

1543

Messaggio

del

Consiglio Federale all'Assemblea Federale concernente
gli emendamenti al Patto della Società delle Nazioni.

(Del 4 gennaio 1922.)

**I. Fase preparatoria della revisione del Patto
della Società delle Nazioni.**

Il decreto federale sull'ingresso della Svizzera nella Società delle Nazioni, adottato dal popolo e dai Cantoni il 16 maggio 1920, dispone alla sua cifra I:

« Per la ratificazione delle modificazioni del Patto della Società delle Nazioni e per l'accettazione di tutte le convenzioni che abbiano attinenza con la Società delle Nazioni sono applicabili le disposizioni della Costituzione federale concernenti la promulgazione delle leggi federali. »

La seconda Assemblea della Società delle Nazioni ha intrapreso la revisione del Patto e si è nelle sue sedute plenarie dei 3, 4 e 5 ottobre 1921 pronunciata in favore d'una serie di aggiunte e di emendamenti al Patto stesso. In conformità delle sue istruzioni la delegazione svizzera ha aderito a tutte codeste risoluzioni ed il plenipotenziario svizzero ha quindi firmato i relativi protocolli. Il Consiglio Federale propone all'Assemblea Federale di confermare la decisione colla quale firmando detti protocolli la Svizzera ha provvisoriamente consentito alle rivedute disposizioni del Patto e, d'altro lato, di autorizzare il Consiglio Federale a ratificare le risoluzioni adottate dall'Assemblea.

Giusta l'art. 26 del Patto «gli emendamenti al Patto stesso avranno effetto quando siano ratificati dai Membri della Società i cui rappresentanti compongono il Consiglio

o dalla maggioranza di quelli i cui rappresentanti compongono l'Assemblea. Nessun emendamento vincolerà un Membro della Società che dichiari di non accettarlo; ma in tal caso esso cesserà di far parte della Società. » Il Patto della Società delle Nazioni è il primo trattato internazionale suscettibile di modificazioni per maggioranza delle Parti contraenti, invece di essere riveduto mediante una nuova convenzione.

La procedura di revisione introdotta colle risoluzioni dei 3, 4 e 5 ottobre 1921 segue attualmente il suo corso e produce effetti giuridici eziandio per la Svizzera, che essa ratifichi o non ratifichi. Sarebbe certo possibile di sopraspedere dapprima ad ogni decisione, fintantochè si possa rendersi conto se la maggioranza richiesta per l'entrata in vigore di tutte le risoluzioni o di alcune tra esse sarà raggiunta, poi — in caso affermativo — di esaminare se siavi luogo a consentire tacitamente alla revisione o se per converso, qualora uno degli adottati emendamenti al Patto apparisse inaccettabile per la Svizzera, non convenga pronunciarsi sul quesito dell'uscita dalla Società. Nelle attuali circostanze però un simile atteggiamento non può guari cadere in considerazione. Tutte le modificazioni votate dall'Assemblea devono difatti dal punto di vista svizzero venir riguardate come altrettanti miglioramenti introdotti nel Patto, epperò il nostro paese ha da contribuire con la propria ratifica a raccogliere il numero di ratifiche necessario per la loro entrata in vigore. Non è da temersi che gli emendamenti in discorso, i quali non innovano per niente sul terreno dei principii, inducano un Membro a ritirarsi dalla Società.

Ma anche quando una revisione sembrasse poco felice o priva d'importanza, sarebbe pur sempre desiderabile che le Camere Federali avessero occasione di pronunciarsi in tempo e non si aggiornasse la discussione fino a tanto che si fosse posti nell'alternativa o di riconoscere tacitamente le modificazioni di cui si tratta o di recedere dalla Società.

