

Foglio Federale Svizzero

e Raccolta delle Leggi svizzere

Anno II^o. Berna, 12 novembre 1919. Volume I.

Si pubblica di regola una volta la settimana. Prezzo. Fr. 1 all'anno per gli abbonati paganti al Foglio ufficiale del Cantone Ticino e per gli abbonati di lingua italiana al Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni, e fr. 6 per i soli abbonati al Foglio Federale Svizzero.

Le inserzioni costano 20 cent. la riga o suo spazio, e devono essere indirizzate alla *Tipografia Cantonale Grassi & C.^o, in Bellinzona.*

1119

Messaggio

del
Consiglio federale all'Assemblea federale
sul
quesito dell'accessione della Svizzera
alla Società delle Nazioni.

(Del 4 agosto 1919.)

La Svizzera fu, dalla guerra mondiale, esposta ai pericoli più gravi e messa di contro a difficoltà che sono parse, più d'una volta, insormontabili. Iddio le ha però risparmiato gli orrori della guerra e della carestia. Noi dobbiamo essergli profondamente grati. Non sono tuttavia passati i tempi difficili. Soltanto con una grande chiaroveggenza, con molto lavoro e col concorso di circostanze favorevoli che non dipendono dal nostro volere, la Svizzera potrà riconsolidare le basi della sua prosperità. Sarà questo il compito al quale la nostra politica interna ed esterna dovrà dedicarsi ancora per anni.

La conclusione della pace ne mette, inoltre, in confronto di un problema che esige una solle-



cita risposta: il nostro ingresso nella Società delle nazioni. Non si tratta, qui, d'una modificazione progressiva del nostro orientamento politico, d'un adattamento più o meno rapido a circostanze nuove. Si tratta invece di un *si* o di un *no*. Una tradizionale politica di neutralità ha consentito alla Svizzera di vivere di una vita propria e, quindi, di non chiedere, nè ad uno Stato, nè ad un gruppo determinato di Stati, appoggio duraturo. Ora deve essa entrare nella Società delle nazioni alla quale la Conferenza della pace ha dato vita? Un tal quesito non si è più affacciato al nostro paese, dopo che, nel 1815, le Potenze rappresentate al Congresso di Vienna hanno invitato la Svizzera a partecipare alle misure prese in comune allo intento di ristabilire la pace che il ritorno di Napoleone dall'Isola d'Elba aveva turbata. La decisione che importa prendere oggi è, però, d'una portata ancora più grande. L'ordinamento in discorso è destinato ad aprire alla vita internazionale vie affatto nuove, non appena per tempi prossimi, ma anche per tempi lontani tanto quanto è possibile o concepire.

Decidersi in fatto di politica estera a mettersi per una via, sotto tanti aspetti, inesplorata, è più difficile che mai nell'epoca presente, nelle presenti condizioni del mondo. O scompaiono o subiscono modifiche o mutilazioni importanti gli Stati antichi. Altri nuovi sorgono o sono in via di formazione. Il mondo non ha ancora ritrovato il suo equilibrio, e, ritrovatolo, quale sarà? Nessuno può dirlo; tanto meno lo può dire in quanto son nati, nel seno stesso dei singoli Stati, moti sociali così potenti che possono influenzare i rapporti internazionali. Inoltre non si tratta di un ordinamento internazionale già sperimentato da altri Stati, sibbene di una novità imposta da uno stato di cose già antico. Non è dunque lecito mettere puramente e semplicemente in disparte le apprensioni ed i timori nati dalle esperienze del passato; poichè da una parte questi si sono manifestati fin qui con forza maggiore di quella colla quale si sono manifestati i sentimenti

di gioconda fiducia e, dall'altra, i partigiani stessi d'una instaurazione dalle fondamenta hanno provato qualche disinganno nel non trovare nel sistema proposto la risposta che appagasse i loro desiderî più vivi.

Il Consiglio federale ha coscienza della gravità e della importanza — e l'una e l'altra essenziali — della decisione che sta per essere presa. Con gioia aveva salutato l'idea sorta dalla miseria della guerra di un ordinamento nuovo atto ad assicurare il rispetto del diritto e la conservazione della pace. Con gioia aveva veduto tutti i belligeranti accogliere questa idea e fare, della sua attuazione, una delle condizioni essenziali per la conclusione della pace. Questo atteggiamento non è, per il Consiglio federale, motivo sufficiente per approvare senz'altro la Società delle nazioni istituita dalla Conferenza di Parigi. Se non che il Consiglio federale non vede neppure argomento per rimanere fuori da questa Società, in ciò che essa non risponde, su punti essenziali, alle speranze concepite. Compito suo è d'esaminare quali decisioni esiga l'interesse della Svizzera. Onde gli occorre studiare il problema senza preconetto, a fondo, in ogni suo aspetto e, in base a questo studio, esporre alle Camere ed al popolo così le speranze come le apprensioni. Soltanto il maggior bene della patria deve dettare la decisione. Occorre, però, guardare oltre gli interessi del momento. Occorre che noi ci studiamo di giudicare il quesito da un punto di vista più alto che non sia l'interesse nazionale immediato ed esclusivo. L'avvenire d'ogni Stato e, soprattutto d'uno Stato piccolo e pacifico come la Svizzera, può essere garantito — la guerra ce l'ha bastevolmente insegnato — dallo sviluppo e dal consolidamento di una comunità internazionale fondata sul diritto assai più che dalla facoltà di rimaner fuori dai conflitti che possano nascere tra le grandi potenze. E, questo, un interesse nazionale e nello stesso tempo un interesse di tutta l'umanità. Servire questo grande interesse è muoversi secondo la linea della politica svizzera. A tale fine possiamo e dobbiamo compiere i sacrifici

occorrenti. Il pericolo più grave se non più immediato per il nostro paese consiste nel perdurare dello stato attuale delle cose, poichè in esso il diritto è senza protezione adeguata e gli Stati si trovano così tramutati in nemici gli uni degli altri.

I. L'idea della Società delle nazioni dopo la guerra mondiale e la genesi del Patto di Parigi.

Periodo anteriore alla guerra.

L'idea d'assicurare al mondo la pace mediante un'organizzazione creata al disopra degli Stati venne, dopo la fine del Medio Evo, patrocinata non solamente da scrittori politici, ma anche da uomini di stato. Da un secolo essa è difesa in particolare dagli aderenti del movimento pacifista *).

Le conferenze dell'Aja costituiscono in proposito il più importante tentativo fatto nel campo della politica pratica. La Convenzione dell'Aja circa il componimento pacifico dei conflitti internazionali, ha il suo punto debole in ciò che, partendo dal principio della sovranità assoluta, non crea obbligo alcuno di accettare la mediazione o l'arbitrato e non istituisce una organizzazione internazionale intesa a guarentire il rispetto del diritto. Questo manca, qui, di protezione anche quando determinati Stati sonsi, mediante trattati speciali, obbligati a far capo ad una procedura di inchiesta o d'arbitrato.

La guerra.

I tempi immediatamente precedenti la guerra mondiale hanno dimostrato chiaramente la insufficienza del sistema del regime giuridico accennato più su e la necessità urgente di presidiare più efficacemente la pace. Dai primi anni di guerra gli uomini di stato dirigenti le principali potenze belligeranti, hanno ammesso la legittimità e la necessità di un riordinamento della politica internazionale. Anche la Santa Sede ha emesso una dichiarazione importante in tale senso. Ma il presidente Wilson ha insistito sulla necessità assoluta d'in-

*) Allegati al Messaggio I, 5.

tese internazionali destinate ad assicurare il mantenimento della pace, prima nel suo messaggio 22 gennaio 1917 e poi, una volta gli Stati Uniti entrati in guerra, in parecchi discorsi pronunciati nel 1918. Nel corso di quest'ultimo anno di guerra l'idea di una Società delle nazioni, agitata in molti Stati da private associazioni influenti, ha preso un posto sempre più largo nelle manifestazioni ufficiali dell'opinione dei governi di Stati belligeranti e neutri. Coll'aver accettato, mediante il trattato d'armistizio 11 novembre 1918, il programma dei 14 punti dal presidente degli Stati Uniti messi a base della pace da concludere, le due parti in guerra hanno ammesso che la Società delle nazioni dovesse diventare il fondamento del futuro stato di pace 1).

La Svizzera non è, a questo proposito, restata inattiva. Già colle memorie 23 ottobre 1917 2) e 9. marzo 1918 la Società svizzera della pace aveva proposto di convocare una commissione extraparlamentare per esaminare a quali condizioni la Svizzera potrebbe aderire ad una Società delle nazioni. Il 4 maggio 1918 il Consiglio federale diede mandato al dipartimento politico d'eleggere una Commissione consultiva limitata per lo studio dei problemi relativi al riordinamento del diritto delle genti dopo la guerra. Con decisione del 18 settembre 1918 questa Commissione fu notevolmente ampliata. Il Consiglio federale ha in data 11 febbraio 1919 presentato alle Camere federali un rapporto 3) sopra la composizione e l'attività della Commissione in discorso. Il presidente della Confederazione durante l'esame della gestione del dipartimento politico, ha pronunciato, il 6 maggio 1918 4) al Consiglio nazionale, un discorso in cui ha esposto in modo generale l'atteggiamento del Consiglio federale in confronto del problema della Società delle nazioni. Così la Svizzera è stata se

La commissione consultiva svizzera.

- 1) Allegato I, 5.
- 2) Allegato I, 1.
- 3) Allegato I, 7.
- 4) Allegato I, 6.

non il primo, certo fra i primi Stati neutri che abbiano riconosciuto l'importanza capitale del problema e manifestato la volontà di cooperare alla sua soluzione. Lo studio della questione è stato condotto con grande attività.

Il consigliere giuridico del dipartimento politico preparò sull'insieme dei problemi relativi alla Società delle nazioni un rapporto¹⁾ che servì di base alla prima sessione della Commissione consultiva. Questa, in una seconda sessione, discusse un disegno di patto e di statuto costituzionale della Società delle nazioni²⁾.

Il patto di Parigi è, finalmente, stato oggetto d'un esame assai profondo nel corso d'una terza e d'una quarta sessione della Commissione. Tutti i membri della Commissione — due eccettuati e quattro assenti — hanno espresso voto favorevole all'ingresso della Svizzera nella Società delle nazioni.

La Conferenza
della pace
e i neutri.

Il Consiglio federale aveva motivo a credere che l'organizzazione della Società delle nazioni sarebbe stabilita in una conferenza generale internazionale, convocata o parallelamente o alla chiusura della Conferenza della pace. Mediante nota 20 dicembre 1918, la Svizzera aveva chiesto alle Potenze di partecipare ai negoziati ed alle decisioni che ne sarebbero derivate, in quanto si fosse trattato di problemi che specialmente d'interessavano od anche di problemi di importanza generale come quello della Società delle nazioni. Allo intento di prepararsi per una conferenza di tale genere, la Commissione consultiva svizzera ha redatto un disegno completo e particolareggiato, così come avevano fatto Commissioni analoghe istituite negli Stati vicini. Non avevamo per nulla la pretesa di farlo accogliere quale era. Noi lo abbiamo presentato perchè, ammaestrato dalle esperienze fatte, specialmente alle conferenze dell'Aja e di Londra, sappiamo che le soluzioni

1) Allegato I, 4.

2) Allegato I, 6.

formulate, precisate, concretate nei punti più importanti, sono sole capaci di apportare utili chiarimenti e servire di base a proposte le quali abbiano qualche fortuna di essere adottate in una conferenza.

Iniziati a Parigi i negoziati riflettenti i preliminari di pace, le Potenze hanno risolto di trattare la questione della Società delle nazioni nello stesso modo col quale avrebbero trattato gli altri problemi della pace. Onde una partecipazione diretta dei neutri alla conferenza era esclusa. Sebbene il risultato dei negoziati così avviati non vincoli i neutri i quali sono liberi d'entrare o meno nella Società così istituita, i neutri non si trovano più a terreno vergine innanzi ad una questione intatta. Gli Stati che non hanno partecipato ai negoziati vennero per tal modo privati dall'influenza che avrebbero avuto diritto d'esercitare.

Società delle
nazioni e
trattato di
pace.

La Svizzera deve fare le sue riserve più esplicite su questo modo di trattare questioni internazionali d'interesse generale — modo che essa non può considerare come precedente che impegni lo avvenire. Occorre che a tutti gli Stati, interessati alla soluzione d'un problema, sia offerta la possibilità di farsi udire ed udire sopra un piede di eguaglianza. In massima, questa regola è stata ammessa fin dalla metà del secolo XIX e non ha subito eccezioni se non nel 1908-09, per opera della Conferenza di Londra relativa al diritto marittimo ed ora più specialmente per opera della Conferenza di Parigi. Questo procedimento contrario ai principi della democrazia ed alla uguaglianza degli Stati, ha per altro leso i diritti non appena dei neutri, ma anche di alcuni Stati belligeranti. Solamente gli Stati considerati come grandi potenze, e cioè i cinque Stati alleati ed associati (Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia e Giappone) sono stati rappresentati in tutte le commissioni dalle quali, effettivamente, dipendevano le decisioni. Assai disuguale è stata l'influenza delle « potenze ad interessi limitati ».

Il fatto, a stregua del quale le questioni inerenti alla Società delle nazioni sono state consi-

derate come parte inseparabile del trattato di pace, presenta, tuttavia, un vantaggio. Le potenze firmatarie del trattato sono, così, obbligate ad accogliere la nuova organizzazione internazionale, se vogliono avere la pace. Il rinvio dei negoziati concernenti la organizzazione avrebbe potuto esporre questa a naufragare davanti le diffidenze di certi Stati. Che più, sarebbe forse stato impossibile imporre agli Stati obbligazioni. La creazione, per opera di un numero limitato di Stati, d'un ordinamento internazionale tendente a divenire universale, e, ciò non di meno, eminentemente contestabile. Tanto più lo è in quanto l'imperfezione del metodo seguito non viene, per nulla affatto, compensato dai meriti della convenzione adottata. Questa convenzione non risponde a parecchie esigenze, la soddisfazione delle quali è considerata dagli Stati esclusi dai negoziati, come necessaria in virtù del loro diritto alla parità di trattamento e nell'interesse della loro sicurezza.

È tuttavia giusto di riconoscere che parecchi membri più influenti della commissione della Società delle nazioni hanno con grande benevolenza fornito al nostro rappresentante a Parigi l'occasione di rendere noti i desideri della Svizzera. Non si può, quindi, affermare con certezza, che una conferenza generale ci avrebbe consentito di prendere una parte maggiore alla redazione del patto.

Progetto del
14 febbraio
1919.

La conferenza plenaria della pace costituì, il 25 gennaio 1919, una commissione sotto la presidenza di Wilson, col mandato di preparare il Patto della Società delle nazioni. Comprende essa nell'inizio due rappresentanti d'ognuna delle grandi potenze alleate ed associate e un rappresentante degli Stati seguenti: Belgio, Brasile, China, Portogallo e Serbia. Fu poi accresciuta dall'ammissione ulteriore della Grecia, della Polonia, della Rumenia e della Czecho-Slovacchia. Questa Commissione pubblicò un primo progetto il 14 febbraio 1919.

La pubblicazione di questo progetto che, senza differire essenzialmente dal patto attuale, ha tuttavia subito numerose modificazioni di dettaglio,

aveva per iscopo di saggiare l'opinione pubblica. Per molti, questo disegno fu una grande delusione. Da una parte, non assicurava in modo assoluto il mantenimento della pace. Dall'altra, offriva garanzie insufficienti per ciò che concerne l'introduzione di un ordine di cose più equo, tanto dal punto di vista sociale che da quello delle rivendicazioni delle nazionalità. Infine, esso non sembrava accordare agli Stati che si sentono minacciati, una protezione abbastanza efficace contro il pericolo di nuove guerre.

Gli Stati neutri furono invitati dalle potenze rappresentate al Congresso a far conoscere i loro voti in una conferenza convocata per il 20 marzo. Per quanto censurabile fosse, per principio, questo modo di trattare questioni internazionali, il Consiglio federale — al pari di tutti gli altri Stati ai quali era stato rivolto l'invito — non ritenne opportuno rimanere in disparte, tanto più che gli interessi materiali in causa erano assai più importanti delle obiezioni di forma che si potessero muovere.

Conferenza
dei neutri.

A questa conferenza, tenuta a Parigi il 20 e il 21 marzo — e il protocollo della quale fu esteso nel modo più riguardoso per la dignità degli Stati invitati — hanno partecipato i delegati dei tredici Stati neutri *). La Svizzera era rappresentata dai signori: Consigliere federale Felice Calonder, consigliere nazionale Alfredo Frey, professore Max Huber e prof. Rappard. Il sig. prof. Paolo Logoz aveva assunte le funzioni di segretario della delegazione.

I lavori preparatori del Dipartimento politico e della commissione consultiva hanno agevolato assai il compito del Consiglio federale di fronte al progetto di patto elaborato a Parigi.

Nella sua seduta del 10 marzo il Consiglio federale adottava una serie di tesi che hanno ser-

*) Per quanto concerne gli Stati non rappresentati, quelli che non hanno preso parte alla guerra si veda pag. 1184.

vito di base a una nota *), non che alle proposte fatte e alle dichiarazioni emesse dalla Svizzera alla Conferenza degli Stati neutri. Prima di questa Conferenza, uno scambio di vedute ebbe luogo a Parigi tra la delegazione svizzera e i delegati degli altri Stati neutri. Essa permise d'accertare che gli interessi essenziali erano identici.

Proposte svizzere.

Le proposte svizzere **) avevano soprattutto per oggetto i punti seguenti:

a. Principio dell'ammissione, nella Società delle nazioni, di tutti gli Stati che soddisfino alle esigenze del patto.

b. Sviluppo delle istanze di conciliazione e d'arbitrato in conformità del primo progetto svizzero — siano cioè deferite al Consiglio esecutivo (organo essenzialmente politico e sottomesso all'influenza predominante delle grandi nazioni) soltanto le contese non appianate per via di conciliazione o dichiarate, per sentenza d'una corte di conflitti, non suscettibili di soluzione giudiziaria — ed obbligo di ricorrere, per ogni litigio, a un tentativo di conciliazione dinanzi a una commissione imparziale.

c. Istituzione immediata d'un Tribunale arbitrale costituito in modo conforme al principio dell'uguaglianza degli Stati.

d. Inserzione, nel Patto, di disposizioni che permettano all'Assemblea dei delegati degli Stati soci, di presentare più facilmente proposte di mediazione.

e. Protezione della sovranità degli Stati, nei campi non toccati dalle disposizioni del Patto; in vista d'escludere ogni intervento negli affari interni, in ispecial modo nell'ordinamento sociale degli Stati membri della Società.

f. Possibilità di denunciare il Patto, quando fosse innovato nelle sue disposizioni essenziali. E ciò per garantire l'indipendenza degli Stati che non hanno una rappresentanza permanente nel Consiglio esecutivo.

*) Allegati II, 9.

**) Allegati II, 10.

Affinchè avessero probabilità di riuscita, le proposte svizzere dovevano essere presentate così da poter entrare nel quadro del progetto di Parigi. Accettate senza modificazioni essenziali, avrebbero notevolmente migliorato il Patto — avrebbero, cioè, esteso il potere dato alle giurisdizioni imparziali e limitato il campo d'attività alle influenze di carattere politico.

Le proposte svizzere, come quelle degli altri Stati neutri, furono esaminate — sotto una forma o sotto un'altra — dalla commissione competente della Conferenza della pace. Tuttavia, dato che il progetto era manifestamente il risultato di lunghe trattative e di compromessi delicati, non era da attendersi in alcun modo ch'esso fosse profondamente modificato; tanto più che le idee difese dalla Svizzera eran già state sostenute nella commissione medesima, sgraziatamente senza successo, da altri Stati. Non sarebbe però giusto considerare come una semplice formalità l'audizione dei neutri. In una seduta speciale, a questi fu dato ragione del modo in cui le loro proposte erano state prese in considerazione e consegnato un processo verbale riflettente le deliberazioni intorno alle proposte medesime.

Nelle sedute del 10 e dell'11 aprile, la Commissione della Società delle nazioni fissò il testo definitivo del Patto. Compiuta la revisione da un Comitato di redazione, il testo fu adottato senza cambiamenti, eccettuata un'aggiunta di poca importanza, nella seduta plenaria del 28 aprile 1919. E' appunto su questo Patto della Società delle nazioni, iscritto nel primo capitolo del trattato di pace, che noi siamo chiamati a dichiararci *).

Testo definitivo.

II. I principî fondamentali del Patto.

(Più innanzi nell'appendice **) del presente Messaggio, il lettore troverà un commento alle diverse disposizioni del Patto. Per ora si tratta unicamente di met-

Interpretazione del Patto.

*) Si vedano, pag. 1257 e seguenti.

**) Si vedano, pag. 1272 e seguenti.

tere in luce i principi essenziali che si devono considerare per intendere la sua importanza politica.

Principali problemi relativi alla Società delle nazioni.

Nei numerosi progetti di statuti d'una Società delle nazioni pubblicati durante questi ultimi anni e emanati da ambienti più o meno ufficiali, s'affacciano tre tendenze principali: primieramente la Società delle nazioni può tendere ad abbracciare e ad ordinare la vita internazionale nel suo insieme, ovvero può limitare la sua azione a prevenire la guerra, col dar appoggio ad un sistema d'accomodamento pacifico dei conflitti. Poi gli ordinamenti destinati ad assicurare il mantenimento della pace possono, o mirare all'esclusione assoluta di ogni guerra, imponendo per tutte le controversie internazionali, un accomodamento basato sul diritto o sull'equità, o limitarsi ad opporre alla guerra i maggiori ostacoli possibili, colla speranza che, temporeggiando e dando all'opinione pubblica la possibilità di manifestarsi e d'agire, s'arrivi a superare il momento critico e ad aprire la via a una soluzione pacifica del conflitto. E infine la Società delle nazioni può disporre di sanzioni più o meno efficaci per assicurare l'osservanza dei principi sui quali essa è basata.

Appare chiaramente che il Patto di Parigi è un compromesso fra queste diverse tendenze. Dovea essere necessariamente tale, non essendo tutti gli Stati disposti in ugual modo ad accettare obblighi nell'interesse della pace del mondo, e non tutti avendo la stessa fiducia nell'efficacia e nella possibilità d'esistere d'una Società delle nazioni. Gli uomini di Stato, autori del Patto, hanno dovuto sottomettersi alla necessità di trovare una soluzione che possa ottenere, non appena il consenso loro, ma anche quello dei parlamenti chiamati a ratificarne l'opera. Se si considerano le difficoltà che ne risultano, si comprende come il Patto non abbia attuato integralmente nessuno dei tre punti di vista esposti or ora. Il Patto intende abbracciare tutta la vita internazionale, ma s'esime dal risolvere, in modo preciso e perentorio, i problemi capitali dell'economia mondiale. Vuol assicurare il mantenimento della pace e garantirla contro ogni offesa, ma non considera illecite se non le guerre o dichiarate all'infuori della procedura destinata a salvaguardare la pace, o ad onta dell'opinione emessa da tutti gli Stati non interessati al

onflitto. E solo in questi casi la forza di tutti gli Stati, membri della Società, garantisce la conservazione e la difesa della pace.

Paragonata allo statuto d'una Società delle nazioni ideale, il Patto di Parigi è opera assai imperfetta, e la critica ne è facilissima. Ma, per essere giusti, è da dondarsi anzitutto ciò che può essere praticamente attuato, ed il Patto è da valutarsi alla stregua delle condizioni presenti della vita internazionale e dei tentativi fatti sino ad oggi per risanarla. E' innegabile, che veduto in tale luce, il Patto del 28 aprile 1919, segna un progresso capitale sull'assetto internazionale al quale tende a sostituirsi. La Società delle nazioni, cui dà vita, può essere comparata ad una confederazione di Stati piuttosto che a una semplice alleanza o ad un'organizzazione, quale le conferenze dell'Aia hanno invano tentato d'istituire. Coloro che hanno seguito l'evoluzione delle idee pacifiste, sanno le difficoltà incontrate nell'istituzione dell'arbitrato anche tra due soli Stati, ricordano come — non è gran tempo — l'idea d'un'intervento collettivo contro una violazione dello stato di pace fosse considerato un'utopia inconciliabile colla politica pratica, vedranno nel Patto di Parigi un'innovazione considerevole, un progresso capitale della politica internazionale, un evento importantissimo nella storia del mondo. Vero è che per questo bisogna credere all'avvenire della Società delle nazioni e ammettere che attuerà almeno ciò che i limiti impostigli, retti in apparenza, le consentiranno.

Valutare una novità, nei campi della politica, è sempre, in gran parte, questione di temperamento. Colui che vuol attenersi al testo, materialmente incompleto e, per di più, poco chiaro in molti punti, del Patto di Parigi, e considerare l'egoismo e la diffidenza come fattori inevitabili e dominanti della politica internazionale, vedrà forse nella Società delle nazioni una opera nata morta, ovvero un modo larvato di consacrazione della dominazione d'alcune grandi potenze sovra il resto del mondo, e d'assicurare per sempre il mantenimento dell'attuale stato di cose. Ma a colui che fonda la sua fiducia sull'evidenza sempre maggiore del male che la guerra fa, e sull'avversione ognor crescente dei popoli a ricorrere alla violenza nelle relazioni fra gli

La Società
delle na-
zioni e il
diritto in-
ternazio-
nale attuale

Stati, la Società delle nazioni apparirà, in ogni caso, un serio tentativo di schiudere alla politica internazionale la via d'un migliore avvenire.

Limitazione
delle guerre.

L'idea fondamentale del Patto di Parigi, è che centę categorie di guerre devono essere proibite e che lo Stato, il quale infrange questa proibizione è nemico di tutti i membri della Società delle nazioni, e deve pertanto da tutti essere combattuto. La guerra stessa come mezzo estremo per tutelare gli interessi dello Stato, non è interdetta. Poichè la Società delle nazioni come i suoi fondatori hanno stimato poterla ordinare, non è in condizione d'assicurare una protezione compiuta di questi interessi. Sono proibite le sole guerre considerate come particolarmente pericolose per la pace generale, cioè la guerra di sorpresa o le guerre d'aggressione, e le guerre dichiarate a uno Stato conformatosi a una sentenza d'arbitrato, o ad un'opinione emessa dal Consiglio unanime.

In molti casi riesce difficile risolvere la questione di sapere, se è per una causa giusta o ingiusta che uno Stato vuol ricorrere alla guerra. Tale non è dunque il criterio adottato dal Patto delle Società delle nazioni. Le sue prescrizioni si basano sovra un fatto esteriore e d'altronde importantissimo: al ricorso, prima dell'inizio delle ostilità, a una procedura d'arbitrato o di mediazione e, per ciò stesso, l'osservanza dei termini di questa procedura.

Principi della
procedura
di soluzione
pacifica dei
conflitti.

Se una controversia non può essere appianata mediante trattative dirette e se le parti persistono nelle loro pretese, quella fra esse che è decisa a ricorrere alla guerra per tutelare il suo diritto, deve anzitutto, sottomettersi alla procedura prescritta dal Patto per provocare, possibilmente, una soluzione pacifica del conflitto. Il litigio deve essere sottoposto, sia a una corte d'arbitrato, sia al Consiglio esecutivo o all'Assemblea della Società delle nazioni (art. XII).

Se la contesa è giudicata da un tribunale arbitrale la sentenza deve essere eseguita lealmente. Allora tutto ritorna in pace. Per disavventura il Patto non determina in modo assoluto, i casi nei quali le parti saranno tenute a sottomettere all'arbitrato la controversia.

Se le parti non sono vincolate da un trattato particolare d'arbitrato o se non possono accordarsi per

sottoporre ad un tribunale la controversia, questa ha da essere deferita al Consiglio o — qualora una delle parti lo domandasse — all'Assemblea dei delegati. A differenza della sentenza d'arbitrato, la decisione del Consiglio non varca i limiti del semplice parere. Tuttavia, se questa decisione è stata presa dal Consiglio all'unanimità e, per di più, colla maggioranza dei voti dell'Assemblea, allorchè questa è stata consultata, (il voto delle parti contendenti non entra in considerazione) è proibito ricorrere alla guerra contro lo Stato che vi si è conformato.

La decisione del Consiglio e dell'Assemblea deve essere presa entro sei mesi, al più tardi. I tribunali arbitrati hanno, per dichiararsi, un termine « conveniente » che, in ogni caso, non può esser più breve di quello che il Patto concede al Consiglio o all'Assemblea. Inoltre, dal momento in cui l'istanza competente ha fatto conoscere la sua opinione, le parti hanno l'obbligo d'aspettare ancora tre mesi, prima di ricorrere alla guerra.

Termini e
pubblicità.

Un tale sistema ha per scopo non solamente — nè soprattutto — di dare una soluzione positiva alla controversia, bensì ancora di temporeggiare, e di dare al conflitto la pubblicità che implica la procedura imposta alle parti. Se il Consiglio non riesce a prendere una decisione all'unanimità, con o senza la maggioranza dei voti degli Stati rappresentati all'Assemblea dei delegati, la maggioranza del Consiglio, come pure ogni Stato rappresentato al Consiglio o all'Assemblea, può dare la più larga pubblicità, sia ai fatti che sono alla base della controversia, sia alle sue proprie proposte. Gli autori del Patto, avendo fiducia nelle tendenze che si sanno pacifiche di tutti i popoli, sperano che la guerra sarà, di fatto, resa impossibile, o ridotta ad essere una pura eventualità problematica, per il fatto dell'esclusione d'ogni attacco brusco, e a causa della pubblicità data alle trattative che accompagnano necessariamente una pericolosa controversia.

Questa speranza riposa sopra una base solida, anche per gli scettici, in virtù d'una seconda disposizione capitale del Patto: lo Stato che ricorre alla guerra, ad onta delle prescrizioni e dei termini di cui s'è fatto parola, è, in qualche modo, messo al bando della So-

cietà delle nazioni. È considerato come un nemico comune e combattuto da tutti i membri della Società. Così, per l'avvenire, i vantaggi dell'attacco repentino, sono compensati e superati dal rischio d'attirare sopra di sé l'ostilità del resto del mondo. Una dichiarazione di guerra agita tutte le passioni le quali, allora, osteggiano il ritorno della pace. L'obbligo di rispettare alcuni termini, durante i quali, avranno luogo pacifiche trattative, sveglierà all'incontro tutte le forze dell'intelligenza e della riflessione, che possono addurre la conciliazione e mantenere la pace.

La storia politica di questi ultimi tempi sembra avvalorare un tal modo di vedere. Non solamente la guerra mondiale, bensì quasi tutte le guerre moderne sono scoppiate bruscamente, in seguito ad una decisione rapida, escludente ogni tentativo di mediazione da effettuarsi con conferenze internazionali o con commissioni d'inchiesta imparziali. All'incontro, controverse pericolose, quali il conflitto anglo-americano relativo alla questione dell'Alabama (dal 1868 al 1872), il conflitto anglo-russo nell'affare di Hull (1904), il conflitto franco-tedesco di Casablanca (1909) e il conflitto austro-russo del 1913, si sono potuti comporre per via d'arbitrato, d'inchiesta e di trattative internazionali, sebbene la tensione della situazione politica generale e le divergenze d'opinione non fossero per nulla meno gravi che nell'ora, in cui si pretendeva che la guerra fosse inevitabile.

Quanto più s'avrà per regola la soluzione dei litigi mediante gli organi della comunità degli Stati, tanto più difficile riuscirà, ad un dato Stato di ricorrere alla forza per far trionfare la propria volontà.

Laddove, sino ad oggi, il diritto delle genti considerava ogni guerra come un affare riguardante solo le parti in questione, e i loro alleati s'astenevano da ogni distinzione tra guerre lecite e guerre illecite, la Società delle nazioni cancellerà almeno certe specie di guerra, od opporrà loro le forze riunite della collettività. Questo è il primo limite che, nella storia dell'umanità, sia stato imposto alla sovranità e, per ciò stesso, all'arbitrio degli Stati.

Lacune.

Le due principali lacune dell'ordinamento istituito dal patto sono le seguenti: Da un lato, la guerra vien

lotta come uno dei mezzi della politica internazionale. La prima condizione del disarmo, cioè la rinuncia ad ogni guerra, qual d essa sia, non si trova pertanto adempiuta. Dall'altro, qualora le parti non si sottomettano volontariamente alla giurisdizione d'un tribunale arbitrale, la Società delle nazioni non mette punto fine ai litigi internazionali con sentenza esecutiva e giusta, resa da un'autorità imparziale. Il Patto si limita a non ammettere certe forme di ricorso alla forza, e non le esclude che nel caso in cui le parti si accordino per sottoporre la loro controversia all'arbitrato, ovvero quando una soluzione è raccomandata all'unanimità, o, eventualmente, colla maggioranza voluta dagli Stati non interessati al conflitto.

La spiegazione di questa manchevolezza — la freddezza ragione lo deve riconoscere — è da ricercarsi in ciò che attualmente è assai difficile, per non dire impossibile, imporre agli Stati obblighi maggiori. Infatti si infrangerebbero i principi accettati del diritto delle genti, se si volesse non solo proibire e impedire il ricorso alla guerra come mezzo di risolvere le contese quali esse siano, ma se si pretendesse di por fine, con una sentenza esecutiva, a tutte le controversie sorgenti tra Stato e Stato e imporre la decisione così presa, colla forza della Società delle nazioni. Nella sua forma attuale, il diritto delle genti è dominato dal concetto della sovranità degli Stati, ben più che non da quello della solidarietà internazionale. Questo diritto non può a dir vero, essere consacrato dalla Società delle nazioni. Ma allora chi potrà adattarlo alle esigenze nuove della vita internazionale e della giustizia?

Ci sono due vie: Ovvero il diritto potrebbe essere progressivamente stabilito dalla sola giurisprudenza dei tribunali arbitrali o dagli altri organi della Società delle nazioni; ma ciò varrebbe conferir loro, un potere praticamente esorbitante, il che, in realtà, sconfinerebbe di gran lunga dai limiti della giurisprudenza propriamente detta. Ovvero il diritto delle genti dovrebbe essere elaborato e sviluppato per mezzo delle decisioni obbligatorie d'una conferenza di Stati, secondo il metodo seguito nello sviluppo del diritto interno. La Società delle nazioni s'avvicinerebbe allora al tipo

Difficoltà di stabilire una procedura che assicuri la pace in modo assoluto.

dello Stato federativo. Ma è assai dubbio che, già all'ora attuale, un numero sufficiente di Stati — se pure vi sono Stati che accolgano quest'idea — consentirebbero a sacrificare la loro sovranità al potere d'un legislatore internazionale. D'altronde, come si potrebbe dar vita all'organo legislativo della Società delle nazioni, in modo da esser certi ch'esso abbia realmente al suo servizio la forza dei principali Stati membri, senza tuttavia ridurre troppo la parte d'influenza concessa ai meno importanti? Il progetto preliminare svizzero propone, su questo punto, una soluzione ben studiata e forse accettabile. Non ammette però, a profitto dell'organo legislativo, la facoltà di prendere decisioni aventi forza obbligatoria se non nel caso in cui questo potere gli sia stato conferito dal voto unanime degli Stati federati. Quanto più una Società delle nazioni è perfetta, tanto più essa invade la sovranità dei singoli membri che la compongono e tanto maggiori sono le difficoltà politiche da superarsi, affinché venga accettata.

Sanzioni.

Si deve già considerare come un progresso grande il fatto che tutti gli Stati — e in particolare tutti i grandi Stati, il cui concorso effettivo è indispensabile per combattere la guerra — si obbligano non solo a rinunziare alla guerra sotto certe condizioni, ma a considerare come lor nemico ogni Stato che ne aggredisca un altro o che calpesti il consiglio dato dalla Società delle nazioni unanime. E' inoltre un progresso morale, poichè questo fatto sostituisce al principio, sino ad oggi dominante, dell'egoismo di Stato — ciascuno per sè — l'idea nuova della solidarietà internazionale — tutti per uno.

Questa solidarietà di fronte ad ogni perturbatore della pace implica, per gli Stati membri della Società, obblighi infinitamente più importanti, che non la restrizione del loro diritto di fare la guerra. L'applicazione delle sanzioni previste dal Patto mette in causa tutti gli Stati, anche i più pacifici, e ciò in un modo che può loro imporre i più gravi sacrifici. Esamineremo più da vicino questa parte del Patto, studiando la questione della nostra neutralità. Diciamo subito che si tratta di tali obblighi, che nessuno Stato mai ne ha assunti d'uguali all'infuori d'un trattato d'alleanza.

Se il Patto volesse andar più oltre, finirebbe col gravare l'indipendenza degli Stati di restrizioni, dinanzi alle quali, forse, indietreggerebbero quegli stessi che oggi più aspramente criticano la debolezza della Società. Affinchè un'opera politica qualsiasi abbia esito felice, bisogna sapersi limitare a ciò che è praticamente possibile, in un momento dato.

Oltre gli articoli XIII, XV, XVI e XVII, che impongono agli Stati, quand'anche non facciano parte della Società delle nazioni, restrizioni assai precise al loro diritto di far la guerra, il Patto contiene ancora una serie d'altre disposizioni destinate ad assicurare il mantenimento della pace. Esse riguardano la limitazione e il controllo degli armamenti (art. VIII), la garanzia reciproca dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica (art. X), il diritto della Società delle nazioni d'occuparsi d'ogni fatto capace di mettere in pericolo la pace (art. XI e XIX). Pure, in tutti questi casi, si tratta di consigli generali in materia politica, e non di doveri determinati imposti agli Stati. L'efficacia delle surricordate disposizioni dipende essenzialmente dall'autorità che la Società delle nazioni potrà avere. Il fatto che s'esiga l'unanimità le vieterà una politica pericolosa per l'indipendenza dei suoi membri. Vero è che, se le grandi potenze rimangono unite, esse potranno esercitare una pressione troppo forte. Ciò d'altronde è già avvenuto per l'addietro. In cambio, la Società delle nazioni ha il vantaggio di render la pace più stabile. Per ciò stesso, essa garantisce una maggior sicurezza ai piccoli Stati che possono essere implicati nei conflitti tra le grandi potenze. Nello stato inorganico attuale della comunità internazionale, gli Stati deboli possono, in certi casi, trar vantaggio dalle divergenze esistenti fra gli Stati più forti. La loro esistenza riposa però sovra basi precarie ed essi hanno tutto da sperare dalla creazione d'un ordine di cose dominato dall'idea della pace, il quale permetterà loro di svilupparsi meglio e in modo più sicuro.

L'articolo X del Patto di Parigi ha suscitato speciali timori. Dichiarò esso che i membri della Società delle nazioni s'obbligano a rispettare ed a proteggere anche contro ogni aggressione esterna, cioè contro ogni attacco brusco, la loro integrità territoriale e la loro

Garanzie della
pace.

Statu quo politico e territoriale.

«indipendenza politica presente» (*existing political independence*) (cf. più innanzi p. 1276, commento dell'art. X).

Per afferrare il senso esatto di questo articolo, lo si deve ravvicinare alle altre disposizioni destinate ad assicurare il mantenimento della pace. Di là risulta, in virtù delle regole generali dell'interpretazione, che gli obblighi previsti dall'articolo XVI nel caso d'azione collettiva della Società delle nazioni, non esistono che nelle eventualità espressamente enumerate in questo articolo. Le stesse non possono venire estese al caso in cui altre misure fossero decretate dalla Società e, in particolar modo, al caso in cui essa intervenisse per proteggere il mantenimento dello statu quo territoriale e politico. Si deve concludere, a nostro avviso, che gli Stati facenti parte della Società hanno bensì l'obbligo di astenersi da ogni impresa violenta, ma non sono costretti, per tutti i casi, a difendere lo Stato aggredito secondo il modo previsto dall'articolo XVI.

Nondimeno si potrebbe ritenere che la Società delle nazioni voglia proteggere il territorio e l'indipendenza dei suoi membri, non solamente contro le aggressioni vietate dagli articoli XII al XV, bensì ancora contro qualsiasi altro pericolo. Siccome però ogni guerra — anche una guerra tollerata dal Patto — implica nella regola un attacco diretto contro il territorio nemico, una azione tale, non potrebbe, per sé stessa, implicar sempre la violazione dell'articolo X. Vi sarebbe conflitto nel caso solamente in cui un belligerante, rifiutasse di evacuare il territorio occupato, ovvero se manifestasse, sin dall'inizio, di voler fare una guerra di conquista. Ora le conseguenze di questo fatto non sono per nulla quelle che l'articolo XVI attribuisce alle guerre di sorpresa. Il Consiglio esecutivo si limiterà dunque a far raccomandazioni, destinate ad assicurare il mantenimento dello statu quo territoriale. Il Consiglio non potrà emettere pareri obbligatori, se non all'unanimità, e unicamente per i propri membri e per gli altri Stati invitati a farsi rappresentare al Consiglio (art. IV, § 5). Non v'è dunque ragione d'ammettere che questa disposizione debba recar seco gravissimi obblighi, per i membri della Società delle nazioni. L'articolo X, per quanto può servir di base a obblighi, uscenti dal quadro dell'articolo XII, non mira se non a sottoporre a

regolamento l'intervento che le potenze hanno sempre avuto di vista, per il caso di spostamenti di frontiere operati colla forza.

Il Patto, d'altronde, non ha per nulla la tendenza a perpetuare, per tutti i casi, le situazioni internazionali esistenti, da cui dipendono le frontiere territoriali. L'articolo XIX prevede, all'incontro, la possibilità di modificazioni arretrate, nell'interesse della pace, all'attuale stato di cose. Sottoscrivere al Patto e, per ciò stesso, accettare l'articolo X, non significa per nulla approvare implicitamente l'odierna ripartizione territoriale, significa unicamente, che s'ammette, che lo statu quo non può essere modificato colla violenza.

Allato delle disposizioni che mirano ad assicurare il mantenimento della pace, quello che ci interessa in ispecial modo è l'ordinamento della Società delle nazioni e la questione di sapere quale sia la situazione creata ad uno Stato come la Svizzera. Di fatto l'egemonia delle grandi potenze, è sempre esistita.

Situazione
privilegiata
delle grandi
potenze.

