors que M. Gayda parle dans son "Giornale d'Italia" d'un dernier avertissement aux Puissances de l'ouest, d'autres journaux emboîtent le pas en allant même jusqu'à dire que le fait de détenir les richesses du monde et de les refuser aux "nations prolétaires" est en lui-même un acte d'agression. On constate, d'autre part, le mal qu'a pu faire, au point de vue psychologique, le slogan de l' "encerclement des Puissances de l'axe". Cette parole est tombée sur un champ fertile en Italie, où le souvenir des sanctions est encore vivant et moralement cuisant, comme sans doute en Allemagne, où le peuple n'a pas oublié les privations dues au blocus durant la dernière guerre et aussi dans l'après-guerre. C'est l'emploi de cette formule qui risque à la longue de renverser les rôles et de faire croire, même à un public non prévenu, qu'une action de force au dehors n'est pas une agression, mais un acte de légitime défense lorsqu'il s'agit de vivre. Si je vous signale cette réflexion, c'est parce que je l'ai trop entendue récemment, et dans les milieux les plus divers, pas tous favorables au fascisme, pour qu'on puisse en ignorer la portée possible. En même temps, des privations de tout ordre, qui ne sont au fond que la conséquence d'une poli-

LEGAZIONE DI SVIZZERA
IN ITALIA

- 4 -

tique autarcique à outrance, et des armements exagérés jusqu'à la limite de ce qui peut être supporté, finissent par être mises au compte de l'action des Puissances étrangères qui, selon le mot de M. Mussolini, auraient commencé la "guerre blanche"..... C'est ce côté matériel du problème des revendications de l'Italie qui peut expliquer, dans une certaine mesure, le fait, étrange en lui-même, que même de grands journaux se servent d'une terminologie qui, ailleurs, n'est coutumière qu'aux organes de presse prêchant la "lutte des classes"; faut-il voir dans ce phénomène aussi une conséquence du fait que le Chef du fascisme et plusieurs de ses collaborateurs influents viennent de l'extrême gauche et qu'ils appliquent maintenant au domaine extérieur et vis-à-vis des grandes Puissances "démocrato-ploutocratiques" des formules et des termes dont les partis de gauche se servent vis-à-vis du "capitalisme"?

Quoi qu'il en soit, je ne puis vous cacher l'impression de bien des milieux, politiques, diplomatiques, militaires et autres, que, par la force des choses, une nouvelle grave crise internationale - qui peut être fort sérieuse cette fois - s'annonce pour un avenir plus ou moins rapproché. Selon une formule trop répétée, comme c'est l'usage dans le corps diplomatique, il y aurait une période de tranquillité relative jusqu'à la fin de la récolte. Mais là nous sommes dans le domaine de pures hypothèses. L'Ambassadeur d'Espagne me dit, d'autre part, que, d'après son sentiment, une crise pourrait déjà éclater pendant les jours de Pentecôte.

* * *

La signature du pacte de Berlin met chaque Etat voisin des Etats de l'axe - et surtout ceux qui, comme

nous, voisinent avec les deux pôles de Rome et de Berlin - devant la nécessité d'étudier dans quelle mesure le nouvel instrument peut, en théorie et en pratique, affecter leur propre situation.

En ce qui nous concerne, une première constatation s'impose probablement: celle que le jeu normal du Traité de conciliation et de règlement judiciaire italo-suisse peut, dans le cas tout à fait hypothétique d'un conflit très grave, devenir plus qu'aléatoire. Si le traité de Berlin est appliqué à la lettre, le Gouvernement de Rome sera tenu, dans l'hypothèse d'un conflit entre la Suisse et l'Allemagne, de prêter d'emblée et sans discussion son concours diplomatique et politique au Reich - ce qui pourrait écarter la possibilité de faire appel, en pratique, à la Commission de conciliation italo-suisse. D'un autre côté, le Reich allemand risque de se mêler sans autre d'un conflit à notre frontière méridionale si, par malheur, il en surgissait un. On peut dire, et sans doute avec raison, que ce sont là des hypothèses purement théoriques. Mais il y a un domaine, celui de l'action concertée à l'égard de notre presse qui, depuis la création de l'axe, a dû être contemplé par nous, et ce souci s'aggrave peut-être depuis la signature de l'acte de Berlin.

D'autres conséquences sont possibles dans le domaine économique. Dès avant la signature du Pacte de Berlin, j'avais attiré votre attention sur cet aspect du problème, et je redoute d'avoir à y revenir. Certes, l'instrument de Berlin ne prévoit une collaboration intime que dans le champ de l' "économie de guerre". Mais en régime d'autarcie et par les temps que nous vivons, il est fort difficile de tracer une limite entre l'économie en temps de paix et

LEGAZIONE DI SVIZZERA
IN ITALIA

- 6 -

en temps de guerre. Il faut souhaiter que la création des Commissions ministérielles dans les deux pays n'aboutisse pas à une ingérence indirecte, dans les relations économiques italo-suisse, d'influences et de méthodes allemandes.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller Fédéral, l'expression de mon respectueux dévouement.