Il messaggio del 4 agosto 1919 sull'ingresso della Svizzera nella Società delle Nazioni rilevava che diversi desideri espressi dalla Svizzera in occasione della Conferenza della pace circa l'istituzione di una Società delle Nazioni

non erano stati accolti o lo erano stati in misura insufficiente, e che il Patto della Società aveva bisogno di essere riveduto. Che se la delegazione svizzera alla prima Assemblea della Società delle Nazioni (1920) non si è pronunciata per una revisione immediata, ciò avvenne per i seguenti motivi: il Consiglio Federale aveva pensato non doversi aggiungere al programma già sovraccarico della prima Assemblea ancora un laborioso dibattito sulle modificazioni del Patto, se pur volevasi che l'Assemblea potesse approdare a risultati pratici entro un termine relativamente breve; egli era inoltre d'avviso che i progetti d'emendamento più urgenti e più importanti (periodicità dell'Assemblea ed elezione del Consiglio) potevano essere attuati senza che facesse d'uopo ricorrere ad una formale revisione del Patto. La fondatezza di questa opinione si è difatti rivelata in appresso. Per di più, ogni tentativo di revisione suscita, ova manchi il suo scopo, delle delusioni ed apre, ove riesca, la porta all'uscita dalla Società.

Anche per la seconda Assemblea la Svizzera non ha presentato progetti di emendamenti, specie per la ragione che i postulati da essa avanzati in occasione della Conferenza della pace erano contenuti sostanzialmente in proposte emananti da altri Stati. Il Consiglio Federale partiva inoltre dal concetto che pure nella sua forma attuale il Patto non ostacola un avviamento della Società verso una attività corrispondente al punto di vista sostenuto dalla Svizzera e che quando manchino le condizioni per una collaborazione delle Nazioni conforme allo spirito della nostra politica in seno alla Società ogni revisione è inattuabile o rimarrà illusoria.

Ma dopo che una serie di Stati ebbe deposto un gran numero di progetti d'emendamenti e venne così aperta la via alla procedura della revisione con tutte le relative conseguenze, segnatamente anche con quella che la modificazione del Patto poteva offrire a singoli Stati l'occasione di uscire dalla Società, non esisteva più per la Svizzera alcun motivo di non applicarsi con ogni risolutezza a far trionfare tutte le riforme che le sembrassero opportune. In tal senso erano appunto concepite le istruzioni ricevute dalla delegazione svizzera alla seconda Assemblea della Società delle Nazioni, e i nostri rappresentanti ebbero reiteratamente il destro di adoperarsi per la riuscita di risoluzioni modificanti

il Patto, — vuoi durante le discussioni della prima Commissione incaricata di esaminare il problema della revisione, vuoi nelle sedute plenarie dell'Assemblea.

Conformemente ad una risoluzione della prima Assemblea, il Consiglio aveva istituito una Commissione incaricata di esaminare tutti i progetti d'emendamenti già presentati a quell'Assemblea, nonchè i nuovi progetti comunicati innanzi il 1° marzo 1921*). Essa indirizzò il suo rapporto al Consiglio perchè lo comunicasse alla seconda Assemblea. Il rapporto di questa cosiddetta Commissione degli emendamenti, dove la Svizzera non era rappresentata, entrò nel merito di quasi tutti i progetti che le erano stati sottoposti; raccomandò l'accettazione d'un buon numero degli stessi, con modificazioni più o meno importanti; rispetto ad altri, si pronunciò nel senso che l'idea in essi contenuta poteva essere attuata sia con un disposto inserito nel Regolamento dell'Assemblea, sia mediante semplice risoluzione di questa; altri ancora, respinse.

In tesi generale si può dire che la Commissione degli emendamenti, nelle cui proposte consentì il Consiglio, scartò tutti i progetti di tendenza troppo radicale o non ne discusse il merito (emendamento argentino relativo alla universalità della Società delle Nazioni, emendamento portoghese e scandinavo concernente la giurisdizione obbligatoria, emendamenti scandinavi circa la procedura di conciliazione obbligatoria precedente la mediazione del Consiglio, emendamento columbiano riguardante le restrizioni da apportare al principio della unanimità). Le proposte formulate dalla Commissione dell'Assemblea erano in parte idonee a recare proficui miglioramenti (tali, quelle relative all'elezione del Consiglio, al riparto delle spese, alla regolamentazione delle sanzioni economiche); in parte però rappresentavano soltanto delle modificazioni di ordine redazionale).