Tuttavia essa non ha rivestito forma legale che al Congresso di Vienna. Dopo la seconda conferenza dell'Aia si vide però sorgere la tendenza ad accordare a certi Stati, cioè alle grandi potenze, una situazione privilegiata per quanto riguarda certe istituzioni internazionali. Questa tendenza s'è manifestata assai nettamente nell'ordinamento della Conferenza di Parigi e in quella della Società delle nazioni. Giusta l'articolo IV del Patto, il Consiglio si compone dei plenipotenziari di cinque grandi potenze, che vi sono rappresentate a titolo permanente, e di quelli di quattro altri Stati che, di quando in quando, possono essere sostituiti da altri. Siccome è necessaria l'unanimità per la maggior parte delle decisioni del Consiglio — e, in certi casi, essa deve venir completata dalla maggioranza dei voti dell'Assemblea dei delegati, nella quale tutti gli Stati sono rappresentati — nessuna azione importante della Società delle nazioni può avere effetto senza il consenso di ciascuno degli Stati che hanno un plenipotenziario nel Consiglio. Le grandi potenze, le quali sono rappresentate in permanenza al Consiglio, si trovano così ad avere una situazione incontestabilmente privilegiata.

Queste potenze, non essendo direttamente vincolate dalle disposizioni del Patto — fatta astrazione da alcune decisioni amministrative d'ordine formale — conservano la loro piena e intera libertà, poichè nessuna decisione può essere presa senza il loro consenso. Gli altri Stati all'incontro, possono — sia pur solo in piccola misura — trovarsi legati, indirettamente almeno, contro la volontà loro, da una decisione del Consiglio. Se quest'ultimo, verbigrazia, ha fatto all'unanimità una proposta che tenta a comporre un conflitto (art. XV), tutti gli Stati hanno l'obbligo di partecipare all'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo XVI, contro lo Stato che muovesse guerra ad onta del parere unanime del Consiglio esecutivo. Il trattato di pace colla Germania contiene infine una serie di disposizioni, a tenore delle quali il Consiglio può prendere decisioni colla maggioranza dei voti, per ciò che concerne diversi punti riguardanti l'applicazione del trattato (si veda più innanzi p. 1191 e seguenti).

Accanto alle cinque grandi potenze, quattro altri Stati sono rappresentati nel Consiglio. Con ciò il Patto non ha punto istituito una seconda categoria di privilegiati, poichè l'Assemblea può designare altri Stati, liberamente e quando le piaccia. Nessun Stato ha maggiori diritti d'un altro d'essere designato. Questa organizzazione non può per altro essere considerata come una offesa al principio dell'uguaglianza degli Stati, essendo manifestamente impossibile che tutti siano rappresentati nel Consiglio.

Principio dell'uguaglianza degli Stati.

La differenza del Consiglio, l'Assemblea è ordinata esclusivamente sulla base del principio dell'uguaglianza degli Stati. Ogni Stato, grande o piccolo, ha un diritto di voto identico, eccettuata soltanto l'Inghilterra che è rappresentata come impero e i cui quattro *Dominioni* e l'impero indiano hanno ciascuno un voto. Tuttavia l'uguaglianza ammessa per l'Assemblea non compensa, per gli Stati piccoli o medi, l'inferiorità della loro situazione nel Consiglio. Poichè il Consiglio, nell'ordinamento attuale, è l'organo indisautibilmente più importante della Società delle nazioni. Il Consiglio, per principio, ha le stesse competenze dell'Assemblea; ma non ha per nulla, di fronte ad essa, la situazione subordinata d'un potere esecutivo, a mo' d'esempio, nella

dipendenza dal Corpo legislativo. Il modo, vago e incompleto, con cui è tracciato il limite tra la competenza del Consiglio e quella dell'Assemblea, e tale da assicurare la preponderanza al Consiglio, meno numeroso, più facilmente riunito, e nel quale le grandi potenze hanno la maggioranza. E' sgraziatamente rimasto un pio desiderio la proposta della Svizzera *), di stabilire nettamente le attribuzioni del Consiglio e quelle dell'Assemblea e d'affidare a quest'ultima, in particolare, l'incarico d'assicurare lo sviluppo internazionale.

Qualunque sia l'importanza che la Svizzera debba attribuire al fatto di non essere trattata come membro d'una categoria inferiore nella Società delle Nazioni, non si dimentichino le differenze enormi che esistono fra i diversi Stati, dal punto di vista della grandezza e della potenza politica ed economica. Un ordinamento che voglia vivere, non deve essere in discordanza troppo accentuata con fatti importanti. Essa deve pertanto stabilire un rapporto conveniente fra l'influenza effettiva d'uno Stato e la sua situazione giuridica. Indubbiamente, sarebbe riuscito più grato agli Stati piccoli e medi, che il Patto prendesse come base non già la qualità stessa di grande potenza, ma piuttosto, come l'avea fatto il progetto preliminare svizzero, l'estensione degli obblighi assunti da ciascuno a favore dell'insieme e il numero della sua popolazione. Tuttavia non giova a nulla incagliarsi nella forma quand'essa, in realtà, non è che l'espressione di fatti ineluttabili e non compromette l'ideale verso cui si tende.

Le grandi potenze rappresentate in modo permanente nel Consiglio non possono, per questo, far violenza agli altri Stati. La loro situazione è essenzialmente negativa, in questo senso, che nulla può esser fatto senza il loro consenso. Ed a ciò, sta la ragione, che il fatto che una delle grandi potenze possa essere messa sotto tutela è politicamente inammissibile, sebbene in diritto ciò sia concepibile; una tale situazione potrebbe mettere in pericolo l'esistenza stessa della Società delle nazioni, sino al momento almeno ch'essa non si sia definitivamente consolidata.

*) Allegati II, 9.

Il privilegio concesso ad alcune grandi potenze sarebbe per altro inaccettabile, se dovesse manifestarsi nel campo della giurisdizione, la quale dev'essere indipendente per principio, ovvero se dal campo delle disposizioni d'organizzazione dovesse passare in quello del diritto internazionale materiale. Nella sua forma attuale, il Patto non contiene nulla di ciò. Non vi è nessuna ragione d'ammettere che si possa generalizzare la applicazione delle disposizioni per le quali il trattato, a mo' d'esempio, impone alla Germania, in materia di comunicazioni per terra e per mare, obblighi i quali non hanno per nulla corrispettivi diritti di fronte agli altri contraenti. Tali disposizioni, d'altronde, non hanno in parte che un valore provvisorio (art. 378 del trattato).

Società dei
governi o
dei popoli.

Una delle critiche principali rivolte al Patto consiste a dire ch'esso crea, non già una Società di nazioni, ma una semplice alleanza di governi. Si vorrebbe che l'influenza preponderante appartenesse a delegazioni parlamentari o popolari, e non a ministri od a plenipotenziari. La Società delle nazioni dovrebbe essere più democratica.

Gravissime difficoltà pratiche s'oppongono all'attuazione immediata di questa idea. L'attitudine d'uno Stato nella Società delle nazioni dipende dalla politica estera di questo Stato.

Ora, è evidente che questa politica debba avere un'unità di direzione. E' difficile che un parlamento invii rappresentanti perchè siedano nei consigli della Società delle nazioni, e dia istruzioni ai suoi delegati, se poi è il governo che dirige le relazioni internazionali nel modo ordinario. In cambio, nessuna disposizione del Patto impedisce che i mandatari degli Stati siano nominati dai parlamenti, se in alcuni paesi la costituzione conferisce questo potere alla rappresentanza popolare. Il Patto parla unicamente di Stati, non di governi. Parte però dall'idea che i rappresentanti degli Stati nel Consiglio devono essere i capi responsabili della loro politica. Poichè, solo a questa condizione, il Consiglio potrà veramente personificare la volontà politica effettiva ed esecutiva degli Stati. Se l'entrata nella Società delle nazioni dovesse accompagnarsi d'una modificazione completa dell'ordine sta-

bilito dal diritto costituzionale d'ogni Stato, per quanto riguarda gli organi competenti nella direzione della politica estera, sarebbe impossibile che il Patto venisse accettato fra breve tempo.

Nella Società delle nazioni, allato d'un Consiglio di rappresentanti dei governi, si poteva ancora concepire l'esistenza d'un'assemblea di delegati dei parlamenti. Dopo aver esaminata quest'idea, la commissione consultiva svizzera l'ha provvisoriamente lasciata cadere. Una rappresentanza popolare propriamente detta, rappresentanza non degli Stati ma dei partiti (classi, nazionalità, gruppi d'interessi, ecc.) suppone altresì l'esistenza d'un governo della Società delle nazioni, indipendente dai diversi Stati membri della Società. Il parlamento federale non può riposare sopra una base unitaria, sino a tanto che l'organo esecutivo è un consiglio federativo. Ora, per la Società delle nazioni, è affatto impossibile immaginare un governo centralizzato. I governi di Stati sino ad oggi perfettamente indipendenti, e soprattutto quelli delle grandi potenze, non si lascerebbero per certo eliminare. Pure ammettendo che a ciò consentissero al momento della formazione della Società, si dovrebbero poi temere divergenze, pressoché inevitabili, tra i loro rappresentanti e quelli dei popoli. Tali divergenze avrebbero per effetto di paralizzare la collettività. Non ci si deve infine nascondere le difficoltà che impedirebbero a un parlamento troppo numeroso, composto dai delegati degli Stati più diversi, di spiegare una feconda attività.

Rappresen-
tanza dei
Parlamenti.

Il modo migliore e il più semplice per democratizzare la Società delle nazioni, consiste nel cominciare a rendere veramente democratica la politica, e non solo la politica estera d'ogni Stato. Ciò vuol dir forse che si debba abbandonare l'idea d'introdurre principi più democratici nell'ordinamento della Società delle nazioni? Per nulla affatto; ma non si devono dimenticare le realtà. La convenzione relativa all'ordinamento internazionale del lavoro, mediante la rappresentanza degli interessi operai e patronali di essa prevede, è, in questo senso, un tentativo che potrebbe essere allargato e generalizzato (cf. p. 1220 e seguenti).

Si è anche fatto l'appunto alle trattative di pace ed a quelle che hanno avuto per termine l'accettazione

del Patto d'aver rivestito un carattere antidemocratico. Non si dimentichi però che i negoziati s'appoggiavano sia su forti maggioranze parlamentari, cioè, indirettamente sul suffragio universale, sia su elezioni plebiscitarie. Anche sotto un regime democratico, è necessario che alcuni uomini s'assumano grandi responsabilità, soprattutto in materia di politica internazionale poiché la collaborazione dei parlamenti non è sempre possibile nelle trattative delicate.

Principio della
pubblicità.

Chi rimprovera al Patto d'esser poco democratico nella sua forma attuale, trascura, su questo punto, un fattore importante. La pubblicità garantita dalla procedura di mediazione, prevista all'articolo XV, assicura ai popoli la possibilità d'esprimere la loro opinione sui conflitti che sorgono tra i governi, e li protegge contro il pericolo d'essere messi dinanzi a fatti compiuti. L'articolo XVIII, secondo il quale, trattati segreti non avranno, per l'avvenire, forza coercitiva, limita sensibilmente il campo della politica segreta e dà vita ad un postulato della democrazia, il quale, recentemente ancora, veniva riguardata come un'utopia. Se i popoli, e soprattutto i partiti politici consentono ad interessarsi più che per il passato, di politica internazionale, la Società delle nazioni offre loro la possibilità di farsi intendere a tempo, nelle situazioni difficili e intorno ad alleanze pericolose.

Indipendenza
della Società delle
nazioni.

Se è vero che la Società delle nazioni non segue che molto imperfettamente il principio dell'uguaglianza degli Stati, e se il Patto stesso non prevede nessun intervento diretto delle rappresentanze popolari e dei popoli, l'indipendenza di questi, ne soffre, di fatto, ben poco; ciò, in verità, a detrimento della solidità e dell'efficacia della Società medesima. Si deve riconoscere che anche nel caso in cui la Società delle nazioni si accostasse, per la sua organizzazione e per i suoi obblighi, al tipo d'uno Stato democratico, cioè d'uno Stato federativo, come noi intendiamo quest'espressione, l'indipendenza dei suoi membri dovrebbe essere limitata.

L'indipendenza degli Stati membri della Società è protetta essenzialmente dai principi seguenti, consacrati dal Patto:

1. Tutte le decisioni che impongano obblighi agli Stati membri della Società, devono essere prese alla unanimità. Ogni Stato poi, che non sia rappresentato al Consiglio, è invitato a delegarvi un rappresentante per l'esame delle questioni che l'interessano, e gode pertanto del diritto di veto (art. IV e V).

2. In caso di revisione del Patto, ogni Stato che non accetta la revisione votata dalla maggioranza, può uscire dalla Società. Ogni obbligo nuovo risulta quindi dal libero consenso dello Stato che l'assume. Viene così protetto il principio contrattuale.

3. Ogni Stato membro della Società delle nazioni può recedere da essa, con un preavviso di due anni (art. I).

4. La Società delle nazioni non s'occupa degli affari che sono esclusivamente di giurisdizione interna degli Stati (art. XV, § 8).

L'obbligo più importante che derivi dal Patto per i membri della Società, è quello di partecipare all'applicazione delle misure destinate a reprimere le guerre proibite. Su questo punto, il mantenimento della sua neutralità assicura alla Svizzera una situazione speciale (cf. più innanzi pag. 1158 e segg.). Altro dovere importante che la Società delle nazioni impone ai suoi membri, è quello di rinunciare, entro dati limiti, a ricorrere alla forza per tutelare i propri interessi. Ciò non è se non la consacrazione formale d'una politica che è l'espressione d'un principio dalla Svizzera eretto a massima di Stato: il ricorso alla guerra in caso solamente di legittima difesa contro un attacco, ovvero, qualora tutti i tentativi d'accomodamento siano stati fatti inutilmente, come mezzo ultimo di protezione del diritto e d'interessi vitali.

La questione di sapere chi fisserà gli obblighi da imporsi agli Stati membri della Società, è risolta dal Patto nel caso d'un conflitto tra due o diversi Stati, ma non nel caso in cui vi fosse divergenze d'opinioni tra uno Stato e un organo della Società, per esempio, il Consiglio. Siccome le relazioni create dal Patto sono d'ordine essenzialmente contrattuale, non s'ammette che alcuni Stati membri imponga ad altri una determinata interpretazione dello stesso. Di fatto, però,

uno Stato non potrà punto sottrarsi all'effetto d'una decisione presa dal Consiglio unanime; quest'ultimo invocherà eventualmente l'articolo XVI, ultimo capoverso, per pronunciare l'esclusione d'uno Stato che non si conformasse alle disposizioni del Patto.

Compiti positivi della Società delle nazioni

La maggior parte dei fautori dell'idea della Società delle nazioni riconoscono che se essa non ha altro scopo che la soluzione dei conflitti internazionali, non può essere certo un vero organismo vivente, nè acquistare l'autorità necessaria. La Società delle nazioni deve diventare il centro della vita internazionale, nel senso giuridico dell'espressione, e, mediante la sua attività positiva, imporsi ai popoli come un fattore d'unione e di conciliazione. Questo scopo, il Patto cerca di raggiungerlo, soprattutto nel campo della previdenza sociale. Vero è che, nella sua forma attuale, esso manca essenzialmente di forza coercitiva e si limita a stabilire principi d'azione (art. XXIII).

Tuttavia, su un punto, l'opera è iniziata. E' stata elaborata una convenzione che crea un organismo permanente per l'ordinamento internazionale del lavoro: quella ha un valore essenziale d'organizzazione, e ad essa aderiranno tutti gli Stati membri della Società delle nazioni, il che costituisce un progresso notevole effettuato in tale campo, e un complemento prezioso del Patto *). All'incontro, sono insufficienti le regole stabilite per ciò che riguarda la questione importantissima delle comunicazioni internazionali. Si dovrebbe, in ogni caso, assicurare agli Stati la libertà di transito. E' prevista l'elaborazione d'una convenzione generale, ma non è ancora certo che questo lavoro possa essere condotto a termine (art. XXIII, c).

Protezione delle minoranze e diritto d'auto-decisione.

Un'altra lacuna del Patto risulta dalla mancanza di disposizioni che proteggano i diritti civili e politici, in particolar modo quelli delle minoranze linguistiche e confessionali. L'oppressione di queste minoranze è appunto stata, durante questi ultimi anni, una delle principali cause della guerra. Una limitazione degli Stati, basata strettamente su caratteri etnici, non essendo nè possibile, nè sempre giustificata e opportuna, il

*) Allegati VI.

pericolo di conflitti di questo genere sussisterà sempre, qualora ogni Stato non segua una politica veramente liberale a riguardo di tali minoranze. La questione del diritto d'autodecisione conduce ben più lungi che non quella della protezione delle minoranze. S'intende per diritto d'autodecisione, la facoltà che i gruppi omogenei devono avere di decidere se essi vogliono costituire un organismo politico indipendente, ovvero unirsi ad uno Stato diverso da quello di cui fanno parte.

Questi problemi sono stati studiati con diligenza dalla commissione consultiva svizzera. Sebbene unanime, la commissione non ha stimato dovere inserire nel suo disegno di Patto, disposizioni che impongano ai membri della Società obblighi immediati. Essa s'è limitata a formulare nel preambolo una solenne dichiarazione. Esaminando la questione ci si convince sempre più della difficoltà di trovare, per esprimere un tal principio, la cui giustizia è incontestabile, una formola concreta, adattata a tutte le situazioni e che sia politicamente applicabile.

Ciò che gli uni riguardano come una manchevolezza del Patto — l'imprecisione e il carattere non obbligatorio di molte delle sue disposizioni — per altri è il suo pregio maggiore. La Società delle nazioni è un organismo che va formandosi. L'esperienza gli darà forza e sviluppo. Non si deve quindi inceppare senza ragione questo sviluppo, mediante disposizioni che sarebbe difficile modificare. Ogni inutile aggiunta di regola non avrebbe avuto per effetto che di rendere gli accordi più difficili e compromesso pertanto il conseguimento dello scopo essenziale: gettare i fondamenti necessari, sulle cui basi si possa edificare una Società delle nazioni che risponda al suo fine. Questo metodo essenzialmente empirico, che, per l'avvenire della Società delle nazioni, fonde ogni speranza nell'esperienza acquistata man mano, piuttosto che nella logica d'un sistema effettuato immediatamente, risponde senza dubbio alle concezioni degli uomini di Stato inglesi e americani, la cui autorità sembra esser stata particolarmente grande nell'elaborazione del Patto. Applaudirà ad un tal metodo chi conosce le esigenze della politica pratica. La Svizzera ha tanto meno da diffidare in quanto gli uomini di Stato che la preconizzarono,

Carattere generale del Patto della Società delle nazioni.

soprattutto il Presidente Wilson, il colonnello House e Lord Robert Cecil hanno dato al nostro paese ripetute prove della loro benevolenza.

III. Neutralità e Società delle Nazioni.

La neutralità
svizzera.

Da quattrocento anni, la neutralità è l'attitudine tradizionale della Svizzera. Da un secolo, essa è stata formalmente riconosciuta dalla maggior parte di quegli Stati che ci interessano in ispecial modo. Il popolo svizzero vede nella neutralità la base della sua indipendenza e della sua sicurezza. Gli svizzeri, infine, da gran tempo, sono usi a studiare i problemi della politica estera dal punto di vista della neutralità.

Pertanto, il fatto nuovo della Società delle nazioni modifica le basi della situazione internaz. della Svizzera ben più profondamente che non avvenga per alcun altro paese. Non solamente, la partecipazione o la non partecipazione ad una guerra hanno per pochi popoli o Stati la stessa importanza vitale che per il nostro paese, ma, inoltre, nessuno Stato seguì mai, su questo punto, una politica sì invariabile come la Svizzera. Mettersi in una via nuova, per quanto concerne la politica estera, significa per essa romperla con un lungo passato, il che può cambiare profondamente le sue sorti. Alla Svizzera sta a cuore la sua neutralità, non solamente per ispirito di conservazione, bensì ancora perchè essa è conscia di servire in tale guisa ad interessi superiori.

E' innegabile che dal punto di vista della logica e della ragione pura, *neutralità e Società delle nazioni* son due nozioni che s'escludono a vicenda. Neutralità significa, mantenimento della pace mediante la non partecipazione alle contese altrui. La Società delle nazioni invece mira ad assicurare la pace coll'aiuto solidale dei suoi membri. All'ora in cui tanti popoli hanno sacrificato tutto ad una causa che essi ritenevano giusta, la neutralità incontra spesso una mancanza di comprensione assai naturale. Essa si condanna come un'attitudine d'indifferenza di fronte ad una causa, che è quella della giustizia. Tuttavia, la neutralità, come la Svizzera l'ha praticata, non ha nulla di comune con quella dettata esclusivamente da ragioni d'oppor-

tunità. Essendo una politica di principio, essa è permanente e la sicurezza assoluta che ispira intorno a sé, le danno un carattere particolare. Lo Stato perpetuamente neutro, rinunzia alla possibilità di trar vantaggi nell'ora propizia, da un'imprevista partecipazione alla guerra. Non è indifferente, tende invece ad essere imparziale.

Il Patto ha creato compromessi, per l'attuazione dell'idea della solidarietà di tutti di fronte a chiunque turbi la pace. Infatti la Società si trova dinanzi a Stati che hanno bisogni disparatissimi e la cui volontà e capacità di proteggere l'ordine giuridico stabilito da essa, non sono punto uguali. L'America rivendica uno Statuto particolare e conserva la dottrina di Monroe. Indi vi sono Stati che riguardano come insufficienti le garanzie che il Patto dà alla pace e non intendono rinunciare alla sicurezza speciale procurata loro da alleanze difensive. La guerra stessa, causa efficiente della neutralità, non è assolutamente proscritta.

Dal lato della Svizzera, non v'è dunque nulla di incomprendibile nè d'ingiustificato nel non risolversi a sacrificare una antica istituzione, sino a che le condizioni della politica antica non sian state sostituite da una situazione integralmente nuova. Non per egoismo, ma per istinto di conservazione, la Svizzera si domanda quali siano i pericoli ai quali l'esporrebbe una partecipazione incondizionata alle azioni della comunità contro uno Stato che abbia turbato la pace. La cooperazione d'un paese piccolo come la Svizzera, allora solamente potrebbe avere qualche importanza, quando la lotta scoppiasse tra i suoi vicini. Parteciparvi, per la Svizzera vale la prospettiva quasi certa, di vedere l'intero suo territorio servire come campo di battaglia. Questo pericolo, è tanto maggiore in quanto l'azione collettiva non comincerà se non dopo che lo Stato violatore del Patto avrà attaccato. E un tale attacco, uno Stato isolato non lo tenterà che se spera assicurarsi la superiorità con un'azione rapida e senza riguardi. La Svizzera, circondata da altre potenze ed avente un piccolo territorio, dove per altro la vita economica è assai sviluppata, se si trovasse implicata in una guerra moderna, avrebbe da temere più che ogni altro paese del mondo di venir completamente annien-

L'interesse speciale della Svizzera al mantenimento della sua neutralità.

tata. Quindi la sua forte avversione per una politica che potrebbe, in qualsiasi modo, coinvolgerla in una guerra, alla quale i suoi interessi vitali non l'obbligano a partecipare.

Giustificazione del punto di vista svizzero.

Vero è che il conflitto terminato or ora ha mostrato che la guerra, insomma, interessa tutti gli Stati, perchè tutti possono esser travolti e perchè scuote le basi del diritto delle genti, comune a tutti gli Stati. Il che giustifica l'affermazione della solidarietà di tutti e l'idea stessa della Società delle nazioni. Ma la solidarietà non implica per nulla un'egual cooperazione di tutti gli Stati. Voler sottoporre tutti, meccanicamente, ad una stessa legge, condurrebbe alle più gravi ingiustizie, date le differenze grandi, che, di fatto, esistono tra loro.

Neppure da una lunga guerra, un grande Stato può essere completamente annientato. Molti Stati, per trovarsi lontani dai punti minacciati dai conflitti politici, o grazie alla loro situazione eccentrica, alla periferia del continente, sono esposti meno d'altri al pericolo di divenire teatro della guerra. Quand'anche partecipino attivamente ad una campagna, questa non può recar loro gravi danni. All'incontro, un paese come la Svizzera, sito nel centro del continente, dovrebbe sacrificare, ad un tratto, tutto il suo territorio e la sua popolazione, e ciò anche senza prendere parte attiva alle operazioni. Basterebbe, per correr quest'alea, ch'esso dovesse riconoscere alle truppe d'esecuzione un diritto di passaggio attraverso il suo territorio. Anche conservando la sua neutralità, un paese quale la Svizzera corre rischi maggiori, che non altri Stati, i quali abbian sacrificato la loro alla Società delle nazioni. Per ciò appunto, la Svizzera, domandando di rimaner neutra, non ha per nulla manifestato un'esigenza ingiusta, nè preteso una situazione privilegiata. Essa non ha chiesto che una giusta ripartizione dei rischi e dei sacrifici.

Necessità di una neutralità permanente.

Il mantenimento della neutralità della Svizzera era inoltre necessario poichè la Società delle nazioni non esclude assolutamente la guerra, e la neutralità conserva quindi tutto il suo valore nei casi in cui non si tratti dell'azione collettiva prevista dall'articolo XVI del Patto. Sarebbe difficile concepire come la Svizzera

possa mantenere la sua neutralità perpetua a riguardo di certe guerre, per abbandonarla di fronte ad altre. E' bensì vero che le azioni collettive sono nell'interesse superiore di tutti e si posson considerare come misure di polizia. Pure esteriormente queste azioni avranno l'aspetto d'una guerra ordinaria, e ben si può prevedere che, in certi casi, ci si dovrà domandare se si è in presenza d'una guerra tollerata ovvero d'una guerra fatta in violazione del Patto. Ora, la neutralità perpetua, come è stata riconosciuta nel 1815, non ha forza — non pure per la Svizzera, ma anche per altri Stati — se non alla condizione d'esser mantenuta in tutti i casi, sicchè essa sia un fattore assolutamente sicuro in ogni calcolo strategico.

Nel suo Memorandum dell'8 febbraio 1919 sulla neutralità svizzera, *) il Consiglio federale indicava le ragioni di convenienza che militano in favore del mantenimento della neutralità. Gli interessi generali di cui fa parola, dovrebbero esser garantiti dall'esistenza d'un territorio neutro e inviolabile, sia pur anche nel caso d'una guerra mossa dalla Società delle nazioni ad uno Stato ribelle. Da questo punto di vista ancora, la neutralità perpetua è conforme, non solo agli interessi della Svizzera, ma a quelli dell'Europa e dell'umanità in generale.

Se, dunque, il mantenimento della neutralità nella Società delle nazioni può esser considerato quale una infrazione della logica, desso, è però, di fatto, pienamente giustificato. Come tutti gli organismi politici, la Società delle nazioni, non è un sistema basato unicamente sovra principi astratti. Essa è invece condizionata dalle particolarità storiche e geografiche dei suoi membri e rappresenta un compromesso tra l'idea d'un completo ordinamento pacifico e le contingenze politiche dell'ora presente.

Pur prescindendo dalle ragioni di cui s'è fatto parola, il Consiglio federale aveva, per altri motivi, l'obbligo di fare tutti i suoi sforzi per salvare il principio della neutralità elvetica. La Società delle nazioni è destinata a conglobare tutti o quasi tutti gli Stati.

Attitudine del Consiglio federale di fronte alla questione della neutralità.

*) Allegati III, 13.

Non entrandovi si corre l'alea di rimanere isolati. Non è giusto paragonarla ad una qualsiasi alleanza, o ad un'unione internazionale senza carattere politico, alla quale si può aderire senza grandi esitazioni. Essa tende ad essere una nuova organizzazione del mondo, di cui la Svizzera, per principio, deve far parte. Sarebbe stata un'alternativa dolorosa per il popolo svizzero, quella di dover scegliere tra la sua neutralità e la Società delle nazioni. Se questa scelta gli fosse stata imposta, difficilmente avrebbe presa la risoluzione d'abbandonare una politica antica e che ha fatto le sue prove, per un'idea, grande, senza dubbio, ma nuova e forse, agli occhi di molti, d'origine straniera. Il Consiglio federale non poteva permettere che le cose arrivassero a quel punto. La costituzione lo obbliga, non solo a garantire la neutralità della Svizzera, in caso di guerra, bensì ancora ad orientare tutta la sua politica secondo un tale principio.

Dopo una discussione approfondita, la commissione consultiva, nella sua sessione del gennaio 1919, s'è dichiarata, quasi unanime, a favore del mantenimento della neutralità nella Società delle nazioni, e ciò, partendo dal suo progetto preliminare che prevede un organismo infinitamente più sviluppato di quello che ci sta oggi dinanzi. La ragione decisiva per questa commissione, è stato l'interesse superiore che giustifica l'esistenza di Stati costantemente pacifici, i quali possano, come Basilea, Sciaffusa ed Appenzello nell'antica Confederazione, servire da mediatori. S'è pure tenuto calcolo della necessità di ripartire equamente tra gli Stati membri, i rischi che derivano dall'esistenza stessa della Società delle nazioni.

Il Consiglio federale non ignorava che il riconoscimento della neutralità perpetua della Svizzera nella Società delle nazioni incontrerebbe gravi difficoltà e che, presso i belligeranti, l'idea stessa della neutralità era in disfavore e spesso mal compresa. Nondimeno rivolse a tutti gli Stati il suo Memorandum dell'8 febbraio 1919, prevenendo così ogni malinteso atto a far credere che la Svizzera fosse disposta a sacrificare la sua politica tradizionale. I rappresentanti diplomatici del nostro paese e altre capaci persone — a cui il Consiglio federale aveva affidato la missione di fiducia di difendere gli interessi svizzeri a Parigi. — non

hanno trascurato nulla per far comprendere l'attitudine particolare della Svizzera. Fu un compito difficile e ingrato di fronte allo straniero.

Dinanzi alle resistenze vivissime, e d'altronde abbastanza spiegabili, che incontrava il riconoscimento della neutralità, la Svizzera — che sino ad oggi ha sempre preso, comè Stato neutro, una posizione affatto particolare, fondata su eccezionali considerazioni storiche e giuridiche — non poteva far altro che ottenere il mantenimento della sua propria neutralità; essa doveva rinunciare ad assicurare una missione speciale all'insieme degli Stati neutri considerati come tali.

Alla conferenza del 21 marzo 1919, la Svizzera non fece alcuna proposta relativa alla neutralità. Essa si limitò a ricordare l'invio del suo Memorandum. In cambio, il capo del Dipartimento politico, che si trovava allora a Parigi, s'intrattenne sulla questione della neutralità, con alcuni uomini di Stato dirigenti. Molti fra loro si mostrarono disposti a tener conto della nostra situazione speciale. Dall'altro lato, le dichiarazioni fatte alla conferenza dei neutri, non permettevano punto di dubitare che i principali autori del Patto non considerassero l'accettazione degli obblighi derivanti dall'articolo XVI, comè un elemento essenziale del nuovo ordinamento. La libera decisione degli Stati membri non poteva valere che per ciò che riguarda la partecipazione attiva agli interventi militari. Non era però ammissibile che non si facesse nessuna distinzione fra la situazione essenzialmente diversa della Società, osteggiata dallo Stato ribelle e quella dello Stato stesso. Ciò avrebbe equivalso alla negazione del principio stesso della Società delle nazioni. I nostri delegati seppero pure che in certi ambienti militari si dava molta importanza alla possibilità, per le truppe di esecuzione, di attraversare il territorio di qualsiasi Stato socio e che il territorio svizzero a tale proposito, veniva preso in considerazione.

Per questo motivo, il Consiglio federale stimò opportuno di delegare a Parigi due ufficiali superiori dello stato maggiore generale, incaricandoli d'esporre le ragioni d'ordine militare che, tanto dal punto di vista svizzero come da quello della Società delle nazioni, militano in favore del mantenimento della neu-

Trattative riguardanti la neutralità.

tralità del nostro paese. Più tardi si abbandonò per la Svizzera l'obbligo d'un diritto di transito.

Durante i colloqui e le trattative che ebbero luogo a Parigi, dalla metà di gennaio a mezzo maggio, molti modi s'escogitarono per far riconoscere la situazione speciale della Svizzera, perpetuamente neutra. La speranza d'ottenere questo riconoscimento, nel senso del progetto svizzero, in correlazione coll'attribuzione della sede della Società, rimase senza effetto. Secondo il testo definitivo del Patto, la Svizzera non poteva fare alcuna riserva entrando nella Società delle nazioni. All'incontro, l'articolo XXI del Patto, permetteva di far riconoscere che la neutralità è un impegno per la protezione dello stato di pace. Quell'articolo dichiara che tali impegni non sono incompatibili con nessuna disposizione del Patto. Cita a mo' d'esempio « i trattati d'arbitrato e le intese regionali, come pure la dottrina di Monroe ». E' incontestabile che i trattati del 1815, e soprattutto l'Atto del 20 novembre riguardante la nostra neutralità, rappresentano a un alto grado un « impegno pel mantenimento della pace » il quale, a tenor dell'articolo XXI, può sussistere nella Società delle nazioni.

I delegati svizzeri esposero questo modo di vedere a Wilson, presidente della Commissione della Società delle nazioni, e il sig. Ador, presidente della Confederazione, durante il suo secondo soggiorno a Parigi (dal 28 aprile al 31 maggio 1919), ebbe la soddisfazione di convincere molti fra gli uomini di Stato più competenti.

Riconoscimento della neutralità nel trattato di pace.

Rimaneva ancora da superare una difficoltà gravissima: sotto che forma la neutralità svizzera potrebbe essere riconosciuta, in modo che essa vincoli sia gli Stati membri della Società, sia quelli che non entrarono a farvi parte? Il trattato di pace, di cui il Patto del 28 aprile forma la prima parte, offerse la base desiderata. L'occasione di fare accettare questa soluzione fu data dal governo francese, allorchando manifestò il desiderio di fare iscrivere nel trattato di pace che la questione delle zone della Savoia, oggetto delle disposizioni dei trattati del 1815, doveva essere regolata, mediante trattative, dalla Francia e dalla Svizzera. I negoziati relativi alla soppressione della

zona neutra del Faucigny, del Chablais e di quelle concernenti il regime delle zone franche della Savoia e del paese di Gex saranno oggetto d'uno speciale messaggio alle Camere. Ora basti ricordare che l'articolo 435 del trattato di pace *) riguardante questi problemi ammette la neutralità svizzera, come essa è stata riconosciuta dai trattati del 1815, specialmente dall'Atto del 20 novembre, e dichiara ch'essa costituisce un'impegno internazionale per il mantenimento della pace.

Ciò rappresenta da un lato, il riconoscimento della neutralità svizzera da parte degli Stati firmatari del trattato di pace, riconoscimento indipendente dall'adesione della Svizzera alla Società delle nazioni, e dall'altro un'interpretazione autentica dell'articolo XXI del Patto. La Svizzera potrà pertanto, senza fare riserve, entrare nella Società delle nazioni colla sua neutralità, in virtù degli articoli XXII del Patto e 435 del trattato di pace.

Ben si può vedere in questo, un'ottima soluzione del problema e una prova che i rappresentanti delle potenze alla Conferenza di Parigi, in particolare il Presidente Poincaré, Clemenceau, Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica francese, e Orlando, che allora era il capo del governo italiano, hanno compreso la situazione speciale e la missione storica del nostro paese.

Ammettendo che la Svizzera entri nella Società delle nazioni come Stato perpetuamente neutro, d'un tratto, ci si trova di fronte alle due questioni seguenti: il fatto d'esser membro della Società delle nazioni influirà sulla neutralità e sulla politica generale della Svizzera? Se sì, in che modo? Una neutralità perpetua è dessa incompatibile coll'adesione alla Società delle nazioni?

**Società delle
nazioni e
neutralità
perpetua.**

Queste questioni devono essere studiate e vi si deve rispondere colla maggiore oggettività e colla più intera franchezza. Non bisogna però dimenticare che il diritto delle genti cambia, come tutte le parti del diritto e che oggi, più che mai, le forme della vita dei popoli sono in via d'evoluzione. Se la neutralità

*) Allegati III, 14.

consistesse non solo nel non partecipare alle guerre degli altri Stati, bensì anche nel rinunciare ad una qualsiasi distinzione tra belligeranti, in ragione del valore della causa loro, certo è che, Società delle nazioni e neutralità sarebbero due nozioni inconciliabili. Ma una tale neutralità mancherebbe di base morale. Essa infatti poggierebbe sul principio che gli Stati non sono soggetti alla legge etica del bene e del male e che i conflitti sorgenti tra loro sono unicamente una questione di forza, essendone esclusa ogni nozione di giustizia e d'equità; ovvero l'attitudine di imparzialità assoluta adottata di fronte alle due parti non sarebbe che l'espressione della debolezza e della paura. Se si deve confessare che nella genesi e nello sviluppo della neutralità svizzera, il sentimento della nostra mancanza d'unità interna — nato dalle guerre confessionali e dalle guerre di nazionalità del passato — ha avuto gran parte, il popolo svizzero non ammetterebbe mai che la sua neutralità lo condanni a una politica d'indifferenza e ad un'attitudine di timore.

Ciò che sino ad oggi, per gli Stati neutri e in particolare per la Svizzera, ha escluso la possibilità di fare, eventualmente, certe distinzioni tra i belligeranti, gli è che il diritto delle genti lasciava a ogni Stato un'intera libertà di decisione sulla pace e sulla guerra. D'altronde, le cause storiche delle controversie internazionali sono, per lo più, sì complesse che i contemporanei non si trovano in condizione di poter pronunciare, con perfetta imparzialità, un giudizio generale sovra di esse. Quindi, sino ad oggi, la possibilità, e anche la necessità d'una neutralità incondizionata. Ciò è particolarmente vero per un paese il quale, come il nostro, consideri la neutralità come una massima di Stato.

La Società delle nazioni mira a creare una situazione affatto nuova. Essa non istituisce ancora un tribunale imparziale colla missione di risolvere tutte le controversie internazionali, e di cui la Società stessa debba far eseguire le sentenze; proscrive però dal campo della politica internazionale gli atti di violenza più pericolosi per la comunità. Essa proibisce agli Stati di muover guerra prima d'aver ricorso ad una procedura che ha per iscopo la soluzione pacifica del

conflitto. Lo Stato che turba la pace ad onta delle disposizioni del Patto, si trova, per ciò stesso, nel torto, quand'anche le sue pretese non abbiano nulla d'ingiusto. Il Patto dà così agli Stati non impegnati nel conflitto, un criterio che permette loro di giudicare l'attitudine delle parti. Ecco un fatto nuovo che avrà ripercussione sulla neutralità.

Se il criterio stabilito dalla Società delle nazioni risponde alle esigenze della giustizia e garantisce gli interessi dell'umanità lo Stato neutro non rimarrà indifferente. La sua attitudine in seno alla Società, si ispirerà degli interessi della comunità, in quanto ciò si possa equamente pretendere da lui.

La delicata questione di sapere quale evoluzione subirà la neutralità nella Società delle nazioni non si presenta, se non in vista del caso pel quale la Società esigesse dai suoi membri, prestazioni incompatibili colla neutralità o che difficilmente si possano conciliare, con essa. Tali, in particolare, sono i doveri che posson derivare dalle sanzioni previste dall'articolo XVI.

Il Patto del 28 aprile 1919 non dice nulla intorno alla neutralità. Tollera però certe guerre (art. XV, al. 7, e XVIII) sia tra Stati membri della Società e Stati non soci, sia tra questi ultimi solamente. Ne deriva che, su questo punto, il diritto della neutralità, come pure gli altri principi del diritto delle genti attuale, rimangono applicabili in modo generale. Quanto a ciò sembra che non si sia mai emesso dubbio alcuno.

E' assai controversa la questione di sapere se, allorchando un conflitto per il quale la procedura dell'articolo XV è stata inutilmente osservata, degenera in una guerra, gli Stati soci non interessati debbano rimaner neutrali. Noi rispondiamo affermativamente (cfr. commento dell'art. XIV, pag. 1282 e seguenti). E' certo, in ogni modo, che ciascuno degli Stati della Società ha allora il diritto d'osservare un'assoluta neutralità. La Società delle nazioni rimarrà naturalmente neutrale di fronte a tutte le guerre tollerate dal Patto.

La neutralità deve essere considerata non solo come un diritto, ma come un dovere politico per quello Stato che accoglie la sede della Società. Senza di

La neutralità
nelle guerre
tollerate
dalla Società
delle
nazioni.

che, le contese di questo Stato potrebbero aver per effetto di costringere la Società delle nazioni a uno stato di guerra contrario alla sua volontà ed al suo statuto. Lo Stato che si è scelto per questa sede, deve essere nella possibilità di far rispettare dai belligeranti l'inviolabilità del suo territorio. Deve astenersi da ogni convenzione — tali le alleanze difensive concluse a favore d'altri Stati — in causa delle quali potrebbe trovarsi implicato nei conflitti altrui. Si sforzerà infine d'ottenere una soluzione pacifica dei litigi che lo riguardano direttamente. Quindi il suo desiderio particolare e vivissimo di veder colmate le lacune che presenta, sotto questo aspetto, il Patto della Società delle nazioni.

Gli articoli X, XI e XVII, 4 capoverso, prevedono che la Società delle nazioni deve o può prendere misure per garantire la pace del mondo, in caso di minaccia di guerra o di guerra dichiarata. Tuttavia il Patto non dice in che modo gli organi della Società dovranno allora procedere nè di quali mezzi potranno servirsi. E' però certo che allora solamente si potrà esigere dai membri della Società l'attitudine prescritta dall'articolo XVI, quando le condizioni previste da quest'articolo siano adempite. Ciò abbiamo già esposto a proposito dell'art. X (si veda p. 1145). Il diritto dei membri della Società di rimaner neutri e d'osservare anche una neutralità assoluta e senz'alcuna distinzione non può dunque essere lesa dalle misure che la Società delle nazioni intendesse prendere di fronte a conflitti armati, fatta astrazione dal caso in cui s'applicasse l'art. XVII.

La neutralità
e le azioni
collettive
della Società
delle
nazioni.

Ben diversa è la situazione nell'ipotesi d'una guerra in cui la Società delle nazioni intervenisse come tale. In quest'ipotesi, la neutralità scompare. In virtù dell'articolo XVI del Patto, lo Stato che ha turbato la pace, si trova, per ciò stesso, in istato di guerra di fronte a tutti i membri della Società.

Per i paesi nei quali la neutralità non è massima di Stato, o che non hanno contratto nessun obbligo a questo riguardo, la questione è semplice: intendono essi, diventando soci, assumersi il rischio d'essere eventualmente implicati in una guerra della Società delle nazioni? E' un problema puramente politico.

Lo stesso non regge per la Svizzera. Per essa concludere un trattato che l'obblighi ad entrare in guerra contro uno Stato il quale non l'abbia attaccata direttamente, sarebbe in contraddizione colla nozione di neutralità, come la suppone stabilita la nostra Costituzione federale, e come le potenze l'hanno formalmente riconosciuta nel 1815.

