

FOGLIO FEDERALE

Anno III°. Berna, 25 febbraio 1920. 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.

Amministrazione: *Tipografia Cantonale Grassi & C.*, Bellinzona.

Messaggio completo

del

Consiglio federale all'Assemblea federale

sulla

questione dell'ingresso della Svizzera nella Società
delle Nazioni.

(Del 17 febbraio 1920).

Il Consiglio federale ebbe già ad informare l'Assemblea federale che la questione dell'ingresso della Svizzera nella Società delle Nazioni era entrata in una fase inattesa dopo che le Camere avevano votato il decreto del 21 novembre 1919. La storia di questa fase è contenuta nella dichiarazione ufficiale che il Presidente della Confederazione, agendo in nome del Consiglio federale, ha letto innanzi al Consiglio Nazionale e al Consiglio degli Stati nelle loro sedute del 3 febbraio. Riproduciamo qui questa dichiarazione, a cui non abbiamo nulla d'aggiungere per quello che è avvenuto dalla data suddetta al 3 febbraio. Pubblichiamo, sotto forma d'allegati al presente messaggio, i documenti diplomatici ai quali fa allusione o si riferisce la presente dichiarazione. L'esame di questi documenti darà all'Assemblea federale un'immagine quanto più è possibile esatta e completa di tutte le trattative che si sono svolte, così a Parigi, davanti al Consiglio Supremo delle Potenze alleate ed associate, come a Londra davanti al Consiglio della Società delle Nazioni.



Si tratta dei documenti seguenti:

1. Decreto federale del 21 novembre 1919;
2. memoriale del Consiglio federale del 6 dicembre 1919;
3. nota del Consiglio Supremo del 2 gennaio 1920;
4. memoriale del Consiglio federale del 13 gennaio 1920;
5. nota della Conferenza degli Ambasciatori a Parigi, consegnata in nome del Consiglio Supremo del 26 gennaio 1920;
6. nuova nota del Consiglio federale diretta alle Potenze rappresentate al Consiglio della Società delle Nazioni, del 30 gennaio 1920.

Ecco il testo della dichiarazione presentata alle Camere dal Presidente della Confederazione il 3 febbraio:

«La questione che concerne l'*ingresso della Svizzera nella Società delle Nazioni* è entrata, dal principio di quest'anno, in una nuova fase. Il Consiglio federale, convinto che la politica d'un paese democratico debba ispirarsi a una completa franchezza, ha stimato opportuno informare l'opinione pubblica mediante comunicati il più possibile precisi e completi, intorno a tutti i fatti aventi attinenza con questa nuova fase. Esso sa che il popolo svizzero segue questi fatti con occhio vigile e con interesse appassionato. La convocazione del Parlamento in sessione straordinaria offrirebbe ai rappresentanti del popolo un'occasione naturale e legittima di chiedere spiegazioni al Governo federale. Quest'ultimo stima che sia suo dovere prevenire qualsiasi interpellanza e fornire *spontaneamente* alle Camere le informazioni e gli schiarimenti ch'esse potrebbero essere indotte a chiedergli. Pertanto il Consiglio federale ha incaricato il suo Presidente di esporvi, in una dichiarazione ufficiale, lo *stato esatto della questione*. Questa dichiarazione non può farvi conoscere nessun fatto nuovo; essa mira unicamente a fissare la linea di condotta che il Consiglio federale ha seguito fin qui e a definire le sue intenzioni per l'avvenire.

Col suo decreto del 21 novembre 1919 l'Assemblea federale ha autorizzato il Consiglio federale a dichiarare in tempo utile l'accessione della Svizzera al Patto che fonda la Società delle Nazioni, così come è stato adottato dalla Conferenza della Pace. Essa ha in pari tempo ordinato che il decreto sia sottoposto alla votazione del popolo e dei Cam-

toni, ma ha dichiarato espressamente che questa votazione non può avvenire prima che tutte le cinque Grandi Potenze abbiano ratificato il Patto della Lega.

L'articolo primo del Patto dichiara che saranno membri fondatori della Società delle Nazioni, tra gli altri, gli Stati menzionati nell'allegato del Patto che avranno aderito a questo senz'alcuna riserva, mediante una dichiarazione che sarà deposta alla segreteria entro due mesi dall'entrata in vigore del Patto e notificata agli altri membri della Società.

Era da prevedere che sarebbe stato difficile e addirittura impossibile alla Svizzera di preparare la votazione popolare nel termine di due mesi fissato dall'articolo primo del Patto. La difficoltà diventava un'impossibilità materiale e politica qualora, avendo incominciato a decorrere il termine suddetto, non si fosse avvenuta la condizione dell'accessione di tutte le Grandi Potenze alla Lega. Quest'ipotesi è divenuta realtà; mentre le Grandi Potenze, Impero Britannico, Francia, Italia e Giappone hanno aderito definitivamente al Patto, gli Stati Uniti non si sono ancora pronunciati. *Il Patto è entrato in vigore il 10 gennaio*; il fatto dell'entrata in vigore è stato notificato lo stesso giorno a tutti gli Stati invitati come membri fondatori; *il termine utile dovrebbe dunque spirare, a quanto pare, il 10 marzo*; ora siamo ai primi di febbraio e si è ancora incerti sulle intenzioni degli Stati Uniti.