Agli occhi dei fautori ottimisti di uno sviluppo della Società delle Nazioni questo risultato poteva sembrare ben

*) Della revisione dell'art. 16 (Sanzioni) si occupò la cosiddetta Commissione del blocco e di quella dell'art. 18 (Registrazione dei trattati) un'altra Commissione speciale. Entrambe le Commissioni erano state composte dal Consiglio a richiesta della prima Assemblea. Anche la fissazione d'una nuova scala di riparto delle spese era stata affidata ad una Commissione speciale.

modesto, ma per chi è meglio orientato sulla situazione rispettiva degli Stati in confronto della Società delle Nazioni, esso non ha nulla di sorprendente e appare anzi come assai apprezzabile quando si pensi agli ostacoli che si dovettero superare. Le ragioni che in occasione dell'elaborazione del Patto della Società delle Nazioni si opposero alla attuazione dei voti espressi dalla Svizzera, da altri Stati neutri e in parte anche da Potenze alleate non sono ancora completamente scomparse; oggi come nel 1919 certe riforme radicali, quale l'introduzione della giurisdizione obbligatoria generale, incontrano tuttavia resistenza presso talune Potenze senza il cui consenso ogni emendamento al Patto è praticamente impossibile. I rapporti nella Società delle Nazioni fra le grandi Potenze e altri Stati furono regolati dalla Conferenza della pace in modo relativamente favorevole a quest'ultimi. La Conferenza di Washington prova che fuori della Società delle Nazioni la preponderanza effettiva delle grandi Potenze è ancora più accentuata di quanto non lo fosse prima della guerra. Se anche, a causa della rapidità colla quale venne elaborato, il Patto presenta involontarie oscurità e lacune, esso appare nondimeno nel suo tutto come l'espressione abbastanza esatta di una transazione fra le tendenze delle grandi Potenze e quelle degli altri Stati, e sarebbe quindi vano di aspettarsi che esso formi facilmente l'oggetto di profonde modificazioni. Tale risultato non potrà essere raggiunto se non quando un elevato senso politico di solidarietà internazionale avrà realmente penetrato i popoli.

La seconda Assemblea della Società delle Nazioni rinviò all'esame della prima Commissione (questioni costituzionali) tutti i progetti di emendamento al Patto; quanto agli emendamenti degli art. 6 (Riparto delle spese) e 16 (Sanzioni economiche), essi furono trattati nel merito dalle Commissioni terza e quarta competenti in materia, e non vennero sottoposti alla prima Commissione se non per la soluzione da darsi a certe questioni d'ordine puramente formale.

La prima Commissione, suddivisa in sei sottocommissioni, aveva sottoposto ad un profondo esame le proposte che le erano state comunicate dal Consiglio in base a preavviso della Commissione degli emendamenti. Essa respinse tutta una serie di progetti d'emendamenti al Patto

o li modificò nel senso che dovevano formare l'oggetto non di una revisione propriamente detta ma di una risoluzione interpretativa dell'Assemblea od essere rimandati per l'esame ad un'epoca ulteriore. L'Assemblea plenaria ha fatto proprie in sostanza le conclusioni della prima Commissione. Nel seguente Capitolo saranno trattati i punti riguardo ai quali vien proposto un emendamento al Patto e che possono quindi soli entrare in linea di conto per un decreto federale. Nel Capitolo III passeremo in rassegna i progetti che furono dall'Assemblea respinti o aggiornati o che formarono l'oggetto di una semplice risoluzione. Giova esporli nel presente messaggio, poichè solo per tal modo si può avere uno sguardo d'insieme su tutto quanto venne fatto e proposto in tema di revisione del Patto.