Si potrebbe però obiettare che le azioni collettive della Società non interessano la neutralità, nel senso tradizionale della voce, poichè esse non sono già guerre, come il diritto delle genti le ha sino ad oggi comprese, bensì spedizioni di polizia e di repressione, dirette dalla comunità contro rei internazionali. Tuttavia queste azioni avranno lo stesso aspetto delle guerre ordinarie e, in particolare, gli Stati che non fanno parte della Società delle nazioni non ammetterebbero una tale distinzione, affatto insostenibile dal punto di vista dell'attuale diritto delle genti. Lo stesso Stato che ha violato il Patto contesterebbe che l'azione collettiva diretta contro di lui, sia giuridicamente fondata. Per di più, l'articolo XVI parla categoricamente dello stato di guerra risultante dal fatto stesso che la pace è stata turbata.

Poichè la neutralità elvetica è stata dichiarata compatibile col Patto della Società delle nazioni, la Svizzera non dovrà assumere gli obblighi imposti agli altri membri della Società dallo stato di guerra tra questa e una nazione ribelle. In cambio, la Svizzera sarebbe naturalmente obbligata ad adempiere tutti i doveri che non riguardano la sua neutralità.

Non è cosa facile tracciare un limite fra i doveri imposti dalla neutralità e quelli che derivano dal Patto, poichè la nozione di neutralità può essere intesa in vari modi. Tuttavia essa crea certi obblighi incontestabili, tra cui, principalissimo, quello di non partecipare alle operazioni di guerra e quello di difendere l'integrità del territorio neutro. La Società delle nazioni stessa non potrebbe esigere, a tale riguardo, una attitudine diversa da uno Stato socio neutrale. Da un altro lato, il Patto impone agli Stati soci molti obblighi che non sono per nulla incompatibili colla neutralità. In questo campo non v'è dunque nessuna ragione per creare allo Stato neutro una situazione speciale.

Neutralità e
obblighi di
fronte alla
Società
delle nazioni.

Fra queste due categorie d'obblighi ve n'è una terza, intorno alla quale rimangono dubbi assai. Quanto più lata sarà l'estensione data al termine di neutralità, per quanto riguarda i doveri dello Stato neutro, tanto più verrà ristretta la libertà d'adattare la sua attitudine alle esigenze della Società delle nazioni.

Si deve cercare di tracciare, fra questi due gruppi d'obblighi, un limite, il quale permetta al neutro di aver fiducia nel rispetto della sua neutralità, senza che, per altro, l'efficacia delle azioni collettive venga soverchiamente indebolita. La migliore soluzione consisterebbe nel concludere una convenzione speciale coi diversi Stati che ci interessano da questo punto di vista. Era però impossibile stringere un tale accordo durante le trattative di pace, e non ci è dato nemmeno ora di farlo. Per adesso si tratta dunque unicamente di fissare i principî che, a nostro avviso, dovrebbero dirigere la politica svizzera di neutralità, in caso d'azione collettiva della Società delle nazioni.

La neutralità perpetua della Svizzera, essendo di carattere unico nella Società, il Patto non fissa i suoi obblighi verso le azioni d'esecuzione. L'articolo XVI, il quale parte dall'idea d'uno stato di guerra esistente fra la Società ed uno Stato che ha violato il Patto, non è, a dir vero, applicabile. Esso permette però di precisare, per deduzione, la situazione giuridica d'un neutro. L'opposizione collettiva a certe forme di guerra è uno degli scopi principali del Patto di Parigi. Lo Stato neutro che entra nella Società deve aiutare gli altri membri in questo compito, per quanto la sua neutralità glielo permetta. E' un dovere di fedeltà, un obbligo che deve essere riconosciuto come insito alla natura delle cose, quand'anche esso non sia l'oggetto d'alcuna disposizione contrattuale.

Prima di passare all'essenza della neutralità, elucidiamo un'altra questione preliminare. L'attitudine che la Svizzera deve osservare, nella sua qualità di Stato perpetuamente neutro, è fissata dal senso che si attribuiva nel 1815 alla voce, neutralità, ovvero da ciò che questa neutralità è diventata per l'attuale diritto delle genti? Quest'ultima interpretazione è la giusta. L'Atto del 20 novembre 1815 non parla che di neutralità, senza precisare il valore del termine. Le potenze

Portata del
l'Atto del
20 novem-
bre 1815.

firmatarie non avevano in vista che la situazione militare del nostro paese, nel caso d'una guerra che ne mettesse alle prese i vicini. Ma non si deve inferire che, con ciò, la neutralità svizzera è stata fissata per tutti i tempi. Ad una data epoca non può esservi che una sola specie di neutralità, la quale è la somma dei diritti e degli obblighi reciproci dei neutri e dei belligeranti. Nei secoli XVII e XVIII si sono considerate come compatibili colla neutralità, cose che oggi sembrerebbero con essa affatto inconciliabili. La neutralità perpetua della Svizzera, come principio del diritto delle genti, è una nozione il cui valore essenziale cambia nell'istesso tempo che il diritto della neutralità.

Chi voglia emettere un giudizio giusto sul valore della neutralità ed investigare sino a qual punto essa è conciliabile cogli obblighi imposti ai suoi membri dalla Società delle nazioni, deve anzitutto distinguere tra *neutralità* e *politica di neutralità*. La neutralità è l'insieme dei diritti e doveri internazionali che sono inerenti allo stato di neutralità. La politica di neutralità è l'attitudine d'uno Stato neutro negli affari che non sono regolati dal diritto della neutralità, ma sui quali però la neutralità influisce assai, indirettamente. Uno Stato perpetuamente neutro, come la Svizzera, ha un interesse particolare ad assicurarsi, colla sua politica, il diritto al rispetto della neutralità ed a guadagnarsi inoltre la fiducia generale. Questo Stato s'asterrà pertanto da certi atti, quand'anche il diritto puro non glie li vieti. La politica di neutralità, appunto perchè essa dipende dalla libera volontà del neutro, è una questione di apprezzamento politico, e la libertà dello Stato neutro rispetto a ciò, non può nè deve essere limitata o soppressa dalla gravità esagerata dei suoi doveri di neutralità. Essa è il campo nel quale lo Stato neutro può esigere, di fronte ai belligeranti, un'intera libertà, e nel quale, secondo la sua attitudine, può esser loro favorevole o sfavorevole. Questa libertà, la Svizzera la domanda per sè, in virtù dei diritti che la sua indipendenza e la sua sovranità le conferiscono.

Neutralità e politica di neutralità.

Nulla sarebbe più contrario agli interessi d'un neutro e soprattutto d'uno Stato perpetuamente neutro che l'allargare fuormisura la nozione degli obblighi risultanti dalla neutralità, poichè è manifesto il diritto

fondamentale del neutro, d'essere risparmiato dalla guerra e di non venire turbato nelle sue relazioni pacifiche cogli altri Stati. I doveri provenienti dalla neutralità non devono essere estesi al di là d'un limite che lasci sussistere per i belligeranti un interesse sufficiente a rispettare la neutralità. I belligeranti devono ritenersi soddisfatti, se il neutro non s'ingerisce, in modo che possa riuscir loro di pregiudizio, nella guerra ch'essi combattono. Essi stessi, per garantire i loro interessi bellici, già si spingono sino all'ultimo limite che i neutri possano tollerare. Insomma, la storia della neutralità, è quella dei patimenti sopportati dai neutri.

Essenza della
neutralità.

S'è dichiarata fittizia la differenza tra *neutralità* e *politica di neutralità*; taluni, per quanto riguarda i doveri derivanti dalla neutralità, hanno insistito, non già sugli obblighi che i trattati e il diritto consuetudinario, impongono ai neutri, bensì sul dovere che incomberebbe a questi ultimi, di dare un orientamento fisso alla loro politica: essere perfettamente imparziali ed evitare, per quanto è possibile, d'influire in qualsiasi modo sulla guerra.

A questo modo di vedere, si deve obiettare che il diritto positivo è ben lungi dall'imporre ai neutri obblighi sì gravi. La neutralità nelle guerre continentali — le sole che qui si considerino — è l'oggetto delle disposizioni della 5^a convenzione dell'Aia, del 18 ottobre 1907 *). Sebbene essa non sia stata ratificata da tutti gli Stati (per esempio: dall'Inghilterra) e non sia applicabile che se le disposizioni ne sono accettate dall'insieme degli Stati belligeranti, si può ammettere che tale convenzione formava l'espressione del diritto della neutralità, come era generalmente inteso, all'epoca in cui quella veniva conclusa. Dessa non contiene nessuna definizione della neutralità. Se ne possono però dedurre tre grandi principi:

1. Ogni utilizzazione del territorio neutro per le ostilità, per il passaggio, o, in modo generale, per una impresa militare qualsiasi, è interdetta ai belligeranti. I neutri non devono tollerarla. Essi hanno l'obbligo di internare i belligeranti che varcassero la loro frontiera.

*) Allegati III, 15.

2. I neutri possono permettere ai belligeranti di farsi cedere da semplici privati, materiale di guerra o altre cose utili agli eserciti, provenienti dal loro territorio o che debbano attraversare lo stesso, ovvero di ricevere notizie d'ogni genere, sia pure colle loro installazioni telegrafiche. Se un neutro crede dover restringere queste relazioni, applicherà lo stesso trattamento a tutti i belligeranti. Sono gli unici casi in cui il principio dell'identità di trattamento sia espressamente enunciato.

3. La convenzione dell'Aia regola solo quei fatti che possono avere una ripercussione diretta sulla condotta della guerra.

Questa convenzione può essere disdetta in ogni tempo col preavviso d'un anno. La sua abrogazione rimetterebbe in vigore il diritto consuetudinario, il quale, pur senza essere essenzialmente differente, darebbe ai neutri, per il suo carattere impreciso, una maggiore libertà d'azione.

A malgrado di tutte le modificazioni a cui andò soggetta la nozione di neutralità durante gli ultimi secoli, essa è sempre apparsa, nella dottrina e nella pratica internazionale, come una nozione essenzialmente militare. Una potenza armata che lotti contro un'altra potenza armata costituisce l'elemento essenziale della guerra, considerata come un fattore del diritto delle genti. La situazione degli Stati neutri di fronte ai belligeranti e dal punto di vista di questa lotta, rappresenta la neutralità. Una semplice guerra di tariffe, la rottura delle relazioni e anche ciò che si chiama il blocco pacifico — il quale consiste a bloccare una costa senza azione militare simultanea — non fanno nascere alcun rapporto giuridico di neutralità. Queste situazioni possono tutt'al più terminare con una guerra.

La neutralità dal punto di vista militare.

Il carattere militare della neutralità risulta pure dal fatto che, nel caso in cui una neutralità permanente sia stata riconosciuta ed imposta, tal misura venne dettata da ragioni d'ordine esclusivamente o almeno principalmente strategiche. E' appunto per permettere alla Svizzera di difendere efficacemente la sua neutralità, che nel 1815 si migliorarono le sue frontiere. La Savoia fu neutralizzata unicamente per ragioni mi-

litari. Lo stesso si può dire del Belgio e del Lussemburgo. Quest'ultimo d'altronde dipendeva economicamente dalla Germania. Quanto poi alla speciale neutralizzazione del canale di Suez e del Congo, considerazioni di politica commerciale possono essere state decisive.

Tuttavia, durante quest'ultima conflagrazione, la guerra detta economica (blocco, divieto del commercio col nemico, ecc.) ha avuto un'importanza affatto particolare. Questa forma di guerra non è però nuova. La guerra marittima è stata, in ogni tempo, soprattutto una lotta per interessi economici contro il commercio marittimo del nemico, se non pure contro il commercio neutro. Gli Stati anglo-sassoni hanno sempre difeso quei principi, che applicarono poi in materia economica, d'accordo coi loro alleati, durante la guerra finita or ora. Basterà d'altronde ricordare il blocco continentale di Napoleone, per mostrare l'importanza che la guerra economica ha sempre avuto nel passato. La partecipazione al conflitto mondiale di quasi tutti gli Stati, e lo sviluppo straordinario preso dalle relazioni economiche internazionali durante gli ultimi decenni, hanno accentuato assai il contraccolpo di questa guerra economica sul partito belligerante che la subiva e sui neutri. Per questo s'è creata l'espressione « neutralità economica » che fa riscontro all'altra « guerra economica ».

Neutralità
economica.

Se quest'espressione ha senso, può significare due cose:

1. Il diritto dei neutri di non essere molestati nelle loro relazioni economiche o finanziarie e nei loro rapporti personali coi belligeranti e cogli altri neutri. L'atto finale della seconda conferenza dell'Aia contiene un « voto » in questo senso. Ma la storia di questi ultimi cinque anni mostrò, come il beneficio della « neutralità economica » fosse una chimera, e che, ove le « necessità della guerra » sembrano esigerlo, la guerra economica è condotta inesorabilmente per terra e per mare, anche a detrimento dei neutri: essa ne invade persino il territorio, colle liste nere e col controllo cui sono sottoposte le loro case di commercio. I trattati di commercio e di domicilio, seppure non sono stati sospesi da nessuna clausola di guerra, di fatto

hanno cessato d'esistere. Quindi, il vantaggio della neutralità per il neutro, l'inviolabilità ch'esso può pretenderne, in realtà, si riduce a ben poca cosa in materia economica; e ciò per il carattere che ha assunto la guerra contemporanea.

2. La neutralità della economica potrebbe avere il suo rovescio. Il neutro avrebbe l'obbligo di mantenere tutte le sue relazioni economiche, finanziarie e personali coi belligeranti, o almeno di trattare le due parti con perfetta uguaglianza, per quanto riguarda le restrizioni imposte al loro commercio o le prestazioni da essi richieste. E' questo soprattutto che s'intende, parlando di neutralità economica.

Fatta astrazione dagli articoli 7 al 9 della 5^a convenzione dell'Aia — i quali riguardano il commercio del materiale di guerra e l'uso dei mezzi delle comunicazioni postali, telegrafiche e telefoniche — nessun altro testo obbliga i neutri ad accordare lo stesso trattamento alle due parti belligeranti, nè a mantenere con esse le relazioni economiche. Ad eccezione di quanto riguarda la libertà del commercio marittimo dei neutri, il quale, da secoli, ha un'importanza grandissima nella dottrina relativa al diritto delle genti e nei trattati internazionali, le condizioni di ciò che si chiama guerra economica, non sono regolate nè da convenzioni, nè da principi positivi fissati dall'uso. Ciò dipende dal trovarci noi dinanzi a una materia, sulla quale il diritto delle genti non s'è ancora chiarito, poichè nessuna concezione generale ha potuto sino ad oggi prevalere. Vi sono, in particolare, divergenze profonde fra la concezione che prevale sul continente e l'opinione anglo-americana; anche questo ha reso difficilissima l'elaborazione del diritto applicabile al commercio marittimo dei neutri. In questo ristrettissimo campo del diritto delle genti, ogni Stato agisce come crede, purchè considerazioni d'ordine politico non vi si oppongano. Se un tale stato di cose può essere invocato *contro* i neutri, questi ultimi, a lor volta, devono poterlo invocare a proprio favore. Inoltre, come potrebbe un neutro difendersi dall'attitudine scorretta d'uno fra i belligeranti, senza unirsi alla parte avversa, se la sua politica deve essere dominata dall'idea che

la neutralità lo obbliga ad accordare sempre lo stesso trattamento alle due parti in guerra?

L'importanza straordinaria assunta dalla lotta economica durante quest'ultima guerra potrebbe indurre ad ampliare l'ambito dei doveri propriamente detti della neutralità. Si dovrebbe però allora, nello stesso tempo, assicurare la vita economica dei neutri; poichè, a questo riguardo, i neutri hanno a patire quasi come i belligeranti e per la stessa ragione: l'interdipendenza economica della maggior parte degli Stati moderni. Siccome tutte le prove fatte sino ad oggi, e soprattutto quelle dell'ultima guerra, ancorarono come i belligeranti conducano la guerra economica senza riguardi, è probabilissimo che ogni estensione dei doveri dei neutri a questo riguardo, equivarrebbe per essi ad un puro supplemento di sacrifici. I neutri devono dunque, ricercare colla massima libertà, come garantire nel modo più efficace i loro legittimi interessi in questo conflitto di interessi che mette in pericolo la loro stessa esistenza.

Rapporti cogli altri obblighi di diritto internazionale all'infuori di quelli derivanti dalla neutralità.

La rottura delle relazioni economiche, come è prevista all'articolo XVI, può riferirsi non solo ai doveri della neutralità, ma anche ad altri obblighi internazionali, come quelli che derivano dai trattati di commercio, di domicilio, dalle convenzioni postali e ferroviarie. Il neutro che vorrà sospendere l'applicazione dei trattati di questo genere, durante il periodo di una azione collettiva della Società delle nazioni, giustificherà la sua attitudine invocando l'articolo XX del Patto, che dà agli obblighi assunti nei confronti della Società, la priorità su tutti gli altri trattati internazionali. Il neutro potrà pure basarsi al fatto che la violazione della pace garantita dal Patto, lo minaccia esso medesimo e l'autorizza a prendere misure di rappresaglie. Il più svente del resto, la sospensione della applicazione di questi trattati, sarà giustificata, come misura di ritorsione, per il fatto che i belligeranti stessi non si conformeranno più a questi trattati o non li eseguiranno se non in modo imperfetto.

E' da augurarsi tuttavia che invalga l'abitudine d'inserire per l'avvenire, nei trattati di questo genere, una clausola riservante espressamente gli obblighi che risultano dal Patto della Società delle nazioni.

Per quanto riteniamo che i doveri dei neutri non vadano tanto lontano come si è talora preteso, non ci dissimuliamo tuttavia che una rottura generale delle relazioni economiche e d'altro genere, comporterà una modificazione della politica che è stata sinora considerata essere quella della neutralità. Il neutro si avvicinerà così al limite estremo di quanto lo autorizzano gli obblighi che la sua neutralità gli impone.

Valore d'un orientamento nuovo della politica di neutralità.

Queste misure saranno tanto più vivamente sentite dallo Stato avversario della Società in quanto il neutro le prenderà forse a suo riguardo nel momento in cui quello si troverà in guerra con la quasi totalità del mondo ed in cui, per conseguenza, un blocco economico gli sarà dannoso in modo particolare. E' quindi prevedibile che le relazioni tra questo Stato e lo Stato neutro diventeranno tese e che avendo il primo un minore interesse al rispetto della neutralità, i rischi di invasione si aggraveranno per il nostro paese. Se lo Stato contravventore ha interesse a violare la nostra neutralità, il trattamento sfavorevole che gli applichiamo dal punto di vista economico, potrà evidentemente servirgli da pretesto. Dichiarerà o che noi stessi siamo usciti dalla neutralità, non tenendo la bilancia uguale tra le due parti belligeranti o che la sospensione del trattato e la rottura delle relazioni ordinarie costituiscono un *casus belli*.

Ritorniamo, ai capitoli VII ed VIII del presente Messaggio, sulla questione dei rischi militari ed economici che comporterebbe per noi una tale attitudine politica.

Quantunque la gravità di tale rischio non ci sfugga punto, crediamo che nelle guerre di esecuzione della Società delle nazioni, una tale modificazione della nostra politica sarebbe non solamente giustificata, ma, per così dire, inevitabile.

Necessità di un orientamento nuovo della politica di neutralità.

E' inevitabile, anche per un neutro non membro della Società, perchè quest'ultima farà ogni sforzo per impedire che i neutri non possano paralizzare la sua azione. Sarebbe per la Svizzera, oltremodo difficile, a causa della sua situazione geografica ed economica, di sottrarsi agli effetti indiretti del blocco stabilito dalla Società. Dichiarando fin dal principio

che prenderà parte, in una certa misura, a questo blocco, la Svizzera eviterà forse d'essere costretta di giungere progressivamente allo stesso risultato; creerà, così, subito, una situazione netta, il che costituisce un vantaggio per tutti gli interessati.

Giustificazio-
ne dal pun-
to di vista
della neu-
tralità per-
petua.

Questo orientamento nuovo della politica di neutralità è giustificato primieramente, perchè lo Stato neutro, ha interesse ad evitare la guerra e, per conseguenza, a cooperare agli sforzi della Società delle nazioni.

Lo Stato neutro, potrà, esso pure, adottare senza riguardi le provvidenze che gli sembreranno necessarie per salvaguardare i suoi interessi al mantenimento della pace nei riguardi di una potenza che lo minacciasse esso medesimo contravvenendo alle prescrizioni del Patto e che, nella misura ch'esso prenderà per tutelare i suoi interessi di guerra, sarà — l'esperienza lo prova — indotto a considerare come secondarie le esigenze della vita economica dei neutri.

Questa attitudine nuova dello Stato neutro è giustificata, inoltre, dal fatto che non sarà adottata momentaneamente o a profitto di una delle parti in contrasto, bensì in condizioni perfettamente determinate, conosciute in anticipazione e nell'interesse esclusivo di un ordinamento generale destinato ad assicurare la pace. Una tale politica non è, adunque, incompatibile, collo scopo supremo della neutralità perpetua. La Svizzera modificherebbe, occorrendo, la linea di condotta che ha sinora seguita, non per aumentare la sua potenza o per servire agli interessi di qualche altro Stato, ma per contribuire alla causa della pace, vale a dire per conseguire lo scopo ch'essa, per conto suo, ha sempre attribuito alla politica di neutralità la quale, secondo l'Atto del 20 novembre 1915, è nel vero interesse dell'Europa intera.

Applicazione
pratica di
una politica
di neutralità diffe-
renziale nel
caso di un'
azione col-
lettiva della
Società delle
azioni.

Per ciò che concerne la politica di neutralità, che sarà seguita in caso di un'azione collettiva della Società delle nazioni, non è affatto possibile entrare nei dettagli, dato che sotto parecchi aspetti si tratterà di un'azione interamente nuova. Sarebbe da desiderarsi che la politica di neutralità differenziale a profitto della Società delle nazioni fosse formalmente riconosciuta, al mezzo di convenzione, da tutti gli Stati od almeno da quelli che, sotto questo aspetto, entrano in linea di

conto. Non possiamo tuttavia ammettere con certezza che ci sarà dato di concludere convenzioni di questo genere. Dobbiamo, al contrario, renderci conto che il nostro modo di vedere non sarà immediatamente e dappertutto ammesso e che l'orientamento nuovo da imprimersi alla nostra politica di neutralità, potrà farci correre qualche rischio. Questo problema è discusso nei capitoli VII e VIII del presente Messaggio, i quali studiano le conseguenze militari ed economiche delle decisioni che dobbiamo prendere nei riguardi della Società delle nazioni.

In caso di un'azione collettiva della Società delle nazioni, le grandi linee della nostra politica di neutralità, sembrano essere chiaramente indicate da un duplice punto di vista:

Nel campo militare, ci atterremo, quanto è possibile, al principio, sinora osservato, di una stretta neutralità nei confronti delle due parti belligeranti. Nel dominio economico dovremo renderci solidali colla Società delle nazioni e ciò nel nostro e nel suo interesse. Esporremo nei capitoli VII ed VIII, testè citati, quali potranno essere le conseguenze pratiche di questa attitudine. Ma, soprattutto nel campo delle relazioni personali, vi possono essere molte situazioni le quali escono dai limiti della neutralità militare e della solidarietà economica. Si pensi, in particolare, alle relazioni riferentesi alle prerogative umanitarie che tanto, da parecchio tempo, stanno a cuore al popolo svizzero.

E' certo, a nostro giudizio, che in nessun caso vi potrebbe essere contraddizione tra gli obblighi che ci impongono i principi stabiliti dall'art. XVI del Patto ed il diritto d'asilo in virtù del quale, da secoli, il nostro paese ha accolto profughi d'ogni sorte. Gli appartenenti d'uno Stato contravvenire, che cercassero un asilo nella Svizzera, non lo farebbero se non in qualità di perseguitati da quello Stato o perchè in conflitto col suo governo. Accoglierli non costituirebbe, adunque, una violazione del blocco nell'interesse di detto Stato.

Del pari la Svizzera considererà non solo come diritto, ma quale dovere superiore il mantenere certi rapporti personali collo Stato messo al bando della Società e coi suoi abitanti. Si tratta della missione di carità

sta'la assunta, in tempo di guerra, nel nostro paese, dalla Croce-Rossa e da altri organi pubblici e privati. Qualunque sia la gravità della colpa dello Stato che viola il Patto e qualunque sia il rigore col quale la lotta deve essere contro di lui condotta, è tuttavia impossibile fare astrazione da certi doveri d'umanità, in confronto, per esempio, dei feriti, degli ammalati, dei prigionieri, degli evacuati e degli espulsi.

La società civile può eliminare un individuo ed anche sopprimerlo. La comunità degli Stati, invece non può, senza pericolo per essa medesima, mettere un popolo, in modo durevole, al bando dell'umanità o rischiare d'escludere per sempre la possibilità della ripresa delle relazioni pacifiche. L'obbligo morale, che impone il rispetto della sofferenza umana, è qui tanto più imperativo in quanto lo stato di cose creato dalle guerre della Società delle nazioni non potrà essere se non passeggero. In ogni guerra si deve prevedere la eventualità del ristabilimento delle relazioni amichevoli. In nessun caso si ha il diritto di rompere i legami dell'umanità.

Occorre, per le stesse ragioni, vale a dire nell'interesse superiore della Società delle nazioni, prendere in considerazione il mantenimento delle relazioni diplomatiche tra lo Stato neutro e quello contravventore. E' bensì vero che la rottura delle relazioni diplomatiche non è assolutamente incompatibile collo stato di pace. E' tuttavia una misura cui, d'ordinario, fa seguito la guerra. Lo Stato contravventore dovrà potere, con un mezzo legittimo, normale, conservare rapporti colla Società delle nazioni. Lo Stato neutro è quello che sarà maggiormente atto a servire d'intermediario e non potrà adempiere a questo compito se non restando esso medesimo in relazione ufficiale collo Stato in questione.

Del resto, comunque possano essere i particolari dell'applicazione della politica di neutralità, la Svizzera stima che, osservando in ogni stato di cose una neutralità militare stretta, essa mantiene ciò che ha sempre costituito, dal punto di vista tanto storico che giuridico, l'essenza stessa della neutralità. Per conseguenza se, contro la nostra attesa, la Società delle nazioni dovesse cessare di esistere, la Svizzera potrebbe

sempre ritornare all'attitudine che le è stata propria fino ad oggi. Poichè le modificazioni che può subire la nostra politica di neutralità sono determinate dal nostro desiderio di osservare, in ogni caso, la politica più alta ad assicurare la pace al popolo svizzero ed al mondo.

* * *

Non tutti accettano, è vero, l'opinione sostenuta nel presente Messaggio e, secondo la quale, si deve distinguere tra *diritto della neutralità e politica di neutralità*. Abbiamo esaminato sopra le obiezioni che sono state fatte a questa distinzione. Per essere completi, tuttavia, dobbiamo metterci anche dal punto di vista di coloro che sostengono che vi è identità tra queste due nozioni e supporre che la neutralità impone allo Stato neutro, nell'interesse quasi esclusivo dei belligeranti, obblighi tanto stretti quanto possibili. In questo caso, un trattamento differente delle due parti belligeranti, — quale il presente Messaggio prevede per il caso d'azione collettiva della Società, sotto riserva di tutto ciò che riguarda le azioni militari — equivarrebbe ad una modificazione essenziale del diritto attuale della neutralità. Ma un tale mutamento sarebbe pienamente giustificato. Come durante questi quattro secoli di esistenza, la nozione di neutralità ha già evoluto sotto diversi rapporti, così essa dovrà pure adattarsi al regime giuridico nuovo che istituirà la Società delle nazioni. In altri tempi, quando la neutralità era anzitutto essenzialmente una nozione del diritto della guerra marittima, essa non era insomma che un compromesso tra gli interessi commerciali dei neutri e gli interessi militari dei belligeranti; ciò non ha contribuito a rialzare il suo prestigio.

Modificazione del diritto della neutralità in opposizione ad una modificazione della sola politica di neutralità.

La neutralità perpetua della Svizzera, quale è stata riconosciuta nel 1815, nell'interesse dell'Europa, introdusse nel diritto della neutralità un'idea superiore: la limitazione della guerra colla sua localizzazione. Il giureconsulto belga Descamps ha sostenuto a sua volta, all'epoca della prima conferenza dell'Aia, l'importante idea che i neutri devono uscire dalla situazione egoistica e passiva in cui si erano trovati fino allora ed esercitare un'azione positiva a favore del mantenimento e del ristabilimento della pace.

La guerra mondiale ha contribuito a far prevalere inoltre in circoli estesi e, anzitutto, negli Stati fondatori della Società delle nazioni, una concezione nuova. Di fronte ad una lotta, nella quale una delle parti combatte per il diritto e l'altra per una causa ingiusta, non ci deve più essere neutralità, o, almeno, non ci deve più essere neutralità incondizionata. La causa giusta è la causa di tutti. Essa rappresenta l'interesse superiore, al quale devono essere subordinati tutti gli altri interessi, quelli dei neutri compresi.

La Società delle nazioni è l'ordinamento destinato per la prima volta, a dar corpo a quest'idea. Una neutralità differenziale deve essere considerata come ammissibile nell'interesse di questo nuovo ordine di cose. Altro è la questione di sapere se la Società delle nazioni si svilupperà e si consoliderà veramente in questo senso. Questo dipende dalla sua durata e dalla sua vitalità. Se si consolida, i neutri non potranno evitare che il diritto della neutralità si modifichi. Non avranno del resto a rimpiangere questa evoluzione, se la Società delle nazioni mette la sua potenza unicamente al servizio della pace o, meglio ancora, se essa non ne fa uso se non per assicurare un'equa conciliazione degli interessi internazionali ed una giurisprudenza internazionale basata sulla giustizia.

IV. La sede della Società delle nazioni a Ginevra.

Situazione
giuridica
della sede.

L'articolo VII del Patto designa Ginevra come sede della Società delle nazioni. Lo stesso articolo conferisce al Consiglio il potere di stabilire la sede in un'altra località, per decisione presa all'unanimità, e ciò non solamente a titolo temporaneo e per ragioni straordinarie, ma a titolo permanente. Il testo che designa Ginevra non è dunque protetto contro ogni modificazione dalla clausola di revisione del Patto e non è giusto parlare qui di un diritto speciale e contrattuale della Svizzera, o della creazione, a profitto della Svizzera, di una situazione giuridica speciale risultante dal fatto che essa albergherà la sede della Società.

L'articolo VII, ha, ciò nonostante, una grande importanza per la Svizzera. La scelta di Ginevra sembra poter essere spiegata da ragioni di un duplice ordine.

Ragioni della scelta di Ginevra.

Si è dovuto tener conto, in primo luogo, di considerazioni elevate di politica generale. La Svizzera, rimasta neutra durante tutta la guerra, è in grado di offrire alle autorità della Società delle nazioni quell'atmosfera serena che non potrebbe essere chiesta ad un paese il quale, avendo preso parte alla guerra, è ancora sotto il contraccolpo degli avvenimenti terribili d'un passato recente. Essa costituisce un terreno particolarmente favorevole per l'adempimento dei compiti politici del futuro. La sua storia, il carattere federativo della sua costituzione, l'esperienza da essa fatta nei suoi Cantoni strettamente uniti, a malgrado della diversità delle razze, delle lingue e delle confessioni religiose delle sue popolazioni, le permetteranno di servire utilmente gli interessi della Società delle nazioni.

D'altra parte ragioni storiche hanno certamente contribuito alla scelta della città designata dal Patto. Una catena di ricordi unisce la città di Ginevra alle democrazie inglese ed americana. Lo sviluppo dello Stato moderno è intimamente legato al nome di Rousseau. Infine la Croce Rossa, fondata a Ginevra e di là ancora diretta, è un simbolo della fraternità che unisce gli uomini al di là di tutte le frontiere ed anche durante la guerra. La designazione di Ginevra ha un valore tanto più grande, in quanto altri Stati avevano posto la loro candidatura a sede della Società. Tra essi, il Belgio neutro e leale il quale, in una lotta eroica, si è sacrificato per la causa del diritto delle genti.

L'idea di stabilire la sede della Società nella Svizzera e più particolarmente a Ginevra, non ha preso consistenza se non nel corso delle deliberazioni della Commissione della Società delle nazioni a Parigi. La Commissione consultiva svizzera aveva già proposto, è vero, d'insediare gli organi della Società nella Svizzera ed in altri Stati che ebbero:

Negoziati concernenti lo stabilimento della sede a Ginevra.

come il nostro paese, una politica costantemente pacifica. Ma la Svizzera non fece nessuna pratica ufficiale sino al momento in cui, dal seno della Conferenza della pace, le si chiese in vista della decisione che la Commissione della Società delle nazioni doveva prendere — di chiarirsi disposta ad accettare la sede della Società *). Il Consiglio federale era già stato informato che membri influenti di questa Commissione patrocinavano la scelta di Ginevra. Non potevamo se non rallegrarci di queste disposizioni, tanto più che lo stabilimento della sede nel nostro paese costituisce, secondo noi, un argomento importante a favore della conservazione della nostra neutralità perpetua.

La Svizzera, sede della Società, avrà per missione non solo di difendere contro qualsiasi attacco il proprio territorio e la sede stessa, ma di tenersi essa medesima fuori dei conflitti e di contribuire, in tale modo, ad assicurare agli organi della Società l'atmosfera d'imparzialità e d'indipendenza che permetterà loro di resistere alle influenze delle passioni politiche.

I negoziati relativi allo stabilimento della sede a Ginevra, come tutti quelli condotti a proposito della Società delle nazioni, avvennero — ben inteso anche negli altri Stati — sotto riserva della ratifica da parte degli organi costituzionali competenti. La scelta di Ginevra lascia intatta la nostra libertà di decisione per ciò che concerne l'accessione della Svizzera alla Società. Non occorre rilevare che non potevamo pensare a rinviare la dichiarazione relativa alla sede, sino al momento in cui il popolo svizzero si fosse pronunciato sulla questione della nostra entrata nella Società. La Commissione della Società delle nazioni voleva determinare il luogo ove ne sarebbe fissata la sede ed altri Stati, che avevano posto la loro candidatura, potevano far valere titoli seri. Agire altrimenti di quanto il Consiglio federale ha stimato dover fare, avrebbe, adunque, condotto a far perdere alla Svizzera l'u-

*) Allegati IV, 16.

nica occasione che le si presentava per avere sul suo territorio il centro della nuova organizzazione internazionale.

Il fatto che la sede della Società è nella Svizzera non impone al nostro paese obbligo alcuno speciale, salvo quello di accordare le immunità diplomatiche previste dall'articolo VII del Patto, ai rappresentanti degli Stati membri ed ai funzionari della Società stessa e di riconoscere l'invulnerabilità degli edifici e dei terreni occupati dalla Società, dai suoi servizi e dalle sue riunioni. È naturale che la Società delle nazioni goda degl'i stessi privilegi e delle stesse immunità di tutti gli Stati coi quali entriamo in relazioni diplomatiche.

Doveri della Svizzera.

Il paese, nel quale è situata la sede della Società, deve pure mettere a sua disposizione i terreni necessari. La Confederazione potrebbe, se occorresse, esercitare, a tale scopo il diritto di espropriazione. Il Consiglio federale, per l'organo dei suoi delegati, ha comunicato alla Commissione della Società delle nazioni, che era disposto a prendere le misure necessarie per assicurarle gli immobili di cui avesse bisogno. La Commissione ha dichiarato, da parte sua, che la Società prendeva tutte le spese a suo carico. Spetta quindi alle Camere ed alle autorità cantonali e comunali di Ginevra di esaminare in quale misura esse vogliono partecipare allo stabilimento della sede. Gli organi della Società ed i plenipotenziari degli Stati membri, accreditati presso di essa, devono poter rendersi conto che nelle loro persone il nostro paese saluta con gioia i rappresentanti di un grande ideale.

Fino a quando i funzionari della Società saranno in piccolo numero, si potranno considerare come sufficienti le regole comuni — imperfette del resto sotto parecchi riguardi — del diritto internazionale intorno ai privilegi diplomatici. Se invece la Società delle nazioni si sviluppa, se i suoi funzionari si moltiplicano e se i suoi servizi finiscono per occupare terreni importanti, diventerà opportuno regolare per via di convenzione i rapporti complessivi tra la Società e le autorità locali,

federali e cantonali. Forse occorrerà inserire nella legislazione federale alcune disposizioni speciali concernenti la Società, per esempio dispositivi assicuranti ai suoi funzionari una protezione speciale.

Lo stabilimento della sede in Svizzera comporterà pure, molto probabilmente, l'impianto d'una stazione radiotelegrafica sul nostro territorio. Poiché è di una grande importanza, per la Società delle nazioni, d'avere un servizio di notizie ben organizzato ed indipendente.

V. Stati che fanno parte della Società delle nazioni.

L'articolo 1 del Patto fa una distinzione tra i membri fondatori della Società e gli Stati ammessi più tardi.

Membri fon-
datori.

I membri fondatori vengono enumerati nell'allegato al Patto. Sono o possono essere gli Stati seguenti:

a. Tutti gli Stati alleati e associati che si sono trovati in guerra con la Germania. Questi Stati sono in numero di ventisette, non compresi i quattro Domini britannici e l'India, che saranno individualmente membri della Società, nello stesso tempo che l'Impero britannico come tale. Firmando il trattato di pace questi Stati hanno creato la Società delle nazioni. Il Patto entrerà dunque in vigore, per questi Stati, dopo che l'avranno ratificato e dopo che le condizioni richieste per l'entrata in vigore del trattato di pace colla Germania saranno realizzate. Prima della guerra questi Stati avevano una popolazione totale di circa 900 milioni di anime*), ciò che rappresenta circa il 60 % della popolazione del globo.

b. I tredici Stati neutri, invitati alla Conferenza del 20 e 21 marzo 1919, possono entrare nella

*) Questo è detto per 26 di questi Stati, cioè senza contare la Cina, che non ha firmato il trattato del 28 giugno 1919. Contandola, si arriva alla cifra totale di 1250 milioni d'abitanti, cioè i $\frac{1}{5}$ dell'umanità.

Società facendo, nei due mesi che seguiranno alla entrata in vigore del trattato di pace, una dichiarazione di adesione senza riserve. Essi acquistano così la qualità di membri fondatori. La Spagna ha già fatto questa dichiarazione d'adesione. Essa è stata provvisoriamente designata ad essere uno dei quattro Stati rappresentati al Consiglio a lato delle grandi potenze (art. IV del Patto). Accetteranno i dodici altri Stati neutri l'invito che vien loro rivolto? Lo si ignora ancora. Diversi indizî fanno tuttavia presumere che, tanto in Europa che fuori d'Europa, gli Stati che non hanno avuto nessuna parte nella guerra sono tutti, nella maggior parte, disposti ad entrare nella Società delle nazioni.

Senza la Svizzera, questi Stati hanno una popolazione totale di circa 116 milioni d'anime.

Gli Stati che, pur non appartenendo al gruppo delle antiche potenze centrali, non sono stati invitati ad entrare nella Società, sono i seguenti:

Stati non invitati ad aderire.

Il Lussemburgo e il Montenegro, la cui preterizione è forse motivata da una prospettiva di riunione ad altri Stati membri della Società.

I piccoli Stati d'Andorra e di San Marino, come pure i principati di Lichtenstein e di Monaco, non hanno fino ad ora figurato quali Stati indipendenti. Salvo il Lichtenstein, essi sono sempre stati rappresentati, dal punto di vista internazionale, da altri Stati che sono nel numero dei fondatori della Società. La Francia ha del resto domandato l'ammissione del Principato di Monaco.

L'Albania e il Messico non sono stati invitati ad aderire, senza dubbio, perchè all'epoca dell'adozione del Patto, non avevano un governo riconosciuto dalla maggioranza degli Stati.

Ignoriamo perchè Costa-Rica e San Domingo non siano stati invitati.

Quanto all'Abissinia e all'Afganistan, gli è probabilmente a causa del carattere ancora molto incompleto dello sviluppo dei loro rapporti internazionali.

Tutti insieme, questi diversi Stati non contano che 30 milioni d'abitanti circa, di cui 15 il Messico, 8 l'Abissinia e 5 l'Afganistan.

Vi è ancora un gruppo di Stati che, senza aver avuto, come tali, la qualità di belligeranti, non sono invitati a diventare membri originari della Società. Sono, all'eccezione della Polonia, i paesi che si sono staccati dalla Russia e che aspirano all'indipendenza: l'Ucraina, la Lituania, la Livonia, l'Estonia, la Lettonia, la Georgia ecc. La Finlandia — il cui consolidamento politico è il più avanzato e la cui esistenza è stata riconosciuta dalla Svizzera e da altri Stati — non faceva parte nè del gruppo delle potenze alleate e associate, nè del gruppo dei neutri e non figura quindi nella lista dei membri originari.

La riorganizzazione della Russia determinerà, senza dubbio, per questi diversi Stati il momento in cui i loro rapporti colla Società delle nazioni potranno essere stabiliti. È difficile valutare attualmente la cifra della loro popolazione.

I più importanti tra gli Stati che non sono menzionati nel Patto come membri originari sono, da una parte, le potenze dette centrali: la Germania, l'Austria tedesca, l'Ungheria, la Bulgaria e la Turchia. D'altra parte, la Russia. L'esclusione momentanea delle potenze centrali, in particolare, è di natura tale da dare alla Società un carattere politico speciale. Colla Russia, questi Stati comprendono più della metà della popolazione europea. La loro ammissione nella Società è della più grande importanza, almeno per l'Europa, tanto più che, anche dopo la conclusione della pace, l'Europa resterà il principale focolare dei dissidi internazionali, causa la molteplicità degli Stati ch'essa comprende e della loro grande diversità sociale ed economica.

In cifra tonda, i diversi gruppi di Stati hanno, dal punto di vista della popolazione, l'importanza seguente.

	Millioni
1. Firmatari del trattato di pace	900 o 1250
2. Neutri invitati ad aderire	120

1187

3. Potenze centrali, per i territori che hanno conservato	Millioni 100
4. Russia, cogli antichi confini, ma senza la Polonia	160
5. Altri Stati non invitati	18
6. Afghanistan e Abissinia	13

L'ammissione di nuovi membri, si tratti sia di Stati esistenti non menzionati nell'allegato al Patto, sia di Stati che si formerebbero in avvenire, è decisa dai due terzi dell'Assemblea dei delegati di tutti gli Stati soci (art. I). Spetta all'Assemblea il dichiarare circa la realizzazione delle condizioni richieste per l'ammissione. Il regolamento concernente le forze ed armamenti dello Stato che vuole diventare membro è stabilito dal Consiglio (articolo VIII). L'Assemblea è giudice della questione di sapere se lo Stato che domanda la sua ammissione offre « guarentigie effettive della sua sincera intenzione di osservare i propri doveri internazionali ».