La commissione del Consiglio nazionale aveva intuito, in qualche modo, queste complicazioni possibili e probabili e aveva suggerito al Consiglio federale che s'assicurasse, presentando una domanda alle istanze competenti, se, venendo fatta nel termine dei due mesi la dichiarazione d'accessione alla Società delle Nazioni, la Svizzera conserverebbe il carattere e i vantaggi di membro fondatore anche nel caso in cui le circostanze avessero ad obbligarla a ordinare la votazione più tardi.

Il Consiglio federale tenne conto di questo suggerimento e mandò alle Potenze che devono far parte della Società delle Nazioni *un memoriale, portante la data del 6 dicembre 1919*. Questo memoriale accennava la questione e proponeva addirittura di risolverla in senso conforme agli interessi della Svizzera; esso era accompagnato, per maggior chiarezza, dal testo del decreto federale del 21 novembre, come allegato. *Il memoriale si riferisce esclusi-*

vamente alla questione del termine; esso non sollevava né direttamente né indirettamente le questioni che si riconnettono alla neutralità perpetua dello Stato; queste questioni ci sembravano risolte dalla genesi, dal senso e dalla lettera dell'articolo 425 del Trattato di Versailles.

Il Governo della Repubblica francese ebbe la cortesia di sottoporre la questione trattata nel memoriale al Consiglio Supremo delle Potenze alleate e associate. Quest'ultimo ci fece giungere la sua risposta con una nota (portante la data del 2 gennaio). Il testo della nota e quello del memoriale sono noti: li abbiamo pubblicati noi stessi; basta pertanto che riassumiamo il contenuto del documento mandatoci dal Consiglio supremo. Questo documento tocca due questioni distinte: quella del termine posta dal Consiglio federale e quella della neutralità che il Consiglio federale considerava come risolta e che per conseguenza non aveva posta. L'atto parla inoltre della data e dell'entrata in vigore del Patto.

Per quanto concerne il termine, il Consiglio Supremo fa osservare che la dichiarazione dev'essere presentata senza riserva nei due mesi successivi all'entrata in vigore del Patto e nota che una dichiarazione subordinata al risultato del referendum non potrebbe essere considerata come un'accessione senza riserva.

In merito alla neutralità perpetua, il Consiglio Supremo non esprime alcun avviso e si limita a riservare l'esame della questione.

Messo in queste condizioni, il Consiglio federale non poteva chiudersi nel silenzio. Era suo dovere imperioso di parlare e di spiegarsi. Esso l'ha fatto con un memoriale che porta la data del 13 gennaio e con l'invio d'una missione straordinaria a Parigi. Il testo del memoriale è stato pubblicato; la missione è stata affidata al signor Gustavo Aldor, già Presidente della Confederazione, e al signor prof. Massimiliano Huber, consulente legale del Dipartimento politico. Il memoriale tratta brevemente tutti i punti che sono stati toccati direttamente o indirettamente nella nota del Consiglio supremo.

Il punto relativo alla data del Patto non poteva fornire materia di discussione. L'Assemblea federale e il Consiglio federale avevano fissato la data del 28 aprile 1919, il Consiglio Supremo invece fa rilevare che la data del Patto è quella del Trattato di Pace, cioè il 28 giugno 1919; questo punto resta quindi liquidato.

Nappure il punto che concerne il momento dell'entrata in vigore del Patto poteva essere cagione di una divergenza vera e propria; è incontestabile che, secondo le disposizioni finali del Trattato di Pace, il Patto, che costituisce la prima parte di questo trattato, entra in vigore col trattato stesso, cioè non appena l'abbiamo ratificato 3 delle Grandi Potenze; ma non è meno incontestabile che il Patto crea, come uno degli organi principali della Lega, un Consiglio nel quale sono rappresentate le cinque Grandi Potenze e quattro altre Potenze, e che per conseguenza, fin tanto che il Consiglio non comprenderà tutte le potenze che vi sono chiamate, mancherà al Patto, dal punto di vista dell'assetto definitivo della Società delle Nazioni, una disposizione organica essenziale. A nessuno può sfuggire che l'assenza degli Stati Uniti costituisce un fatto importante, tanto sotto l'aspetto giuridico che sotto quello politico.

Restano gli altri due punti; mentre nella *questione del termine* si tratta di vedute che apparentemente si contraddicono e che bisogna cercare di mettere in armonia nell'interesse comune, nella *questione della neutralità* non si tratta d'opinioni contraddittorie, ma di punti da fissare, da precisare, da mettere in rilievo. La Svizzera è il solo Stato del mondo che, per uniformarsi allo spirito e alle esigenze delle sue istituzioni democratiche, debba consultare il popolo. Sembra a noi che questa constatazione abbia un valore decisivo. *La votazione popolare differisce profondamente da quella parlamentare.* Essa esige dei problemi posti chiaramente, nettamente, senza possibilità di equivoci o di malintesi. Essa deve evadare oniche le penombre, ha bisogno della piena luce. In ciò stanno tutta la sua bellezza e tutto il suo valore morale. *Per questo appunto una votazione popolare richiede una propaganda prolungata e intensa,* con termini che non siano troppo brevi, e delle discussioni da intavolare nelle assemblee pubbliche e sui giornali. Sono queste le ragioni che il Consiglio federale ha indicato sommarariamente, e che ispireranno, speriamo, alle istanze competenti una soluzione che sia in armonia con gli interessi in giuoco. *Ultra posse nemo tenetur.*