II. Emendamenti votati dalla seconda Assemblea della Società delle Nazioni.

La revisione del Patto da parte della seconda Assemblea diede luogo ad una discussione particolarmente delicata *sulle condizioni alle quali un emendamento al Patto stesso possa esser attuato*. L'art. 26 dispone:

« Gli emendamenti al presente Patto avranno 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. »

Siccome questo art. 26 contempla soltanto l'entrata in vigore degli emendamenti al Patto a seguito della loro ratifica da parte di una maggioranza qualificata degli Stati-Membri, potevano sorgere dei dubbi circa il sapere in qual modo vengano adottati gli emendamenti da sottoporre alla ratifica degli Stati, se dall'Assemblea della Società delle Nazioni o mediante trattative dirette fra i Membri, e — nella prima eventualità — se per la riuscita di una risoluzione dell'Assemblea occorra o meno l'unanimità. Appoggiandosi ad una pubblica dichiarazione del presidente Wilson in data del 28 aprile 1919, il Consiglio Federale aveva

nel suo messaggio del 14 agosto dello stesso anno sostenuto l'idea che l'Assemblea dovesse avere piena competenza per deliberare sulla revisione e che per essere adottata la sua risoluzione di emendamento al Patto non dovesse aver bisogno di raccogliere una maggioranza qualificata oltre quella prescritta per le ratifiche da cui dipende la sua entrata in vigore. Lo stesso punto di vista ammisero anche gli altri Governi — p. es. quelli inglese e norvegese — che si pronunciarono sulla questione nei loro messaggi ai rispettivi Parlamenti; così pure la dottrina unanime.

Come già negli ambienti svizzeri ostili alla Società delle Nazioni, alcuni delegati alla seconda Assemblea della Società fecero valere che il principio dell'unanimità istituito dall'art. 5 del Patto, eccettuati i casi in cui sia espressamente disposto in modo diverso, si applica eziandio alle risoluzioni dell'Assemblea colle quali si sanciscono emendamenti al Patto. Questa interpretazione, sommamente formalista e in urto manifesto coll'art. 26, fu vivamente combattuta nella prima Commissione della seconda Assemblea, in ispecie anche dal primo delegato svizzero. Se avesse trionfato, la revisione del Patto sarebbe stata resa straordinariamente difficile ed anzi di fatto impossibile, ove si fosse trattato di emendamenti importanti. A un dato momento, le deliberazioni sulla revisione parvero giungere ad un punto morto, causa la divergenza d'opinione che suscitò la procedura da seguire. Non sarebbe stato scevro di pericoli il tagliar corto ad ogni controversia su tale questione pregiudiziale col decidere a maggioranza di voti, perchè allora gli Stati rimasti in minoranza avrebbero impugnato la validità della revisione. Il Consiglio Federale constatò con soddisfazione che la delegazione svizzera ha essenzialmente contribuito ad indurre la Commissione dapprima e poscia l'Assemblea a intendersi su questa soluzione, la quale venne non solo accettata per la procedura pendente di revisione, ma eziandio raccomandata alla ratifica degli Stati-Membri per un futuro emendamento dell'art. 26 del Patto. Si sottoporranno quindi alla ratifica degli Stati-Membri solo quelle risoluzioni di un'Assemblea relative a revisione che saranno state adottate alla maggioranza di tre quarti dei votanti. Questa maggioranza dei tre quarti deve comprendere i voti degli Stati rappresentati nel Consiglio. Siccome una parte dei Membri del Consiglio alterna, si è di-

sposto espressamente che per la ratifica entrino in linea di conto quelli tra essi i quali al momento della votazione nell'Assemblea sedevano nel Consiglio.

Tale soluzione è accettabile. Da una parte, si elimina con essa il pericoloso requisito dell'unanimità, dall'altra, la condizione di una forte maggioranza qualificata appare giustificata dal riflesso che sarebbe inopportuno di sottoporre in tutti gli Stati ai Parlamenti dei progetti di emendamenti quando non ci fosse una grande probabilità che il numero di ratifiche richiesto per l'entrata in vigore di tali emendamenti sarà raggiunto.