Condizioni
dell'ammissione
ulteriore.

Siccome un piccolo numero di Stati solamente sono rappresentati al Consiglio, gli Stati ammessi ulteriormente non avranno naturalmente, dapprima, rappresentanti. Tuttavia la situazione sarà, a questo riguardo, molto singolare, se si tratta di Stati come la Germania e la Russia che, a malgrado della perdita di territori e della scossa che hanno subito, continuano ad essere tra gli Stati più importanti sia a causa della loro popolazione, sia per il loro sviluppo sociale ed economico. Ammettere questi Stati nella Società, senza accordar loro un posto nel Consiglio, sarebbe creare una situazione che, a lungo andare, diventerebbe insopportabile. Perciò l'articolo IV prevede che, coll'approvazione della maggioranza dell'Assemblea, il Consiglio può aumentare il numero dei membri rappresentati al Consiglio in modo permanente o temporaneo. E vero che, dovendo il Consiglio prendere la sua decisione all'unanimità, questa estensione equa potrà incontrare difficoltà. L'inserzione di questa disposizione nel testo definitivo del Patto dimostra

tuttavia che si è compresa la necessità di un allargamento eventuale del Consiglio.

Il fatto che due Stati vicini al nostro paese, la Germania e l'Austria tedesca, sono, per il momento, esclusi dalla Società, a malgrado della loro domanda esplicita di esservi ammessi, la circostanza che lo Stato più popolato d'Europa, la Russia, resta pure fuori, sono della più grande importanza per la Svizzera. La decisione di entrare nella Società è resa tanto più delicata per il nostro paese per questo che, essendone esclusi i suoi vicini del Nord e dell'Est, esso si troverà alla periferia della Società, cioè in una situazione nella quale le garanzie istituite dal Patto potranno non avere tutto il loro valore. L'esclusione di certi Stati e, per la Svizzera, specialmente l'esclusione di Stati vicini, può essere pericolosa anche per il fatto che, isolati politicamente, saranno meno atti a reagire contro la fermentazione rivoluzionaria. Questa agitazione si troverà anzi favorita.

Rapporti tra
la Società
e gli Stati
che non so-
no membri.

(L'art. XVII del Patto permette alla Società di imporre l'osservazione del suo statuto (art. XII a XV) agli Stati che non sono soci. La comunità internazionale deve avere il diritto di esigere da tutti gli Stati il ricorso alla procedura pacifica prevista per il regolamento dei conflitti. Questo sistema non è però esente da inconvenienti gravi, tanto più che l'articolo XVII non garantisce un modo di regolamento che escluda ogni apparenza di parzialità. Da una parte, infatti, il Patto non impone espressamente ai membri della Società l'obbligo di seguire in questo caso la procedura prescritta dagli articoli XII a XV. Dall'altra, lo Stato che non è membro non ha il diritto di esigere che la questione sia giudicata da un tribunale arbitrale, alla costituzione del quale le due parti parteciperebbero in modo uguale, o che sia sottoposto ad un'istanza dello stesso genere. Può, al contrario, vedersi costretto ad accettare la giurisdizione del Consiglio o dell'Assemblea, che, composti di rappresentanti degli Stati associati alla sua parte avversa, possono incorrere il rimprovero di non essere sufficientemente imparziali. Il Consiglio ha, inoltre, il

diritto di apportare le modificazioni che gli sembrano necessarie alle disposizioni applicabili agli Stati neutri. Il Patto, che gli dà questo potere, non dice nè in qual senso nè entro quali limiti queste modificazioni possono essere ordinate.

E nell'interesse non solamente degli Stati che non fanno parte della Società, ma anche degli Stati membri, che la procedura di composizione pacifica sia applicata agli Stati non soci con una completa imparzialità. Senza di ciò, le disposizioni dell'articolo XVI, relative alle sanzioni, potrebbero mettere gli Stati membri in una situazione delicata. La Svizzera neutra non può vedere senza inquietudine l'eventualità di un conflitto di questo genere; il fatto stesso che un'azione collettiva della Società potrebbe essere decisa in queste condizioni anormali è, per il nostro paese, una ragione essenziale per allontanarsi il meno possibile dalla politica di neutralità seguita fino ad oggi.

Considerazioni d'un altro ordine entrano pure in linea di conto per la Svizzera. Una serie di Stati sono momentaneamente esclusi dalla Società. Questo fatto è tale da creare una certa tensione tra i detti Stati e la Società, tanto più che quelli sono antichi nemici dei membri più importanti di questa.

La Società
deve essere
universale.

Risulta tuttavia dalle dichiarazioni contenute nella risposta finale fatta dagli Alleati ai negoziatori tedeschi *), che, per principio, la Società delle nazioni deve essere considerata come aperta a tutti e che la Germania può sperare di esservi ammessa in un prossimo avvenire. Voci autorizzate si sono pure fatte intendere in questo senso nei paesi alleati, specialmente in Inghilterra.

Nessuno contesta che, per natura, la Società delle nazioni sia universale. Così essa è stata compresa non solamente in Svizzera, ma anche fuori, dalla maggior parte di coloro che, durante la guerra, hanno, ufficialmente o a titolo privato, preconizzato la creazione d'una federazione di questo genere. L'universalità è richiesta, d'altronde, da

*) Allegati V, 19.

ragioni di opportunità politica. Una Società delle nazioni — dalla quale sarebbero esclusi uno o parecchi Stati che, a causa della loro situazione geografica o per la loro attività economica, hanno importanza per gli Stati membri — non sarebbe in grado di assicurare realmente il mantenimento della pace. L'esclusione crea divergenze e queste divergenze provocano raggruppamenti ostili. Si andrebbe a ritroso dello scopo prefisso: la pace fondata sulla solidarietà nelle nazioni.

VI. La Società delle nazioni e il trattato di pace.

Unione formale del Patto e del trattato.

I ventisei articoli del Patto, col relativo allegato, costituiscono il capitolo primo del trattato di pace. Questa unione formale del Patto e del trattato di pace si spiega con considerazioni politiche. Secondo le comunicazioni ufficiali fatte, durante le ostilità, sugli « scopi della guerra » e secondo le dichiarazioni avvenute al momento della conclusione dell'armistizio, un ordinamento internazionale pacifico doveva costituire la base del nuovo stato di cose, da stabilirsi a mezzo del trattato di pace. Quest'ultimo doveva non solamente mettere fine alla guerra in corso, ma impedire il ritorno di altre. Si attendeva inoltre che la Società delle nazioni fornisse la soluzione dei problemi lasciati in sospenso dal trattato e ch'essa istituisse un ordinamento giuridico internazionale nel senso delle idee che il presidente Wilson ha sviluppato per la prima volta nel suo messaggio del 22 gennaio 1917. La Società delle nazioni doveva ancora avere il compito d'eseguire il trattato di pace — come un'autorità posta in certo qual modo al disopra delle parti — in ogni caso in cui non apparisse opportuno affidare questa esecuzione agli Stati direttamente interessati.

L'importanza della Società delle nazioni per tutta l'opera di pace, basta a giustificare l'unione stretta del Patto e del trattato. Questa unione, che impediva che l'uno fosse adottato senza l'altro dai belligeranti, era forse una condizione « sine qua non » della creazione della Società. Solo, il Patto della Società delle nazioni non sarebbe forse stato accettato da tutti, per

manca di fede nell'idea nuova ch'esso attua e, per-
chè, d'altra parte, la Società delle nazioni si sarebbe
urtata all'opposizione irriducibile di molti governi e
parlamenti, che non avrebbero potuto risolversi ad
ammettere l'intacco ch'essa, in certo qual modo, sem-
bra apportare all'indipendenza degli Stati.

Per i neutri, come abbiamo già esposto, l'unione
del Patto e del trattato non è senza inconvenienti. Non
solamente ha escluso ogni loro partecipazione ufficiale
alle trattative, ma ancora gli Stati rimasti estranei
alla guerra non possono sottoscrivere, senza certe esi-
tazioni, una parte d'un trattato, di cui il resto è desti-
nato anzitutto a liquidare la guerra e che i vinti con-
siderano come imposto colla violenza e come troppo
duro a riguardo loro.

Si deve tuttavia insistere sul fatto che, entrando
nella Società delle nazioni, i neutri non partecipano
per nulla al trattato di pace stesso e non dichiarano
in alcun modo di approvarne o disapprovarne le dispo-
sizioni. Il Patto della Società delle nazioni ha la sua
esistenza giuridica propria, come dimostra il fatto che
a tutti i membri della Società, anche se firmarono il
trattato di pace, spetta in ogni tempo il diritto di
uscire dalla Società, laddove non possono evidente-
mente disdire il trattato di pace.

Tra il trattato di pace e il Patto, vi sono tuttavia
rapporti, i quali hanno conseguenze più importanti
che non l'unione formale di cui si è parlato.

Il trattato di pace concluso colla Germania*) rin-
via frequentemente al Patto della Società delle nazioni
e, inversamente, quest'ultimo si riferisce su due punti
al trattato di pace. Così, per esempio, il trattato modi-
fica in certi casi (art. 60 § 40; art. 213; art. 280) le
disposizioni del Patto relative alle maggioranze richie-
ste per le decisioni degli organi della Società. D'altra
parte, l'articolo XXII del Patto fissa il regime appli-
cabile alle colonie tedesche ed a certe comunità che
appartenevano prima all'impero ottomano. Siccome
tutti gli Stati membri della Società fruiscono, in ma-

Significato
per i neutri
dell'unione
del Patto e
del trattato
di pace.

Altri rapporti.

*) Allegati V, 18.

teria di commercio, dell'eguaglianza di trattamento in certi territori coloniali, i membri che non hanno preso parte alla guerra acquistano per questo, indirettamente, qualche vantaggio a detrimento dello Stato cedente.

Gli articoli del trattato di pace che si riferiscono al Patto non contengono nulla, almeno nella maggior parte, che sembri poter dar luogo a difficoltà per ciò che concerne la neutralità. Fatta astrazione della parte XIII (art. 387 a 426) relativa alla legislazione internazionale del lavoro (cf. dopo a p. 1220 e s.), conviene citare qui le disposizioni che incaricano la Società delle nazioni di dirimere le questioni relative a certe vie di comunicazione internazionali: mantenimento della navigabilità dell'Elba, dell'Oder, del Niemen, del Danubio (art. 336 e 337); costituzione d'una commissione internazionale per il Niemen (art. 342) e di un tribunale arbitrale incaricato di ripartire le spese di un canale dal Reno al Danubio (art. 353); disposizione generale (art. 376); libera navigazione sul canale di Kiel (art. 386). A tenore dell'articolo 98, la Società delle nazioni stabilirà, in mancanza d'accordo tra le parti, i termini d'una convenzione relativa alle comunicazioni tra la Russia orientale ed il resto della Germania e tra la Polonia e Danzica.

Dal punto di vista della neutralità, alcune obiezioni potrebbero invece venir sollevate per il fatto che la Società delle nazioni è direttamente incaricata dell'esecuzione di certe parti del trattato di pace. La Società assume, per esempio, durante 15 anni, a titolo di fedecommesso, il governo della Sarre. A questo scopo, il Consiglio nomina una commissione di governo. La Società è pure incaricata di organizzare il plebiscito destinato a decidere della sovranità sotto la quale il territorio sarà posto dopo 15 anni e, sulla base di tale plebiscito, di statuire sull'attribuzione di questo territorio (art. 48 e 49 e allegato a questi articoli, §§ 16 a 30; 35 a 40).

La Società avrà un diritto di protezione sulla città libera di Danzica, ove essa invierà un alto commissario (art. 102 e 103).

L'articolo 80 dà alla Società un diritto di intervento di carattere puramente politico, nei riguardi del-

L'Austria tedesca. L'indipendenza di questo Stato è dichiarata inalienabile, a meno che vi sia il consenso del Consiglio della Società. Si tratta manifestamente, in questo articolo, dell'unione colla Germania.

La Società delle nazioni ha ancora diverse competenze, che comportano, per la Germania, obblighi speciali e che danno agli Stati interessati la possibilità di salvaguardare unilateralmente i loro interessi per il tramite della Società: art. 213 (costituzione, da parte del Consiglio, di commissioni d'inchiesta per le investigazioni d'ordine militare); art. 280 (prolungazione, da parte del Consiglio, della validità dei vantaggi economici conferiti alle potenze alleate e associate dagli articoli 264-272 e 276). Il Consiglio può ugualmente, in virtù dell'articolo 378, prolungare la durata dei privilegi, accordati alle potenze alleate e associate, senza reciprocità, per ciò che concerne le vie di comunicazione.

L'articolo 304 incarica il Consiglio di costituire, in mancanza d'accordo tra le parti, i tribunali arbitrali che devono dirimere le questioni cui desse luogo l'applicazione degli articoli 296-303 e 306-311. Infine l'articolo 289 erige la Società delle nazioni a giudice della questione di sapere quali siano i trattati conclusi anteriormente colla Germania che devono essere rimessi in vigore.

Il trattato di pace non conferisce tuttavia per nulla alla Società delle nazioni un mandato generale di applicare le sue disposizioni e neppure la incarica di statuire su tutti i dissidi ai quali può dare origine l'esecuzione del trattato. Nella maggior parte dei casi gli interessati stessi, cioè gli Stati alleati e associati — e tra loro specialmente le grandi potenze — devono assicurare l'esecuzione del trattato di pace.

La possibilità, per la Società delle nazioni, di prendere decisioni riguardo all'applicazione ed anche all'estensione del trattato di pace, non è punto compatibile coll'attitudine di stretta neutralità ch'essa conserva di fronte alle situazioni acquisite alle quali essa non ha apportato modificazione alcuna, e ciò, soprattutto, fino a tanto che la Germania, come parte interessata, non sarà, essa pure, equamente rappresentata nella Società.

Farà la Società delle nazioni uso de' suoi poteri in maniera di appianare la situazione creata dal trattato tra le parti contraenti? Ciò è incerto, ma bisogna sperarlo. In ogni caso, starne fuori non sarebbe certamente per i neutri un mezzo di aiutare la Società delle nazioni a spogliarsi gradatamente del suo carattere d'associazione fondata unilateralmente da un partito belligerante; quello delle potenze alleate ed associate. Tra coloro che criticano più vivamente l'unione del Patto e del trattato di pace, alcuni dimenticano forse che, senza la Società delle nazioni, avrebbero potuto prevalere nel trattato soluzioni, che sarebbero parse meno accettabili ancora.

Non è qui opportuno il ricercare quali ripercussioni di fatto e di diritto potrà avere il trattato di pace sulle relazioni internazionali della Svizzera. Dobbiamo limitarci a constatare che per principio il trattato non potrebbe creare obblighi a carico della Svizzera, per la quale esso è « res inter alios acta ». L'accessione della Svizzera alla Società delle Nazioni non può per nulla modificare questa situazione.

VII. L'importanza militare della Società delle nazioni per la Svizzera.

Importanza
del Patto
dal punto
di vista mi-
litare.

Da un doppio punto di vista, il Patto può influire sulla situazione militare della Svizzera. Da una parte, a tenore dell'articolo VIII, la Società deve fissare un limite agli armamenti dei suoi membri. Dall'altra, in caso d'applicazione dell'articolo XVI, la solidarietà tra gli Stati soci può imporre a ciascuno di essi obblighi, che possono avere una ripercussione militare.

Fatta astrazione di queste disposizioni del Patto che, sotto tale punto di vista, hanno una importanza immediata, il fatto, per uno Stato, di essere membro della Società delle nazioni è tale da influire sulla sua situazione politica e, per ciò stesso, indirettamente, sulla sua situazione militare. Gli Stati non soci dovranno, essi pure, necessariamente, tener conto del fatto nuovo costituito dalla Società delle nazioni e, quindi, piegarsi ad un nuo-

vo orientamento, forse anche per ciò che riguarda la difesa nazionale.

Data l'importanza della questione, il Consiglio federale ha incaricato il suo Dipartimento militare di studiare la portata che può avere, dal punto di vista militare, l'accessione della Svizzera alla Società delle nazioni. Questo dipartimento ha, a sua volta, sottoposta la questione alla Commissione della difesa nazionale, che se ne è occupata durante parecchie sedute. Questa Commissione ha deciso di non presentare a questo riguardo un rapporto unico, essendovi tra i membri differenza d'avviso sopra molti dei punti più importanti. Essa ha formulato due pareri contrari. L'uno de' suoi rapporti conclude nettamente al mantenimento assoluto della neutralità in ogni caso e sostiene l'opinione che l'entrata della Svizzera nella Società delle nazioni sarebbe perniziosa per la sua sicurezza ed indipendenza. Secondo l'altro, all'incontro, la Svizzera deve aderire alla Società delle nazioni, poichè gli inconvenienti che possono derivarne non sono di un'importanza decisiva.

Rapporti
della Com-
missione
della difesa
nazionale.

— Il Consiglio federale stima suo dovere di far conoscere qui le obiezioni fatte, dal punto di vista militare, all'adesione della Svizzera alla Società delle nazioni. È bene tuttavia, a questo riguardo, notare ciò che segue: la questione di sapere quali rischi può far correre al nostro paese l'accessione alla Società, in caso di conflitti come quelli che provocherebbe, specialmente, l'applicazione dell'articolo XVI del Patto, — non è per nulla da considerarsi come un problema puramente militare, che si possa risolvere basandosi a situazioni politiche o strategiche più o meno probabili. Ciò che è decisivo dal punto di vista del giudizio da emettersi a questo proposito, è piuttosto, e anzitutto, la questione di sapere se si può ritenere come probabile che la Società resterà politicamente unita e che, in caso di un conflitto che provochi il suo intervento, essa non si troverà di fronte ad un nucleo di potenze aventi probabilità di tenerle testa. Ora questo è un problema d'ordine essenzialmente politico. Lo stesso deve dirsi della questione di vedere

quali siano le prospettive di guerra che può generare la situazione creata dal trattato di pace, e quale sia la fiducia che meriti l'efficacia dell'ordinamento istituito dal Patto per assicurare il mantenimento della pace. Non occorre rilevare che si deve tener conto non solamente della situazione attuale e della supposizione che la Società delle nazioni si svilupperà in un modo soddisfacente, ma anche del fatto che, coll'andar del tempo, un nuovo equilibrio di forze può stabilirsi, equilibrio che sarebbe di natura tale da paralizzare più o meno completamente l'azione della Società al momento critico.

La questione della limitazione degli armamenti.

Già da lungo tempo la riduzione degli armamenti è reclamata dai pacifisti. Effettuarla doveva essere il compito essenziale della prima Conferenza dell'Aja. Un altro tentativo, molto meno ardito, fu fatto in questo senso alla seconda conferenza. Esso fallì ugualmente e la corsa agli armamenti continuò con febbrile attività. Era quindi naturale che, nel corso della guerra che ora prende fine, l'idea di una limitazione degli armamenti nazionali ed anche quella della sostituzione di un'armata internazionale agli eserciti nazionali, fosse ripresa da coloro che volevano lavorare allo stabilimento di una pace durevole. Il programma wilsoniano dei quattordici punti esige, esso pure, che la forza armata di ogni Stato sia ridotta al minimo compatibile colle esigenze del mantenimento della sua sicurezza interna.

L'articolo VIII e la limitazione degli armamenti.

Gli articoli VIII e IX del Patto non effettuano questo postulato se non in una maniera molto imperfetta. Il Patto si limita a riconoscere che il mantenimento della pace esige la riduzione degli armamenti nazionali al minimo compatibile colla sicurezza dello Stato e con l'azione comune intesa ad assicurare l'adempimento degli obblighi internazionali. Esso combina così le due idee, in parte contraddittorie, dei pacifisti: da un lato, gli eserciti nazionali devono essere ridotti alle proporzioni di una semplice forza di polizia; dall'altro, riuniti, devono permettere di costituire una forza

internazionale schiacciante, capace di impedire il ritorno della guerra.

Il punto debole dell'articolo VIII è che questo permette al Consiglio di fare solamente « raccomandazioni » agli Stati soci riguardanti la limitazione dei loro armamenti. I Governi sono assolutamente liberi di seguire o no tali raccomandazioni. Se vi si conformano, i limiti fissati dal Consiglio non possono essere oltrepassati senza il suo consenso. Il piano degli armamenti deve essere sottoposto, almeno ogni dieci anni, ad un nuovo esame. Se un rimaneggiamento è deciso, gli Stati soci sono liberi di accettarlo o rifiutarlo.

Queste disposizioni del Patto significano che gli armamenti saranno oggetto di trattative internazionali. Ciò che autorizza ad ammettere la possibilità di risultati positivi è, principalmente — fatta astrazione delle ragioni che risulteranno dalle necessità della politica interna o dello stato di finanze dei diversi Stati — la riduzione molto forte che il trattato di pace impone agli armamenti della Germania. Questa limitazione è evidentemente di natura tale da facilitare misure analoghe anche negli altri Stati. Il preambolo della parte V del trattato di pace *) mostra pure che le disposizioni concernenti l'esercito e la flotta tedeschi costituiscono in certo modo il punto fisso che potrà servire di base alla misura degli armamenti.

Le disposizioni del Patto relative al controllo e alla statizzazione dell'industria privata degli armamenti sono, in modo ancora più evidente, sprovviste di forza obbligatoria. Si tratta qui di un voto formulato da molto tempo, a causa dei rapporti di cui si presume l'esistenza tra i capitalisti interessati a quest'industria ed una parte della stampa o certi circoli politici. L'articolo VIII si limita ad incaricare il Consiglio di provvedere ai mezzi per evitare il pericolo. Nessun'altra competenza è stata data, a questo riguardo, agli organi della Società.

Fabbricazione
privata
delle munizioni e del
materiale
di guerra.

*) Allegati V, 19.

Scambio di
informa-
zioni.

Gli Stati membri della Società s'impegnano ad effettuare, nei reciproci rapporti, un completo e leale scambio di informazioni circa la proporzione dei loro armamenti, i loro programmi militari e navali e le condizioni delle loro industrie in quanto possono adattarsi a fini di guerra. Sono state fatte proposte che miravano a conferire alla Società delle nazioni, in questo campo, un diritto d'inchiesta. Queste proposte non hanno prevalso, poichè i Governi non seppero risolversi ad accettare un tal controllo e forse anche perchè le invenzioni più importanti e pericolose possono essere tenute segrete. Solo nei riguardi della Germania è previsto un controllo di questo genere (articolo 213 del trattato di pace del 28 giugno 1919 *)

Importanza
dell'articolo
VIII per gli
Stati non
soci.

Le disposizioni del Patto concernenti gli armamenti non interessano gli Stati non soci se non dal seguente punto di vista: se uno di questi Stati sollecita la sua ammissione nella Società delle nazioni, esso è tenuto, a differenza degli Stati che ne sono membri fondatori, ad accettare, per ciò che riguarda le sue forze ed armamenti militari e navali, le disposizioni che il Consiglio stimerà dover imporgli, tenendo conto della sua situazione particolare e del piano generale. D'altra parte, dobbiamo attendere che la Società delle nazioni non resti indifferente di fronte agli armamenti degli Stati non soci. È probabile ch'essa farà uso della sua influenza per evitare che il programma degli armamenti stabilito per i suoi membri venga compromesso da altri Stati.

Importanza
della So-
cietà delle
nazioni per
ciò che con-
cerne l'eser-
cito sviz-
zero.

La Commissione della difesa nazionale è stata unanime nel dichiarare che la cura della nostra neutralità, sia che entriamo nella Società delle nazioni, sia che restiamo fuori, esige in ogni caso un esercito forte e pronto. Solo una neutralità armata può contare sul rispetto. Questa sola è di natura tale da assicurare alla Svizzera la considerazione e l'influenza ch'essa deve ambire nella Società delle nazioni. La Commissione della difesa nazionale vede, per il nostro paese, un peri-

*) Allegati V, 18.

colo essenziale, nel fatto che, una volta entrato nella Società, il popolo potrà cullarsi in un sentimento esagerato di sicurezza e perdere così di vista i doveri che gli impongono le esigenze della nostra difesa nazionale. Qualunque possa essere la sicurezza che la Società delle nazioni sarà in grado di procurare ai suoi membri, qualunque sia, in modo generale, la misura nella quale essa potrà veramente assicurare la pace del mondo, è tuttavia certo che uno Stato, il quale vuol essere, in ogni caso, capace di mantenere la sua neutralità, deve poter difendere esso stesso l'inviolabilità del suo territorio e far nascere nei belligeranti la convinzione d'averne i mezzi.

Anche in caso di azione collettiva e di fronte alla stessa Società delle nazioni, la Svizzera dovrà mantenere, in modo inflessibile, il principio, secondo il quale spetta a lei sola di decidere se intende chiedere l'aiuto di altri Stati contro quello dei belligeranti che venisse ad attaccarla. Poco importerebbe, a questo riguardo, che si trattasse d'una violazione della nostra neutralità nel corso d'una guerra tra i nostri vicini, o dell'aiuto che potremmo esser costretti a domandare, sia in virtù dell'atto del 1815, sia invocando l'articolo X^o del Patto, nel caso in cui un conflitto tra la Svizzera stessa e un altro Stato mettesse in pericolo la nostra integrità territoriale. La Svizzera neutra non potrebbe ammettere che, a titolo preventivo, e per proteggerla, la Società delle nazioni prendesse, di sua propria iniziativa, una misura qualsiasi sul suo territorio.

D'altra parte, se noi ci rifiutiamo sia a prendere una parte attiva alle azioni militari della Società, sia ad appoggiare la Società autorizzando truppe d'esecuzione ad attraversare il nostro territorio, la Società delle nazioni deve almeno avere la certezza che la nostra neutralità sarà realmente mantenuta e ch'essa non sarà, per lei, una causa indiretta di pericolo.

I sacrifici particolari che dovremo forse fare per essere in grado di assicurare, per quanto è possibile, coi nostri propri mezzi, la difesa del nostro

territorio, saranno compensati largamente dal fatto che potremo così mantenere la neutralità e saremo meno esposti a vedere il paese diventare teatro della guerra. Per la Svizzera, come per gli altri Stati, la misura degli armamenti necessari è determinata dagli armamenti altrui. La riduzione considerevole delle forze militari della Germania permette di prevedere una limitazione generale degli armamenti. Il che può facilitare anche, appianando la situazione politica, un consolidamento della sicurezza generale. Questo risultato la Società delle nazioni cerca di raggiungere. Ma spetta all'avvenire il mostrare se essa vi arriverà realmente. La difficoltà di tutto il problema consiste in questo, che la limitazione degli armamenti e il consolidamento della pace generale sono condizionati l'uno all'altra e che, per conseguenza, affinché lo scopo possa essere raggiunto, devono procedere di conserva.

Si può rispondere negativamente alla questione di sapere se, nel caso in cui la Svizzera entrasse solamente più tardi nella Società delle nazioni, correrebbe il rischio di vedersi imposta una riduzione di forze militari compromettente la sua sicurezza. Importerebbe infatti alla stessa Società delle nazioni che la Svizzera, poichè vuole rimanere neutra, sia capace di difendere la propria neutralità. Il suo interesse coincide col nostro. Per le stesse ragioni, non vi è da temere che, se la Svizzera aderisce alla Società delle nazioni come membro fondatore, il Consiglio le imponga una riduzione pericolosa delle sue forze militari. Non è parimenti prevedibile che la Società delle nazioni ci possa obbligare ad armamenti eccessivi. Le competenze conferite al Consiglio dall'articolo VIII del Patto non mirano che alla limitazione degli armamenti.

Nella parte del presente Messaggio che tratta della neutralità, abbiamo rilevato la distinzione fatta dal Patto tra le guerre tollerate e quelle che danno luogo ad un'azione collettiva, nel senso dell'art. XVI (cf. sopra, p. 1165). Nelle guerre tollerate, la neutralità resta, di fatto e di diritto, quindi anche dal punto di vista militare, ciò ch'essa è stata fino ad oggi. I partigiani dello *statu quo* assoluto

La neutralità della Svizzera, membro della Società delle nazioni, di fronte alle guerre tollerate del Patto.

credono tuttavia dover esprimere il timore che, pure in questo caso, il valore della nostra neutralità e la fiducia ch'essa ispira non siano più dello stesso valore, se essa cessa di avere in ogni contingenza un carattere immutabile e indiscutibile.

La neutralità sussiste senza cambiamento, come abbiamo già esposto più addietro (p. 1166), in caso di guerra che non dia luogo all'applicazione dell'articolo XVI, ma di cui la Società delle nazioni potrebbe dover occuparsi, in virtù degli articoli X, XI, XIII e XVII, capoverso 4.

Se, contrariamente all'opinione sostenuta nel presente Messaggio, la nostra politica di neutralità dovesse modificarsi in tutti i casi, in cui la Società delle nazioni come tale interviene di fronte a conflitti armati, la probabilità del rischio che, per noi, è legata ad una politica differenziale, diventerebbe evidentemente più grande. Ma ciò non genererebbe una situazione militare speciale.

Dal punto di vista della difesa nazionale, la questione più importante che dobbiamo proporci è questa. Quali probabilità ha la nostra neutralità d'essere rispettata se la Svizzera, limitandosi ad osservare una neutralità militare stretta, dà alla sua politica di neutralità un orientamento nuovo, rendendosi solidale colla Società delle nazioni, specialmente dal punto di vista economico? In altri termini; qual'è, per i belligeranti, il valore di una neutralità puramente militare della Svizzera e, inversamente, qual'è, per la Svizzera, il valore di una neutralità assoluta sotto ogni rapporto?

La neutralità della Svizzera, membro della Società delle nazioni, di fronte ad azioni collettive.

Bisogna, a questo proposito, notare fin da principio che la neutralità militare, almeno per ciò che concerne le sue manifestazioni essenziali, deve essere stretta. Dal punto di vista militare, noi non possiamo osservare se non una neutralità assoluta, appoggiata da forze sufficienti e tale da ispirare fiducia alle due parti belligeranti. Qualunque altra attitudine sarebbe sleale e pernicioso. Il riconoscimento della nostra neutralità impone ai belligeranti di rispettare l'inviolabilità

bilità del nostro territorio. Esso obbliga nello stesso tempo la Svizzera a non permettere, sopra il suo territorio, nessun atto che possa costituire un'ingerenza nelle operazioni militari. Non è affatto il caso di parlare d'una partecipazione di truppe svizzere a queste operazioni. La neutralità esclude pure, di diritto come dal punto di vista militare, qualsiasi passaggio di truppe belligeranti attraverso lo Stato neutro. In virtù di questa stessa regola, sarebbe inammissibile non internare truppe dell'esercito d'esecuzione che si fossero rifugiate sul territorio svizzero, e di lasciarle ritornare sul teatro delle operazioni.

Si è fatto notare da diverse parti che un'azione collettiva della Società delle nazioni, tale quale è prevista dall'articolo XVI è affatto improbabile, fino a tanto che lo Stato, o gli Stati, che violano il Patto, non avranno la prospettiva di poter tener testa alla Società. In caso d'azione collettiva, non dovremmo dunque attenderci a che il conflitto si produca tra uno Stato contravventore e una Società delle nazioni che offra una superiorità evidente dal triplice punto di vista politico, economico e militare. Lo Stato neutro si troverebbe all'incontro in presenza di due parti belligeranti di forze press'a poco uguali.

Questo ragionamento è fondato. Ma esso dimostra precisamente che in tutti gli altri casi, cioè per ciò che concerne la maggior parte dei conflitti, la Società delle nazioni raggiungerà il suo scopo; in altri termini, che l'articolo XII del Patto sarà osservato. Poichè, come ogni regola di diritto, l'articolo XVI mira anzitutto ad agire preventivamente, a stornare guerre ingiustificate, e questo per mezzo della potenza e del carattere generale delle misure di repressione ch'esso prevede. Ora, questo risultato potrà essere raggiunto tanto più sicuramente quanto la Società delle nazioni sarà in grado d'opporre allo Stato che viola il patto una resistenza più coerente ed universale. Per questo la Società delle nazioni ha interesse acchè il più gran numero possibile di Stati partecipino alle sanzioni economiche.

Si può evidentemente concepire che la Società delle nazioni abbia ad imprendere un'azione collettiva in condizioni molto sfavorevoli per lei, e, in particolare, per alcuni de' suoi membri. Sarebbe il caso se parecchi Stati potenti riunissero le loro forze per resistere alla Società e, soprattutto, se dissensi interni tra altri Stati compromettessero un'azione comune. Tuttavia, questo pericolo si trova molto sensibilmente diminuito dall'unanimità richiesta dall'articolo XV, capoverso 6, e ciò per le situazioni più delicate. Si potrebbe pure immaginare una situazione politica e militare tale che la Svizzera si trovasse, dapprima, in prossimità di due parti belligeranti di forza press'a poco uguale e che, solamente dopo un certo tempo, la Società delle nazioni fosse in grado di imporre la sua superiorità militare ed economica.

È evidente che una quantità di situazioni intermedie sono possibili tra il caso in cui la Società delle nazioni si trovasse di fronte ad un solo Stato ribelle; ed il caso d'una scissione in due gruppi di forze quasi equivalenti. Quanto meno sarà notevole la superiorità iniziale della Società, specialmente sui teatri della guerra vicini alla Svizzera, tanto più facilmente lo Stato o gli Stati, che infrangono il patto, si decideranno a violare la nostra neutralità, soprattutto se la nostra politica è tale da favorire la Società delle nazioni.

Si troveranno qui appresso le principali ragioni per le quali una neutralità esclusivamente militare ha poche probabilità o, anzi, secondo l'avviso di alcuni, non ne ha nessuna, di essere rispettata.

Lo Stato, al quale la politica di neutralità differenziale causerà pregiudizio, accamperà che questa neutralità non può dirsi tale e che non è quindi da risparmiarsi lo Stato preteso neutro. Il prestigio, che la neutralità svizzera deve al suo passato ed al carattere assoluto che ha avuto fino ad oggi, sparirebbe, se questo principio dovesse essere attenuato o diminuito in modo qualunque a profitto della Società delle nazioni. Le armi economiche, si aggiunge, possono essere le più temibili. Quest'ultima guerra ne ha dato la prova. Colui che le im-

Valore della neutralità se le due parti belligeranti sono trattate differemente.

piegherà contro un belligerante sarà da questo considerato come nemico e trattato quindi di conseguenza. La rottura delle relazioni personali verrà ancora ad aggravare sensibilmente la tensione prodotta dal blocco economico.

Il peso di queste ragioni non deve essere discusso. Vi si può tuttavia opporre quanto segue:

Contestare la neutralità reale di uno Stato che non tenesse la bilancia uguale tra le due parti belligeranti non può essere, per l'una di esse, che un pretesto, forse favorevole, o un mezzo per giustificare una violazione meditata della neutralità. In realtà, una politica differenziale non sarà mai, per sé stessa, una causa di guerra. La decisione di attaccare lo Stato neutro potrebbe essere dettata solamente da interessi militari o, forse, economici. Se ragioni di questo genere esistono, o se si crede alla loro esistenza, il belligerante, risolto a violare la neutralità, saprà trovare, anche se essa è osservata in modo assoluto e generale, un pretesto in una determinata misura presa dal suo avversario e che esso dichiarerà pericolosa per sé. Le ostilità possono essere facilitate e giustificate da motivi più o meno plausibili. Ma, fatta astrazione di questi casi, ove trattasi di una pura politica di prestigio, questi motivi non saranno la causa determinante. Al vantaggio conseguito si oppongono sempre svantaggi. Prima di tutto il fatto che certe forze dovranno essere impiegate per vincere la resistenza dello Stato neutro; poscia, le misure militari che la violazione della neutralità provocherà certamente da parte della Società delle nazioni. Di fronte ad uno Stato violatore del Patto, per il quale le considerazioni strategiche saranno senza dubbio decisive, la nostra propria forza militare formerà la migliore salvaguardia della neutralità. E ciò che una neutralità differenziale potrà perdere del suo valore di fronte a questo Stato, essa ricupererà da parte della Società delle nazioni.

È cosa certa che, nelle guerre in cui i neutri sono in piccolo numero e di debole importanza ed ove l'una delle parti belligeranti ha difficoltà per bastare a se stessa, le misure economiche possono

essere di un'importanza capitale ed anche decisiva. Ma se gli Stati della Società delle nazioni applicano rigorosamente l'articolo XVI del Patto, la Svizzera non può costituire, dal punto di vista economico, un fattore molto apprezzabile. L'attitudine che essa sarà per adottare a questo riguardo non entrerà dunque, materialmente, in linea di conto. Quanto ai vantaggi economici che potrebbe procurare l'occupazione della Svizzera, essi sarebbero lungi dal compensare i rischi generali d'ordine politico e militare che un tale atto di violenza farebbe correre al suo autore. Per soprappiù, nei riguardi di un grande paese, solo dopo uno spazio di tempo più o meno lungo, il blocco, anche se ermetico, può far sentire i suoi effetti.

Stabilità della
neutralità.

Ciò che, in realtà, costituisce l'essenziale per i belligeranti, perchè questo solo è di natura tale sia da influire direttamente sulle loro operazioni, sia da subire la loro influenza, è l'attitudine militare che adotta lo Stato neutro. Importa soprattutto, a ciascuno dei belligeranti che il neutro non prenda parte alle imprese militari della parte avversa ed impedisca che operazioni dirette contro di esso siano facilitate, preparate ed eseguite su territorio neutro. La principale condizione del rispetto della neutralità da parte dei belligeranti sembra essere il fatto che questi possano contare, dal punto di vista militare, sopra una condotta precedentemente determinata ed invariabile dello Stato neutro, e ciò in ogni tempo. L'attitudine del neutro in altri campi che possono avere relazione colla neutralità (arruolamento di volontari, somministrazione di materiale di guerra da parte dell'industria privata, uso di impianti che servono alla trasmissione delle notizie) non ha, all'incontro, che un'importanza relativamente secondaria. A questo riguardo, del resto, il neutro potrà, in modo generale, attenersi al diritto della neutralità, tale quale esiste attualmente, senza per questo favorire lo Stato ribelle, a detrimento della Società delle nazioni.

Anche se non si attribuisse un grande valore, dal punto di vista politico e militare, ad una neu-

tralità differenziale, si dovrebbe tuttavia riconoscere che una tale neutralità può avere, causa il suo carattere stabile e determinato, una certa importanza per il belligerante, a pregiudizio del quale le differenze sono fatte. Questo sta soprattutto al principio della guerra, quando le parti, che si trovano di fronte a tante incognite, sono disposte a riconoscere la neutralità, tale quale vien loro offerta. È vero che questa maniera di vedere è esplicitamente combattuta da uno dei rapporti della Commissione della difesa nazionale. Ma ciò non basta per allontanare il fatto che una politica di neutralità differenziale non è una questione d'opportunità politica, che le condizioni alle quali essa sarebbe osservata sono conosciute precedentemente e fissate dal trattato e questo fatto sarà tale da dimostrare ai belligeranti che l'ineguaglianza di trattamento, eventualmente stabilita tra loro dallo Stato neutro, non può essere considerata come una misura che deve condurre alla guerra. I belligeranti dovranno ammettere all'incontro che tale attitudine del neutro ha un carattere di stabilità analogo a quello della stessa neutralità militare. Cosa pure atta ad affermare la fiducia che i belligeranti possono avere nella nostra neutralità militare, è che da tutta la nostra storia e da tutti i nostri interessi risulta che la Svizzera non entrerà in una guerra ove essa avrebbe tutto da perdere.

Quanto al pericolo di vedere la nostra neutralità violata dalla stessa Società delle nazioni, esso non è grande, per due ragioni. Da una parte un attacco così odioso al diritto potrebbe causare unicamente un grave pregiudizio morale alla Società delle nazioni, la quale rappresenta l'idea stessa del diritto. D'altra parte, è affatto inconcepibile che la Società delle nazioni possa trovarsi in una situazione militare così disperata da dover pensare a una violazione di neutralità. Rischiamo forse, al contrario, di vederci imposto dalla Società delle nazioni il suo aiuto? A questo riguardo, un buon esercito è la nostra migliore salvaguardia.

Quanto all'interesse che la Svizzera può avere a mantenere in tutti i casi una neutralità assoluta ed incondizionata, esso sarà il più grande, secondo il rapporto della commissione della difesa nazionale che conclude al rifiuto di aderire, quando l'interesse militare che l'una delle parti belligeranti può avere al mantenimento della nostra neutralità sarà esso stesso il più debole, cioè quando questo belligerante sarà molto più forte dell'altro e quando, nello stesso tempo, la politica di neutralità differenziale sarà diretta contro di lui. Se è la Società delle nazioni che ha la superiorità delle forze, una politica che le sia favorevole non costituisce, per noi, un pericolo speciale. Se all'incontro, il più potente è lo Stato ribelle, le basi stesse della Società delle nazioni saranno sconvolte ed essa avrà allora evidentemente interesse a permettere al neutro di adottare un'attitudine che gli dia le maggiori probabilità di far rispettare la sua neutralità.

Interesse della Svizzera ad una neutralità incondizionata.

Uno dei rapporti della Commissione della difesa nazionale fa rilevare che l'onore della Svizzera avrebbe necessariamente a soffrire per il fatto che il nostro paese, pur partecipando alle sanzioni economiche previste dall'articolo XVI, si rifiuterebbe di prendere parte alcuna alle misure militari destinate a difendere il diritto che sarebbe stato violato. Abbiamo già esposto sopra (p. 1158 e seg.), indicando le ragioni che giustificano il mantenimento della nostra neutralità, che la Svizzera non pretende per nulla che le si accordi un privilegio ingiustificato, ma domanda semplicemente un'equa ripartizione dei rischi. La maggior parte dei membri della Società delle nazioni non parteciperanno alle misure militari previste all'articolo XVI, capoverso 2, e nemmeno non saranno invitate ad autorizzare le truppe d'esecuzione ad attraversare il loro territorio. Saranno dunque in una situazione analoga a quella d'uno Stato neutro, che si limita a prendere parte alle sanzioni economiche. Da un altro lato, lo Stato neutro sarà colpito, tanto quanto gli altri paesi dalle misure

Il punto di vista morale.

di ritorsione che potrà prendere lo Stato ribelle. Non si può dunque dire che vi sia una sproporzione stridente tra i vantaggi che esso pretende e i rischi che deve correre.

Ci si può domandare se, all'incontro, l'onore della Svizzera e de' suoi cittadini non avrebbe precisamente a soffrire nel caso in cui, durante un conflitto tra la Società delle nazioni, guardiana della pace e del diritto, e uno Stato che cercasse di assicurarsi un vantaggio con un'aggressione illecita, la Svizzera volesse mantenere ad ogni costo la bilancia uguale tra le due parti che sono alle prese.