La questione della nostra neutralità perpetua fu posta con tutta franchezza dal Consiglio federale fin dal primo nascere dei progetti che condussero poi alla fondazione della Società delle Nazioni. Il punto di vista svizzero fu esposto dapprima in un memoriale del 4 febbraio 1919. Questo

memorabile indirizzato alla Conferenza della Pace, esprimeva la necessità e le ragioni della nostra neutralità secolare e indicava la parte che doveva esserle riservata in avvenire. Il problema venne esposto nuovamente con maggior copia di particolari nel messaggio del 4 agosto. I delegati del Consiglio federale, che si trovavano a Parigi nell'aprile del 1919, dimostrarono a parecchie personalità della Conferenza della Pace la possibilità di conciliare la nostra neutralità perpetua coi nostri doveri di solidarietà internazionale. L'art. 435 del Trattato di Pace, per il quale si avviano nel frattempo trattative con la Francia, ha risolto la questione. Questo articolo riconosce la nostra neutralità perpetua e la mette nella categoria degli impegni internazionali per il mantenimento della pace che l'art. 21 del Patto della Lega, considera espressamente come non incompatibili con nessuna disposizione del Patto. Si tratta, beninteso, della nostra neutralità militare. Gli effetti principali di questa neutralità sono i seguenti: 1°. La Svizzera non partecipa militarmente a nessuna guerra, neppure a quelle previste dall'art. 16 del Patto. 2°. La Svizzera è inviolabile; essa è disposta a qualsiasi sacrificio per difendere l'invulnerabilità del suo territorio. 3°. La Svizzera non potrebbe ammettere né un passaggio né una preparazione qualsiasi di imprese militari nel suo territorio.

Se dovessero sussistere dell'incertezza o dei dubbi circa l'importanza e il significato della nostra neutralità militare, il nostro popolo ne sarebbe giustamente inquieto, e rifiuterebbe, nella sua immensa maggioranza, senza distinzione di religioni o di lingue, di mutare la neutralità tradizionale con una neutralità nuova, inconsistente, incerta o maldefinita.

I delegati del Consiglio federale esposero a Parigi, il 21 gennaio, davanti al Consiglio Supremo, le domande del Consiglio federale, conformemente alle istruzioni che avevano ricevute da esso. Il Consiglio Supremo era alla vigilia di sciogliersi. Esso ascoltò i nostri delegati colla massima attenzione e benevolenza. Toccò alla Conferenza degli Ambasciatori, presieduta dal signor Alessandro Millerand, nuovo capo del Ministero francese, rispondere, in nome del Consiglio Supremo, con una nota che porta la data del 26 gennaio. Anche questa nota è stata pubblicata. Essa è ben lungi dal costituire una delusione per il Consiglio federale; essa proclama in modo categorico che i rappresentanti delle Potenze tra i quali figurano personalmente i

capi dei Governi britannico, francese ed italiano, sono *unanimi nel ritenere che le potenze firmatarie del Trattato di Pace siano e restino legate dall'art. 135 di esso Trattato*. Tuttavia la nota aggiunge che alle osservazioni fatte dal Consiglio federale nel suo memorandum e dai suoi delegati potrà rispondere definitivamente solo il Consiglio della Società delle Nazioni.

Questa risposta non era impreveduta. *Il Consiglio federale sapeva che la questione di competenza era dubbia. Essa è ora risolta a favore del Consiglio della Società delle Nazioni*. Quest'ultimo è convocato a Londra per una seduta che durerà probabilmente dall'11 al 13 febbraio. Abbiamo chiesto, per il tramite del Segretariato generale della Lega, che il Consiglio descrivesse nell'ordine del giorno della sua seduta le questioni che interessano la Svizzera. Abbiamo in pari tempo insistito, in una breve nota diretta alle Potenze rappresentate nel Consiglio, sulla necessità di *riconoscere alla Svizzera uno statuto giuridico speciale giustificato dalla sua situazione unica ed eccezionale*.

Il Signori Aador e Huber si recheranno a Londra per difenderci i nostri interessi in nuove trattative. Vi saranno accompagnati dai volti ardenti di tutti i patrioti. *La missione loro affidata è di estrema importanza; essa impegna i destini futuri, la situazione internazionale e la missione della Svizzera nel mondo*. Abbiamo fiducia nell'amabilità che ci hanno tante volte attestata tutte le Potenze rappresentate nel Consiglio della Società delle Nazioni; e contiamo sulla *bontà della nostra causa*; ci permettiamo pure di pensare che a nessuno, e tanto meno a coloro che, come noi, danno tanta importanza alla costituzione di un nuovo ordine internazionale, dev'essere indifferente che la vecchia democrazia svizzera, *la cui anima è tutta rivolta verso il diritto, la giustizia e la pace tra gli uomini*, si veda aperta o chiusa la porta che dà accesso alla Società delle Nazioni.