Nella sua forma riveduta il 1° capoverso dell'art. 26 avrebbe il seguente tenore:

«Gli emendamenti al presente Patto il cui testo «sia stato accolto dall'Assemblea alla maggioranza di «tre quarti, nella quale devono essere compresi i voti «di tutti i Membri del Consiglio rappresentati alla seduta, entreranno in vigore quando siano ratificati «dai Membri della Società i cui rappresentanti componevano il Consiglio e dalla maggioranza di quelli «i cui rappresentanti compongono l'Assemblea.»

Siccome però l'art. 26 presenta notevoli lacune per ciò che riguarda i termini della procedura di revisione, esso fu ancora chiarito e completato con due aggiunte.

La prima risoluzione votata in proposito dall'Assemblea si riferisce al seguente nuovo capoverso, da intercalarsi fra il primo ed il secondo dell'attuale art. 26:

«Se nei ventidue mesi successivi alla risoluzione «dell'Assemblea il numero di ratifiche richiesto non «sia ancora stato raccolto, la risoluzione d'emendamento rimane senza effetto».

E' chiaro che la procedura di revisione non può protrarsi all'infinito. Non è ammissibile che una risoluzione entri in vigore parecchi anni dopo, per effetto di ulteriori ratifiche da parte di alcuni Stati, e ciò ad un momento in cui le condizioni saranno forse essenzialmente diverse da quelle che erano quando gli altri Stati avevano ratificato. Il termine di 22 mesi venne fissato al fine di permettere all'Assemblea, che si riunirà circa due mesi dopo in sessione ordinaria, di prendere atto della caducità della risoluzione votata nella

sua penultima sessione e, secondo le circostanze, di sottoporre ancora una volta, in forma modificata, la sua risoluzione agli Stati-Membri.

L'altra proposta di emendamento concerne il 2° capoverso dell'art. 26 che sarà sostituito, in futuro, dai seguenti capoversi:

«Il Segretario generale informa i Membri della
«entrata in vigore di un emendamento.

«Ogni Membro della Società che non abbia a
«questo momento ratificato l'emendamento è libero
«di notificare al Segretario generale, entro un anno,
«il suo rifiuto d'accettarlo. In tal caso, esso cesserà
«di far parte della Società.»

Nuova è, di fronte al testo attuale dell'art. 26, la disposizione per cui il Segretario generale informa i Membri che il numero di ratifiche richiesto per l'entrata in vigore di un dato emendamento è raggiunto e che, da questo momento, decorre il termine di un anno, entro il quale i Membri che non hanno ratificato o non si considerano vincolati dall'emendamento stesso possono dichiarare la loro uscita dalla Società. Il silenzio equivale ad accettazione senza che occorra necessariamente una ratifica.

Tali aggiunte colmano una lacuna che il messaggio 4 agosto 1919 del Consiglio Federale aveva già segnalato. La fissazione di questi due termini di 22 mesi, risp. di un anno, non è solo indispensabile ad evitare che si perpetui la procedura di revisione, ma è anche imposta dalle particolari norme costituzionali della Svizzera. Siccome la decisione da prendere circa la ratifica di un emendamento spetta all'Assemblea Federale, sotto riserva del referendum facoltativo, la decisione relativa all'uscita dalla Società è invece di competenza del popolo e dei Cantoni, fa d'uopo che queste due decisioni possano essere prese separatamente e che rimanga ancora tempo sufficiente per trattare la questione davanti alle Camere e procedere, dato il caso, ad una votazione popolare.

Tutte le risoluzioni dell'Assemblea che concernono emendamenti al Patto o che soggiacciono quindi alla ratifica degli Stati vengono registrate in protocolli firmati dal Presidente dell'Assemblea e dal Segretario generale e aperti alla firma dei plenipotenziari degli Stati-Membri. E' la

stessa procedura che fu già applicata dalla prima Assemblea per lo statuto della Corte internazionale permanente di giustizia. Essendo il Patto un trattato, le modificazioni da esso subite devono fare parimente l'oggetto di un trattato, ma questo trattato presenta la particolarità che il suo contenuto è determinato dalle deliberazioni e risoluzioni dell'Assemblea. Si è pertanto in presenza di una procedura nella quale i principii del diritto puro in tema di contratti si trovano amalgamati con quelli del diritto d'associazione.