La sede della Società delle nazioni e la neutralità svizzera in caso di una guerra tollerata.

Il fatto che la sede della Società delle nazioni è stabilita in Svizzera è importante a diversi riguardi dal punto di vista militare. Questo fatto è tale da assicurare al nostro paese una protezione rinforzata in caso di una guerra, alla quale la Società delle nazioni non prendesse parte alcuna e durante la quale la Svizzera osservasse, di fronte ai due belligeranti, un'attitudine assolutamente identica. La violazione della nostra neutralità sarebbe una trasgressione dell'articolo XII e determinerebbe la mobilitazione della Società contro il nostro aggressore. Si può anche ammettere che, in simile caso, l'azione militare prevista dall'art. XII, capoverso 2, si produrrebbe immediatamente e su larga scala, soprattutto da parte degli Stati che hanno garantito l'invulnerabilità del nostro territorio. La Società delle nazioni avrebbe, essa stessa, tutto l'interesse a difenderci, essendo la violazione del nostro territorio una minaccia rivolta contro di essa.

In caso di azione collettiva nel senso dell'art. XVI.

Molto meno favorevole è la situazione in caso di una guerra che dia luogo all'intervento della Società. Dapprima, l'azione della Società non sarebbe provocata dalla violazione della nostra neutralità, poichè questa azione sarebbe già in corso. Sarebbe tuttavia possibile che, in questo caso, un maggior numero di Stati partecipassero all'azione comune.

Ma, d'altra parte, il fatto che la sede è in Svizzera potrebbe dar luogo a complicazioni dal

punto di vista della neutralità e, sotto questo rapporto, essere una fonte di pericolo. Potrebbe darsi che il comando supremo delle truppe d'esecuzione, mobilitate in virtù dell'articolo XVI, capoverso 2, soggiornasse alla sede della Società, cioè nel suo centro politico. La presenza sul nostro territorio di un certo numero di ufficiali superiori non potrebbe senza dubbio essere assimilata, dall'altro belligerante, alla presenza di truppe pericolose per lui. Poichè questi ufficiali, che non soggiornerebbero alla sede della Società per fruire, come di un vantaggio speciale, della protezione del territorio neutro, potrebbero, secondo la situazione militare, trasportarsi in tale o tale altro Stato. Ciò non toglie tuttavia che il loro soggiorno sul nostro territorio non sia puoto compatibile colla neutralità.

Il servizio di notizie darebbe luogo, forse, ad altre difficoltà. E certo che lo Stato il quale alberga la Società delle nazioni non può interdire, restringere, o sottoporre a censura, anche in caso d'azione collettiva nel senso dell'art. XVI, le comunicazioni tra gli organi della Società e l'estero, qualunque sia il mezzo di trasmissione. Fino a tanto che la parte avversa potrà godere di uno stesso trattamento, non ci sarebbe, a tenore degli articoli 8 e 9 della 5^a Convenzione dell'Aja, nessuna difficoltà. Secondo l'art. 3 della stessa Convenzione, la neutralità non sarebbe lesa nemmeno dall'esistenza sul nostro territorio d'una stazione telegrafica senza fili o con fili della Società delle nazioni, a condizione che essa non sia stata fatta durante la guerra e che serva pure alle comunicazioni pubbliche. Tuttavia, siccome un trattamento uguale delle due parti belligeranti potrebbe favorire in realtà lo Stato ribelle, è possibile che si produca un conflitto tra le esigenze della neutralità ed i nostri doveri di fronte alla Società delle nazioni.

Si potrebbe temere, infine, che l'avversario della Società attaccasse precisamente la sua sede, sia per sconvolgerne il centro, sia fors'anche per dare un colpo al prestigio della Società, costrin-

gendo i suoi organi ad evacuare la loro residenza. I progressi dell'aviazione aumentano fortemente la possibilità di un attacco di questo genere.

In simili casi — almeno se lo Stato ribelle non è molto lontano da noi — il fatto d'avere la sede nel nostro paese può costituire un certo pericolo ed essere un ostacolo all'osservanza stretta delle disposizioni della 5^a Convenzione dell'Aja.

La neutralità
della Svizzera
fuori
della Società.

Se noi restassimo fuori della Società e se, — conseguenza probabile — la sede fosse trasferita in altro paese, la Svizzera potrebbe seguire per principio la politica di neutralità che le parrebbe rispondere nel modo migliore alle esigenze d'una neutralità assoluta. Qui sta — secondo l'avviso di coloro che vedono in una neutralità incondizionata e assoluta la più forte salvaguardia della nostra sicurezza ed indipendenza — il vantaggio principale del rifiuto ad entrare nella Società delle nazioni. Essi ammettono che l'applicazione dell'articolo XVI potrebbe costringere la Svizzera ad unirsi, più o meno completamente, alle misure economiche della Società delle nazioni, e questo unicamente per poter vivere. Ma considerano l'ineguaglianza di trattamento, ch'essa sarebbe allora forzata di stabilire tra i due belligeranti, come un intacco infinitamente meno grave al principio della neutralità, che non una politica volontariamente favorevole alla Società delle nazioni. Ciò diminuirebbe considerevolmente, secondo loro, i rischi di una violazione della nostra neutralità.

In tale caso, il pericolo d'una violazione della nostra neutralità da parte della Società non sarebbe, è vero, più grande che nell'ipotesi in cui ne facessimo parte, essendo le ragioni contrarie, morali e militari le stesse qualora avessimo aderito alla Società. Ma la Società delle nazioni potrebbe essere meno disposta a rispettare la neutralità di uno Stato non socio, di quello che lo sarebbe nei riguardi di uno Stato membro, in quanto essa non si trovi di fronte ad un avversario che sia press'a poco della sua forza. Nello stesso tempo lo Stato ribelle sarebbe forse esso medesimo più propenso a rispettare la nostra neutralità. Secondo il

rapporto della Commissione della difesa nazionale che conclude al rifiuto d'adesione, la neutralità assoluta offrirebbe, per noi, le garanzie più sicure, in questo caso di equilibrio approssimativo delle forze in presenza, che è la supposizione normale al principio delle guerre. Non si deve dimenticare, all'incontro, che, a tenore degli articoli XII e XVI del Patto, la Società promette ai suoi membri, in caso di aggressione, una garanzia che non potrebbe punto essere estesa a uno Stato non socio.

Ma il fattore decisivo per l'apprezzamento della situazione militare nella quale ci troveremmo se restassimo fuori della Società, sarebbe data dalla nostra situazione politica generale. È difficile ammettere che l'isolamento della Svizzera e l'intiepidirsi de' suoi rapporti coi grandi Stati della Società delle nazioni rimarrebbero senza influenza e sulla sua situazione in tempo di guerra e sulla possibilità, per essa, di mantenere, nelle crisi venturose, la sua esistenza nazionale, dal punto di vista militare ed economico.

Riprenderemo questo punto nelle conclusioni del presente Messaggio (pag. 1240 e seguenti).

VIII. Importanza economica della Società delle nazioni per la Svizzera.

Il dipartimento dell'economia pubblica ha esaminato questa questione e l'ha sottoposta ad una commissione speciale. Questo studio l'ha condotto a dichiararsi per l'adesione della Svizzera.

Si stima generalmente che uno dei compiti principali della Società delle nazioni sia di assicurare una situazione economica internazionale equa, la pace economica essendo una delle basi essenziali della pace politica. Il disegno tedesco di statuto della Società delle nazioni, per esempio, contiene disposizioni particolareggiate sulla libertà del commercio, il libero passaggio, ecc. Dobbiamo tuttavia rilevare che le opinioni sono molto divergenti riguardo ai mezzi atti ad assicurare la pace economica. Gli uni attendono da una libertà assoluta di commercio l'eliminazione di tutte le cause di tensione internazionale. Altri, domandano,

Clausele economiche del Patto.

all'incontro, che le nazioni economicamente deboli siano protette contro quelle che, grazie alle attitudini commerciali della loro popolazione, o perchè posseggono certe materie prime importanti, sono in una situazione privilegiata per la lotta economica internazionale. E' molto dubbio che un risultato positivo avrebbe potuto essere raggiunto, nel breve spazio di tempo di cui si disponeva, se si fosse tentato di risolvere questi problemi d'un sol tratto, per tutti gli Stati, con disposizioni del Patto della Società delle nazioni.

I fondatori di questa non hanno tuttavia completamente rinunciato a disciplinare la questione degli interessi economici. Il Patto offre, però a questo riguardo, solo le disposizioni seguenti:

1. A tenore dell'articolo XXIII, lettera a, l'ordinamento internazionale del lavoro è uno dei compiti della Società delle nazioni. Un risultato positivo è già stato raggiunto coll'elaborazione di una convenzione di cui tratteremo al capitolo IX del presente Messaggio (cf. p. 1220 e seg.).

2. L'articolo XXIII, lettera e, pone, per ciò che concerne le relazioni commerciali e le comunicazioni, certi principi generali, di cui dovremo esaminare il valore pratico.

3. Le disposizioni dell'articolo XVI (sanzioni) sono di una grandissima importanza dal punto di vista economico. Esse hanno il più grande valore, a questo riguardo, e costituiscono anzitutto per i membri della Società una fonte di rischi, e di rischi gravi.

Ma ciò che importa maggiormente dei vantaggi immediati e degli inconvenienti diretti derivabili dall'accessione alla Società delle nazioni, è la situazione politica generale che può creare la decisione di entrare nella Società o di restare in disparte, situazione politica che sarà determinante dal punto di vista delle nostre relazioni economiche e per la conclusione dei trattati di commercio in generale.

A tenore dell'articolo XXIII, lettera e, i membri della Società, sotto riserva delle disposizioni delle convenzioni internazionali attualmente esistenti o che saranno concluse ulteriormente, devono prendere « i provvedimenti necessari per assicurare e mantenere

Libertà di
transito e
trattamento
equo del
commercio
(art. XXIII, e)

la libertà di comunicazioni e di transito, e un equo trattamento al commercio di *tutti* i membri.»

La Svizzera, fino ad oggi, ha fruito, di fronte agli Stati che hanno la più grande importanza in questo campo, del beneficio di trattati di commercio, d'amicizia e di domicilio, consacranti il principio della libertà di transito e della libera dimora degli abitanti dei due paesi contraenti, e contenenti disposizioni relative alle relazioni commerciali. Il regime generalmente ammesso è quello della nazione più favorita.

Siccome il Patto non stabilisce nessun limite determinato per ciò che concerne il diritto che ha ogni Stato di regolare tali questioni a suo piacimento, l'articolo XXIII, lettera e, non contiene, insomma, se non una dichiarazione di principio. Ci troveremmo delusi, se attendessimo vantaggi immediati. Sarebbe, in cambio, ugualmente erroneo di credere che questa disposizione sia priva affatto di valore pratico. Essa implica un programma di sviluppo delle relazioni commerciali e delle comunicazioni, incontestabilmente favorevole ai nostri interessi economici.

E' molto importante, per un paese che, come il nostro, è situato nel centro del continente, d'avere la possibilità di comunicare liberamente, non solo co' suoi vicini, ma anche con gli Stati da cui lo separano altri paesi. Gli importa, in particolare, d'avere un libero accesso al mare. Questo principio è contenuto in uno dei quattordici punti del presidente Wilson.

Normalmente, la libertà delle comunicazioni e l'uguaglianza di trattamento, di cui devono fruire i trasporti di tutti gli Stati, è una conseguenza naturale della concorrenza tra le diverse linee terrestri e marittime e tra i diversi porti. E' tuttavia importante ch'essa sia confermata da un trattato che vincoli, se è possibile, un gran numero di Stati ed escluda dal campo delle relazioni internazionali ogni parzialità o restrizione arbitrarie.

Le comunicazioni per ferrovia sono l'oggetto della convenzione di Berna, del 14 ottobre 1890, e delle altre che la completano. Questa convenzione, che era stata disdetta da parecchi Stati (Francia, Belgio, Italia e Serbia), è stata rinnovata, ai termini dell'articolo 366

1214.

del trattato di pace colla Germania, tra i firmatari, e deve essere sostituita, entro lo spazio di cinque anni, da un trattato nuovo ed ampliato.

La situazione della Svizzera è migliorata dagli articoli 354 e 356 del trattato di pace, che pongono per tutti gli Stati il principio di libertà di navigazione sul Reno, da Basilea al mare, e che conferiscono alla Svizzera il diritto di essere rappresentata nella commissione del Reno, a lato della Francia, della Germania, dell'Olanda, della Gran Bretagna e dell'Italia. La Svizzera ottiene così il riconoscimento pieno e completo de' suoi diritti di Stato riverasco, che, dopo il trattato di Vienna, le erano stati ingiustamente rifiutati.

La Conferenza di Parigi ha pure previsto l'elaborazione di una convenzione generale concernente il transito, le vie fluviali, i porti e le ferrovie. La Germania, coll'articolo 379 del trattato, ha già dato la sua adesione a tale convenzione, nel caso in cui questa sarà approvata dalla Società delle nazioni. La Svizzera ha ottenuto di poter far conoscere i suoi desiderata alla commissione incaricata di studiare questo problema.

Il trattato di pace contiene una serie di disposizioni nell'interesse della libertà delle comunicazioni e specialmente a profitto degli Stati che non hanno accesso al mare o che vi hanno un accesso insufficiente. I principi che sono così riconosciuti possono avere, per conseguenza, un'importanza reale per la Svizzera. Essi mostrano, inoltre, in qual senso potrà essere tradotto in atto, il programma stabilito dall'articolo XXII, lettera c, del Patto.

Per ciò che concerne il commercio, il Patto si limita a porre il principio generale che gli Stati membri della Società dovranno, a questo riguardo, assicurarsi vicendevolmente un equo trattamento. Il trattato di pace non contiene, d'altronde, disposizioni concernenti direttamente le relazioni commerciali della Svizzera.

Ai termini dell'articolo XXIII, lettera e, del Patto, « saranno tenute presenti, a questo riguardo speciali necessità delle regioni devastate durante la guerra dal 1914 al 1918 ». Ciò significa, senza dubbio, che, nella Società delle nazioni, a malgrado del principio della eguaglianza di trattamento, posto a favore di tutti i suoi membri, saranno prese misure per evitare che gli

Stati, di cui la guerra non ha distrutto l'industria, possono, grazie a questo fatto, guadagnare un vantaggio economico troppo grande sopra coloro che dovranno, durante gli anni venturi, dedicare tutte le loro forze alla ristaurazione della loro industria.

Ciò che costituisce l'importanza della Società delle nazioni per la nostra vita economica, è lo sviluppo che può risultare per essa dalla sua costituzione. Dapprima, un paese quale la Svizzera, per il quale gli scambi internazionali sono di un'importanza primordiale, ha tutto l'interesse allo sviluppo del diritto internazionale ed a quanto può garantire la sicurezza delle relazioni tra i popoli. Dovremmo dunque, in ogni stato di cose, salutare con gioia l'idea di un rinnovamento della politica internazionale, trovantesi alla base della Società delle nazioni. Esso rende almeno possibile un ordinamento economico del mondo che non può essere se non favorevole ad un piccolo popolo laborioso, ma privo di potenza politica. Senza la Società delle nazioni, invece, l'isolamento degli Stati e le loro rivalità genererebbero uno stato di cose, nel quale la vita economica internazionale, anziché essere dominata dai principi, subirebbe sempre più la ripercussione degli interessi e delle passioni politiche. La Svizzera deve tuttavia chiedersi, non solamente quale interesse può avere, da un punto di vista generale, alla creazione della Società delle nazioni, ma anche quale influenza può esercitare sulle sue relazioni commerciali la decisione che essa prenderà relativamente all'entrata nella Società. Questa questione sarà studiata altrove (pag. 1244 e seguenti).

Mentre offre pochi vantaggi positivi in materia economica, il Patto (art. XVI) impone ai soci e anche, indirettamente, a tutti gli Stati, un obbligo molto grave; quello di rompere le relazioni economiche con qualunque Stato che contravvenga alle prescrizioni degli articoli XII, XIII o XV. Questa sanzione è pure applicabile, a tenore dell'articolo XVII, allo Stato non socio che, avendo accettato gli obblighi di membro della Società, allo scopo di regolare un dissidio, non li eseguisce, o che, rifiutando di accettare questi obblighi, ricorre alla guerra contro uno Stato membro. E' poco probabile che uno Stato si esponga ai rischi d'un tal conflitto colla Società. Ciò può tuttavia accadere, e dobbiamo quindi

Le sanzioni economiche secondo l'articolo XVI. Casi d'applicazione.

esaminare questa questione delle sanzioni molto da vicino e scrutare tutte le conseguenze che potrebbe causare per noi l'applicazione dell'articolo XVI.

Forme delle
sanzioni
economiche.

Le sanzioni economiche comprendono:

1. La interruzione immediata e generale di tutte le relazioni commerciali e finanziarie.

2. La proibizione di tutti i rapporti tra i cittadini degli Stati soci e quelli dello Stato contravventore.

3. Le misure che mirano a interdire tutti i rapporti finanziari, commerciali o personali tra i cittadini dello Stato contravventore e quelli di qualsiasi altro Stato.

Il termine « cittadini » (in inglese: *nationals*) può essere interpretato, conformemente alla dottrina anglo-americana, come applicabili non agli abitanti dello Stato di cui si tratta, ma alle persone che, avendo il loro domicilio sul suo territorio, ne sono sottomesse alla sovranità. Se si ammette questa interpretazione, ciò che sembra autorizzare la genesi del primo disegno di Parigi, l'applicazione dell'articolo XVI andrebbe notevolmente meno lungi e questa clausola del Patto sarebbe meno rigorosa di quel che il suo testo francese potrebbe far credere a prima vista.

La interruzione menzionata più in alto, sotto la cifra 1, è la più importante delle misure previste. Essa sarà effettuata colla chiusura delle frontiere. Questa interruzione condurrà seco anche la proibizione di ogni pagamento a persone domiciliate nello Stato bloccato.

L'interdizione di tutti i rapporti, di cui si tratta sotto la cifra 2, può comprendere, se il termine « cittadini » ha, astrazione fatta del domicilio, il senso che gli dà il diritto pubblico, il divieto di tutte le relazioni tanto attraverso la frontiera, quanto nell'interno degli Stati partecipanti al blocco. E' difficile vedere come, per ciò che concerne questo ultimo punto, l'articolo XVI potrebbe essere applicato, in pratica, senza internamento e senza espulsione. Tali misure, che l'articolo XVI non prescrive espressamente, sarebbero incompatibili colla neutralità. La Svizzera si troverebbe, inoltre, in una situazione insostenibile, se dovesse adottare simili misure data la forte proporzione di stranieri che comprendono la sua popolazione, specialmente in certe città.

Molto importante è l'obbligo (cifra 3) che l'articolo XVI impone agli Stati soci di « far cessare » tutte le relazioni tra i cittadini dello Stato contravventore e quelli di qualunque altro Stato. Questa disposizione ha evidentemente per iscopo di impedire che i cittadini di un terzo Stato frustino l'azione del blocco stabilito dagli Stati soci sul loro territorio e le interdizioni da loro decretate. Si arriverebbe senza dubbio a un sistema di controllo delle relazioni personali e del traffico delle merci, analogo a quello stabilito a poco a poco durante quest'ultima guerra. Ma, in caso d'applicazione delle sanzioni della Società, questo controllo diventerebbe probabilmente ancora più completo e rigoroso.

A tenore del capoverso 3 dello stesso articolo XVI, i membri della Società convengono di prestarsi l'un l'altro un mutuo appoggio. E' il corrispettivo necessario dell'ineguaglianza dei rischi. Le misure economiche prese in virtù dell'articolo XVI possono avere una ripercussione molto differente sui vari Stati partecipanti al blocco. Potrebbe darsi che esse avessero, per tale o tal altro Stato socio, conseguenze più gravi che per lo stesso Stato bloccato.

Mutuo appoggio.

Il diritto di esigere l'aiuto degli altri membri della Società va unito al dovere di prestar loro appoggio. Non è possibile precisare la misura nella quale ogni Stato potrà così essere aiutato o dovrà lui stesso fornire il suo aiuto agli altri Stati confederati. Ciò dipende dai singoli casi. Si può ammettere, in regola generale, che l'appoggio da prestare ad altri, da un dato Stato, dovrà essere tanto più importante quanto meno gravi saranno i rischi che esso stesso correrà. Gli Stati lontani dal teatro della guerra saranno i primi ad essere chiamati per soccorrere economicamente quelli che sono maggiormente esposti a subire le conseguenze militari ed economiche dell'azione comune. Questo è nell'interesse non solamente della Società, ma anche degli Stati che sono i meno colpiti. Il Patto non prevede espressamente, ma lo si deve considerare come naturale, l'obbligo, per lo Stato ribelle, di indennizzare i membri della Società dei danni, almeno diretti, che avranno loro causato la sua attitudine contraria al diritto e l'applicazione delle sanzioni ordinate contro di lui. Questo obbligo potrà indurre lo Stato contravventore ad aste-

nersi dal rispondere con rappresaglie alle misure prese contro di lui, o, almeno, a det'argli una certa moderazione a questo riguardo.

La situazione della Svizzera in caso di sanzioni economiche.

È improbabile che la Svizzera divenga l'oggetto delle sanzioni dell'articolo XVI.

Può, in cambio, essere colpita dalla loro applicazione, sia nel caso in cui essa vi prendesse parte, sia nel caso in cui, quale Stato neutro rimasto fuori della Società, non vi partecipasse o, almeno, non partecipasse se non in una misura ristretta. Se, diventato membro della Società, la Svizzera volesse o potesse mantenere le sue relazioni colla Società delle nazioni e collo Stato ribelle ad un tempo, la sua situazione non sarebbe punto differente da quella che avrebbe se pretendesse mantenere la sua neutralità, restando fuori della Società. Poichè quest'ultima non permetterebbe ad uno de' suoi membri neutri, più che ad uno Stato neutro non socio, di indebolire l'efficacia delle sanzioni.

Conseguenze della partecipazione alle sanzioni.

La partecipazione alle sanzioni, nella misura in cui essa è conciliabile colla neutralità, può incontestabilmente avere conseguenze gravi per il nostro paese. La Svizzera è, per le sue importazioni ed esportazioni, così dipendente da diversi altri paesi, e trovasi in relazioni economiche così strette co' suoi vicini, che la subita interruzione di questi rapporti sconvolgerebbe necessariamente la nostra vita economica. La Svizzera ha pure, in proporzione della sua esiguità, un numero considerevole di attinenti stabiliti all'estero. Essa ha all'estero interessi economici di ogni specie. Non dobbiamo infine dimenticare che lo Stato ribelle risponderebbe senza dubbio con misure di ritorsione alle disposizioni che potremmo prendere nei riguardi de' suoi cittadini.

Bisogna notare, tuttavia, che questi rischi saranno importanti, in regola generale, solo nel caso in cui l'azione della Società si producesse in nostra vicinanza, cioè se essa fosse diretta contro uno o parecchi de' nostri vicini. In questo caso — abbiamo fatto, a questo riguardo, esperienze più che concludenti durante la guerra che termina or ora — il nostro commercio e le nostre relazioni coll'estero subirebbero in ogni maniera le restrizioni e le interruzioni più penneiose e ciò, pro-

tabilmente, da parte di ciascuno dei belligeranti. E siccome la rottura delle relazioni sarebbe completa, o press'a poco completa, collo Stato ribelle, noi subiremmo, da questa parte, un pregiudizio ancora più grave di quello che avremmo se volessimo continuare ad osservare la politica di neutralità che abbiamo seguita fino ad oggi. In cambio, la nostra cooperazione alle sanzioni avrebbe il vantaggio di assicurarci relazioni più libere cogli altri Stati che vi parteciperebbero, cioè colla più gran parte del mondo. Il nostro paese si troverebbe quindi, probabilmente, in una situazione meno precaria di quella che risulterebbe se, non avendo in principio l'appoggio di nessuna delle parti belligeranti, esso dovesse negoziare ad un tempo con l'una e con l'altra, per le licenze indispensabili d'importazione e d'esportazione, e si sentisse così sempre più strettamente limitato, dal punto di vista economico, nella libertà di movimento. I vantaggi che ci procurerebbe in tal modo la qualità di membro della Società possono essere considerati, come sufficienti per compensare i rischi politici ed economici che ne risultano.

Dobbiamo chiederci, infine, quale sarebbe la situazione della Svizzera, se restasse fuori della Società delle nazioni, cioè se volesse mantenere le relazioni economiche colle due parti alle prese. Essa si troverebbe, da un lato, di fronte allo Stato od agli Stati ribelli che, bloccati dal resto del mondo, non sarebbero probabilmente in condizione di fornirle ciò che le è indispensabile. La Società delle nazioni sarebbe, secondo ogni probabilità, almeno economicamente, la più forte e la più atta a bastare a se stessa. Ora, a tenore dell'articolo XVI, gli Stati membri della Società sarebbero tenuti a far cessare, soprattutto sul loro territorio, ma anche, probabilmente, sul teatro della guerra marittima, tutte le relazioni economiche commerciali, tra i sudditi dello Stato ribelle, e qualunque altra persona. Gli Stati sottoporrebbero dunque a condizioni strette le loro relazioni con uno Stato neutro se pure — come è già stato tentato durante quest'ultima guerra — non andassero fino a subordinare il mantenimento di queste relazioni a certe regole risguardanti i rapporti del neutro stesso collo Stato ribelle.

Conseguenze della non partecipazione alle sanzioni.

La Società delle nazioni userebbe tanta maggiore energia nell'assicurare, attraverso lo Stato neutro, la

efficacia del blocco diretto contro il suo avversario, perché, stimerrebbe, di salvaguardare, facendo ciò, non solo gli interessi di certi Stati determinati, ma quelli dell'umanità intera. Si può dunque prevedere che, dal punto di vista economico, la Società non manifesterebbe una benevolenza particolare per uno Stato che pretenderebbe mantenere la bilancia uguale tra essa e lo Stato contravventore e che vorrebbe, in questo campo, seguire una politica avente per effetto di attenuare il valore delle misure prese da lei.

Lo Stato neutro correrebbe dunque il rischio di dovere adattarsi, in fin dei conti, al blocco stabilito, sotto pena di trovarsi completamente isolato. Che sia volontariamente e in virtù di impegni presi precedentemente, o sotto la pressione di una violenza che lo Stato neutro abbia rinunciato al diritto di mantenere le sue relazioni normali collo Stato ribelle, sarebbe, in realtà, indifferente per quest'ultimo. Ciò può essere riconosciuto, senza constatare per questo che il modo, con cui la rottura sarà effettuata, può avere la sua importanza dal punto di vista politico. Non esistono, in conclusione, ragioni puramente economiche che possano determinare uno Stato neutro a tentare di mantenere, nel caso d'altronde molto raro di un'azione coercitiva della Società delle nazioni, il principio del trattamento uguale delle due parti in presenza, principio, la cui applicazione pratica sarebbe del resto, molto incompleta ed imporrebbe al neutro sacrifici sensibili. Simile politica sarebbe giustificabile solo se il rischio di guerra fosse considerevolmente aggravato per la partecipazione alle sanzioni economiche e se si fosse convinti della necessità di una tale attitudine. Abbiamo esaminato altrove questo aspetto del problema.

IX. Società delle Nazioni e legislazione internazionale del lavoro.

avori sinora
fatti in ma-
teria di
legislazione
internazionale
del lavoro.

Esistono attualmente, nel campo della protezione del lavoro due convenzioni che sono l'una e l'altra del 1906 e cioè:

I. La convenzione internazionale circa la proibizione del lavoro notturno delle donne impiegate nell'industria.

1921

II. La convenzione internazionale circa la proibizione dell'uso del fosforo bianco (giallo) nell'industria dei fiammiferi.

Una terza convenzione era stata preparata nel 1913 da una conferenza tecnica a Berna. La guerra ha però impedito la riunione di una conferenza diplomatica per la conclusione di tale accordo. Non esiste, sinora, un Ufficio internazionale ufficiale del lavoro. Invece, l'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori mantiene un ufficio a Basilea. Questo ufficio, sovvenzionato dai diversi Stati industriali, era incaricato sinora dei lavori preparatori sulla base dei quali le convenzioni internazionali venivano poi elaborate.

Nel campo della protezione del lavoro, il trattato di pace contiene in germe importanti innovazioni. La sua XIII parte è costituita dalle disposizioni sulla legislazione internazionale del lavoro adottate dalla Conferenza di Parigi nella sua seduta plenaria dell'11 aprile 1919. Quantunque non facciano parte del Patto della Società delle nazioni, queste disposizioni sono tuttavia una prima tappa nel senso dell'effettuazione del principio posto nell'art. XXIII, lettera *a* del Patto, secondo il quale i membri della Società si sforzeranno di assicurare e di mantenere condizioni di lavoro eque ed umane. Per quanto concerne l'organizzazione che esse prevedono, le disposizioni della parte XIII del trattato sono pure, sotto parecchi riguardi, legate all'esistenza della Società delle Nazioni.

Relazioni reciproche.

La parte XIII del trattato di pace è sinora il solo punto sul quale, in materia economica, si siano non solamente posti principi nel Patto, ma anche creato un certo ordinamento. Le altre disposizioni positive del Patto hanno essenzialmente per scopo di prevenire conflitti politici. Ma come la commissione consultiva svizzera aveva già riconosciuto, l'organizzazione internazionale delle condizioni di lavoro deve precisamente essere considerata come uno dei compiti più importanti della Società delle nazioni.

Tutti gli Stati membri della Società aderiscono di pieno diritto alla convenzione che costituisce la parte XIII del trattato. Entrando nella Società la Svizzera aderirebbe dunque, essa pure *ipso facto* a questa con-

venzione, senza che una ratifica parlamentare sia necessaria. Quanto alla situazione degli Stati che non fanno parte della Società, essa non è chiaramente determinata. E' da ritenersi che questi Stati saranno esclusi dalla convenzione. Questa è una ragione di più per ammettere tutti gli Stati nella Società.

L'India e i Domini britannici sono considerati come parti indipendenti della convenzione. Altri Stati coloniali potranno essere ammessi nella stessa guisa dalla Società. Per il resto le colonie sono, sotto certe riserve, considerate, dal punto di vista della convenzione, come parti degli Stati firmatari.

Carattere generale.

L'adozione delle disposizioni costituenti la parte XIII del trattato di pace può essere considerata come un fatto molto lieto. Dal punto di vista dell'organizzazione, queste disposizioni effettuano progressi importanti. Esse evitano di dare alle grandi potenze un'importanza esagerata e, tutto sommato, rispettano il principio dell'eguaglianza degli Stati.

Sotto parecchi riguardi e principalmente per ciò che concerne i poteri conferiti alla Conferenza dei rappresentanti degli Stati membri e il componimento dei litigi, la convenzione, riprodotta dagli articoli 387 e 426 del trattato, si accosta di molto al progetto preliminare svizzero di statuto d'una Società delle nazioni. Essa sancisce quasi esattamente i postulati di questo disegno. Crea un'organizzazione per lo sviluppo della legislazione internazionale del lavoro, organizzazione obbligatoria per tutti gli Stati membri della Società. Rinuncia invece ad ammettere che il diritto sostanziale possa essere creato al mezzo di decisioni prese a maggioranza: il trattato preferisce limitarsi a favorire la conclusione di concordati. Oltre questa convenzione, il trattato di pace formula, per ciò che concerne la parte materiale della legislazione internazionale del lavoro, una serie di postulati di principio. Essi hanno tuttavia piuttosto il carattere d'un programma, poichè gli Stati non sono tenuti ad eseguirli immediatamente (vedi più avanti pag. 1226).

Organizzazione.

La convenzione prevede la creazione di tre organi:

a) Una *Conferenza generale dei rappresentanti degli Stati membri*. Tiene sessione ogni volta che occorre, ma almeno una volta all'anno, di regola al

luogo, dove la Società ha la sua sede. Tutti gli Stati vi sono rappresentati nella stessa maniera da due delegati del governo, un delegato dei padroni e un delegato dei lavoratori (art. 3*). Fatto completamente nuovo in una conferenza internazionale-officiale, il voto non ha luogo per Stato: ogni delegato vota individualmente (art. 4).

b) Un *Consiglio d'amministrazione* di 24 membri (12 rappresentanti dei governi, 6 rappresentanti dei padroni e sei rappresentanti degli operai), il quale ha in modo particolare il controllo dell'Ufficio internazionale del lavoro (art. 7).

Dei 12 rappresentanti dei governi, 8 sono nominati dagli Stati la cui importanza industriale è la più considerevole (in caso di contestazione a tale proposito, il Consiglio della Società delle nazioni decide) e gli altri quattro dai membri scelti a tale scopo dai delegati dei governi alla conferenza generale, esclusione fatta dei delegati degli 8 membri già rappresentati. I rappresentanti che costituiscono il Consiglio d'amministrazione sono nominati per tre anni.

c) Un *Ufficio internazionale del lavoro*, alla testa del quale si trova un direttore ed avente la sua sede nel luogo ove la Società stessa ha la sua; questo ufficio è specialmente incaricato di accentrare e di diffondere tutte le informazioni concernenti la sistemazione internazionale della condizione dei lavoratori e del regime del lavoro, come pure di preparare i lavori della Conferenza generale (art. 10).

2. Modo di decisione della Conferenza generale. In quanto non si tratta di questioni d'affari interni, le decisioni della Conferenza devono raccogliere la maggioranza dei due terzi e possono essere prese sotto l'una delle due forme seguenti (art. 19):

Decisioni
della Con-
ferenza.

a) « Raccomandazioni » ai governi, in vista della elaborazione di leggi nazionali.

*) La « Convenzione creante un organismo permanente per la sistemazione internazionale del lavoro », è contenuta negli articoli 387 e seguenti del trattato di pace. Citiamo non questi articoli, ma gli articoli corrispondenti della convenzione separata stata rimessa ai neutri. Vedi Allegati VI, 20.

b) Progetti di convenzioni internazionali da ratificarsi dagli Stati membri. Per gli Stati che non hanno la facoltà di legiferare in materia di protezione del lavoro, le proposte della Conferenza sono da considerarsi siccome « raccomandazioni » ai sensi della lettera a).

Nei due casi i governi devono, nel termine d'un anno, sottomettere le decisioni della Conferenza alle autorità competenti per tradurle in atto. Se quest'ultime si rifiutano di dare seguito alla decisione internazionale loro sottoposta, questa decisione diventa senz'oggiato per lo Stato in questione. La commissione ha inoltre espresso il voto che la Conferenza riceva la facoltà di legiferare nel campo del diritto del lavoro. I progetti di decisioni che non conseguiranno la maggioranza dei due terzi potranno formare oggetto d'una convenzione particolare tra queglii Stati che desidereranno di ciò fare (art. 21).

Controllo e
soluzione
dei dissidi.

3. Controllo e soluzione dei dissidi.

Ciascuno degli Stati contraenti deve presentare all'Ufficio internazionale del lavoro un rapporto annuale sulle misure da esso prese per mettere in esecuzione le convenzioni alle quali ha aderito (art. 22).

Il diritto di reclamo all'Ufficio internazionale per violazione di una convenzione internazionale concernente la protezione del lavoro appartiene:

- a) alle organizzazioni professionali operaie e padronali (art. 23);
- b) a ciascuno degli Stati contraenti (art. 25);
- c) al Consiglio d'amministrazione, che può agire d'ufficio o su proposta di un delegato alla Conferenza (art. 25).

Nel caso a) il governo messo in causa deve avere l'occasione di fornire spiegazioni, in ogni caso in seno al Consiglio d'amministrazione. Se esso non si spiega o la sua risposta non soddisfa il Consiglio, quest'ultimo può pubblicare il reclamo e la risposta eventuale. Nei casi b) e c) invece il Consiglio ha facoltà di provocare la formazione d'una commissione d'inchiesta (art. 26). Questa commissione è composta dal segretario generale della Società delle nazioni, nel modo seguente: un rappresentante dei lavoratori, un

rappresentante dei padroni ed una persona non appartenente a nessuna di queste due categorie; nessuno dei tre delegati, non deve, del resto, essere attinente dell'uno degli Stati interessati nel reclamo. Queste tre persone sono scelte su di una lista costituita mediante l'indicazione, da parte di ciascuno degli Stati contraenti, nei 6 mesi dopo l'entrata in vigore del trattato, di tre persone rappresentanti le tre categorie più ad dietro indicate.

La commissione d'inchiesta redige un rapporto in cui, se il reclamo è giustificato, indica le misure da prendersi per dare soddisfazione a colui che il reclamo ha presentato e quali sanzioni d'ordine economico gli Stati potrebbero essere chiamati ad applicare in caso di disobbedienza (art. 28). Questo rapporto sarà pubblicato.

Nel termine di un mese, le parti dovranno dire se accettano il rapporto della commissione e, nel caso in cui non l'accettassero, se desiderano appellarsi alla Corte permanente di giustizia internazionale o, attendendo la sua creazione, ad un tribunale arbitrale costituito dal Consiglio della Società delle nazioni (art. 29). Il giudizio della corte internazionale è senza appello (art. 31). Se uno Stato non si conforma alle conclusioni del rapporto od al decreto della Corte, qualsiasi altro Stato potrà applicargli le sanzioni d'ordine economico che il rapporto od il decreto avranno previste nel caso particolare (art. 33). Queste sanzioni potranno essere applicate sino a quando una nuova commissione d'inchiesta abbia, su domanda dello Stato in colpa, constatato che questo si è conformato alle raccomandazioni della Corte internazionale (art. 34).

Qualsiasi difficoltà relativa all'interpretazione della convenzione e di quelle che sarebbero, su questa base, ulteriormente concluse tra le parti, saranno sottoposte all'apprezzamento della Corte permanente internazionale (art. 38). Le disposizioni relative al controllo ed al diritto di reclamo sono di natura da permettere progressi importanti nel campo della regolazione internazionale del lavoro.

4. Revisione.

Revisione.

La convenzione può essere riveduta dalla Conferenza generale, colla maggioranza dei due terzi. Tut-

tavia le disposizioni rivedute o nuove non entreranno in vigore se non dopo la ratifica della decisione della Conferenza da parte di tutti gli Stati rappresentati nel Consiglio della Società delle nazioni — comprese, adunque, le grandi potenze — e dai tre quarti degli Stati rappresentati all'Assemblea dei delegati. La disdetta della convenzione non è prevista. Essa sembra essere impossibile se non a mezzo della disdetta del Patto stesso della Società delle nazioni.

Diritto sostanziale.

5. Disposizioni sostanziali sulla protezione del lavoro. Come abbiamo già fatto osservare, le regole sostanziali concernenti la protezione del lavoro inserite nel trattato di pace, non hanno il carattere di norme immediatamente obbligatorie per tutti gli Stati contraenti. Tali regole, che danno vita a buona parte dei postulati emessi dalla Conferenza (1 e 4 ottobre 1917) del sindacato internazionale del lavoro (S. I. T.) sono — oltre il principio d'ordine piuttosto morale, secondo il quale il lavoro non può essere considerato come una merce — le seguenti :

a) Diritto di associazione (S. I. T., II, a).

b) Divieto del lavoro dei ragazzi inferiori ai 14 anni (S. I. T., VII, a, 15 anni). Dai 14 ai 18 anni (S. I. T., VII, b, 15 ai 18 anni) il lavoro deve essere compatibile collo sviluppo fisico dell'adolescente e permettergli di continuare la sua istruzione professionale.

c) Il salario deve assicurare un tenore di vita conveniente.

d) Il salario deve essere uguale, senza distinzione di sesso, per un lavoro di valore uguale (S. I. T., VIII, c).

e) Riposo settimanale, in quanto è possibile, la domenica (S. I. T., IV, d).

f) Adozione della giornata di 8 ore o della settimana di 48 ore (S. I. T., IV, a). Provvisoriamente, giornata di 10 ore al massimo.

g) Parificazione degli stranieri ai nazionali, per ciò che concerne le regole applicabili alle condizioni di lavoro ed alla assicurazione sociale (S. I. T., III, b).

h) Organizzazione di un sistema d'ispezione, concernente le donne (S. I. T., X, a e b).

Nessuna disposizione esiste per ciò che concerne la libertà di domicilio, il lavoro a domicilio e l'igiene. Lavori preparatori.

La prima sessione della Conferenza deve avere luogo a Washington nell'ottobre 1919 (art. 29). Essa si occuperà degli oggetti seguenti (art. 39):

- a) Applicazione del principio della giornata di 8 ore o della settimana di 48 ore.
- b) Mezzi per prevenire la disoccupazione.
- c) Lavoro delle donne.
- d) Lavoro dei ragazzi.
- e) Estensione ed applicazione delle convenzioni internazionali adottate a Berna nel 1906.

La commissione costituita per preparare questa conferenza comprende i rappresentanti degli Stati seguenti: Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia, Giappone, Belgio e Svizzera. Altri Stati possono essere invitati a farsi rappresentare. Qualunque sia per essere la sua decisione a proposito dell'entrata nella Società delle nazioni, la Svizzera partecipa già a questi lavori preparatori. Essa spera di poter esser rappresentata nel Consiglio d'amministrazione, in considerazione del suo sviluppo economico e per essere uno degli otto Stati la cui importanza industriale è la più considerevole.

X. Epoca e modalità dell'adesione.

Come è stato più sopra rilevato (p. 1184) i 13 Stati neutri menzionati nell'Allegato del Patto possono accedere alla Società, come membri fondatori con una dichiarazione senza riserve fatta nei due mesi che seguiranno all'entrata in vigore dello statuto della Società delle nazioni (art. I). L'inosservanza di questo termine non impedirebbe a quegli Stati d'entrare più tardi nella Società, ma la loro ammissione avrebbe luogo allora nelle forme previste per gli Stati che non figurano negli Allegati del Patto.

Lo statuto non fissa la data della sua entrata in vigore. Risulta però dalle disposizioni finali del trattato di pace colla Germania che quello spiegherà i suoi effetti dopo che sarà stato ratificato dalla Germania e da tre delle principali potenze alleate ed associa-

Termine per aderire alla Società come membro fondatore.

te (Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia, Giappone): i termini previsti cominceranno a decorrere da questa data *).

Bisogna quindi ritenere che il termine di due mesi previsto dall'articolo I del Patto corre dal giorno in cui il trattato di pace è ratificato da tre delle grandi potenze alleate ed associate.

Importanza
per la Svizzera
di una
adesione
quale membro
fondatore.