Sarebbe bene che l'Assemblea federale si astenesse da qualsiasi discussione fintanto che non avremo notizie ben sicure e complete circa i risultati delle trattative che stanno per iniziarsi nella metropoli britannica. Non appena queste trattative saranno terminate, ne renderemo conto o alla Assemblea federale, se questa sarà ancora riunita, o all'opinione pubblica. *Se allora gli Stati Uniti non avranno ancora aderito alla Lega delle Nazioni, non dichiareremo la adesione della Svizzera senza aver dato occasione all'Assemblea federale di pronunciarsi, dato il caso, in una ses-*

sione straordinaria. Ci consideriamo legati a questo riguardo così dalle dichiarazioni che il Consiglio federale ha fatto qui e nelle commissioni parlamentari nel mese di novembre, come dalla situazione politica generale. *Sulle proposte che avremo da presentare non potranno influire i risultati delle trattative di Londra.* E' nostro dovere, e del resto nostra intenzione continuare a trattare queste questioni, tanto in avvenire come pel passato, *apertamente, in pieno giorno.* Col'applicazione delle di questa regola speriamo conservare la vostra fiducia e quella del popolo».

Il Consiglio della Società delle Nazioni si è radunato a Londra nelle giornate dell'11, 12 e 13 febbraio sotto la presidenza del signor Arturo Balfour, Lord-presidente del Consiglio privato inglese, rappresentante dell'Impero britannico.

I nostri delegati che avevano lasciato la Svizzera, con istruzioni precise, il 7 febbraio, arrivarono a Londra nella giornata del 9. Furono ricevuti dal Consiglio della Società nella giornata dell'11 e il signor Gustavo Ador espose a voce particolareggiatamente i punti di vista svizzeri che erano già stati indicati e svolti nel memoriale del 13 gennaio e nella nota del 30 dello stesso mese.

Il Consiglio della Società diede la risposta, in seduta pubblica, nel pomeriggio di venerdì, 13 febbraio. Questa risposta, comunicata immediatamente per telegrafo al Consiglio federale, giunse a Berna nella mattina del giorno seguente e poté così essere portata a notizia del Consiglio nazionale prima che quest'ultimo interrompesse la sua sessione. Non fu possibile fare altrettanto per il Consiglio degli Stati perchè, nel momento in cui il Presidente della Confederazione si disponeva a passare dal Consiglio nazionale all'altro Consiglio per farvi la stessa comunicazione, quest'ultimo aveva appena chiuso la prima parte della sua sessione.

La dichiarazione di Londra ha il seguente tenore:

«Il Consiglio della Società delle Nazioni, nella sua seduta tenuta a Londra, nel Palazzo di St. James, il 13 febbraio 1920:

Essendo presenti: the right honourable Arthur James Balfour, Lord-presidente del Consiglio, rappresentante dell'Impero britannico, il Signor Lecne Bourgeois, Presidente del Senato francese, Rappresentante della Francia, il Signor Demetrio Caclamanos, Inviato Straordinario e Ministro Plenipotenziario di S. M. il Re di Grecia, a Londra, Rappresentante della Grecia, il Signor Gastao da Cunha, Ambasciatore degli Stati Uniti del Brasile a Parigi, Rappresentante del Brasile, il Signor Maggiorino Ferraris, Senatore del Regno d'Italia, Rappresentante dell'Italia, il Signor Paolo Hymans, Ministro degli Affari Esteri del Belgio, Rappresentante del Belgio, il Signor Matsui, Ambasciatore di S. M. l'Imperatore del Giappone a Parigi, Rappresentante del Giappone, il Signor Giuseppe Quinones di Leon, Ambasciatore di S. M. il Re di Spagna a Parigi, Rappresentante della Spagna,

ha preso, per quanto concerne la questione dell'accessione della Svizzera come membro della Società delle Nazioni, la seguente risoluzione:

Il Consiglio della Società delle Nazioni, pur affermando il principio che la nozione di neutralità dei membri della Società delle Nazioni non è compatibile con l'altro principio che tutti i membri della Società debbano agire in comune per far rispettare i suoi impegni, riconosce che la Svizzera si trova in una situazione unica, motivata da una tradizione di più secoli che è stata incorporata esplicitamente nel diritto delle genti, e che i membri della Società delle Nazioni, firmatari del Trattato di Versailles hanno giustamente riconosciuto con l'art. 435 che le garanzie stipulate in favore della Svizzera dal Trattato del 1815 e soprattutto dall'Atto del 20 novembre 1815 costituiscono degli impegni internazionali per il mantenimento della pace. I membri della Società delle Nazioni hanno il diritto di aspettarsi che il popolo svizzero non voglia restare in disparte quando si tratta di difendere gli alti principi della Società. E' in questo senso che il Consiglio della Società ha preso nota delle dichiarazioni fatte dal Governo svizzero nel suo messaggio all'Assemblea federale del 4 agosto 1919 e nel suo memoriale del 13 gennaio 1920, dichiarazioni che sono state confermate dai delegati svizzeri alla seduta del Consiglio, e secondo le quali la Svizzera riconosce e proclama i doveri di solidarietà che risultano per essa dal fatto di essere membro della Società delle Nazioni, compreso il dovere di partecipare alle misure commerciali e finanziarie chieste dalla

Società delle Nazioni contro uno Stato che non rispetti il Patto, ed è disposta a far qualunque sacrificio per difendere essa stessa il suo proprio territorio in qualsiasi circostanza anche durante un'azione intrapresa dalla Società delle Nazioni, ma che non sarà tenuta a partecipare ad un'azione militare o permettere il passaggio di truppe straniere, o la preparazione di imprese militari sul suo territorio. Accettando queste dichiarazioni, il Consiglio riconosce che la neutralità perpetua della Svizzera e la garanzia dell'inviolabilità del suo territorio così come sono acquisite al diritto delle genti, soprattutto dai Trattati e dall'Atto del 1815, sono giustificate dagli interessi della Patria in generale e per conseguenza compatibili col Patto.