P. Meyer

A annexer sous pli séparé

24. Maggio 1939.

«L'Osservatore Romano.»

ACTA DIURNA

L'alleanza fra l'Italia e la Germania

Il valore giuridico dell'accordo — Dalla mutua assistenza all'alleanza — Importanza degli impegni assunti dalle parti — L'automatismo dell'assistenza — I riflessi politici della nuova iniziativa italo-tedesca

(G. G.) — Il patto di «amicizia ed alleanza» firmato ieri a Berlino dai Plenipotenziari dell'Italia e della Germania associa la politica dei due governi sul terreno dei concreti accordi contrattuali.

L'affermazione di solidarietà interna ed internazionale fra i due regimi è stata sancita con un patto che, inizialmente, ha una durata decennale.

Nella politica del dopoguerra la solidarietà fra gli Stati è stata realizzata con strumenti diplomatici di varia specie in rapporto agli svariati obiettivi che ciascuna nazione si propone stringendo accordi con altri paesi.

La forma più semplice e più diffusa di accordo politico internazionale è il patto di non aggressione con il quale due potenze si impegnano reciprocamente di non farsi guerra e di non intervenire in un conflitto nel caso in cui uno degli Stati contraenti si trovi ad essere impegnato in una guerra. Accordi di questo genere mirano ad impedire che si formino delle coalizioni belliche a danno di un paese il quale, se è minacciato da una parte, desidera avere garanzie di non veder sorgere nemici su altri fronti. L'ipotetico nemico — che potrebbe associarsi all'aggressore — viene immobilizzato dal patto di non aggressione.

Più positivo e più impegnativo è il patto di mutua assistenza il quale, nelle sue forme storiche più recenti, impegna le parti contraenti ad un aiuto effettivo nel caso in cui una di esse sia vittima di aggressione. Quindi, lo Stato che aderisce ad un patto di mutua assistenza, si obbliga non ad astenersi da un conflitto per non aggravarlo, ma ad intervenire con aiuti positivi a fianco di quel contraente che subisce l'aggressione. Praticamente, i patti di mutua assistenza (fra i quali è tipico quello di Locarno) hanno un carattere difensivo in quanto presuppongono, di solito, un'aggressione alla quale viene condizionata l'entrata in vigore dell'assistenza. Tali accordi possono assumere forme più o meno impegnative, ed avere un funzionamento più o meno automatico.

Il patto di alleanza associa la politica dei due paesi in una maniera ben più radicale. Anzitutto, le alleanze internazionali implicano una certa solidarietà nella stessa politica interna dei paesi alleati. In secondo luogo, con l'alleanza politico-militare, due Stati si impegnano a prestarsi aiuto non solo nel caso di aggressione ma in qualsiasi caso di una guerra nella quale uno dei contraenti intenda impegnarsi.

Il patto italo-tedesco, essendo una vera e propria alleanza politico-militare, obbliga le parti all'assistenza totale sia in una guerra difensiva contro l'aggressore, sia in una qualsiasi guerra in cui una parte può trovarsi impegnata. Infatti, l'articolo 3 dell'accordo dice: «Se, malgrado i desideri e le speranze delle Parti contraenti, dovesse accadere che una di esse venisse ad essere impegnata in complicazioni belliche con un'altra o con altre potenze, l'altra Parte contraente si porrà immediatamente come Alleato al suo fianco e la sosterrà con tutte le sue forze militari per terra per mare e nell'aria».

A termini di questo articolo, l'immediata assistenza bellica prescinde da ogni valutazione sul carattere della guerra e sulle sue cause. Il semplice fatto della guerra provoca automaticamente l'assistenza la quale non potrà cessare con una pace separata (art. 5).

Impegni così assoluti sono possibili solo fra governi che si obbligano preventivamente di praticare una politica concordata in tutti i dettagli, come è detto nel proemio dell'accordo.

Questa assistenza automatica presuppone inoltre l'impegno del «permanente contatto» fissato dall'art. 1° dell'accordo, nonché l'impegno della «consultazione, nel caso di minaccia e del «pieno appoggio politico e diplomatico allo scopo di eliminare questa minaccia», secondo il dispositivo dell'art. 2 del patto.

Perché l'assistenza bellica possa essere immediata ed efficace si rende necessaria la costituzione di «Commissioni permanenti» (art. 4) per lo scambio di informazioni e per l'integrazione delle direttive politiche dei due governi. Infine, come

spesso accade per le alleanze militari, al «documento pubblico firmato» — rileva il Giornale d'Italia — «vanno aggiunte altre convenzioni naturalmente riservate che saranno stilizzate da varie commissioni particolari».

L'alleanza italo-germanica non è permanente ma temporanea, e rinnovabile dopo un primo periodo di dieci anni (art. 7); ad essa le parti potranno associare le «Potenze loro amiche» (art. 6).

Le caratteristiche giuridiche della nuova alleanza sono quindi le caratteristiche tradizionali di questo tipo di accordi assoluti ed automatici.