L'adesione quale membro fondatore ha i vantaggi seguenti: l'entrata nella Società, avendo luogo di pieno diritto, non è subordinata al voto dell'Assemblea. Si evitano così le obiezioni, del resto infondate, che potrebbero essere fatte alla situazione particolare accordata alla Svizzera nella Società. D'altra parte i membri fondatori conservano la loro libertà a riguardo del Consiglio circa le misure da prendersi per la limitazione degli armamenti. Questa limitazione è dettata da un regolamento allo Stato che non entra nella Società quale membro fondatore. Ciò è una condizione della sua ammissione (art. I, § 2). Se, dopo aver rifiutato d'entrare nella Società come membro fondatore, la Svizzera dovesse tuttavia essere indotta a sollecitare più tardi la sua ammissione, la limitazione delle sue forze militari da parte del Consiglio delle potenze, le apparirebbe siccome un attentato doloroso alla sua dignità ed alla sua indipendenza.

Ma vi è di più. Il rifiuto della Svizzera a firmare il Patto come membro fondatore, sarebbe considerato come un segno di sfiducia, od almeno come una prova di mancanza di confidenza nei riguardi della Società. Perderemmo così la situazione morale acquisita grazie all'attitudine molto precisa che il nostro paese ha preso sinora in favore dell'idea d'una Società delle nazioni. La questione della sede potrebbe pure essere di nuovo discussa. Anche se il Consiglio non mutasse senz'altro la sede della Società, attualmente stabilita a Ginevra, le relazioni tra la Svizzera e la Società, per ciò che riguarda la sede, non potrebbero più essere quelle che si speravano, poichè la condizione essenziale della adesione della Confederazione non si sarebbe verificata.

Il fatto di rinunciare a diventare membri fondatori della Società delle nazioni, pur non equivalendo ad un

*) Vedi allegati, V 18, i. f.

rifiuto assoluto di farne parte, presenterebbe tuttavia sotto parecchi riguardi, tanto dal punto di vista interno che da quello delle relazioni esterne, gl'inconvenienti di un tale rifiuto. Restandone momentaneamente in disparte, la Svizzera non affretterebbe per nulla l'ammissione degli Stati attualmente esclusi e, entrando con essi nella Società, la sua attitudine sarebbe interpretata non come una prova d'indipendenza, bensì come una testimonianza di dipendenza nei riguardi di questi Stati. Chiedere un'ammissione tardiva, in tali condizioni significherebbe, apertamente, da parte della Svizzera, rinunciare ad avere, nella Società delle nazioni, la parte che risponde alla sua missione internazionale.

Il Consiglio federale, quanto a lui, non potrebbe in nessun caso assumersi la responsabilità di lasciar trascorrere, senza dichiararsi, il termine di due mesi stabiliti dal Patto. Spetta alle Camere il decidere se la Svizzera deve rispondere entro tale termine all'invito che le viene rivolto.

Il Consiglio federale ritiene che spetta al paese di statuire in ultima istanza con un plebiscito e coll'adozione di un articolo addizionale alla costituzione. La osservanza del termine di due mesi è, quindi, molto difficile. Tuttavia, secondo le comunicazioni che ci sono state fatte da fonte autorizzata, vi sono ragioni per ritenere che una dichiarazione provvisoria emessa dalle autorità federali, sotto riserva della ratifica del popolo e dei cantoni, basterebbe perchè il termine di due mesi fosse considerato siccome stato osservato. Nell'epoca in cui la democrazia conquista il campo della politica internazionale, non si comprenderebbe come l'applicazione dei principi democratici possa essere di pregiudizio al solo paese del mondo dove il popolo stesso dovrà dichiarare la sua volontà d'entrare nella Società delle nazioni. E' evidente che il termine di due mesi, sufficiente per permettere ad un parlamento di dichiararsi, non lo è più quando occorre organizzare una consultazione popolare. E' ciò tanto maggiormente quando si tratta di una questione nuova, d'importanza capitale; aggiungasi che sino all'entrata in vigore del trattato di pace, l'esame del problema manca di base giuridica. Risulta del resto dai principi generali del diritto che colui il quale deve far valere un diritto in

Termine e
votazione
popolare.

un termine determinato, non resta precluso, se senza sua colpa, si trova nell'impossibilità di osservare tale termine.

Condizioni
dell'entrata
in vigore
del Patto.

La necessità in cui ci troviamo di concludere entro breve termine, ha l'inconveniente di obbligarci a prendere una decisione prima di sapere quali sono gli Stati che ratificheranno il trattato di pace e quali sono gli altri neutri che accederanno alla Società come membri fondatori. Per la Svizzera importa in modo particolare che tutti i grandi Stati, soprattutto d'Europa, i quali adesso sono tra i fondatori della Società, vi appartengono in modo definitivo. L'accessione degli Stati Uniti ha pure, per noi, un'importanza capitale. Questo Stato il cui capo fu uno dei principali rappresentanti dell'idea stessa della Società delle nazioni e che, grazie alla sua situazione geografica, trovasi fuori dai conflitti europei — è chiamato, in modo particolare, ad essere, nella Società, un elemento di conciliazione e di ponderazione.

Sembra impossibile che la Società delle nazioni esista di fatto, prima che il trattato di pace e, con esso, il Patto siano stati ratificati dalle cinque principali potenze alleate ed associate. Risulta dall'art. IV del Patto che la loro partecipazione alla Società è indispensabile al suo funzionamento. La prima riunione del Consiglio e dell'Assemblea deve aver luogo dietro invito del presidente degli Stati Uniti. Se, adunque, in seguito di eventi improbabili ed imprevedibili, l'uno degli Stati rappresentati nel Consiglio in modo permanente dovesse rinunciare a far parte della Società, nuovi negoziati dovrebbero essere intrapresi, poiché sarebbe necessario modificare il patto stesso.

Adesione senza
riserve
e mantenimento
della
neutralità.

A tenore dell'articolo I, la dichiarazione di adesione deve essere data senza riserve. E' da intendere per «riserva», nel senso di questo testo, una dichiarazione colla quale uno Stato, membro della Società, si rifiutasse ad assumere uno degli obblighi risultanti dal Patto, o pretendesse imporre una interpretazione personale di questa o quella disposizione del Patto, oppure rivendicasse un diritto speciale, oltre quello appartenente a tutti i soci. Una riserva lede il Patto a favore di quello che lo formula. L'esclusione

assoluta di qualsiasi riserva si spiega colle deplorabili esperienze fatte in occasione della seconda conferenza dell'Aia. Convenzioni che erano il risultato di compromessi laboriosi non sono state, in ultima analisi, firmate o ratificate da certi Stati se non sotto riserva dell'esclusione degli articoli che loro non convenivano.

Una riserva propriamente detta, a proposito della neutralità, modificante profondamente le obbligazioni derivanti dall'articolo XVI, non sarebbe, adunque, ammissibile. Ma la Svizzera non farà una riserva dichiarando che la sua neutralità sussiste in virtù dell'articolo XXI, come impegno internazionale assicurante il mantenimento della pace e, come tale, compatibile con tutte le disposizioni del Patto; in fatti su questo punto la riserva è fatta dal Patto stesso, come pure per la dottrina di Monroe. Non siamo qui di fronte ad una dichiarazione fatta in modo unilaterale dallo Stato interessato. L'articolo 435 del trattato di pace riconosce, infatti, che la neutralità della Svizzera deve essere considerata come un impegno internazionale per il mantenimento della pace. Il Patto della Società delle nazioni, essendo stato inserito nel trattato di pace e firmato dagli stessi Stati, l'articolo XXI è interpretato in modo autentico dall'articolo 435.

Siccome il nostro paese dà un'importanza particolare al mantenimento della sua neutralità e che dubbio alcuno non può sussistere a questo proposito, è importante che accedendo alla Società, la Svizzera faccia su questo punto una dichiarazione esplicita. E' incontestabile che il mantenimento della neutralità si riferisce specialmente alle sanzioni dell'articolo XVI, poichè non è necessario che per tale caso; tuttavia nulla deve essere negletto per evitare divergenze nell'interpretazione dei punti importanti. La Svizzera non vuole nè deludere la Società delle nazioni con una interpretazione troppo estensiva della sua neutralità, nè sorprendere l'avversario eventuale della Società con una politica, la quale, a suo giudizio, avrebbe un carattere differenziale troppo accentuato.

XI. Ordinamento costituzionale dell'adesione.

Caratteri-
stiche del
Patto.

Il Patto del 28 aprile 1919 è il primo trattato di questo genere che sia stato sinora concluso. Non costituisce una federazione di Stati, nel senso che si è dato sinora a questo termine; l'organismo ch'esso crea è troppo debole e la sua tendenza troppo universale. Da altra parte la Società delle nazioni ha uno scopo politico molto più accentuato di una Unione internazionale. Da ultimo la sua ampiezza e la sua perpetuità la distinguono da una semplice alleanza. Una forma politica nuova è nata da una situazione storica senza precedenti e da una nuova concezione delle relazioni internazionali; si potrebbe essere tentati di considerare la Società delle nazioni come una delle alleanze che, in virtù dell'articolo 85, cifra 5 della Costituzione federale, l'Assemblea federale può essa stessa concludere senza riferirne al popolo. Ma gli autori delle nostre costituzioni del 1848 e del 1874 non hanno certamente pensato ad una associazione di Stati di questo genere quando redigevano le disposizioni del detto art. 85.

Risulta da ciò che una revisione costituzionale è necessaria?

La Società delle nazioni essendo, per la sua stessa natura, qualche cosa di unico, non può trattarsi se non dell'attitudine da prendersi in relazione al Patto del 28 aprile 1919 e non della elaborazione d'una disposizione costituzionale concernente in genere la Società delle nazioni.

Necessità di
una revisione costi-
tuzionale.

Esaminiamo le ragioni per le quali una revisione costituzionale può essere giudicata necessaria:

Dobbiamo in primo luogo chiederci se la situazione giuridica creata dall'accessione della Svizzera alla Società delle nazioni, immuti in qualche cosa allo stato di diritto consacrato dalla Costituzione. Il Patto stesso non apporta modificazione alcuna di tale genere alla nostra costituzione. La Società delle nazioni non intacca nè l'ordinamento nè le competenze della Confederazione. Gli obblighi assunti dalla Svizzera non sono per principio più lati di quelli che potrebbero imporre, per esempio, un trattato d'arbitrato od un'unione amministrativa.

Si può chiedere, d'altra parte, se la Società delle nazioni lascia intatto il nostro diritto costituzionale per ciò che concerne la neutralità. Ma tale principio rimane, quantunque debba ricevere una nuova interpretazione. Se però anche così non fosse, vale a dire se la Svizzera dovesse accettare tutti gli obblighi derivanti dall'art. XVI, bisognerebbe constatare che la neutralità come tale non è menzionata nella nostra Costituzione tra gli scopi dell'unione federale. Al contrario gli autori della costituzione del 1847 — contrariamente a quanto avevano fatto gli estensori del progetto d'atto federale del 1832 — rinunciarono a fare menzione della neutralità all'art. 2, senza dubbio sotto l'impressione dei diversi tentativi d'intervento che le potenze firmatarie del trattato del 1815, avevano fatto allegando a torto il loro diritto di garanzia. Gli articoli 85, cifra 6, e 102, cifra 9, fanno del mantenimento della nostra neutralità e della nostra indipendenza, uno dei compiti delle autorità federali.

Le ragioni giuridiche che precedono non sono tuttavia decisive. Ci troviamo in cospetto di una situazione nuova, non prevista dalla Costituzione. Si tratta di un problema della massima importanza. Le autorità federali hanno quindi il dovere politico di sottoporre la questione, in ultima istanza, all'organo dal quale derivano i loro poteri. In materia di legislazione costituzionale esistono limiti di forma; non ve ne sono di quelli concernenti la sostanza. Un'autorità costituzionale competente non deve sottrarsi, coll'espedito della revisione costituzionale, ad una responsabilità che indubbiamente le spetta. Ma in concreto non si tratta di questo. Noi ci troviamo precisamente in presenza di un caso per il quale non esiste disposizione alcuna nella costituzione.

Dopo la sua uscita dal Santo impero nel 1499 — consacrata dal trattato di Westfalia nel 1648 ed astrazione fatta dell'epoca della Repubblica Elvetica e della Mediazione — la Svizzera fu sempre uno Stato libero da qualsiasi legame organico e politico. Conformemente a tale principio, ha in ogni occasione interpretato la sua neutralità nel senso di una passività il più possibilmente assoluta a riguardo delle guerre scoppiate tra altri Stati. La Società delle nazioni e l'orientamento

Ragioni politiche per una votazione costituzionale.

nuovo ch'essa darà alla nostra politica di neutralità, modificheranno le basi delle relazioni della Svizzera coll'estero. Il popolo deve essere posto in condizioni di far conoscere la sua opinione su questo punto. Nulla sarebbe più pernicioso per la nostra politica interna di una decisione delle Camere sospetta di non essere conforme alla volontà della maggioranza del popolo. Nulla potrebbe recar maggior danno all'idea della Società delle nazioni di un rimprovero fatto alle autorità d'aver deciso, a proposito dell'entrata del nostro paese nella Società, contro la volontà del popolo e per ragioni che il popolo non conosce o non approva.

Se dobbiamo impegnarci nella via della revisione costituzionale, l'Assemblea federale dovrebbe dichiararsi su di un decreto che verrà poi sottoposto al voto del popolo e dei cantoni, conformemente all'articolo 123 della Costituzione federale.

Delegazione
di poteri o
decisione
definitiva
del popolo
e dei can-
toni.

Questo decreto potrebbe essere steso in modo da conferire all'Assemblea federale la facoltà di ratificare il Patto. Le Camere potrebbero allora usare o no di tale delegazione. Diversamente l'Assemblea federale si dichiarerebbe per l'adesione sotto riserva dell'approvazione del popolo e dei cantoni. La decisione d'entrare nella Società non diventerebbe allora definitiva, se non in virtù di tale voto popolare.

Dei due sistema, il primo è da escludersi. In una questione di tanta importanza, il popolo vorrà statuire e non limitarsi a dare alle Camere pieni poteri che lo lascierebbero nell'incertezza quanto al risultato. Tale procedimento dei pieni poteri non ci permetterebbe del resto d'osservare il termine di due mesi che ci è assegnato per diventare membro fondatore. Coll'altro sistema invece, un voto affermativo delle Camere permetterebbe di fare in tempo utile una dichiarazione di adesione, sotto riserva del risultato della votazione popolare. Non è possibile dire sin d'ora se questa dichiarazione non avrà se non il carattere di una comunicazione, o se non dovrà piuttosto essere assimilata alla firma di un trattato, sotto riserva di ratifica. Bisognerà scegliere una procedura che eviti, nella misura del possibile, tutto quanto possa avere l'apparenza d'un attentato alla libertà di decisione del popolo e che, nel-

lo stesso tempo, sia riconosciuta sufficiente per salvaguardare il diritto che dobbiamo esercitare nel termine stabilito.

Il decreto federale che le Camere potranno votare deve, in primo luogo, sciogliere la questione dell'entrata della Svizzera nella Società. Dovrà limitarsi a questo? Due altri punti sono, in ogni modo, da precisarsi simultaneamente nel decreto: la revisione del Patto ed il caso in cui la Svizzera volesse uscire dalla Società.

Revisione del patto e diritto costituzionale federale.

Per la revisione occorre la ratifica di ciascuno degli Stati soci. Ogni Stato che rifiuta tale ratifica può uscire dalla Società. Se non usa di tale diritto, è legato dal Patto riveduto in quanto non l'ha denunciato. Chi dichiarerà validamente che la Svizzera accetta o rifiuta una revisione del Patto?

La revisione avrà per effetto di arrecare modificazioni al Patto, quale il popolo ed i cantoni lo avranno eventualmente accettato. Devesi da ciò inferire che ogni revisione sarà ugualmente sottoposta al voto del popolo e dei cantoni? Sarebbe troppo complicato, tanto più che la revisione, nella maggior parte dei casi, si riferirà a punti secondari del Patto. Inoltre la questione, che adesso sarà sottoposta al paese, è quella di sapere se la Svizzera entrerà nella Società. Non si tratta per nulla di decidere se le disposizioni del Patto devono essere considerate come articoli nuovi della nostra costituzione. Accettando il Patto, si ammette anche il suo art. XXVI, secondo il quale la revisione è possibile. Non è, adunque, il caso di mettere una revisione eventuale allo stesso livello della decisione fondamentale di accessione alla Società, quantunque sia possibile che si abbia a por mano a revisioni riguardanti punti essenziali. In quest'ultimo caso, nulla impedirebbe alle Camere di riferirne nuovamente al popolo stesso.

La migliore soluzione sembra essere quella che consisterebbe ad assimilare, dal punto di vista del nostro diritto pubblico, la revisione del Patto alla conclusione d'un trattato internazionale, poichè, in ultima analisi, ratificare una decisione di revisione equivale ad assumere obblighi internazionali nuovi. Si deve, sotto questo riguardo, considerare siccome d'importanza secondaria il fatto che la revisione del Patto ha luogo, non

1236

secondo le forme abituali della conclusione di un trattato, ma sulla base di una decisione dell'Assemblea e del Consiglio.

Le Camere devono attualmente occuparsi dell'iniziativa concernenti i trattati internazionali. Non si sa ancora se un contro-progetto sarà presentato, nè, eventualmente, quale ne sarà il contenuto. Non sarebbe in ogni caso opportuno di complicare il progetto di revisione dell'articolo 89 della Costituzione federale con una disposizione speciale riferentesi alla revisione del Patto della Società delle nazioni. D'altra parte non sembra indicato di restringere in anticipazione, per ciò che concerne la revisione del Patto, i diritti che l'iniziativa tende dare al popolo di decidere sui trattati in generale. Assimilare la revisione del Patto alla conclusione di un trattato, significa prevedere che l'articolo 89 rivisto della Costituzione è eventualmente applicabile all'approvazione di una revisione di questo genere.

Approvazione
d'accordi
speciali re-
lativi alla
Società
delle na-
zioni.

La soluzione che proponiamo sembra tanto più opportuna in quanto si deve pensare non solo alla revisione del Patto, ma anche agli accordi che saranno probabilmente conclusi tra gli Stati membri della Società delle nazioni. E' già stato elaborato un accordo sulla protezione internazionale del lavoro, accordo che legherà tutti gli Stati soci. E' probabile che sorgano altre convenzioni di questo genere. Citiamo l'accordo sul transito internazionale che è in preparazione (confronta l'art. XXIII e del Patto). Altri concordati ancora, ai quali gli Stati federali sono liberi o no di aderire, saranno probabilmente proposti dall'Assemblea, della quale uno dei compiti essenziali, sarà, a nostro giudizio, di lavorare per lo sviluppo del diritto internazionale.

Disdetta del
Patto e re-
cesso dalla
Società.

Un'ultimo problema deve essere esaminato, quello del diritto di disdire il Patto, diritto previsto all'articolo I, e quello del diritto di recedere dalla Società, come prevede l'articolo XXVI. Il Patto non può essere disdetto se non col preavviso di due anni, laddove uno dei membri può ritirarsi in ogni tempo e senza previo avviso, se non accetta una decisione di revisione.

L'esercizio del diritto di disdetta è generalmente considerato come un attributo del governo. L'approvazione dei parlamenti è necessaria per concludere un trattato, non per porvi fine. Tuttavia se si considerano le relazioni stabilite da un trattato qual'è il Patto, la disdetta o il recesso è, in ogni caso, un atto d'importanza grandissima, il quale può avere conseguenze più gravi ancora dell'adesione. Un tale atto avrebbe, per conseguenza di annullare la decisione presa dal popolo e dai cantoni a proposito dell'adesione, come pure le disposizioni costituzionali adottate in tale occasione. Vi sono, adunque, argomenti per equiparare le decisioni relative alla disdetta del Patto od all'uscita della Società, alla decisione di diventarne membro.

Il Patto non può essere disdetto se non col preavviso di due anni, ma può essere denunciato in ogni tempo (art. I). L'articolo XXVI, d'altra parte, non stabilisce termine alcuno per ciò che concerne il diritto di recedere (vedi pag. 147). I ritardi che potrebbe ingenerare una votazione popolare sono, in questa materia, senza inconvenienti.

Resta da esaminare la questione del posto da darsi all'articolo nuovo nella Costituzione federale. Si potrebbe pensare di inserirlo sia dopo l'art. 8 (diritto della Confederazione di concludere trattati) come articolo 8 *bis*, sia in seguito dell'articolo 85 (competenze dell'Assemblea federale), come articolo 85 *bis*, sia infine tra le disposizioni transitorie, poichè la sua parte essenziale, vale a dire ciò che concerne l'approvazione della dichiarazione di adesione, non ha che un valore transitorio e diventerà senza oggetto dopo l'accessione alla Società. Nessuna di queste soluzioni, è tuttavia soddisfacente, poichè l'articolo di cui si tratta, riferendosi ad un trattato determinato, sarebbe un corpo estraneo nei capitoli attuali della costituzione. D'altra parte, le disposizioni transitorie concernano l'applicazione della Costituzione, del 1874. Sembra, adunque, preferibile, aggiungere alla Costituzione un capitolo IV nuovo, intitolato « Società delle nazioni » e comprendente un articolo unico (art. 124).

Posto da assegnare al nuovo articolo nella Costituzione.

XII. Conclusioni.

Punto di vista sotto il quale il problema deve essere esaminato.

Come abbiamo esposto sul principio del presente Messaggio, la questione della nostra adesione alla Società delle nazioni deve essere considerata sotto un duplice punto di vista. Occorre primamente ricercare i vantaggi e gli inconvenienti che questa adesione arrecherà al paese. Ma bisogna altresì chiederci qual'è il nostro dovere dal punto di vista degli interessi superiori dell'umanità, della quale il nostro popolo non è che piccola parte. Dalla salute della collettività dipende quella dei suoi membri.

Indipendenza.

L'indipendenza costituisce il più prezioso dei nostri beni politici. A tale indipendenza la Società delle nazioni non può apportare restrizioni, poiché la Svizzera ha il diritto di disdire il Patto, in caso di revisione non accettata da essa, e può sempre uscire dalla Società con un preavviso di due anni. D'altra parte, la qualità di membro della Società, non imporrebbe alla Svizzera obbligo alcuno che non venisse assunto anche dagli altri Stati partecipanti alla Società. I doveri ad essa inerenti non sono del resto tali da modificare l'attitudine che, astrazione fatta dalla politica di neutralità, sarebbe la nostra, anche se il Patto non esistesse.

Temono tuttavia certuni la dipendenza indiretta nella quale potremmo trovarci nei confronti dei più forti Stati membri della Società. In seguito all'esclusione provvisoria di alcuni grandi Stati, i membri più deboli della Società delle nazioni potrebbero correre il rischio d'essere trascinati, a lato delle potenze principali della Società, in un conflitto politico tra queste e gli Stati esclusi. Il fatto che la Società delle nazioni non comprende, dalla sua nascita, l'Europa intera, è tale evidentemente da mettere la Svizzera in una situazione delicata dal punto di vista della sua indipendenza. Ma questa non sarebbe meglio salvaguardata dal rifiuto d'entrare nella Società. Accadrebbe anzi il contrario. Non è più possibile oggi continuare

la politica del passato, politica basata sull'equilibrio delle potenze continentali e delle loro alleanze. La guerra ha distrutto l'equilibrio antico; l'Impero britannico e gli Stati d'oltre mare — particolarmente gli Stati Uniti — sono entrati in rapporti politici molto più stretti coi paesi del continente europeo.

La Società delle nazioni unirà il più gran numero di Stati civili in una associazione, i cui vincoli, per quanto non molto stretti, sono tuttavia stabili ed organici. Essa deve, sin quando sussisterà — e noi abbiamo fede nella sua vitalità e nel suo futuro sviluppo — escludere un orientamento politico basato su di un equilibrio instabile tra Stati isolati. Non si possono trarre conseguenze pel presente dal fatto che le epoche in cui l'indipendenza della Svizzera fu meno sicura nel passato, sono state quelle che videro la situazione preponderante di uno Stato determinato come, per esempio, la seconda metà del secolo XVII e l'era napoleonica.

L'egemonia, infatti, apparteneva allora ad una sola potenza. La Società delle nazioni, al contrario, è composta d'un gran numero di Stati, i cui interessi, per quanto ci concerne, sono molto divergenti. Non crediamo che esista in nessun campo l'intenzione di esercitare una pressione sulla Svizzera. Possiamo anche sperare che, tra le potenze dirigenti nel seno della Società, ve ne saranno sempre di quelle che ci sosterranno. Questa speranza è giustificata dalla considerazione che, durante la guerra di cinque anni, a malgrado delle difficoltà di ogni genere, il nostro paese è sempre stato compreso ed ha trovato l'appoggio che gli era necessario. Inoltre e da ultimo, il fatto nuovo della democrazia, il cui trionfo si afferma poco a poco in tutti i paesi, infirma ogni confronto che si può essere tentati di stabilire tra il presente ed un lontano passato.

Se la Svizzera restasse fuori dalla Società delle nazioni, solo apparentemente la sua indipen-

denza reale sarebbe più grande. La nostra astensione non nuocerebbe in nulla all'importanza della Società. Questa, ad onta di ciò, comprenderebbe la maggior parte degli Stati ed i più potenti tra di essi. Continueremmo a dipendere dai suoi membri per le materie prime e per le derrate alimentari: il loro territorio resterebbe il mercato principale della nostra industria. Sotto parecchi aspetti, adunque, malgrado tutto, saremmo alle dipendenze di questi Stati. Ma che diventerebbero le nostre relazioni con quei paesi se rifiutiamo ad aderire alla Società da loro fondata, qualora considerassero questa attitudine come un'espressione di diffidenza a loro riguardo e se vi scorgessero il desiderio di restare, per egoismo, fuori dell'ordinamento creato nell'interesse comune dell'umanità? Abbiamo buone ragioni per ritenere che si interpreterebbe in tale modo una risposta negativa da parte nostra. Rimando fuori della Società, avremmo pure, in caso di conflitto con una potenza dirigente, probabilità molto minori di conseguire da una tra esse l'amichevole appoggio che ci sarebbe necessario.

Se pretendessimo isolarci, verremmo fatalmente sospinti a lato degli Stati che sono attualmente esclusi dalla Società. Siamo troppo dipendenti da ciascuno dei nostri vicini, tanto dal punto di vista economico quanto da quello culturale, per essere in grado di isolarci realmente nei confronti della Società delle nazioni e potere, nello stesso tempo, restare indipendenti dagli Stati che non ne fanno parte. Quest'ultimi poi — che devono attualmente lottare con gravi difficoltà finanziarie e la cui economia pubblica ha, in parte, una certa analogia colla nostra — saranno nella impossibilità di fornirci l'equivalente di quanto dovremmo ricevere dai membri della Società delle nazioni. Avremmo, anzi, al contrario, da temere da parte loro un'immigrazione superiore alla nostra potenzialità d'assimilazione ed una penetrazione economica per arginare la quale il nostro isolamento non ci permetterebbe d'opporre la necessaria resistenza.

Sicurezza.

L'indipendenza del nostro paese è strettamente legata alla sua sicurezza di fronte all'estero. Quanto

più debole è la probabilità di un attacco diretto contro il nostro territorio, tanto maggiormente può essere scongiurato il pericolo della guerra, ed assicurata la nostra indipendenza. Siamo troppo deboli in confronto dei nostri grandi vicini e, trascinati in una guerra a lato di loro, non avremmo, come alleati, la potenza necessaria per conservare la direzione dei nostri interessi.

Se, adunque, la Società delle nazioni raggiungesse il suo scopo, sia pure in modo imperfetto, essa aumenterebbe la nostra sicurezza. La situazione politica del continente, durante l'ultimo quarto di secolo e la tensione crescente di questa situazione, nel corso dei dieci anni che hanno preceduto la guerra, sono state gravide di pericoli, soprattutto per un paese come il nostro. Esse hanno reso la nostra esistenza in realtà così precaria, che dobbiamo accogliere con sollievo tutto quanto può, in qualunque modo, impedire il ritorno all'antico stato di cose. La circostanza che noi siamo stati, grazie ad una sorte favorevole, risparmiati dalla guerra, non deve essere una ragione per addormentarci in una sicurezza fallace. Dobbiamo invece sforzarci di comprendere la lezione della catastrofe, da cui avemmo la fortuna di sfuggire, e, per l'avvenire, orientare di conseguenza la nostra politica estera.

Si potrebbe forse addurre che, se la Società delle nazioni assicura veramente il mantenimento della pace generale, essa può farlo non meno bene senza di noi che con noi. Un simile ragionamento non solamente sarebbe indegno di noi, in quanto implicherebbe, nello stesso tempo, nei riguardi della Società, una mancanza di confidenza e la speranza di trarne vantaggi, ma, anche erroneo. Solo se faremo parte della Società, saremo in ogni caso in diritto d'invocare le garanzie di pace previste dagli articoli XII e XVII del Patto; solo sottoscrivendolo potremo beneficiare della garanzia complementare che il suo articolo X^o aggiunge, a favore nostro, alla garanzia territoriale dell'atto del 1815 che riconosce la nostra neutralità.

1242

Se dall'esistenza della Società delle nazioni, vale a dire dall'attenuazione del rischio di guerra, ci aspettiamo un aumento della sicurezza di cui beneficiamo, non dobbiamo per nulla dissimularci che il fatto d'appartenere alla Società può, sotto certi riguardi, essere per noi la causa d'un aggravamento dei rischi stessi, perchè in caso di un'azione collettiva, non potremmo tenere la bilancia eguale tra le due parti. Quale è la gravità di questo pericolo? È lecito opinare diversamente, sia in rapporto alla questione di sapere se l'eventualità di un'azione comune potrà veramente effettuarsi, sia anche in ciò che concerne la misura con cui le mutazioni della nostra politica di neutralità potrebbero servire di pretesto ad un'invasione del nostro paese. Siccome in seno della Commissione della difesa nazionale tale pericolo è stato prospettato con insistenza, dobbiamo, bilanciando tutte le ragioni che militano per e contro la nostra entrata nella Società delle nazioni, considerarlo come l'obiezione principale della nostra adesione. Tale pericolo — al quale bisogna aggiungere il contraccolpo che la nostra partecipazione alle sanzioni deve necessariamente avere sulla nostra vita economica — è in realtà, il solo danno materiale che si abbia a prevedere per il caso della accessione alla Società delle nazioni.

Ma bisogna subito dire che tale danno rappresenta la parte di rischio che dobbiamo correre, se vogliamo cooperare alla effettuazione della nuova idea. Per di più occorre renderci conto che ci troveremo in una posizione delle più difficili, forse insostenibile, se pretendessimo conservare una neutralità assoluta anche in riguardo delle azioni collettive. Quale membro neutrale della Società, verremmo ad avere una situazione equivoca in confronto di essa. E non saremmo in postura migliore nei riguardi del suo avversario, col quale avremmo tutte le relazioni rotte quale conseguenza del blocco collettivo esercitato, intorno a noi, contro di esso.

Se non facciamo parte della Società, saremo politicamente isolati in tutti i casi. La Società delle nazioni non potrebbe, se non difficilmente, conser-

vare un'attitudine amichevole nei riguardi d'uno Stato ch'essa considerasse quale fautore del suo avversario. E la condotta di quest'ultimo, in guerra con la maggior parte del mondo, sarebbe senza dubbio guidata da considerazioni di pura opportunità e non da sentimenti di gratitudine per la nostra neutralità assoluta.

Siamo, bisogna che ce ne rendiamo chiaramente conto, in presenza di fatti nuovi, in cospetto dei quali dobbiamo prendere decisioni le quali non possono presentare per noi solo vantaggi.

Astrazione fatta dalla questione di sapere quali siano le probabilità che la neutralità ha di essere rispettata in caso d'una azione collettiva, lo esame della situazione militare prova che i nostri carichi militari sarebbero approssimativamente gli stessi, sia che noi accediamo alla Società delle nazioni sia che ne restiamo fuori. Il dovere di assicurare l'invulnerabilità del nostro territorio in caso di guerra ci imporrebbe, poichè dovremmo difenderci coi nostri mezzi, l'obbligo di avere un esercito sufficiente, e bene preparato, e non solo l'opera di fornire un semplice contingente ad un'armata collettiva che dovrebbe difenderci. Abbiamo, d'altra parte, maggiori probabilità d'evitare che la Svizzera diventi il teatro della guerra.

La situazione
militare.

Non si può ancora dire se la Società delle nazioni giungerà a conseguire, come essa si propone, una riduzione effettiva degli armamenti. È però certo, che se una tale limitazione è possibile, non potrà essere ottenuta che dalla azione della Società delle nazioni. Se tale scopo non è afferrabile, andiamo incontro a tale riguardo ad uno stato di cose probabilmente peggiore di quello che ha preceduto l'ultima guerra. Che la Svizzera faccia o non faccia parte della Società, è certamente fattore di importanza secondaria, per ciò che concerne il successo del movimento tendente a mettere una fine alla corsa degli armamenti. Ma se desideriamo che tale scopo venga raggiunto, dobbiamo collaborarvi, poichè il nostro concorso è desiderato,

Situazione
economica.

Il Patto non assicura vantaggi economici agli Stati membri della Società, se non in una forma molto imprecisa. Sarebbe quindi un errore accedere alla Società nell'idea che, con tale mezzo, otterremo garanzie delle quali approfitterebbero senz'altro le nostre relazioni commerciali coll'estero.

Si deve però ritenere che se restiamo in disparte dalla Società delle nazioni, l'isolamento politico renderà molto difficile assidere il nostro commercio esteriore su basi sicure e vantaggiose. Numerosi Stati sono oggi e, senza dubbio, per un certo tempo ancora, disposti ad orientare la loro politica commerciale nel senso del protezionismo. È possibile anche che le potenze, unite dalla guerra, si favoriscano mutualmente nel campo delle relazioni commerciali. In ogni caso uno Stato il quale, invitato ad entrare nella Società delle nazioni, avrà preferito non aderirvi, si troverà, generalmente, in una situazione meno favorevole per la conclusione dei trattati di commercio che se, per tramite della Società, fosse entrato in rapporti più stretti coi suoi membri. In un'epoca in cui le questioni di sentimento hanno un'influenza così considerevole sulla politica, non si devono negligerare gli elementi imponderabili neppure per ciò che concerne la soluzione dei problemi economici. Sarebbe ottimismo esagerato il ritenere che, nella sua qualità di grande compratrice, la Svizzera potrebbe assicurarsi un mercato soddisfacente come venditrice, qualunque fosse per essere la sua situazione internazionale.

Esaminando questo aspetto del problema della Società delle nazioni, non si deve mai perdere di vista che l'esistenza economica della Svizzera riposa, in misura molto lata, sulle sue relazioni coll'estero. La nostra industria lavora principalmente per l'esportazione. Le materie prime ci provengono dall'estero. I nostri trasporti, vale a dire tanto l'utilizzazione delle nostre vie di comunicazione da parte degli stranieri quanto i mezzi necessari per le importazioni, dipendono da accordi internazionali.

Se il Patto della Società delle nazioni, nel suo testo, assai poco ci offre dal punto di vista della politica commerciale; se anche, come pensano gli scettici, nulla ci apporta, in proposito, la nostra adesione eventuale alla Società, è, nullameno, di natura tale da avvicinarci agli altri Stati che vi partecipano e costituisce un fattore morale essenziale che la Svizzera potrebbe invocare il giorno in cui fosse minacciata nei suoi interessi vitali. Se restiamo in disparte, rimarranno escluse molte possibilità di negoziati e di accordi. Le relazioni tra i popoli saranno regolate, noi assenti, e perderemo le migliori occasioni per far udire la nostra voce.

Non si deve misconoscere che il sistema di sanzioni posto in essere dal Patto, può diventare fonte di pericoli e di danni economici per un paese il quale, come la Svizzera, dipende così strettamente dal resto del mondo. Bisogna tuttavia anche ricordare che questi pericoli e questi danni ci minacciano pure, quantunque sotto forma differente, tanto se rifiutiamo d'entrare nella Società delle nazioni, quanto se vi aderiamo. Restando fuori, nel caso di sanzioni decretate dalla Società, ci tornerebbe probabilmente ancora più difficile che nel corso dell'ultima guerra, assicurare la nostra esistenza economica. Il blocco sarebbe più generale e più rigoroso e, non appartenendo alla Società delle nazioni, la Svizzera non potrebbe contare sopra altrettanta benevolenza e simpatia come per il passato. D'altra parte se, come membro della Società, la Svizzera partecipa alle misure economiche dirette contro lo Stato ribelle, deve prevedere non solo la rottura delle sue relazioni con questo Stato, ma ancora le misure di ritorsione che quest'ultimo potrà prendere, sul suo territorio, a riguardo dei beni appartenenti alla Svizzera ed anche ai suoi cittadini. Questo rischio può essere molto grave, soprattutto in caso di conflitto toccante gli Stati nostri vicini. In compenso vi è l'obbligo, che il Patto impone agli Stati federati, di prestarsi un appoggio mutuo in materia economica.

La situazione
sociale.

Ha minore importanza il fatto che, non accedendo alla Società delle nazioni, la Svizzera non potrebbe del pari aderire alla convenzione relativa alla sistemazione internazionale del lavoro. Nulla in fatto, impedirebbe alla Svizzera di sviluppare di propria iniziativa la sua legislazione del lavoro. Tuttavia, essa abbandonerebbe la parte di iniziatrice che ha avuto sinora in materia di protezione internazionale del lavoro e perderebbe con ciò qualsiasi influenza in tale campo. Cooperare è qui ancora per essa un dovere morale.

Certi circoli fanno al Patto di Parigi un'opposizione molto viva. La si giustifica dicendo che tale Patto costituisce, in certa misura, la consacrazione dei principii conservatori; ch'esso serve agli interessi del capitalismo ed ha per iscopo di tenere a freno gli Stati slanciatisi nella via del socialismo o del comunismo. Se ne deduce che la Svizzera non deve sottoscrivere il Patto e che è suo dovere, al contrario, di prendere posizione contro le tendenze della Società da esso creata, in attesa che la rivoluzione, inevitabile e prossima, abbia permesso di fondare una Società delle nazioni veramente democratica e sociale. Chi parte da questo punto di vista sostiene che la Svizzera dovrebbe, al più, conservare un'attitudine di neutralità assoluta, perchè il contrasto degli interessi sociali che dividono il nostro paese e che saranno rappresentati, per una parte, dalla Società e, per l'altra, dagli Stati esclusi — prenderà il posto delle divergenze confessionali e nazionali le quali hanno fatto nel passato e fanno oggi ancora per noi, in una certa misura, della neutralità una cosa ineluttabile.

A tale argomentazione si deve in primo luogo obiettare, che nessun articolo del Patto pregiudica la questione di sapere quale deve essere il regime costituzionale degli Stati federati o la forma data al loro ordinamento economico e sociale e che la Società delle nazioni non ha diritto alcuno d'intervenire negli affari interni dei suoi membri. Il fatto che i paesi nei quali il movimento sociale si è manifestato con una forza par-

ticolare non sono nel numero dei soci fondatori, non prova per nulla che tali Stati debbano essere definitivamente esclusi dalla Società. La loro esclusione momentanea è dovuta ad altre ragioni: da una parte sono stati in guerra o non hanno ancora conclusa la pace coi fondatori della Società; dall'altra taluni tra essi, non posseggono ancora governi stabili e riconosciuti. Le esperienze — che, in materia sociale, sono state fatte dalla Russia, dall'Ungheria e dalla Germania — dimostrano, del resto, che anche le trasformazioni dell'ordine sociale possono avvenire nel quadro degli Stati nazionali, come sono esistiti sinora. La Società delle nazioni, della quale gli Stati sono la base, non è, adunque, un ostacolo alle innovazioni nel dominio economico. La questione di sapere quali saranno i sistemi economici rappresentati nella Società dipende invece esclusivamente dallo sviluppo politico che prenderanno gli Stati membri. Convien rilevare, del resto, che taluni dei più importanti Stati fondatori della Società sono paesi molto avanzati dal punto di vista dell'evoluzione democratica e dell'ordinamento sociale.

Se la Società delle nazioni è un mezzo per facilitare la ricostruzione economica, non può non riuscire contemporaneamente un agente di progresso sociale. La produzione si intensificherà e le condizioni d'esistenza miglioreranno nella stessa misura in cui la vita economica sarà liberata dal pericolo della guerra e nella quale le risorse economiche potranno essere consacrate alle opere della pace.

Per quanto scettici si possa essere in riguardo della Società delle nazioni e dei vantaggi economici che apporterà, si deve tuttavia riconoscere che, senza di essa, le relazioni internazionali diventerebbero ancora più incerte, e più grandi le esigenze della preparazione bellica.

Di conseguenza, gli Stati avranno altrettanto minori probabilità di poter progredire e di dare ai popoli più libertà e maggiore giustizia sociale.

Relazioni tra
la Svizzera
e gli altri
Stati.

Le relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati non possono se non guadagnare dall'associazione rappresentata dalla Società delle nazioni. Se la Svizzera volesse restarne fuori, le sue relazioni con taluna delle potenze dirigenti si raffredderebbero inevitabilmente.

Quanto ai rapporti cogli Stati attualmente esclusi, essi saranno differenti a seconda che questi paesi aspireranno ad entrare nella Società o si uniranno più o meno strettamente contro la sua politica. Nel primo caso, il fatto, per la Svizzera, di far parte della Società, non nuocerebbe alle sue relazioni cogli Stati che ne sono rimasti fuori. Potrebbe anzi, grazie ai rapporti conservati, servire quale intermediario tra essi e la Società. Nell'altra ipotesi, al contrario, la Svizzera si troverebbe in una situazione egualmente difficile, sia o no membro della Società. Se, dopo aver acceduto alla Società delle nazioni, dovessimo constatare che questa rinuncia alla sua missione di pacificazione universale, saremmo obbligati di porci il quesito se possiamo continuare a farne parte. Abbiamo tuttavia la ferma speranza che tale eventualità, dolorosa per noi, non si verificherà poichè, allora, ci troveremmo nelle peggiori condizioni che si possano immaginare per uno Stato che voglia rimanere indipendente.

Riteniamo, invece, che in un prossimo avvenire la Società delle nazioni diventerà realmente universale. Se ciò non fosse per accadere, germi di dissoluzione si svilupperebbero presto o tardi in essa. L'indipendenza della Svizzera sarebbe allora minacciata, non dal pericolo di un orientamento unilaterale della sua politica, ma dalla mancanza generale di sicurezza — conseguenza inevitabile del ritorno dell'anarchia nelle relazioni internazionali.

La situazione
internazionale e la
missione
della Svizzera.