Per quanto concerne la dichiarazione d'accessione da farsi dal Governo svizzero, il Consiglio della Società delle Nazioni, considerata la costituzione affatto particolare della Confederazione Svizzera, è del parere che la modificazione fondata sulla decisione dell'Assemblea federale e fatta nel termine di due mesi a contare dal 10 gennaio 1920, data dell'entrata in vigore del Patto della Società delle Nazioni, potrà essere accettata dagli altri membri della Società come la dichiarazione richiesta dall'art. 1 per l'ammissione di un membro fondatore, a condizione che la conferma di questa dichiarazione da parte del popolo e dei Cantoni svizzeri avvenga nel più breve termine possibile.

Fatto a Londra, St. James Palace, 13 febbraio 1920 ».

Sarebbe difficile esagerare l'importanza storica del documento che precede. E' più che legittimo comparare la dichiarazione del Consiglio della Società delle Nazioni con quella contenuta nell'Atto, che porta la data del 20 novembre 1815, e che riconosce e garantisce la neutralità perpetua della Svizzera e l'inviolabilità del suo territorio. La disposizione essenziale di quest'ultima dichiarazione che, com'è risaputo, è stata ispirata da Pictet de Rochemont è quella che proclama « che la neutralità e l'inviolabilità della Svizzera e l'indipendenza sua da ogni influenza straniera costituiscono interessi che sono quelli della politica dell'Europa intera ». Questa frase così grave di senso storico e di significato politico è sempre stata considerata come la sostanza e, in certo senso, come la *chiave* della nostra neutralità.

Per la Svizzera, alla distanza di più di un secolo e cessata appena la convulsione universale in cui la sua neutralità è stata posta al più terribile dei rimproveri, è argomento di conforto e quasi ragione di fierezza vedere il Consiglio della Società delle Nazioni consacrare, nella sua dichiarazione di Londra, le verità contenute nell'Atto del 20 novembre 1815 e dar loro nuova forza.

Il Consiglio della Società delle Nazioni ha interamente accolto le considerazioni del Consiglio federale. Egli pone il principio che il concetto della neutralità dei membri della Società non è compatibile coll'obbligo che tutti i membri hanno di agire in comune per far rispettare gli impegni presi, ma aggiunge subito *che la Svizzera è in una situazione eccezionale*, che questa situazione eccezionale si fonda su una tradizione più volte centenaria e *che essa è stata assunta come parte integrante nel diritto delle genti*. E proclama anche solennemente il Consiglio della Società, che con giustificate ragioni le Potenze firmatarie del Trattato di Versailles vi hanno inscritto l'art. 435. *La neutralità della Svizzera, continua, e l'invicibilità del suo territorio tali quali sono acquisite al diritto delle genti, son giustificate nell'interesse della pace generale e, di conseguenza, sono compatibili col Patto.*

I nostri delegati, conformandosi alle dichiarazioni formulate nel nostro messaggio del 4 agosto 1919 e nel nostro memoriale del 13 gennaio 1920, hanno riconosciuto che la qualità di membro eventuale della Società delle Nazioni imporrebbe alla Svizzera dei doveri di solidarietà compreso quello di partecipare alle misure commerciali e finanziarie chieste dalla Società delle Nazioni contro uno Stato che infrangesse il Patto. Questi doveri di solidarietà non potrebbero essere contestati. Essi non implicano naturalmente che la Svizzera abbia a sottrarsi, in caso di guerra, alla pietosa e filantropica missione che è stata onore e privilegio suo durante la guerra mondiale e che è diventata un elemento essenziale della sua personalità morale; il paese che è sede e culla della Croce Rossa non potrebbe in alcun caso venir meno alla missione sua. Ma i doveri della solidarietà restano, misconoscervi vorrebbe dire elevarsi contro l'idea di una organizzazione internazionale e renderla impossibile. Misconoscendoli, la Svizzera diminuirebbe se stessa, poichè essa rinnegherebbe le più alte ragioni che essa ha per vivere e agire nel mondo.

I nostri delegati hanno tuttavia precisato che la Svizzera è pronta a tutti i sacrifici per difendere essa stessa il proprio territorio in qualunque circostanza; che essa non è tenuta a prestare cooperazione militare di qualsiasi natura anche in un'azione intrapresa dalla Società, che essa non ammette né il passaggio di truppe straniere, né la preparazione di imprese militari sul proprio territorio. Queste dichiarazioni sono state espressamente accettate dal Consiglio della Società, esse alla nostra neutralità danno una base fermissima e ormai incontestata.

Tutto ciò era virtualmente contenuto già nell'art. 435 del Trattato di Versailles. Questo articolo era anzi il fondamento stesso dei negoziati di Parigi e di Londra. Ma è evidente che la dichiarazione di Londra conferisce ora al riconoscimento della nostra neutralità perpetua una nota spiccata ed eloquente che essa ancora non aveva. Ogni equivoco è dissipato, ogni malinteso reso impossibile; il nostro statuto nella Società delle Nazioni è sicuro dalle contestazioni e non può essere invocato come precedente in favore di altri paesi neutrali. La neutralità perpetua del nostro paese e l'inviolabilità del suo territorio fanno ormai parte integrante del diritto internazionale, del *jus gentium* e sono un articolo del codice che reggerà un giorno, lo speriamo e lo desideriamo, le relazioni fra tutte le nazioni del mondo. La sede della Società, accordata alla Svizzera, dà a questo fatto il titolo più legittimo e, nei diremmo, quasi la pienezza del suo valore e del suo significato.