Nelle alleanze anteriori al 1914 un punto capitale appariva definito con precisione giuridica: la nozione di guerra. Il casus belli metteva in azione una serie di formalità giuridiche che precedevano e seguivano l'atto capitale della dichiarazione di guerra. Tutto questo formalismo giuridico è caduto in desuetudine nell'ultimo decennio e le conseguenze di questo fatto appaiono considerevoli perché non permettono di precisare con esattezza la nozione di «complicazioni belliche» che costituisce il perno dei patti di alleanza militare, la condizione della messa in opera dell'assistenza. La tendenza a negare giuridicamente il carattere bellico ad azioni belliche pone problemi che dovranno essere affrontati per l'interpretazione dei patti.

Se dal significato giuridico dell'accordo si passa a considerare il significato politico, si rileva che la stampa italo-tedesca esalta la portata non solo morale ma anche militare dell'accordo. «Ai fini militari — scrive il Giornale d'Italia — l'Italia e la Germania che si promettono un reciproco aiuto incondizionato, costituiscono una massa armata unica di manovra, pronta a lanciarsi verso l'obiettivo che fosse deciso dai tecnici militari. Questa massa è composta di due perfette omogeneità nazionali ariane, fuorché nella parte coloniale. Il suo valore è indicato anzitutto dal blocco dei centocinquanta milioni di abitanti che i due alleati mettono insieme». Questi 150 milioni salgono, secondo von Ribbentrop, a 300 milioni dato che — come ha ieri dichiarato il Ministro degli esteri tedesco — «la Germania e l'Italia, insieme con i loro potenti e fedeli amici di tutto il mondo costituiscono un imponente invincibile blocco di 300 milioni».

La stampa anglo-francese riconosce l'importanza storica dell'accordo che lega le due politiche: insiste però con riserve sull'accento allo «spazio vitale» di cui parla il preambolo dell'accordo. Non mancano anche le critiche violente, come quelle del Daily Telegraph che considera l'alleanza come un semplice strumento bellico.

Quanto alle conseguenze internazionali dell'accordo si ritiene che l'iniziativa italo-tedesca potrà determinare l'Inghilterra e la Francia a rinsaldare ancor meglio le loro intese con i paesi dell'Europa orientale e ad accelerare i tempi del negoziato con la Russia. A tale proposito il Petit Parisien osserva: «Questa netta cristallizzazione allacciante più che mai l'Italia ai destini della Germania servirà probabilmente a far tramontare gli scrupoli che esistono ancora in Inghilterra. Il patto anglo-franco-russo, data la sua natura non meno difensiva e pacifica della alleanza italo-germanica, si presta a rappresentare nelle attuali condizioni un corrispettivo assolutamente normale all'azione dell'Asse». Motivi analoghi sono sviluppati negli editoriali della stampa inglese.

Echi internazionali

La Deutsche Allgemeine Zeitung scrive:

«Questo patto deve essere considerato come un avvenimento di alta importanza storica non soltanto perché esso costituisce un nuovo consolidamento dell'Asse Roma-Berlino come indissolubile comunità fra due popoli e due Stati, ma anche come una nuova sistemazione della politica in Europa».

«Con il patto di sicurezza viene creato un nuovo elemento dell'ordine in Europa, il quale si rivelerà più efficace della politica spasmodica di Patti svolta da Londra in questo momento e che il primo ministro britannico ha cercato inutilmente di giustificare alla Camera dei Comuni. Il trattato fra le due Potenze autoritarie si basa non soltanto su una comunione di interessi che una volta Bismark definì come la più importante premessa per una politica di alleanza, ma anche e soprattutto si basa sull'armonia dei due popoli e sulla comunanza degli ideali. L'Italia marcia con la Germania così come la Germania marcia con l'Italia».

Il Sunday Times rileva:

«Tra le varie ragioni che hanno deciso il Governo a rigettare nel primo momento le proposte della Russia è stata la sua costante preoccupazione che il mondo non venisse così diviso in due blocchi ideologici opposti e di conservare quelle Nazioni che cercano di tenersi neutrali tra i due campi e che si orienterebbero definitivamente verso l'Asse nel caso della conclusione di un accordo anglo-sovietico. Nei riguardi del Giappone, dato che i capi militari nipponici sono nettamente in favore di un'alleanza militare con l'Asse, c'è da temere che nel caso dell'alleanza anglo-sovietica il partito militare nipponico riesca ad avere il sopravvento. Infatti, i capi delle forze armate riuscirebbero a persuadere l'Imperatore a firmare un accordo militare con le Potenze totalitarie adducendo che la Russia può contare se non sull'aiuto diretto franco-inglese, sulla benevola neutralità di queste Potenze ed essere così incoraggiata ad iniziare una più attiva politica in Oriente. Per quanto riguarda le Nazioni europee, ed in modo speciale la Spagna, il Portogallo e la Jugoslavia, i cui Governi sono ideologicamente opposti alla Russia, una alleanza anglo-sovietica sarebbe certamente male accolta in questi Stati».