La situazione internazionale della Svizzera sarà consolidata dalla sua qualità di membro della Società delle nazioni e, in particolare, dal fatto che la sede della Società si troverà nel nostro paese. Entreremo, con tale mezzo, in contatto più stretto coi fattori principali e cogli organi permanenti

della vita internazionale. Le riunioni del Consiglio e dell'Assemblea avranno luogo, di regola, a Ginevra. I primi anni, forse in modo costante, il Consiglio siederà più o meno in permanenza. Da ciò nasceranno relazioni svariate, dalle quali saremo indirettamente chiamati a dare ed a ricevere. Importante in modo particolare sarà l'influenza che potranno esercitare gli Uffici permanenti dell'associazione, vale a dire il Segretariato generale e gli altri organi dipendenti dalla Società. La concentrazione dell'attività internazionale, che la Società delle nazioni spera di conseguire, creerà, alla sua sede, un focolare degli interessi mondiali nel quale il nostro pensiero politico troverà elementi nuovi. Queste influenze, che noi subiremo, non deriveranno da questo o da quello Stato in particolare ma da tutti ed il loro carattere universale farà sì che, lungi dal temerle, le accoglieremo con gioia. Esse daranno al nostro paese la forza e l'impulso necessari per elevare la sua missione nazionale all'altezza d'un ideale internazionale. La ragione di essere della Svizzera è stata per lungo tempo il fatto ch'essa rappresentava, principalmente in Europa, il principio democratico e repubblicano. Nella misura in cui questo principio è ora attuato nella vita di tutti i popoli e specialmente di tutti i nostri vicini, cessa di conferire alla Svizzera un'individualità politica a parte e non basta più ad assegnarle una missione speciale.

Il grande compito dell'avvenire, nel campo politico, consiste nella federazione delle democrazie liberamente costituite allo scopo di sviluppare e di assicurare l'ordine giuridico internazionale. Tale ideale forma la base della Società delle nazioni. La Svizzera si trova già nella linea dell'evoluzione futura, per la sua storia, che è quella dello sviluppo progressivo dell'idea federativa e per la diversità delle razze ch'essa unisce. Cooperando alla opera intrapresa dalla Società delle nazioni, la Svizzera resterà fedele alla sua storia più intima, servirà una politica il cui scopo pratico può unire nello stesso slancio tutti i confederati. Vi è forse un fatto il quale, meglio dell'attribuzione alla Sviz-

zera del centro della Società delle nazioni, sia di natura tale da fortificare e sviluppare il nostro pensiero e la nostra azione politica? Un'occasione unica ci si offre per elevareci al di sopra della nostra esiguità territoriale e della strettezza di spirito di cui, sgraziatamente, la prima è stata talora la causa. È cosa secondaria che noi abbiamo o no un rappresentante nel Consiglio, che vi siano più o meno Svizzeri negli uffici della Società delle nazioni. Una missione come quella che il disegno preliminare voleva dare agli Stati neutri sarebbe stata, è vero, preziosa per la Società delle nazioni e per noi stessi. Ma anche se non abbiamo una parte effettiva nella direzione della Società, lo spirito svizzero potrà esercitare sopra di essa un'influenza diretta. Poichè, tra la Società delle nazioni e questo spirito, si può dire esistere come un'armonia prestabilita.

Quale sarebbe, al di fuori della Società delle nazioni, la nostra situazione e la nostra missione internazionali? Perderemmo, presto o tardi, l'influenza e l'autorità morale che possiamo oggi possedere. E nulla, agli occhi dei popoli, compenserebbe la nostra piccolezza materiale.

Del resto, non è solamente la situazione internazionale che verrebbe compromessa da un rifiuto di entrare nella Società delle nazioni. Avremmo anche da temere difficoltà interne, tanto più pericolose per la nostra patria ch'esse troverebbero forse, in causa del nostro isolamento politico, un appoggio in certe attrazioni esterne. Sarebbe fallace e riposerebbe su di una esagerazione pericolosa della nostra importanza e della nostra forza creatrice la speranza di ottenere, restandone fuori, una modificazione del Patto della Società delle nazioni nel senso dei nostri voti e dei nostri ideali.

Non entrando nella Società, ci esporremmo all'impotenza politica.

Vantaggi ed inconvenienti dal punto di vista esclusivamente svizzero.

Se, ponendoci esclusivamente dal punto di vista svizzero, consideriamo ancora una volta in modo riassuntivo l'utilità e gli inconvenienti dell'una o dell'altra soluzione, abbiamo qualche difficoltà a precisare i vantaggi tangibili e decisivi o, in ogni caso, a stabilire che quelli che prevalgono netta-

mente sugli inconvenienti. Agli occhi di molti i rischi militari ed economici che evidentemente risultano dalla nostra solidarietà colla Società delle nazioni, oscurano la prospettiva che quella ci offre d'una sicurezza più completa e d'una situazione internazionale più elevata. Ma il pericolo dell'isolamento politico ed economico deve avere maggiore peso di queste considerazioni, anche se il pregiudizio risultante ad un rifiuto di aderire, non è immediatamente temibile e si potrebbe essere tentati di credere che in tale caso noi godremmo la stessa sicurezza — una sicurezza forse valutata troppo alta — come per il passato. Comunque sia, gli elementi del problema discusso, sono, sotto questo punto di vista, così complessi e tanto difficili ad apprezzare con certezza, che un giudizio assoluto è difficilissimo e poco sicuro. Si deve riconoscere che trattasi di una questione più di sentimento che di ragione.

Se ci poniamo, adunque, da un punto di vista strettamente nazionale ed utilitario la deliberazione che, a conti fatti, deve essere affermativa, è difficile a prendersi. E invece decisiva la considerazione che nel momento in cui le nazioni sono chiamate a creare un ordinamento internazionale nuovo e migliore, il popolo svizzero, consultato, non può restare indifferente. Se gli avvenimenti dovessero, alla fine, dare ragione agli scettici ed ai pessimisti, se la Società delle nazioni avesse da degenerare in una semplice alleanza di potenze tendenti alla dominazione, o se dovesse un giorno riconoscere la propria impotenza e scomparire, coloro i quali, fin dal principio, avranno avuto la prudenza di dubitare di essa, potranno burlarsi della semplicità degli ottimisti che in lei avevano avuto fiducia. Ma che avranno perso quest'ultimi? Una speranza, non la testimonianza della loro coscienza di aver voluto qualche cosa di giusto e di grande.

Si supponga invece che, dall'organismo imperfetto che ci è proposto, tragga origine, coll'aiuto del tempo, una Confederazione universale conforme all'ideale intravisto. In quale situazione ci

Il punto di
vista gene-
rale.

troveremmo allora se per mancanza di comprensione, per scetticismo o per egoismo, avessimo lasciata sfuggire l'occasione di dare il nostro contributo ad una causa, che è quella dell'umanità e lo sviluppo della quale è conforme ai principî che sono la base dello Stato svizzero? Il fatto che l'idea della Società delle nazioni può prendere vita senza l'aiuto del nostro piccolo paese non ne libera in modo alcuno della responsabilità che ci spetta a proposito della decisione che oggi il dovere ci impone.

La necessità di agire risulta dalla terribile lezione testè dataci dalla guerra. Avremmo forse dimenticato le angosce a proposito del nostro paese, la carestia che l'ha minacciato, tutti gli orrori dell'odio e della calunnia? Attenderemo l'avvenire, appena scampati dal pericolo immediato, con indifferenza, le braccia incrociate, ed esporremo i nostri figli ed i nostri nepoti, ad un destino che può essere peggiore ancora? È cosa da insensato il limitarsi a dire che vi sono sempre state guerre. La guerra è il flagello dell'umanità, la violazione della legge morale suprema. Ma non resta ciò che è stato pel passato. I progressi della tecnica le hanno dato uno sviluppo mostruoso e nessuno può dire dove si fermerà il suo potere di distruzione. Già oggi è divenuta un pericolo per la nostra intera civiltà, un pericolo in confronto del quale sono un nulla tutte le rinuncie a tutti i rischi che può arrecarci la Società delle nazioni.

Non potremmo rifiutare la nostra collaborazione alla Società delle nazioni se non nel caso in cui fosse un ostacolo al conseguimento di un ordinamento pacifico, equo e durabile. È quanto molti obiettano. Costoro accampano e le imperfezioni del Patto e la circostanza ch'è strettamente legato, nella forma e dal punto di vista politico, ad un trattato di pace considerato come ingiusto. Altri infine dichiarano che sarebbe impossibile migliorare lo stato di cose esistente, in tema di relazioni internazionali, fin quando l'ordinamento sociale resterà quale esso è. La discussione è impossibile con coloro i quali invocano quest'ultimo argomento, pbi-

chè si pongono su di un terreno che non è il nostro. Non speriamo neppure di convincere quelli che non partecipano al nostro modo di vedere, perchè condannano il trattato di pace. I giudizi in proposito si ispirano, in fatti, soventi a ragioni di sentimento. Su questo punto, la nostra neutralità ci impone, del resto, un certo riserbo. Quanto a coloro i quali criticano le imperfezioni del Patto, rispondiamo che tali manchevolezze non ci sono punto sfuggite, ma che erano quasi inevitabili, almeno in parte, nelle circostanze politiche attuali. Come mai un'opera perfetta avrebbe potuto nascere dalla situazione creata dalla guerra testè terminata? Non si deve neppure dimenticare che tra i detrattori più irriducibili del Patto di Parigi, sono numerosi coloro i quali, recentemente ancora, volgevano in dileggio l'idea d'una Società delle nazioni o non l'ammettevano se non come mezzo per gabbare la pubblica opinione. Costoro cercano oggi di screditarla, pretendendo misurarla, nella sua forma attuale, col metro di un ideale per il momento irraggiungibile.

Quelli che restano sul terreno solido delle realtà politiche e che, nello stesso tempo, aspirano sinceramente all'effettuazione di questa grande idea, giudicheranno il Patto tenendo conto di quanto può scaturirne e di quanto avremmo se non esistesse. Crediamo di aver provato che la Società effettua un grande progresso sul passato ed offre serie prospettive di sviluppo. Tali speranze saranno giustificate dai fatti? Nessuno può fornirne la prova; è una questione di fede. Qualsiasi grande decisione dipende da un atto di fede, poichè è basata sull'apprezzamento del futuro e sulla valutazione di elementi imponderabili.

Noi abbiamo questa fede, essendo la Società delle nazioni un postulato della ragione e della morale. La nostra confidenza è giustificata dalla perseveranza con la quale uomini di Stato, che hanno dato al Patto l'impronta delle loro concezioni, lottarono contro tutti gli ostacoli e contro gli scettici, penetrati com'erano della grandezza e della necessità della loro opera.

Se la Società delle nazioni non potesse vivere, bisognerebbe disperare di un nuovo ordinamento della vita internazionale. Questo accertamento si impone. Non si avrebbero solo la persistenza, in questa materia, dello stato attuale di inveterata diffidenza, la continuazione della corsa agli armamenti e la scossa sempre più profonda del sentimento del diritto: tutto questo condurrebbe anche ad una situazione assolutamente insostenibile, a catastrofi sociali, dato lo stato di sfinimento economico e morale di tanti popoli. La guerra latente e la mancanza di qualsiasi ordinamento stabile atto ad assicurare l'evoluzione pacifica della vita internazionale, non potrebbero se non generare la miseria sociale ed economica. Ruinerebbero, con ciò, le speranze di coloro che credevano alla possibilità d'un miglioramento progressivo delle condizioni della politica internazionale. Se le sofferenze indicibili dell'ultima guerra non bastassero a decidere gli uomini ad uscire dal solco sin qui battuto, se per ignoranza, per cortezza di vedute, per frivolezza, l'umanità lascia andare per la sua china il vecchio stato di cose, non si può veramente sapere che cosa sia necessario ancora per provocare le necessarie riforme.

Il presidente Wilson dichiarava recentemente che la Società delle nazioni è l'unica speranza dell'umanità nella situazione attuale. Nulla di più esatto. Chi, adunque, all'infuori di essa, permetterà all'umanità di vivere e di svilupparsi nella pace? Quale altro mezzo vi sarebbe per rimediare, senza nuove guerre, ancora più funeste di quelle del passato, a certe situazioni le quali, perchè ingiuste o perchè non danno soddisfazione ai bisogni nuovi, sono un pericolo per la pace?

E con quale diritto si può credere che un'altra guerra creerà una base migliore per l'istituzione di una Società delle nazioni? Il sentimento del diritto si è tanto affievolito nel mondo che nuovi conflitti guerreschi non potrebbero se non rendere più difficile ancora, per l'umanità, il riordinamento della vita internazionale sulla base della giustizia e dell'equità.

La Svizzera non ha il diritto di rimanere in disparte, se abbiamo la convinzione che la Società delle nazioni è una necessità, che l'occasione di effettuare l'idea si presenta oggi per la prima volta e che questa Società potrà trasformarsi in un'associazione pacifica di tutti i popoli, altrettanto più sollecitamente se i neutri vi avranno portata la loro pronta e lieta adesione. Il nostro paese à invece il dovere di prendere posto in prima fila in mezzo ai neutri, essendo stato sinora, tra essi, uno dei più sinceri fautori del principio.

Restando fuori della Società, la Svizzera perderebbe ogni influenza sullo sviluppo di quella. Vi è chi si preoccupa della revisione del Patto. Bisogna sapere che, anche riuniti in un'azione comune, i neutri non potrebbero ottenere attualmente la modificazione del Patto fissato colla firma della pace. Solamente nella qualità di membri della Società saranno in grado di esercitare un'iniziativa efficace.

Sarebbe errore riporre la speranza in un'altra Società delle nazioni. Se, per una ragione qualunque, l'opera attuale non dovesse riuscire, si può umanamente dire che un nuovo tentativo non sarà fatto tanto presto.

Rari sono, nella storia, i momenti in cui può effettuarsi un'idea che urta a tanti pregiudizi ed a tante gelosie. Noi siamo in uno di tali momenti. Evitiamo d'essere piccoli nell'istante solenne in cui siamo chiamati a dichiararci, colle azioni, per la grande idea della Società delle nazioni.

Vi proponiamo di accettare il progetto di decreto federale che segue e vi preghiamo, Signori, di gradire l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 4 agosto 1919.

In nome del Consiglio federale svizzero,
Il Presidente della Confederazione: ADOR.
Il Cancelliere della Confederazione: STEIGER.

1256

ProgettoL'ASSEMBLEA FEDERALE
DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA,

Dopo aver presa conoscenza d'un Messaggio del Consiglio federale in data 4 agosto 1919;

Constatando che la neutralità perpetua della Svizzera, stata specialmente riconosciuta coll'Atto del 20 novembre 1815, è considerata dall'articolo 435 del trattato di pace, conchiuso, il 28 giugno 1919, tra le Potenze alleate ed associate e la Germania, quale un impegno internazionale per il mantenimento della pace e che la neutralità perpetua della Svizzera, conformemente all'art. XXI del Patto della Società delle nazioni, deve essere considerata come non incompatibile con nessuna delle disposizioni del detto Patto;

decreta:

I. Un capitolo quarto (Società delle nazioni) sarà aggiunto alla Costituzione federale del 29 maggio 1874. Esso comprenderà l'unico articolo seguente (art. 124):

«La Svizzera accede al Patto della Società delle nazioni, adottato, il 28 aprile 1919, dalla Conferenza della pace riunita a Parigi.

«Le disposizioni della Costituzione federale concernenti la ratifica dei trattati internazionali, sono applicabili alla ratifica degli emendamenti apportati al detto Patto ed all'approvazione delle convenzioni di qualsiasi natura che sono in rapporto colla Società delle nazioni.

«Le decisioni relative alla disdetta del Patto od al recesso dalla Società delle nazioni devono essere sottoposte al voto del popolo e dei Cantoni».

II. Il presente decreto federale sarà sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni.

III. Il Consiglio federale è incaricato dell'esecuzione del presente decreto.

Allegato II, 11 c.**Patto della Società delle Nazioni.**(Del 28 giugno 1919.)

Allo scopo di promuovere la cooperazione internazionale, realizzare la pace e garantire la sicurezza degli Stati,

mercé l'impegno di non ricorrere in dati casi alle armi,

lo stabilimento di rapporti palesi, giusti e onorevoli fra le Nazioni,

il fermo riconoscimento delle regole di diritto internazionale come norme effettive di condotta tra i Governi,

l'osservanza della giustizia e il rispetto scrupoloso di ogni trattato nelle relazioni reciproche dei popolo civili,

le Alte Parti contraenti consentono nel presente « Patto », che istituisce la « Società delle Nazioni »;

Art. 1.

Saranno Membri fondatori della Società delle Nazioni quelli tra i firmatari che sono nominati nell'elenco allegato a questo Patto, e quegli altri membri della Società, nominati nell'elenco, che aderiranno al Patto senza riserve, mediante una dichiarazione depositata presso il Segretariato entro due mesi dall'entrata in vigore di questo Patto; la loro adesione dovrà essere notificata a tutti gli altri Membri della Società.

Composizione
della So-
cietà.

Qualunque Stato, Dominio o Colonia, pienamente autonomo, non nominato nell'elenco può diventare Membro della Società se la sua ammissione sia approvata dai due terzi dell'Assemblea,

purchè dia effettive garantigie della sua sincera intenzione di osservare i propri doveri internazionali e accetti quelle norme che potranno essere prescritte dalla Società relativamente alle sue forze e ai suoi armamenti militari e navali.

Ogni Membro della Società potrà recedere da essa, notificando due anni prima un preavviso di tale sua intenzione, purchè, al momento del recesso, abbia adempito tutti i suoi doveri internazionali e tutte le obbligazioni che derivano da questo Patto.

Art. 2.

Organi.

L'azione della Società, in dipendenza del presente Patto, si svolgerà mediante un'Assemblea ed un Consiglio, assistiti da un Segretariato permanente.

Art. 3.

Assemblea.

L'Assemblea sarà costituita dai rappresentanti dei Membri della Società.

Si riunirà a determinati periodi e ogni volta che le circostanze lo richiedano, nella sede della Società o in quell'altro luogo che eventualmente fosse stabilito.

L'Assemblea può trattare nelle sue adunanze di argomento che si riferisca all'azione della Società o interessi la pace del mondo.

Ogni Membro della Società disporrà di un voto e non potrà avere più di tre rappresentanti nell'Assemblea.

Art. 4.

Consiglio.

Il Consiglio sarà composto dai rappresentanti degli Stati Uniti d'America, dell'Impero britannico, della Francia, dell'Italia e del Giappone e dai rappresentanti di altri quattro Membri della Società. Questi quattro Membri saranno eletti dall'Assemblea di tempo in tempo, quando lo creda opportuno. Finchè non sia avvenuta la prima elezione da parte dell'Assemblea, saranno Membri del Consiglio i rappresentanti del Belgio, del Brasile, della Grecia e della Spagna.

Coll'approvazione della maggioranza dell'Assemblea, il Consiglio potrà designare altri Membri della Società i cui rappresentanti abbiano ad essere Membri permanenti del Consiglio; con la stessa approvazione potrà aumentare il numero dei Membri della Società, che dovranno essere eletti dall'Assemblea per la rappresentanza nel Consiglio.

Il Consiglio si riunirà ogni volta che le circostanze lo richiedano e almeno una volta l'anno, nella sede della Società, o in quell'altro luogo che eventualmente fosse stabilito.

Il Consiglio può trattare nelle sue adunanze di ogni argomento che si riferisca all'azione della Società o interessi la pace del mondo.

Ogni Membro della Società che non sia rappresentato nel Consiglio sarà invitato a mandare un rappresentante affinchè partecipi ad ogni adunanza in cui siano trattati argomenti che specialmente lo riguardino.

Nelle adunanze del Consiglio, ogni Membro della Società in esso rappresentato disporrà di un voto e non potrà avere più di un rappresentante.

Art. 3.

Eccettuati i casi in cui sia espressamente disposto in modo diverso nel presente Patto, o dalle clausole di questo Trattato, le deliberazioni dell'Assemblea o del Consiglio richiederanno l'approvazione di tutti i Membri della Società rappresentati nell'adunanza. Procedura.

Ogni questione di procedura nelle adunanze dell'Assemblea o del Consiglio, compresa la nomina di Commissioni per l'esame di speciali argomenti, sarà definita dall'Assemblea o dal Consiglio e potrà essere decisa dalla maggioranza dei Membri della Società rappresentati nell'adunanza.

La prima riunione dell'Assemblea e la prima riunione del Consiglio saranno convocate dal Presidente degli Stati Uniti d'America.

1260

Art. 6.

Segretariato.

Il Segretariato permanente sarà istituito nella sede della Società. Comprenderà un segretario generale e quel numero di segretari e impiegati che sarà necessario.

Il primo Segretario generale sarà la persona designata nell'allegato; in seguito, il Segretario generale sarà nominato dal Consiglio con l'approvazione della maggioranza dell'Assemblea.

I segretari e gli impiegati del Segretariato saranno nominati dal Segretario generale con l'approvazione del Consiglio.

Il Segretario generale interviene in tale qualità a tutte le adunanze dell'Assemblea e del Consiglio.

Le spese del Segretariato saranno a carico dei Membri della Società, secondo il riparto delle spese per l'Ufficio internazionale dell'Unione postale universale.

Art. 7.

Sede ed immunità.

La sede della Società è stabilita a Ginevra.

Il Consiglio potrà in qualunque tempo deliberare che sia stabilita altrove.

All'esercizio di tutte le funzioni dipendenti dalla Società, o ad essa attinenti, compreso il Segretariato, saranno ammessi ugualmente uomini e donne.

I rappresentanti dei Membri della Società e i funzionari di essa godranno i privilegi e le immunità diplomatiche nell'esercizio del loro ufficio.

Gli edifici e altri stabili occupati dalla Società o dai suoi funzionari o dai rappresentanti che intervengono alle sue adunanze saranno inviolabili.

Art. 8.

Limitazione degli armamenti.

I Membri della Società riconoscono che, per mantenere la pace, occorre ridurre gli armamenti nazionali al limite minimo compatibile con la sicu-

rezza dello Stato e con l'azione comune intesa ad assicurare l'adempimento degli obblighi internazionali.

Il Consiglio, tenendo conto della posizione geografica e delle circostanze di ogni Membro della Società, redigerà i programmi di questa riduzione, affinché i vari Governi li esaminino e provvedano.

Tali programmi dovranno essere sottoposti a riesame e revisione almeno ogni dieci anni.

Una volta adottati dai vari Governi, i limiti degli armamenti così stabiliti non potranno essere superati senza il consenso del Consiglio.

I Membri della Società convengono che la fabbricazione di munizioni e strumenti di guerra da parte di privati si presta a gravi obiezioni. Il Consiglio avviserà ai modi di prevenire gli effetti perniciosi di questa fabbricazione, col debito riguardo alle necessità di quei Membri della Società che non sono in grado di fabbricare le munizioni e gli strumenti di guerra necessari alla propria salvaguardia.

I Membri della Società si impegnano ad effettuare, nei reciproci rapporti, un completo e leale scambio di informazioni circa la proporzione dei loro armamenti, i loro programmi militari e navali, e le condizioni delle loro industrie in quanto possano adattarsi a fini di guerra.

Art. 9.

Sarà istituita una Commissione permanente per dar parere al Consiglio circa l'attuazione dei provvedimenti di cui agli articoli 1 e 8, e in generale circa le questioni di carattere militare e navale.

Commissione
militare e
navale.

Art. 10.

I Membri della Società si impegnano a rispettare e a proteggere, anche contro ogni aggressione esterna, l'integrità territoriale e l'attuale indipendenza politica di tutti i Membri della Società. In

Garanzia del
territorio e
dell'indi-
pendenza.

caso di tale aggressione, di minaccia o di pericolo di aggressione, il Consiglio avviserà ai modi nei quali quest'obbligo dovrà essere adempito.

Art. 11.

Minaccia di guerra.

Ogni guerra o minaccia di guerra, che tocchi direttamente o indirettamente uno dei Membri della Società, è considerata fin d'ora come materia interessante l'intera Società, e questa provvederà nei modi più opportuni ed efficaci per salvaguardare la pace fra le Nazioni. Nel caso che tale emergenza si verificasse, il Segretario generale convocherà immediatamente il Consiglio a richiesta di uno qualunque dei Membri della Società.

Si dichiara del pari che ciascuno dei Membri della Società potrà in via amichevole chiamare l'attenzione dell'Assemblea o del Consiglio su qualsiasi circostanza concernente le relazioni internazionali, che minacci di turbare la pace internazionale o la buona armonia fra le Nazioni, dalla quale la pace dipende.

Art. 12.

Procedura in caso di controversia.

I Membri della Società convengono che, qualora sorgesse fra loro una controversia tale da condurre a una rottura, sottoporranno la questione a un arbitrato o a un'inchiesta da parte del Consiglio, e in ogni caso non ricorreranno alle armi prima che siano trascorsi tre mesi dal lodo degli arbitri o dalla relazione del Consiglio.

Nai casi contemplati in questo articolo, gli arbitri dovranno pronunciare il proprio lodo entro un termine conveniente, e il Consiglio dovrà fare la sua relazione entro sei mesi dal giorno in cui la vertenza gli sarà stata sottoposta.

Art. 13.

Arbitrato.

I Membri della Società convengono che ogni qualvolta sorga tra loro una controversia che riconoscano suscettibile di soluzione e che non sia possibile comporre in modo soddisfacente nelle vie diplomatiche, sottoporranno tutta la vertenza all'ar-

bitrato. Le controversie relative all'interpretazione di un trattato, o a qualunque questione di diritto internazionale, o alla sussistenza di qualunque fatto che, se provato, costituirebbe la violazione di un dovere internazionale, o circa la misura e il carattere della riparazione da esigere per tale violazione, si dichiarano comprese in quelle generalmente suscettibili di soluzione arbitrare. Per l'esame di tali controversie la Corte arbitrale, a cui la questione sarà deferita, sarà quella convenuta tra le Parti o contemplata da una convenzione vigente tra di esse.

I Membri della Società convengono di eseguire in piena buona fede il lodo che sarà pronunciato e di non muovere in guerra contro un Membro della Società che si conformi ad esso. In caso di mancata esecuzione del lodo, il Consiglio esaminerà quali passi convenga fare per darvi effetto.

Art. 14.

Il Consiglio formulerà e sottoporrà ai Membri della Società un progetto per la istituzione di una Corte permanente di giustizia internazionale. La Corte sarà competente per conoscere e decidere ogni vertenza di carattere internazionale che le Parti le sottopongano. La Corte potrà anche esprimere un parere su qualunque controversia o questione deferitale dal Consiglio o dall'Assemblea.

Corte di giustizia.

Art. 15.

Se tra i Membri della Società sorgesse una controversia tale da condurre a una rottura, che non sia sottoposta ad arbitrato nei modi predetti, i Membri della Società convengono di deferirla al Consiglio. Qualunque delle Parti in causa potrà, a questo fine, notificare l'esistenza della controversia al Segretario generale, che prenderà tutti i provvedimenti necessari per le indagini relative e per il completo esame di essa. Le Parti comunicheranno a tal uopo, al Segretario generale nel modo più sollecito che sia possibile, l'esposizione

Esame delle controversie dal Consiglio o dalla Assemblea.

del proprio caso con l'indicazione dei fatti e con tutti i documenti giustificativi; il Consiglio potrà disporre subito la pubblicazione.

Il Consiglio *tenterà* di giungere a un componimento della vertenza, e quando tali tentativi riescano, pubblicherà una dichiarazione contenente la indicazione dei fatti, le spiegazioni relative e i termini del componimento, secondo che esso giudicherà opportuno.

Se la vertenza non è in tal modo composta, il Consiglio, o con voto unanime o a maggioranza, approverà e pubblicherà una relazione contenente l'esposizione dei fatti e le proposte che esso stimerà più giuste e convenienti al riguardo.

Qualunque dei Membri della Società rappresentati nel Consiglio potrà pubblicare una esposizione dei fatti della vertenza e delle proprie conclusioni rispetto ad essa.

Se la relazione del Consiglio è approvata all'unanimità, non tenendo conto dei rappresentanti delle Parti contendenti, i Membri della Società convengono che non faranno guerra alla Parte che si conformi alle proposte contenute nella relazione.

Se il Consiglio non riesce a concretare una relazione approvata all'unanimità dei suoi Membri diversi dai rappresentanti delle Parti contendenti, i Membri della Società si riservano il diritto di prendere quei provvedimenti che stimeranno necessari per la tutela del diritto e della giustizia.

Se una delle Parti sostiene, e il Consiglio riconosce, che la vertenza concerne un argomento che secondo il diritto internazionale rileva esclusivamente dalla giurisdizione interna della detta Parte, il Consiglio riferirà in questo senso, e si asterrà dal formulare qualsiasi proposta circa il componimento della vertenza.

Il Consiglio potrà in ogni caso contemplato dal presente articolo deferire la vertenza all'Assemblea; dovrà farlo a richiesta dell'una o dell'altra Parte, presentata entro quattordici giorni da quello in cui la vertenza sarà stata sottoposta al Consiglio.

In ogni caso deferito all'Assemblea, tutte le disposizioni di questo articolo e dell'articolo 12, relative all'azione e alle facoltà del Consiglio, si applicheranno all'azione e alle facoltà dell'Assemblea; una relazione deliberata dall'Assemblea con l'approvazione dei rappresentanti dei Membri della Società rappresentati nel Consiglio e della maggioranza degli altri Membri della Società, esclusi in ogni caso i rappresentanti delle Parti contendenti, avrà lo stesso valore di una relazione del Consiglio approvata da tutti i Membri di esso, eccetto i rappresentanti delle Parti contendenti.

Art. 16.

Qualora uno dei Membri della Società ricorra alla guerra in violazione di patti di cui agli articoli 12, 13 e 15, sarà considerato *ipso facto* come colpevole di aver commesso un atto di guerra contro tutti gli altri Membri della Società, i quali si impegnano fin d'ora a interrompere immediatamente ogni rapporto commerciale e finanziario col medesimo, a proibire ogni traffico fra i propri cittadini ed i cittadini dello Stato contravventore, e ad interdire ogni rapporto finanziario, commerciale o personale fra i cittadini dello Stato contravventore ed i cittadini di qualsiasi altro Stato, sia o non sia esso Membro della Società. Sanzioni.

Sarà in tal caso dovere del Consiglio di indicare ai vari Governi interessati quali forze militari o navali dovranno essere fornite da ciascuno dei Membri della Società, come contributo alle forze armate destinate a proteggere i patti sociali.

I Membri della Società convengono inoltre di prestarsi mutua assistenza nei provvedimenti finanziari ed economici presi a norma del presente articolo, per attenuare le perdite e gli inconvenienti che ne risultassero, di prestarsi del pari mutua assistenza per resistere contro i provvedimenti speciali diretti contro uno di essi dallo Stato contravventore e di prendere i necessari provvedimenti per facilitare il transito attraverso il pro-

1266

prio territorio alle forze di qualunque dei membri della Società cooperanti alla protezione dei patti sociali.

Ogni Membro della Società che abbia violato i patti sociali potrà esserne escluso per voto del Consiglio, al quale partecipino tutti gli altri membri della Società in esso rappresentati.

Art. 17.

Controversia di uno o più Stati non membri della Società.

In caso di controversia fra un Membro della Società e uno Stato che non sia tale, o fra Stati che non appartengono alla Società, lo Stato o gli Stati estranei alla medesima saranno invitati ad assumere, agli effetti della vertenza, gli obblighi spettanti ai Membri della Società alle condizioni che il Consiglio stimerà opportune; in seguito all'accettazione di tale invito, le disposizioni degli articoli 12 a 16 inclusive saranno applicabili, con le modificazioni che il Consiglio potrà stimare necessarie.

Fatto tale invito, il Consiglio aprirà immediatamente un'inchiesta sulle circostanze e sul merito della controversia e raccomanderà quegli atti che stimerà più opportuni e più efficaci.

Qualora uno Stato invitato ricusi di accettare, ai fini della vertenza, gli obblighi spettanti ai Membri della Società e muova in guerra contro un Membro della medesima, le disposizioni dell'articolo 16 saranno applicabili contro il detto Stato.

Se entrambe le Parti contendenti invitate ricusino di assumere, ai fini della vertenza, gli obblighi spettanti ai Membri della Società, il Consiglio potrà prendere quei provvedimenti e far quelle proposte che meglio servano a prevenir le ostilità ed a raggiungere il componimento della vertenza.

Art. 18.

Registrazione dei trattati.

Ogni trattato o convenzione internazionale concluso d'ora in avanti da un Membro della Società, dovrà essere immediatamente registrato

presso il Segretariato e a cura di questo pubblicato nel più breve termine. Nessun trattato o convenzione internazionale sarà obbligatorio finchè non sia registrato.

Art. 19.

L'Assemblea avrà il diritto di provocare di tempo in tempo, da parte dei Membri della Società, il riesame dei trattati divenuti inapplicabili e delle condizioni internazionali, il mantenimento delle quali può mettere in pericolo la pace del mondo.

Nuovo esame dei trattati.

Art. 20.

I Membri della Società convengono, per quanto concerne ciascuno di essi, che il presente Patto abroga tutte le obbligazioni o gli accordi fra loro vigenti, incompatibili con le disposizioni di esso, e si obbligano solennemente a non assumere in seguito alcun impegno incompatibile con le disposizioni predette.

Impegni incompatibili con il Patto.

Nel caso che alcuno dei Membri della Società, prima di entrare a farne parte, abbia assunto obbligazioni incompatibili con le disposizioni del presente « Patto », avrà il dovere di far subito i passi occorrenti per liberarsene.

Art. 21.

Nessuna disposizione del presente « Patto » sarà considerata tale da infirmare la validità di convenzioni internazionali, come i trattati di arbitrato, o di intese regionali, come la dottrina di Monroe, dirette a garantire il mantenimento della pace.

Impegni compatibili con il Patto.

Art. 22.

Alle colonie e ai territori che, in seguito alla ultima guerra, hanno cessato di trovarsi sotto la sovranità degli Stati che prima li governavano e che sono abitati da popoli non ancora in grado di reggersi da sè, nelle difficili condizioni del mondo moderno, si applicherà il principio che il benessere e lo sviluppo di tali popoli è un compito sacro

Mandati.

della civiltà e che le garanzie per l'attuazione di questo compito dovranno essere incluse nel presente « Patto ».

Il metodo migliore per dare effetto pratico a questo principio è di affidare la tutela di questi popoli a nazioni progredite, che, grazie ai loro mezzi, alla loro esperienza e alla loro posizione geografica, possano meglio assumere questa responsabilità e sian disposte ad accettare tale incarico; questa tutela dovrebbe essere esercitata dalle medesime come mandatari della Società e per suo conto.

Il carattere del mandato dovrà variare secondo il grado di sviluppo del popolo, la posizione geografica del territorio, le sue condizioni economiche ed altre circostanze simili.

Alcune comunità, che appartenevano prima all'Impero turco, hanno raggiunto un grado di sviluppo tale che la loro esistenza come nazioni indipendenti può essere provvisoriamente riconosciuta, salvo il consiglio e l'assistenza amministrativa di una Potenza mandataria, finchè non saranno in grado di reggersi da se. I desideri di queste comunità dovranno essere principalmente tenuti in conto nella scelta della Potenza mandataria.

Altri popoli, specie dell'Africa centrale, sono in tale stato che il mandatario dovrà rispondere dell'amministrazione del territorio, a condizioni che garantiscano la libertà di coscienza o di religione, limitata solo in quanto sia necessario per il mantenimento dell'ordine pubblico e del buon costume, il divieto di abusi, come il commercio degli schiavi, il traffico delle armi e dei liquori, e il divieto di stabilire fortificazioni e basi militari o navali, e di dare agli indigeni una istruzione militare per scopi diversi dalla polizia e dalla difesa del territorio; a condizioni altresì che assicurino agli altri Membri della Società vantaggi eguali per il commercio ed il traffico.

Vi sono territori, come quelli dell'Africa sud-occidentale e talune isole del Pacifico australe che per la scarsa densità della popolazione, per la piccola superficie, per la lontananza dai centri della

civiltà, per la contiguità geografica allo Stato Mandatario, e per altre circostanze, possono meglio essere amministrati secondo le leggi del detto Stato, come parti integranti del suo territorio, salvo le garanzie predette nell'interesse della popolazione indigena.

In ogni caso di mandato, il Mandatario presenterà alla Società una relazione annuale circa il territorio affidatogli.

Il grado di autorità, di ingerenza e di amministrazione che dovrà essere esercitata dal Mandatario dovrà essere in ciascun caso esplicitamente determinato dal Consiglio, quando non sia stato preventivamente convenuto dai Membri della Società.

Una Commissione permanente sarà costituita per ricevere ed esaminare le relazioni annuali dei Mandatari e per dar parere al Consiglio in ogni materia relativa all'osservanza di mandati.

Art. 23.

In conformità e nei limiti delle convenzioni internazionali in vigore o che saranno concluse in seguito, i Membri della Società:

Azione internazionale.

- a) procureranno di stabilire e mantenere condizioni di lavoro eque ed umane per gli uomini, le donne e i fanciulli, sia nel proprio paese, sia in tutti i paesi cui si estendono le loro relazioni di commercio o d'industria e a questo fine istituiranno e manterranno le organizzazioni internazionali occorrenti;
- b) si impegnano di assicurare un equo trattamento agli indigeni dei territori posti sotto il loro governo;
- c) deferiranno alla Società l'alta sorveglianza sull'esecuzione degli accordi relativi alla tratta delle donne e dei fanciulli, al traffico dell'oppio e di altre sostanze nocive;
- d) affideranno alla Società l'alta sorveglianza sul traffico delle armi e munizioni con i Paesi nei quali tale sorveglianza è necessaria nell'interesse comune;

1270

- e) prenderanno provvedimenti per assicurare e mantenere la libertà di comunicazioni e di transito, e un equo trattamento al commercio di tutti i Membri della Società:

Saranno tenute presenti, a questo riguardo, le speciali necessità delle regioni devastate dalla guerra del 1914-1918;

- f) procureranno di prendere provvedimenti di carattere internazionale per la prevenzione e la repressione delle malattie.

Art. 24.

Uffici internazionali.

Tutti gli Uffici internazionali già istituiti per mezzo di trattati generali saranno posti sotto la direzione della Società, se le Parti contraenti vi consentano. Tutti gli Uffici internazionali della stessa specie e tutte le Commissioni che saranno istituiti in seguito per il regolamento di materie di interesse internazionale, saranno posti sotto la direzione della Società.

In ogni materia di interesse internazionale regolata da convenzioni generali, che non sia però stata posta sotto la direzione di Uffici o Commissioni internazionali, il Segretariato della Società provvederà, coll'autorizzazione del Consiglio e conformemente al desiderio delle Parti, a raccogliere e distribuire ogni elemento utile di informazione, e presterà ogni altra assistenza necessaria o desiderabile.

Il Consiglio potrà inscrivere tra le spese del Segretariato quelle relative a qualunque Ufficio o Commissione posti sotto la direzione della Società.

Art. 25.

Croce Rossa.

I Membri della Società convengono di incoraggiare e promuovere l'istituzione e la cooperazione di organizzazioni volontarie nazionali della Croce Rossa debitamente autorizzate, aventi per fine il miglioramento delle condizioni sanitarie, la prevenzione delle malattie e la mitigazione delle sofferenze nel mondo.

Art. 26.

Gli emendamenti al presente « Patto » avranno Revisione. effetto quando siano ratificati dai Membri della Società i cui rappresentanti compongono il Consiglio e dalla maggioranza di quelli i cui rappresentanti compongono l'Assemblea.

Nessun emendamento vincolerà un Membro della Società che dichiarerà di non accettarlo; ma in tal caso esso cesserà di far parte della Società.

I. Membri Fondatori della Società delle Nazioni.

Firmatari del Trattato di Pace.

Stati Uniti d'America	Haiti
Belgio	Hedjaz
Bolivia	Honduras
Brasile	Italia
Impero Britannico	Giappone
Canada	Liberia
Australia	Nicaragua
Africa del Sud	Panama
Nuova Zelanda	Perù
India	Polonia
Cina	Portogallo
Cuba	Rumania
Equatore	Serbia
Francia	Siam
Grecia	Czecho-Slovacchia
Guatemala	Uruguay

Stati invitati ad aderire al « Patto ».

Argentina	Paesi-Bassi
Chili	Persia
Columbia	Salvador
Danimarca	Svezia
Spagna	Svizzera
Norvegia	Venezuela
Paraguay.	

II. Primo Segretario generale della Società delle Nazioni:

Sir James Eric Drummond.

Appendice.

Commentario del Patto della Società delle Nazioni.

Le disposizioni più importanti del Patto della Società delle nazioni sono lumeggiate nelle sezioni I a X del presente Messaggio. Le osservazioni seguenti, che sono accompagnate da rinvii ai capitoli corrispondenti del Messaggio, hanno per iscopo di servire quale commento a diverse disposizioni del Patto, in quanto le stesse non sono immediatamente comprensibili e nella misura in cui presentano un interesse per la Svizzera.

Il testo francese ed il testo inglese hanno, ad ugual titolo, valore di testo originale del trattato di pace conchiuso colla Germania, trattato di cui il Patto forma la prima parte.

Ad. art. I.

Circa i membri fondatori, vedi qui addietro a pagina 1184. Intorno al termine per aderire dato ai neutri « invitati », vedi p. 1227. Sull'ammissione ulteriore di altri Stati, pag. 1187. Sul diritto di recesso pag. 1236.

Secondo il capoverso 2, i paesi che, senza essere sovrani, fruiscono d'una completa autonomia amministrativa possono pure venire ammessi come membri della Società delle nazioni. Entrano primamente in linea di conto, a tale riguardo il Canada, l'Australia, la Nuova-Zelanda, l'Africa del Sud e l'India. Si potrebbe temere che certi Stati riescano ad ottenere, per via trasverse, a mezzo dell'ammissione di Stati non sovrani, una maggioranza di voti. Il pericolo è però scongiurato dalla circostanza che l'ammissione non può essere dichiarata se non colla maggioranza di due terzi.

Il Patto ha una lacuna per ciò che concerne le relazioni tra le colonie ed i paesi, dotati d'una simile autonomia, da una parte e la metropoli dall'altra. Siccome questi Stati e questi paesi costituiscono un'unità internazionale in caso di conflitto, nessuno dei loro voti dovrebbe, in virtù dell'art. XV, capoverso 6 e 10,

essere preso in considerazione nel compimento dei dissi-
 sidii riguardanti uno tra essi. La soluzione giusta con-
 sisterebbe nell'accordare, ad un membro non sovrano
 della Società delle nazioni, un diritto di voto limitato
 semplicemente alle materie ch'esso può regolare so-
 vranamente nelle relazioni internazionali (questione
 di frontiere, relazioni economiche, immigrazione, ecc.)