La Svizzera non ha invano confidato nella giustizia della sua causa, nell'amicizia delle nazioni rappresentate nel Consiglio della Lega e non si è ingannata intorno alla devozione ed all'abilità dei suoi negoziatori.

La questione dei termini entro i quali la Svizzera dovrà dichiarare di aderire alla Società fu pur risolta a nostra soddisfazione. Noi avremo da presentare questa dichiarazione per il 10 marzo, ma il voto del popolo e dei Cantoni potrà essere organizzato dopo questo termine del 10 marzo, a condizione tuttavia che ciò avvenga più presto che sia possibile. La nostra situazione, specialissima, dal punto di vista costituzionale, è così riconosciuta; il Consiglio della Società ha compreso le esigenze che pongono a noi le nostre istituzioni democratiche. Egli non ci chiede che di convocare più presto che sia possibile il popolo ed i Can-

zioni, affinché essi confermino o annullino la notificazione che il Consiglio federale presenterà, per il bene degli interessi nostri e in virtù del decreto emanato dall'Assemblea federale, nel termine di due mesi a contare dal 10 gennaio, data alla quale il Patto della Lega è entrato in vigore. Un ingiustificato ritardo nella convocazione delle assemblee popolari ci farebbe perdere i benefici morali e materiali, ma soprattutto morali, che sono conferiti ai membri fondatori della Lega.

Ora, come lo prevedemmo nelle nostre dichiarazioni del 3 febbraio alle Camere federali, alla data in cui noi conosciamo i risultati dei negoziati di Londra e vi sottoponiamo il presente messaggio, gli Stati Uniti non hanno ancora ratificato il Trattato di pace di Versaglia, di cui il Patto della Lega fa parte. Sulle loro decisioni finali regna ancor sempre l'incertezza. Se noi fossimo costretti ad aspettare che la situazione politica agli Stati Uniti si sia definitivamente chiarita, noi correremmo pericolo di non poter adempiere all'espressa condizione che la dichiarazione di Londra ha posto alla nostra adesione (alla Società come membro fondatore, la convocazione cioè delle votazioni popolari nel più breve termine compatibile colle nostre istituzioni democratiche e colle necessità inerenti della propaganda preparatoria.

Il decreto federale del 21 novembre 1919 non ci permette di sottoporre al voto del popolo e dei Cantoni la questione dell'adesione della Svizzera prima che le cinque Grandi Potenze non abbiano tutte aderito al Patto. L'Impero Britannico, la Francia, l'Italia ed il Giappone vi hanno aderito; gli Stati Uniti non si sono ancora pronunciati. Il problema che si pone è dunque: Vogliamo noi aspettare, prima di convocare il popolo e i Cantoni per il voto, che gli Stati Uniti si siano definitivamente pronunciati o vogliamo noi rompere l'attesa nostra e modificare il decreto federale del 21 novembre?

Il Consiglio federale vi propone di modificare il decreto e di permettergli di ordinare le votazioni del popolo e dei Cantoni senza aspettare fino a che gli Stati Uniti abbiano preso una decisione definitiva.

Ci sia permesso anzitutto di osservare, che il progetto di decreto, sottoposto dal Consiglio federale all'Assemblea federale, col suo messaggio del 4 agosto 1919, non conteneva le disposizioni che noi chiameremo per ragioni di brevità *clausola americana*. Questa clausola non venne che più tar-

di a sovrapporsi al progetto del decreto. Essa servi soprattutto a calmare gli scrupoli di quelli che, pur essendo per principio per la Società delle Nazioni, stimavano che fosse utile ritardare la decisione del parlamento fino a che la situazione internazionale si fosse chiarita maggiormente e resa stabile e, in particolare, che il termine di due mesi avrebbe effettivamente incominciato a decorrere. Né men vero è che, l'aggiunta della clausola americana al decreto federale, fatta nelle circostanze indicate, non ha permesso di esattamente valutare tutte le conseguenze. Ne risultò un difetto di chiarezza su un punto importante: la presenza degli Stati Uniti nella Lega delle Nazioni era essa unicamente una condizione che si doveva verificare per sottoporre il decreto federale al voto del popolo e dei Cantoni, oppure era essa una condizione che andava più oltre questo segno e mirava anche alla notificazione da farsi dal Consiglio federale al Segretariato della Società, nel termine dei due mesi dopo l'entrata in vigore del Patto? Se si accetta l'interpretazione puramente letterale, parrebbe che la presenza degli Stati Uniti non fosse, nello spirito dell'Assemblea federale, che una condizione per il voto popolare. Se invece, passando oltre le semplici apparenze, si va al fondo della questione, non si ha difficoltà a vedere che la clausola americana aveva una portata più sostanziale. Perciò il Consiglio federale non ha esitato a dichiarare, anche indipendentemente dall'aggiunta della clausola americana nel decreto del parlamento, che, se al momento di presentare la notificazione destinata a riservare alla Svizzera la qualità eventuale di membro fondatore della Società delle Nazioni, gli Stati Uniti non avessero ancora ratificato il Patto, il Consiglio federale avrebbe di nuovo consultato l'Assemblea federale.

Noi siamo ben lungi dal pretendere che l'assenza, anche temporanea, degli Stati Uniti sia un fatto di poca importanza. Se noi lo pensassimo ci metteremmo in contraddizione con noi stessi e, in particolare, coi punti di vista che abbiamo definiti nel nostro memoriale del 13 gennaio e nella nostra dichiarazione del 3 febbraio. È incontestabile che il Patto prevede un Consiglio della Lega dove gli Stati Uniti devono occupare uno dei posti riservati alle Grandi Potenze. Fino a che gli Stati Uniti non avranno occupato il loro posto, il funzionamento di uno degli organi essenziali della Società delle Nazioni non sarà che difettoso,

sentirà questa lacuna e non sarà mai esattamente ciò che i fondatori della Società avevano concepito, desiderato e voluto.

Più la Società delle Nazioni sarà largamente aperta a tutti, più essa affermerà il suo carattere universale e più conterrà in sé stessa pegni ed elementi di successo. Gli Stati Uniti sono un paese immenso, giovane ancora, prodigiosamente ricco di materie prime e di danaro, meravigliosamente attivo e chiamato ad avere nella storia del mondo una parte sempre più importante. Il loro posto nella nuova organizzazione internazionale è dunque ben determinato. Noi Svizzeri mancheremmo talia gratitudine se non rendessimo riconoscente, omaggio al popolo americano ed alle sue autorità che durante tutta la guerra mondiale non hanno cessato mai di comprenderci in modo attivo e illuminato e di portarci il loro aiuto fraterno contribuendo al vettovagliamento nostro con materie prime e derrate alimentari.

Ma altra è la questione che l'Assemblea federale deve ora decidere. E' forse conforme agli interessi della Svizzera subordinare la sua entrata nella Società delle Nazioni al fatto dell'entrata degli Stati Uniti?

Riconosciamo, anche astrazione fatta da quanto veniamo dicendo in merito all'organizzazione della Società delle Nazioni, che la partecipazione degli Stati Uniti sarebbe un benefico elemento di equilibrio nel nuovo Patto nato dalla guerra mondiale. Si è stati talvolta tentati di considerare la Lega come un'alleanza dei vincitori contro i vinti. Il fatto che la Germania, l'Austria e la vecchia Russia ne sono provvisoriamente escluse, ha potuto dare una parvenza di giustificazione a questo modo di pensare. La presenza degli Stati Uniti, date le ragioni che determinarono la loro entrata in guerra e la parte che vi hanno avuto, sarebbe certamente tale da far attenuare o bandire gli scrupoli di coloro che sono inquietati da questa parvenza.

Ma dopo di aver fatto questa concessione a coloro che vorrebbero far dipendere l'entrata della Svizzera nella Società dall'entrata degli Stati Uniti, noi abbiamo l'obbligo di richiamare nel modo più serio l'attenzione del popolo e dell'Assemblea federale sulle seguenti considerazioni.

L'attitudine degli Stati Uniti può far nascere tre distinte ipotesi: O gli Stati Uniti decidono di non entrare nella Lega, o non vi entrano che dopo un lasso di tempo il cui termine è ancor relativamente lontano o, infine, essi entrano nella Lega quanto prima.

L'ultima ipotesi, che è la più semplice, non ammette discussione. Se gli Stati Uniti decidono quanto prima di entrare nella Lega non avrebbe veramente ragione alcuna la Svizzera di ritardare la decisione sua, giacchè l'attesa non le procurerebbe che danni senza vantaggio alcuno.

Restano le due altre ipotesi. La prima sarebbe che gli Stati Uniti rinunciano definitivamente a far parte della Lega. Quest'ipotesi è improbabile assai. Le informazioni nostre ci permettono di credere che gli Stati Uniti — per quali la questione dell'entrata nella Lega si complica per ragioni costituzionali concernenti le competenze rispettive del Senato e del Presidente della Repubblica ed anche, in certa misura, per lotte di partito che a noi è difficile apprezzare — finiranno per rispondere all'appello di tutti i loro amici e non condanneranno l'opera di cui si eran fatti campioni colla voce eloquente di uno dei loro, il Presidente Wilson. Sembra poco probabile che il popolo americano, che è animato, malgrado tutto ciò che se ne è detto, da un idealismo fecondo e potente, si tenga lontano e in disparte dal più grandioso tentativo che gli uomini abbiano mai intrapreso per bandire la cieca violenza dalle relazioni fra gli Stati e per farvi trionfare la giustizia ed il diritto.