Occorre rilevare che l'Assemblea è nominata nel
 Patto prima degli altri organi della Società. In via
 generale ed in ogni caso dubbio, l'Assemblea costitui-
 sce, adunque, l'organo supremo della Società. Essa è
 essenzialmente competente nelle questioni di organiz-
 zazione (art. I, VI, XXVI), laddove l'azione politica e
 principalmente il diritto d'intervenire nei casi parti-
 colari, è quasi esclusivamente accentrato nelle mani
 del Consiglio (art. X, XI, XV, XVI, XVII).

Ad art. II.

I rappresentanti degli Stati all'Assemblea non de-
 vono essere necessariamente rappresentanti dei go-
 verni, ma essi non dispongono se non di un voto per
 Stato. Il Patto non contiene disposizioni alcuna sulle
 loro istruzioni. La funzione di membro del Consiglio
 non è incompatibile con quella di delegato all'Assem-
 blea.

Ad art. III.

L'articolo III dà vita al voto formulato dalla se-
 conda conferenza dell'Aia, di vedere gli Stati riun-
 irsi periodicamente in assemblee generali.

Il Patto ha una grossa lacuna, poichè è silente
 sul diritto dell'Assemblea di riunirsi spontaneamente,
 come pure sulla facoltà ad una minoranza di Stati di
 chiedere la riunione d'una conferenza.

Circa la situazione privilegiata delle grandi po-
 tenze, vedi p. 1147 e seguenti. La proporzione di 5 a 4
 non è del resto sfavorevole agli altri Stati, se si ponga
 mente alla cifra delle popolazioni (circa 700 milioni
 per le cinque grandi potenze e 550 per gli altri Stati
 della Società delle nazioni).

Ad art. IV.

Non si è stabilito quando ed in quale maniera
 prenderanno posto nel Consiglio gli Stati che non vi
 sono rappresentati in modo permanente. Il Patto dovrà,
 su questo punto, essere completato. A titolo d'esempio
 si può ricordare che la seconda conferenza dell'Aia ha,
 nella convenzione concernente il Tribunale interna-

zionale delle prede (Foglio fed. 1909, I, pag. 333), stabilito la regola che gli Stati non appartenenti alle otto grandi potenze allora riconosciute, sono rappresentate per turno e che tale rappresentazione dura, nel corso di un periodo di dodici anni, un numero di anni variante per ogni Stato a seconda della sua importanza. Tutti gli Stati avrebbero, in tal guisa, successivamente un posto nel Consiglio; ma, d'altra parte, la loro influenza sarebbe debole, a causa dei troppo frequenti mutamenti. In occasione della Conferenza dei neutri, si è pure esaminata la possibilità per gli Stati di raggrupparsi, al fine di ottenere una rappresentanza nel Consiglio come gruppi.

Il capoverso 2 permette di aumentare il numero dei membri del Consiglio, sia per quanto riguarda i membri permanenti che quelli designati dall'Assemblea. Non sarà facilmente possibile di modificare a detrimento degli Stati, che non sono grandi potenze, la proporzione attuale di 5 a 4 poichè, per le due categorie di membri, tale modificazione esige il consenso della maggioranza degli Stati.

Il Consiglio siederà in permanenza sino a quando la situazione politica non sarà ritornata normale e tranquilla. Secondo il disegno preliminare svizzero, il Consiglio di mediazione doveva essere permanente allo scopo di assicurare, in una sede centrale, un contatto interrotto fra tutti gli Stati. Resta aperta la questione di sapere se gli Stati che non sono rappresentati nel Consiglio, continueranno ad avere delegati alla sede della Società delle nazioni, come prevedeva il disegno preliminare svizzero (art. 5).

Il capoverso 5, in forza del quale ogni Stato che non sia rappresentato al Consiglio è invitato a mandarvi un rappresentante quando vi si trattino argomenti che specialmente lo riguardino, deve essere inteso nel senso che tale Stato esercita allora tutti i diritti d'un membro del Consiglio, ivi compreso il diritto di veto (*to sit as a member*, dice il testo inglese). Spetta al Consiglio il decidere se uno Stato deve essere rappresentato o no; ma se lo Stato interessato non viene invitato a prendere parte alle deliberazioni, non sarà legato dalle decisioni che lo concernano.

Questo invito deve aver luogo, in caso di controversie, giusta l'articolo XV, e quando sono trattati affari che interessano particolarmente uno Stato non rappresentato al Consiglio. Si devono ritenere siccome questioni interessanti in modo particolare la Svizzera quelle che riguardano la neutralità. Solo quando si tratta delle controversie previste dall'articolo XV, i voti delle parti contendenti non sono contati.

Le maggioranze speciali, previste dal trattato di pace per determinate deliberazioni del Consiglio, si trovano nel § 40 del regolamento circa il bacino della Sarre e negli articoli 213 e 280 del trattato stesso. Vedi allegati V, 18.

Ad art. V.
Cap. 1.

Il principio dell'unanimità è conforme agli usi adottati sinora nelle assemblee internazionali. Dal punto di vista formale, esso costituisce un grande ostacolo alle decisioni. In realtà è sovente più facile ottenere l'unanimità che raggiungere una determinata maggioranza, perchè uno Stato non assumerà, senza gravi motivi, la responsabilità diretta di fare naufragare, col suo veto, una risoluzione fermamente voluta da tutte le altre potenze. Inoltre ammettendo che una grande potenza possa esser posta in minoranza si arrecherebbe di provocare tensioni pericolose. L'efficacia della Società delle nazioni potrebbe così esser messa a dura prova. L'America per esempio, avrebbe forse potuto impegnarsi in anticipo a partecipare ad un conflitto europeo in favore d'una causa che l'opinione pubblica americana trovasse ingiusta? Il richiedere l'unanimità presenta il vantaggio pratico di potersi adattare alle diversità delle circostanze. In più costituisce una garanzia efficace contro l'egemonia del Consiglio. Non si conteranno del resto, in ogni seduta, se non i voti degli Stati rappresentati, in modo che uno stato potrà facilmente astenersi dal votare senza compromettere l'unanimità, invitando i suoi rappresentanti a non assistere alla seduta.

Bisogna evidentemente considerare quale una questione di procedura l'invito di mandare un rappresentante nel Consiglio a tenore dell'art. IV Cap. 5, a quegli Stati che non vi sono rappresentati. Per commissioni incaricate di esaminare speciali argomenti, si de-

Cap. 2.

1276

sono intendere quelle che saranno costituite per studiare le divergenze previste nell'art. XV.

Ad art. VI.

Il Segretariato deve avere un carattere assolutamente internazionale e bisognerà, per conseguenza che comprenda attinenti d'un gran numero di Stati.

L'attività del Segretariato non è determinata in modo preciso, astrazione fatta di quanto riguarda l'opera del Segretariato dell'Assemblea e del Consiglio. Consisterà verosimilmente, come per altri uffici internazionali, a riunire ed a pubblicare tutte le informazioni importanti che interessano la Società delle nazioni ed a preparare i lavori del Consiglio e dell'Assemblea. La commissione consultiva svizzera aveva previsto l'istituzione d'un servizio assolutamente imparziale di pubblicità per le notizie politiche internazionali; il suo compito sarebbe importante.

Le spese del Segretariato saranno sopportate da tutti i membri della Società delle nazioni, secondo la proporzione stabilita per l'Unione postale universale; essa è già stata adottata per parecchie altre convenzioni (v. Allegati IV, 17).

Ad art. VII.

Vedi più indietro pag. 1180 e s.

Ad art. VIII e IX.

Vedi più indietro pag. 1194 e s.

Ad art. X.

A nostro giudizio, per stabilire la portata di questo articolo, bisogna rilevare quanto segue (vedi anche più indietro, pag. 1145 e s.

a) I membri della Società delle nazioni non s'impegnano a proteggere l'integrità territoriale degli Stati se non contro le aggressioni; non la garantiscono contro qualsiasi modificazione. La possibilità di modificare lo Stato di fatto attuale è prevista, almeno in principio, all'art. XIX e vi è stata fatta allusione nelle dichiarazioni di parecchi degli autori influenti del Patto.

b) Questo articolo non contempla che le aggressioni esterne, vale a dire provenienti da altri Stati e non le guerre civili, si tratti di disordini sociali e di tentativi di instaurare l'autonomia politica di certi territori. La Società delle nazioni si distingue dalla Santa-Alleanza e dalla pentarchia legittimista del 1815 in quanto non ha per nulla i caratteri di una mutua assicurazione dei governi.

c) L'espressione « indépendance présente » del testo francese non dà esattamente il senso di quello inglese « existing independence ». Nel testo francese originario la parola « existing » non è stata tradotta. Non è il grado d'indipendenza esistente nel 1919 (sovranità piena, autonomia ecc. ecc.) che è protetto, bensì lo stato di cose che esisteva, in diritto, al momento dell'aggressione ingiusta.

d) Il Consiglio non può, secondo questo articolo che dare consigli (aviser, advise) e non ordini diretti. Parimenti qui non si parla punto delle sanzioni generali previste all'articolo XVI; non si può far ricorso a queste se non quando sono violati gli articoli XII, XIII o XV. Si può citare il trattato dell'11 maggio 1867, concernente la neutralizzazione del Lussemburgo — il cui art. 2 esonera il Belgio, in causa della sua neutralità, da qualsiasi obbligo di garanzia, quantunque esso medesimo parte del contratto — a sostegno del fatto che, nella sua qualità di Stato perpetuamente neutro, la Svizzera non è tenuta a garanzia territoriale.

Vedi più indietro pag. 1145 e seguenti e pag. 1166.

Questo articolo consacra il diritto per la Società delle nazioni di considerare qualsiasi minaccia di guerra come un affare d'interesse generale. A differenza del testo del 14 febbraio 1919, la redazione attuale rafforza l'idea che si tratta, in tale caso, d'un affare generale, col permettere alla Società delle nazioni di prendere le misure necessarie, laddove il testo primitivo le abbandonava al libero apprezzamento dei singoli Stati. Si è efficacemente scongiurato il pericolo che i governi agiscano di loro arbitrio e creino fatti compiuti, col dichiarare che il Consiglio deve *immediatamente* riunirsi dietro domanda di un membro qualunque della Società. Non si può adunque più, senza violare manifestamente il Patto, impedire la riunione del Consiglio affinché la Società delle nazioni non abbia ad occuparsi del conflitto.

Ad art. XI.

Sulla procedura prescritta dagli articoli XII e XV, vedi più indietro pag. 1140. e s.

Ad art. XII.

Non si potrebbe stabilire anticipatamente se una controversia è tale da provocare una rottura. Ma prima d'entrare in guerra, ogni Stato deve osservare la pro-

cedura resa obbligatoria dall'articolo XII. Ha anzi l'obbligo di farvi ricorso non appena un conflitto prende una tale china che può condurre alla «rottura». Per il che non si deve intendere la guerra, ma la brusca cessazione dei negoziati (likely to lead to a rupture). E' cosa di capitale importanza che le controversie siano composte al più presto possibile al mezzo di una procedura pacifica, e non solo quando hanno raggiunto un tal grado d'acuità che la possibilità di una guerra deve essere seriamente presa in considerazione.

Per lo stesso motivo la delegazione svizzera *) ha chiesto che, come era previsto dal disegno preliminare svizzero (art. 28 e seguenti), una procedura di conciliazione precedesse qualsiasi esame della controversia da parte del tribunale arbitrale o del Consiglio. Non si dovrebbe anzi ricorrere ai mezzi pacifici dell'articolo XII, se non dopo aver esauriti tutti i tentativi atti a condurre un'intesa amichevole tra le parti. Lo Stato, che avesse causa persa avanti il Tribunale o davanti il Consiglio, sarà facilmente portato alle recriminazioni. Inoltre è certamente nell'interesse dei piccoli Stati, di quelli principalmente che non sono rappresentati nel Consiglio, di non essere, se non eccezionalmente, obbligati a portare la loro causa avanti un'istanza la cui composizione è determinata in considerazione della potenza più che dalla cura d'imparzialità in riguardo delle parti in lite. Si potrà del resto rimediare a questo inconveniente coi trattati d'arbitrato obbligatorio, la cui conclusione è espressamente riservata dall'art. XXI del Patto.

Il termine di tre mesi deve essere osservato in tutti i casi, dopo ogni giudizio, anche se pronunciato dal tribunale previsto dall'articolo XIV, poichè se non è un tribunale arbitrale, nel senso ordinario della parola, si tratta tuttavia di una giurisdizione liberamente scelta da tutte le parti. I tre mesi decorrono ugualmente dalla pubblicazione di una relazione per opera del Consiglio o dell'Assemblea, conformemente all'articolo XV. Questa relazione non deve essere confusa colle « conclusioni » (*recommendations*) prese all'unanimità od a maggioranza dei votanti: essa dovrà essere

*) Allegato II, 10,

allestita in ogni caso, anche quando è certo (art. XV capoverso 8) che si tratta di un affare puramente interno nel quale la Società delle nazioni non può intromettersi.

Il capoverso 2 dà agli arbitri un « termine conveniente » per pronunciare il proprio lodo. Questo termine è in ogni caso di sei mesi, come per il Consiglio, poichè una procedura giudiziaria esige inchieste in contraddittorio ed abbisogna naturalmente di un tempo maggiore che non il libero esame d'un affare ad opera di un'istanza politica.

È sommamente deplorabile che la Società delle nazioni non abbia introdotto l'arbitrato obbligatorio. Ad art. XIII.
A tale proposito essa non esaudisce i voti emessi dalla grande maggioranza degli Stati alla seconda conferenza dell'Aja, la quale aveva voluto introdurre il principio dell'arbitrato obbligatorio, quantunque in misura limitata e sottoponendolo a restrizioni diverse.

L'articolo XIII conosce, è vero, nei suoi capoversi 2 e 3, il principio dell'arbitrato ed in misura molto larga; ma, giuridicamente parlando, non obbliga le parti ad accettarlo. Occorre tuttavia rilevare che, per principio, tutte le controversie suscettibili d'essere risolte da una decisione giudiziaria, devono essere sottoposte ad un tribunale arbitrale, quando non hanno potuto essere appianate da negoziati diplomatici diretti e ciò senza attendere che abbiano preso un'acuità tale da condurre ad una rottura.

Secondo l'articolo XIII, gli Stati non hanno il dovere di sottoporsi ad una procedura giudiziaria, se non quando vi sono impegnati da un trattato di arbitrato. La maggior parte di queste convenzioni, anche quelle concluse dalla Svizzera, contengono la clausola detta d'onore e degli interessi vitali, in virtù della quale ogni Stato può liberamente decidere, in ogni caso particolare, se la controversia è suscettibile o no d'essere risolta giudiziariamente. Anche nei casi dell'art. XIII cap. I, le parti possono, in mancanza di disposizione contraria del Patto, prendere, a questo proposito, la decisione che reputano più conveniente. Il valore pratico dell'arbitrato è così molto compromesso; perciò la Svizzera ha proposto, in conformità del disegno preliminare della sua commissione consultiva, la creazione

d'una « Corte dei conflitti » incaricata di decidere se una controversia può essere sottratta alla conoscenza di un tribunale contrariamente alla richiesta della parte istante *). Sgraziatamente la sua proposta non ha trionfato. Senza un'istituzione di questo genere, non si può affatto sperare uno sviluppo soddisfacente dell'istituto dell'arbitrato. La Corte dei conflitti assicura, da una parte, ai tribunali la conoscenza dei casi suscettibili di formare l'oggetto d'una sentenza giudiziaria e, d'altra parte impedisce che l'arbitrato abbia a sconfinare nel campo puramente politico, a rischio di essere discreditato o rifiutato. Evita pure che i giudici non si lascino condurre, nell'interesse dei potenti, a compromessi d'ordine politico, invece di ispirarsi a ragioni di diritto.

Quando un lodo è stato pronunciato, ogni atto di guerra rimane vietato, anche dopo trascorso il termine di tre mesi, purchè, durante tale termine lo Stato obbligato dal tribunale a fare, a subire o non fare qualche cosa, si sottoponga alla sentenza. Non è lo Stato a profitto del quale la sentenza è stata resa, che possa, in prima linea, dar mano ad eseguirla. Le misure proprie ad assicurare l'esecuzione della sentenza sono prese dalla stessa Società delle Nazioni. Avviene altrimenti per le decisioni prese dal Consiglio all'unanimità, all'esecuzione delle quali la Società delle nazioni non è obbligata a provvedere. Non è stato stabilito con quali misure la Società delle Nazioni deve assicurare l'obbedienza dovuta ad una sentenza arbitrale. Quando le condizioni dell'art. XVI non sono adempiute, essa dovrà limitarsi a passi diplomatici, o raccomandare agli Stati che vorranno acconsentire, di prendere altre misure, per esempio rappresaglie economiche.

Ad art. XIV.

Una grande lacuna del Patto consiste nella mancanza dell'ordinamento di un Tribunale. Venne tuttavia riconosciuto, nella risposta della Conferenza ai neutrali, che la costituzione di questo tribunale doveva essere uno dei compiti principali della Società delle nazioni; passi preparatori sono già stati fatti in questo senso.

*) Allegati II, 10.

La Svizzera si è appoggiata sul suo disegno preliminare (art. 12 e seg.) per presentare alla conferenza dei neutri *) la proposta d'organizzare una Corte internazionale permanente la quale offrirebbe tutte le garanzie necessarie d'indipendenza dalle influenze politiche. Se si ricorda che la II Conferenza dell'Aia non è giunta, in questo campo, a risultato positivo alcuno perchè le grandi potenze volevano riservarsi una situazione privilegiata nell'ordinamento del tribunale, bisogna sperare che per il Tribunale della Società delle nazioni, si adotterà una soluzione accettabile da tutti gli Stati. Il contro-progetto della delegazione tedesca della pace corrisponde su questo punto quasi interamente al disegno svizzero, che permetterebbe d'organizzare il tribunale in modo pratico, pur basandolo su principi inattaccabili.

La Corte di giustizia internazionale non è competente se non quando le due parti acconsentono ad accettare la giurisdizione; non è competente come nel disegno preliminare svizzero (art. 37) ogni volta che le parti non giungono, in un termine ragionevole, a mettersi d'accordo sulla costituzione di un tribunale arbitrale.

L'ultima frase dell'articolo XIV contiene una disposizione preziosa, analoga all'articolo 55 del progetto Preliminare svizzero. Sovente le controversie portate avanti il Consiglio, o l'Assemblea saranno, in tutto od in parte, di natura assolutamente giuridica, la cui soluzione non dovrebbe essere confidata ad un'istanza essenzialmente politica. Ciò si verificherà specialmente quando una parte si sarà, ingiustamente, sottratta alla procedura arbitrale. Il Consiglio, o l'Assemblea, a seconda dei casi, potrà sottoporre, alla Corte, per preavviso, tutte le questioni giuridiche. L'opinione del tribunale non avrà, è vero, il valore di una sentenza esecutiva, ma è probabile che servirà sovente di base ad una decisione unanime del Consiglio la quale imporrà la pace alle parti, sventando così qualsiasi tentativo da parte di uno Stato per sottrarsi al dovere fondamentale che gli incombe di acconsentire all'arbitrato.

*) Allegati II, 10.

Ad art. XV.

Cap. 1 e 2.

A differenza dell'arbitrato che deve essere accettato d'ambidue le parti, un solo Stato può chiedere la applicazione della procedura prevista dall'art. XV. Una parte non potrebbe sottrarsi se non violando il Patto della Società delle nazioni e, malgrado la sua assenza, la procedura seguirebbe il suo corso. Il Consiglio può dare alla vertenza, fin dal suo inizio, la più larga pubblicità. Il Patto, sgraziatamente, non contiene nessuna disposizione che obblighi espressamente gli Stati ed, occorrendo, la stampa a far sì che le pubblicazioni della Società delle nazioni abbiano effettivamente una larga diffusione; la commissione consultiva svizzera vi aveva provveduto.

Cap. 3.

Primieramente il Consiglio si sforzerà di giungere ad un «componimento della vertenza» (settlement), cioè di far accettare dalle due parti una soluzione amichevole. Prima di tale tentativo, il caso dovrà, di regola, formare l'oggetto d'un'inchiesta. Per tali inchieste è opportuno costituire, conformemente alla prima Convenzione dell'Aja, una Commissione in cui le due parti sieno ugualmente rappresentate e che dovrebbe pure presentare proposte di accomodamento. Diversi Stati neutri, Svizzera compresa, insistono perchè tali inchieste e tali negoziati sieno affidati ad organi indipendenti del Consiglio ed assolutamente imparziali. Lo articolo XV non esclude tale procedura, ma neppure la prescrive.

Cap. 4 e 5.

I capoversi 4 e 5 organizzano la procedura che deve essere seguita quando il Consiglio non giunge ad un «componimento». In ogni caso, eccettuato quello previsto dal capoverso 8, il Consiglio ha la missione di adottare all'unanimità ed a maggioranza, una proposizione che risponde alle esigenze dell'equità e della opportunità; non è legato da regole di diritto materiale. Tutti gli Stati rappresentati nel Consiglio — le parti interessate vi avranno sempre dei mandatarî — possono pubblicare gli accertamenti fatti e le loro proposte. La minoranza del Consiglio, o la parte che non avrà ricevuto soddisfazione, lo faranno certamente, il che provocherà probabilmente altre pubblicazioni in replica.

Cap. 6 e 7.

I capoversi 6 e 7 disciplinano gli effetti della relazione del Consiglio. Se la stessa è accettata all'una-

nimità dagli Stati non interessati nella controversia, ha per effetto che nè l'una nè l'altra delle parti — e non solo la parte istante — non possono ricorrere alla guerra quando la vertenza è stata liquidata col voto unanime del Consiglio, in quanto l'altra parte soddisfi agli obblighi per essa risultanti dalla relazione. A differenza del progetto del 14 febbraio 1919, a differenza anche dell'articolo XIII concernente le sentenze arbitrali, la Società delle nazioni non interviene direttamente per assicurare l'esecuzione della relazione. Essa lascia questa bisogna alle parti: in prima linea a quella che deve eseguire gli obblighi risultanti dal rapporto; in seguito, se vi rifiuta, all'altra parte la quale può, al più presto entro tre mesi, pensare essa stessa a farsi giustizia. Solo nel caso in cui, malgrado che una delle parti si conformi alla relazione, l'altra intraprenda la guerra, sono applicate contro di questa le sanzioni dell'articolo XVI.

Il fatto che la Società delle nazioni non entra in azione per far prevalere le sue vedute, presenta il vantaggio di facilitare la formazione dell'unanimità. Ma questo sistema ha un grave difetto: quando lo Stato convenuto è al beneficio del possesso, la parte istante, quand'anche il Consiglio unanime gli abbia dato ragione, non può farsi giustizia coi mezzi propri, se l'altra non adempie spontaneamente ai suoi obblighi. Ora, in molti casi, soprattutto per un piccolo paese nella situazione della Svizzera, la possibilità di farsi giustizia è completamente illusoria per la parte istante.

Se l'unanimità non è ottenuta, le parti fruiscono d'una completa libertà d'azione dopo spirato il termine di tre mesi; possono, adunque, ricorrere alla guerra. Una questione difficile e che ha dato luogo ad interpretazioni diverse, è quella di sapere quali sono, in questa eventualità, le relazioni degli altri Stati colle parti belligeranti. L'espressione «i membri della Società delle nazioni» dei capoversi 6 e 7, può significare o tutti i membri senza distinzione, oppure solo i membri i quali, essendo parti, devono assumere gli obblighi degli articoli XII e XV.

Se si accettasse la prima interpretazione, si arriverebbe a questo risultato che tutti gli Stati della Società delle nazioni godrebbero di una piena libertà d'azione

ogni volta che l'unanimità non sia stata raggiunta nel Consiglio. Ciò varrebbe anche per quegli Stati che non avrebbero preso parte alla procedura, non essendo stata la controversia portata avanti all'Assemblea. Che le parti possano ricorrere alla guerra, è cosa ben certa. Ma altri Stati avrebbero lo stesso diritto? Si potrebbe crederlo, poichè il capoverso 7 non fa distinzione alcuna. Tuttavia una tale interpretazione sembra inaccettabile, non solo perchè implicherebbe un indebolimento considerevole di tutta la Società delle nazioni e sarebbe assolutamente inconciliabile colla tendenza fondamentale del Patto — il mantenimento della pace — ma anche perchè in contraddizione coll'articolo XII. Questo articolo fondamentale prescrive che, in ogni caso, una procedura determinata deve essere osservata prima che si possa ricorrere alla guerra. La circostanza che un conflitto tra due Stati non ha potuto essere liquidato all'unanimità, non libera Stati estranei alla controversia, dagli obblighi che loro impone l'art. XII. Se in virtù d'un'alleanza difensiva, uno Stato vuole porsi ai fianchi d'una delle parti, deve ciò fare in qualità di liteconsorte già durante la procedura pacifica, oppure deve introdurre esso medesimo una nuova procedura.

Risulta chiaramente dall'art. XV che uno Stato non può essere contemporaneamente giudice e parte, principio che è del resto evidente. Ora occorre considerare come «parte» non solo lo Stato che è tale in una procedura pacifica, ma anche quello che si propone di partecipare in un eventuale conflitto armato.

L'interpretazione secondo la quale i capoversi 6 e 7 non concernano che i membri della Società delle nazioni, tra i quali è nato il conflitto, sembra più conforme alla natura delle cose e a tutta l'economia degli articoli XII a XIV. In forza dell'articolo XII i membri della Società delle nazioni assumono doveri precisi nelle loro relazioni reciproche in previsione di possibili conflitti. L'articolo XV sviluppa il principio posto all'articolo XII; esso precisa i risultati, che devono derivare, a seconda dei casi dell'intervento del Consiglio: ora le parti restano legate le une verso le altre, ora possono agire come meglio loro sembra dopo spirato il termine di tre mesi.

Non si può dedurre dall'impiego della parola « parti » usata all'articolo XV e principalmente ai capoversi 6 e 7, che occorra intendere « tutti i membri della Società » ogni volta che in questi testi si parla di « membri della Società delle nazioni ». Quanto all'accertamento del risultato del voto, le parti sono indicate colla parola « parte » perchè non le si considera nelle loro relazioni reciproche, ma in opposizione agli Stati non interessati nella controversia. La frase « i membri della Società convengono che non faranno la guerra alla parte che si conformi alle proposte contenute nella relazione » significa che, in questo caso, un intervento militare è escluso contro lo Stato, vale a dire contro ciascuna delle diverse parti interessate nella controversia e senza considerare quale sia stata originariamente l'istante.

Secondo l'interpretazione che proponiamo, le disposizioni dell'articolo XII hanno per effetto di limitare alle parti, che hanno partecipato come tali alla procedura pacifica, i conflitti militari che possono sorgere tra gli Stati. Gli altri Stati invece non devono esercitare la loro influenza per sciogliere la controversia se non nelle forme che non contraddiscono alle disposizioni del Patto. Con questo non sono condannati ad una passività assoluta o tenuti ad osservare un'attitudine identica verso tutte le parti. Ma i membri della Società delle nazioni potrebbero al più far capo all'articolo X per avere il diritto di prendere immediatamente misure di ordine militare ed ancora ciò non potrebbero fare se non per iscopo puramente difensivo.

Pure in tale senso dovrebbe essere interpretata la libertà d'azione dei membri della Società delle nazioni che non sono parti nella controversia, se colla frase « membri della Società delle nazioni » si intendesse regolarmente l'insieme degli Stati associati.

L'idea, espressa in questo capoverso è la seguente: La Società delle nazioni non deve occuparsi di quanto, secondo il diritto delle genti, cade esclusivamente sotto la giurisdizione interna di uno Stato, ossia, in altre parole, degli affari in cui uno Stato può esercitare la sua sovranità senza essere limitato né dai trattati né dai principi generali del diritto internazionale. La Società delle nazioni non deve neppure immischiarsi

negli affari interni dei suoi membri, dando loro consigli che non possono comecchessia vincolarli.

Cap. 9 e 10.

L'assemblea fruitrice di tutte le competenze attribuite al Consiglio dall'art. XV, dal momento che le è stato deferito la controversia dal Consiglio o dietro istanza di una delle parti. La decisione viene presa dall'una o dall'altra di queste due istanze; non esiste una procedura di appello. La possibilità di portare tutte le controversie avanti l'Assemblea è una garanzia molto seria per gli Stati che non sono rappresentati nel Consiglio. Originariamente si era previsto anche per l'Assemblea la necessità dell'unanimità; ma questa non avrebbe quasi mai potuto essere ottenuta. La Svizzera *) aveva chiesto venisse richiesta una determinata maggioranza; la redazione attuale raggiunge, sotto altra forma, press'a poco lo stesso scopo.

Ad art. XVI.

L'importanza e gli effetti dell'articolo XVI sono stati esposti più indietro, (pag. 1168, 1215 e seguenti).

Cap. 1.

In forza di quest'articolo lo stato di guerra è dichiarato, *ipso facto*, quando certe condizioni sono riempite; non occorre quindi prendere una nuova decisione, come sarebbe una formale dichiarazione di guerra. Vedi sopra, p. 1168, l'importanza di questo articolo per la Svizzera neutra.

Siccome l'articolo XVI ricorda espressamente gli articoli XII, XIII e XV, non è possibile applicarlo ai casi di violazione di altre disposizioni del Patto.

Nella regola, la violazione del Patto sarà cosa evidente; sarà compito del Consiglio — o dell'Assemblea se la controversia è stata portata davanti ad essa — di constatare se le condizioni dell'articolo XVI sono state adempiute.

Cap. 2.

Qui, a differenza del capoverso primo, si tratta di azioni ai quali gli Stati non sono tenuti che se hanno accettato di parteciparvi nel seno stesso del Consiglio, o se vi sono obbligati da un'alleanza difensiva.

Cap. 3.

Dato che le sanzioni economiche hanno una ripercussione molto diversa sui diversi Stati che le applicano ed essendo ciascuno di essi — come facilmente si com-

*) Allegati, II, 10.

prende — esposto in modo assai differente alle misure di ritorsione, l'appoggio mutuo che devono prestarsi gli Stati è il corollario indispensabile della solidarietà che li unisce contro lo Stato contravventore.

Il diritto di transito, che non è altro se non un aiuto militare mutuo, è concesso dal Patto stesso; non necessita nessuna decisione del Consiglio, e neppure il consenso dello Stato sul territorio del quale si tratta di passare; un'intesa è necessaria solo per le modalità del passaggio (uso delle ferrovie, ecc. ecc.).

Il capoverso 4, se lo si prendesse alla lettera, contiene una disposizione penale che potrebbe essere applicata a qualsiasi violazione del Patto della Società delle nazioni. Tuttavia siccome la medesima è stata posta nell'articolo XVI — il quale determina le sanzioni applicabili alla violazione degli articoli XII, XIII e XV — bisogna inferirne che anche l'esclusione non può essere pronunciata se non contro lo Stato che turba la pace e che essa ha per iscopo d'escludere tale Stato da ogni ulteriore partecipazione al Consiglio ed all'Assemblea (conf. pag. 1153).

Cap. 4.

(Circa la situazione degli Stati rimasti fuori della Società delle nazioni, vedi sopra pag. 1188.

Ad art. XVII.

Per principio la procedura dell'art. 17 è la stessa di quella che gli articoli XII a XV stabiliscono per i membri della Società delle nazioni. Occorre tuttavia rilevare le differenze seguenti nell'applicazione dell'articolo XV:

a) Secondo il capoverso primo, il Consiglio può modificare le regole ordinarie nel modo che gli sembrano giuste. L'equità vorrebbe che non facesse uso di questa facoltà se non per introdurre garanzie speciali d'imparzialità.

b) Quando la procedura è in corso, il Consiglio può ancora decidere, se ciò gli sembra necessario, modificazioni da apportarsi *ad hoc* agli articoli XII a XVI. Ma un diritto così essenziale, come l'appello all'Assemblea, non dovrebbe poter subire intacco alcuno.

Questa disposizione importante riguarda solamente i trattati futuri.

Ad art. XVIII.

Ma è una limitazione che non ha nulla di grave, poichè l'articolo XX del Patto abroga tutti gli antichi trattati incompatibili colla Società delle nazioni, quando sono stati conclusi tra i suoi membri, od obbliga questi a disdirli al più presto, se altri stati vi sono interessati. Nelle relazioni tra i membri della Società delle nazioni, il Patto è il trattato nuovo che deroga all'antico diritto e, per le convenzioni future, esso costituisce il diritto superiore a tutte le intese particolari. Il suo valore è analogo a quello che il diritto pubblico attribuisce alla costituzione rispetto alla legislazione ordinaria.

La registrazione, e non la pubblicazione da parte del Segretariato, è la condizione della validità internazionale. Ma bisogna ammettere che tutti i membri della Società hanno il diritto di consultare tale registro tenuto dal Segretariato.

Tutte le convenzioni tra i membri devono essere registrate, qualunque ne sia il carattere. Tuttavia gli accordi privi di forma, dai quali ciascuna parte può desistere a suo arbitrio, sfuggono a questa regola.

Ad art. XIX.

Questo articolo non impone nessun obbligo immediato agli Stati, non dà nessuna competenza alla Società delle nazioni, ma pone il principio importante dell'evoluzione del diritto esistente e della modificazione dei diritti acquisiti.

Ad art. XX.

Vedi a questo proposito il commentario dell'articolo XVIII.

Ad art. XXI.

Vedi sopra, p. 1168 e 1231, il rapporto tra questo articolo e la neutralità svizzera.

L'espressione « intese regionali » può essere interpretata diversamente: si può immaginare che Stati vicini formino, in seno alla Società delle nazioni, comunità più strette con lo scopo di svilupparvi maggiormente i principi della Società. L'unione pan-americana sarebbe un organismo di questo genere.

I trattati d'arbitrato obbligatorio non sono per nulla contrari alla Società delle nazioni, poichè niente si oppone a che alcuni Stati si impegnino a far dirimere le loro controversie per via giudiziaria. A questo proposito, è bene rilevare che la Convenzione dell'Aia per il componimento pacifico dei conflitti internazionali è sempre in vigore.

Questo articolo, privo d'importanza immediata per la Svizzera, non contiene nessuna prescrizione di natura veramente giuridica, all'eccezione dei tre ultimi capoversi, che trattano della sorveglianza della Società delle nazioni sull'esecuzione dei mandati. Esso sviluppa un programma per l'amministrazione delle colonie cedute dall'Impero tedesco e delle regioni che saranno staccate dall'impero ottomano. Una commissione permanente della Società delle nazioni riunisce tutti i rapporti che gli Stati mandatarî devono indirizzarle ogni anno e dà il suo avviso a questo proposito.

Ad art. XXII.

In virtù di questo articolo, come in virtù del precedente, gli Stati non si assumono nessun obbligo immediato; nelle sue disposizioni essenziali, si limita a sviluppare un programma di attività per la Società delle nazioni nei campi dell'economia pubblica e della previdenza sociale.

Ad art. XXIII.

L'ordinamento previsto alla lettera *a* per lo sviluppo della legislazione internazionale del lavoro ha trovato la sua prima effettuazione nella XIII^a parte del trattato di pace colla Germania (vedi sopra, p. 1220 e seguenti e allegati, VI).

lett. a.

Esigendo un trattamento equo delle popolazioni indigene, la lettera *b* intende dichiarare che tutti gli Stati sono vincolati dai principi applicabili ai mandati coloniali secondo l'articolo XXII. Questa disposizione, come quella della lettera *d* che interdice il commercio delle armi, entra nel campo già regolato in parte da diversi accordi internazionali (atto del Congo, del 26 febbraio 1885, atto antischiavista di Bruxelles, del 2 luglio 1890, atto d'Algesiras, del 7 aprile 1906).

lett. b.

La lotta contro certe forme immorali e perniciose del commercio, che era già stata intrapresa prima della guerra da trattati internazionali, deve essere seguita sotto il controllo della Società delle nazioni (accordo internazionale relativo alla repressione della tratta delle bianche del 18 maggio 1904, monopolio dell'oppio dell'articolo 72 dell'atto d'Algesiras).

lett. c.

Per le stesse ragioni che nel caso previsto alla lettera *c*, la Società delle nazioni è stata incaricata dell'igiene internazionale e delle misure da prendersi per prevenire e combattere le epidemie; un'azione efficace

lett. f.

è infatti possibile solo su larga scala e tale che comporti un'utilizzazione ed un impiego metodici di tutte le forze locali. Il più importante degli accordi già conclusi in questo campo, è la convenzione sanitaria internazionale per l'applicazione di misure protettive contro la peste, il colera e la febbre gialla, del 3 dicembre 1903.

L'attività della Società delle nazioni, in ciò che concerne la sanità pubblica, deve essere incoraggiata e popolarizzata dall'ordinamento della Croce-Rossa menzionata all'articolo XXV.

lett. c.

La questione molto importante delle relazioni economiche è stata trattata sgraziatamente in maniera assai succinta nel Patto della Società delle nazioni. Vedi, a questo proposito, sopra, p. 1211 e seguenti.

Ad art. XXIV.

Già esiste un gran numero di uffici internazionali; sono uffici creati da trattati internazionali per dirigere gli affari regolati da questi accordi; un certo numero di questi uffici, e tra i più importanti, si trovano a Berna (Ufficio dell'Unione Postale Universale e dell'Unione Internazionale dei Telegrafi, Ufficio internazionale dei Telegrafi, Ufficio internazionale della Proprietà Intellettuale, Ufficio dell'Unione per i trasporti in ferrovia; vi è inoltre un Istituto Internazionale di Agricoltura a Roma, un Ufficio dell'Unione Metrica a Parigi, ecc.). Questi uffici devono essere posti, col consenso degli Stati che sono membri di queste Unioni, sotto la sorveglianza della Società delle nazioni, laddove fino ad oggi questo controllo era affidato, in regola generale, al governo dello Stato ove l'ufficio internazionale ha la sua sede, col diritto, per questo governo, di procedere alle nomine necessarie. La possibilità di ottenere il consenso degli Stati interessati a questo nuovo ordinamento, risulta indirettamente dal fatto che tutte queste convenzioni d'unione possono essere annullate. Siccome tutti gli uffici internazionali che devono ancora essere creati e tutte le commissioni internazionali permanenti saranno ugualmente sottoposti alla Società delle nazioni, è da prevedersi che, col tempo, una grande amministrazione internazionale si formerà in seno alla Società delle nazioni.

Nei casi in cui uffici speciali o commissioni speciali non saranno costituiti, le funzioni che avrebbero

dovuto assumere potranno essere devolute, col consenso del Consiglio, al segretariato della Società delle nazioni.

L'articolo XXV è stato inserito nel Patto dietro domanda di un comitato costituito dai rappresentanti delle società nazionali della Croce-Rossa dell'America, della Francia, della Gran Bretagna, dell'Italia e del Giappone. Queste società, stimando che la conclusione della pace non doveva interrompere l'opera caritatevole che si è esercitata sotto il vessillo della Croce-Rossa durante la guerra, hanno deciso la creazione di una Lega delle Società della Croce-Rossa. Gli statuti di questa Lega comportano un programma di pace conforme all'articolo XXV. Nel desiderio di rendere uno splendente omaggio di gratitudine al Comitato internazionale della Croce-Rossa a Ginevra, i fondatori della Lega hanno pure fissato la loro sede in questa città. Tutte le Società nazionali della Croce-Rossa dei paesi alleati e neutri sono stati invitati ad aderirvi e la maggior parte hanno già risposto favorevolmente a questo invito, che sarà probabilmente esteso a tutte le altre Società nazionali della Croce-Rossa, appena che la Società delle nazioni avrà assunto un carattere universale.

Ad art. XXV.

La possibilità di modificare un trattato internazionale con decisioni prese alla maggioranza è, in diritto internazionale, una novità radicale. Fino ad oggi, le Unioni internazionali rimanevano in vigore, nella loro forma anteriore, per tutti gli Stati contraenti che non ratificavano il trattato riveduto. Ma il mantenimento simultaneo d'accordi antichi e nuovi, concordanti nei punti essenziali, non è possibile per la Società delle nazioni, il cui Patto costitutivo contiene soprattutto disposizioni di carattere organico: per questo si è posta la regola che il Patto riveduto è obbligatorio per tutti i membri e che sostituirà interamente l'antico.

Ad art. XXVI.

Ma, siccome gli Stati non sarebbero punto disposti a sottomettersi anticipatamente, già adesso, a una decisione di altri Stati, si è riservato il diritto ad ogni Stato dissidente di uscire dalla Società delle nazioni.

È un diritto di cui non potrebbero privarsi gli Stati che non sono rappresentati nel Consiglio e che, per conseguenza, non godono del diritto di veto previsto all'articolo XXVI. Questa regola è conforme, nel suo principio, a una proposta formulata dalla Svizzera *). Ma la proposta svizzera permetteva l'uscita solo quando si trattasse di modificazioni essenziali, e lasciava ad un'istanza giuridica la cura di decidere, al bisogno, se questo caso si fosse o no verificato.

La procedura di revisione non è precisata dal Patto. Si deve supporre che l'Assemblea delibererà sulla revisione e la deciderà. Ma la decisione entrerà in vigore solamente quando sarà stata ratificata dagli Stati particolari e quando si sarà potuto anche stabilire che essa venne presa alla maggioranza prevista dall'articolo XXVI. Si può ammettere che, per la decisione dell'Assemblea sottoposta alla ratifica degli Stati particolari, non v'è bisogno né di una maggioranza speciale, né dell'unanimità. Non è per altro necessario il supporre che la ratifica di uno Stato è pregiudicata dal voto emesso da lui nell'Assemblea. Ciò che è determinante per l'adozione della revisione come per l'esercizio del diritto di recesso, è, o la ratifica, o il rifiuto di ratifica. Il recesso, in seguito ad un rifiuto di ratifica, deve essere notificato al più presto possibile e non può avvenire più tardi, ad un momento qualsiasi. Il rifiuto di ratifica non significa, in sé, che uno Stato ha intenzione di recedere; non può essere considerato se non come l'attitudine definitiva adottata da uno Stato durante la votazione sulla revisione. Solamente quando questa è stata definitivamente accettata, conformemente all'articolo XXVII, gli Stati che non la ratificano possono dichiarare se intendono sottomettersi alla maggioranza o se preferiscono uscire dalla Società delle nazioni. A nostro avviso, si può applicare qui la regola che il disegno preliminare svizzero formula espressamente e secondo la quale solo uno Stato che non ha ratificato può ritirarsi.

*) Allegati II, 10.