Ma è pur d'uopo affrontare anche l'ipotesi per cui le speranze nostre sarebbero smentite dai fatti e, in questo caso, sarebbe necessario ricercarne le ragioni. E queste ragioni non potrebbero ducarsi che nel fatto di una strettissima applicazione della dottrina di Monroe. Volendo gli Stati Uniti evitare a qualunque costo un'ingerenza degli Europei negli affari delle Americhe, rinuncerebbero essi stessi a immischiarsi negli affari d'Europa e delle altre parti del mondo e si rifiuterebbero, a questo fine, a fare parte di una organizzazione internazionale che ha un carattere universale più o meno coercitivo. Basti l'aver enunciato questa situazione per far tangibilmente constatare che la Svizzera, che è uno Stato posto nel centro stesso d'Europa ed è imbevuto di spiriti europei nel miglior senso della parola, prenderebbe un'attitudine assai singolare se essa legasse necessariamente l'attitudine sua di Stato europeo a quella di uno Stato che (non è, ben inteso, che un'ipotesi) declinasse ogni solidarietà coll'Europa. Per dare all'attitudine della Svizzera un'apparenza che le vaglia le difese, bisognerebbe allora almeno che tutti i grandi Stati delle due Americhe avessero abbracciato la stessa causa degli Stati Uniti. Caso questo che non si verifica e non si verificherà.

Noi crediamo di sapere che tutti gli Stati europei invitati a far parte della Società delle Nazioni come membri fondatori risponderanno all'invito prima del 10 marzo. Molti, e innanzi ad essi sta la Spagna, hanno già accettato l'invito. Se la Svizzera mancasse all'appello sarebbe dunque il solo fra gli Stati europei invitati a far parte della Lega che si chiuderebbe in una negativa o in una riserva. Noi non insistiamo sulla gravità del colpo che volentieri avremmo portato alla nostra situazione internazionale, al nostro prestigio ed ai nostri interessi. Il colpo sarebbe tanto più doloroso dato che la missione da noi mandata a Londra è stata coronata da pieno successo. Noi daremmo la impressione di rispondere colla sfiducia alla benevolenza dei nostri amici. Noi avremmo definitivamente inaugurato una politica di astensionismo e di isolamento: Sarebbe allora giusto di applicarci la terribile sentenza: *Guai a chi è solo!*

Resta infine l'ipotesi media, secondo la quale gli Stati Uniti finirebbero per entrare nella Lega, ma differirebbero la loro entrata ad epoca relativamente lontana. L'entrata degli Stati Uniti sarebbe così un fatto certo e incerto: ne sarebbe la data: *eventus certus an, incertus quando*. In questa ipotesi, la partecipazione degli Stati Uniti alla Lega non sarebbe più una questione fondamentale, ma una questione di tempo. La Svizzera sarebbe sicura di vedere un giorno la maggior sorella d'America prendere posto nel Consiglio della Società delle Nazioni; ma avrebbe essa un interesse veramente decisivo di seguirne, piuttosto che di precedere la grande Repubblica Americana? Invano noi cerchiamo questo interesse decisivo. Comunque grandi siano le simpatie e profondi le affinità, che legano la vecchia democrazia elvetica alla democrazia d'oltre oceano, non ci parrebbe molto degno di uno Stato quale è il nostro di metterci in certo qual modo alla dipendenza completa e di correre così completamente sulle orme segnate da un altro Stato. L'evoluzione storica della Svizzera, la sua situazione geografica e le sue condizioni economiche vogliono che noi non indeboliamo la sua indipendenza. Ci è in particolar modo vietato di snaturare la nostra personalità morale, libera ed autonoma.

Ecco alcune delle ragioni essenziali che ci obbligano, da qualunque punto di vista noi ci collochiamo onde esaminare l'attitudine degli Stati Uniti, a consigliarvi l'abbandono della clausola americana. Noi mancheremmo, ci pare, ai doveri essenziali che incombono ad un governo e, in

particolare, al nostro compito di organo che vigila su le relazioni estere della Svizzera, se omettessimo di lanciare all'Assemblea federale ed al popolo svizzero tutto intero lo appello più vivo e convinto affinché essi non riuscino di ascoltare la nostra voce in quest'ora eccezionale della nostra storia.

Non è l'uopo aggiungere che scopo di questo messaggio complementare non è di svolgere ancora tutte le ragioni già addotte nel nostro messaggio principale del 4 agosto 1919, e che noi confermiamo in tutti i punti essenziali. Noi annettiamo grande importanza al fatto che la dichiarazione data a Londra il 13 febbraio dal Consiglio della Società delle Nazioni cita espressamente il nostro messaggio principale sopra mentovato e il nostro memoriale del 13 gennaio 1920. Questi due documenti hanno con ciò acquistato un valore che oltrepassa i limiti di una interpretazione destinata ad uso esclusivo della nostra politica interna.

L'alta educazione del nostro popolo, il suo senso delle realtà economiche e morali, il suo chiarveggente istinto che raramente l'ha ingannato gli indicano una volta ancora la via che gli è tracciata dal destino. La parola nostra con cui si chiudono queste linee non può essere che una parola di confidenza incrollabile nella nostra democrazia e di fede e di speranza nelle sorti felici della patria svizzera sulla quale la Provvidenza divina non ha mai cessato di vegliare in modo visibile.

Noi abbiamo l'onore di *proporvi*:

di confermare il decreto federale del 21 novembre 1919 concernente l'accessione della Svizzera al Patto della Società delle Nazioni del 28 aprile/28 giugno 1919, colla sola modificazione che il numero III del decreto non contenga che la disposizione relativa al voto del popolo e dei Cantoni, senza la menzione delle cinque Grandi Potenze.

Vogliate gradire, Onorevoli Consiglieri, l'espressione della nostra grande considerazione.

Berna, 17 febbraio 1920.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

MOTTA.

Il Cancelliere della Confederazione:

STEIGER.