L'elezione dei Membri non permanenti del Consiglio forma l'oggetto di un'altra proposta d'emendamento. Nella prima Assemblea gli Stati scandinavi avevano proposto di modificare l'art. 4 del Patto in modo che i membri non permanenti del Consiglio fossero eletti per un periodo di quattro anni e secondo un sistema di rinnovamento parziale dei mandati. L'Assemblea voleva risolvere tale questione fuori del Patto, mediante una disposizione da inserire nel suo Regolamento interno. All'ultimo momento però codesto modo di procedere incontrò resistenza, sostenendo alcuni che se l'Assemblea poteva liberamente scegliere i Membri chiamati a sedere nel Consiglio e fissare la data dello scrutinio, questa stessa libertà — che le era riconosciuta dal Patto — non soffriva limitazione di sorta e un'Assemblea non aveva il diritto di vincolare le successive. Così avvenne che nel 1920 e nel 1921 il Consiglio fu eletto per un anno soltanto.

Ciò non può tuttavia costituire una durevole soluzione del problema. Se l'uscita dal Consiglio dei Membri non permanenti non è anticipatamente fissata da una norma precisa, se la questione della rieleggibilità non è debitamente regolata, — l'elezione o la non rieleggibilità di uno Stato degenera ben tosto in una questione di prestigio per lo Stato in causa ed i seggi temporanei finiranno per diventare in fatto dei seggi permanenti. Ne deriverebbe certo uno stato di cose insopportabile per la maggioranza dei Membri, che perderebbero quasi ogni probabilità di avere un giorno accesso al Consiglio. D'altro lato, l'aumentare il numero dei Membri del Consiglio per esaudire le diverse domande equivarrebbe a ridurre in considerevole misura l'efficienza reale di questa Autorità e soprattutto a restringere l'influenza che esercitano

nel suo seno gli Stati che non sono delle grandi Potenze. Dal punto di vista dei piccoli Stati, trattasi qui di una questione vitale nell'ordinamento della Società delle Nazioni.

La regolamentazione di queste elezioni nel Patto stesso presenterebbe l'inconveniente che ogni modificazione la quale apparisse desiderabile alla luce delle esperienze fatte in materia, non potrebbe venir introdotta nel dominio della realtà se non per la via difficile e lunga di un emendamento al Patto. Era quindi stato proposto di modificare l'art. 4 nel senso che all'Assemblea spetterebbe espressamente il diritto di fissare ad una semplice maggioranza di due terzi la regola alla quale assoggettare l'elezione dei Membri non permanenti. Con ciò si confutavano tutte le obiezioni di ordine giuridico che si erano fatte fin qui valere in base al testo attuale contro questa soluzione, che pur è di gran lunga la più opportuna.

Fu dunque intercalato fra i capoversi 2° e 3° dell'art. 4 un nuovo capoverso del seguente tenore:

«L'Assemblea fissa, alla maggioranza dei due terzi, le regole concernenti l'elezione dei Membri non permanenti del Consiglio ed in ispecie quelle concernenti la durata del loro mandato e le condizioni di rieleggibilità.»

Se tale emendamento è accettato, l'Assemblea dovrà elaborare un Regolamento di scrutinio. Per questo la delegazione svizzera ha già formulato diverse proposte nella prima e nella seconda Assemblea. Non sarà però facile di rinviare la maggioranza dei due terzi, perchè gli Stati d'oltremare sostengono da un canto l'idea, poco favorevole alla Europa, di una rappresentanza permanente e fino ad un certo grado proporzionale dei continenti nel Consiglio, e pensano d'altro canto, non senza ragione del resto, a dare successivamente a tutti gli Stati accesso al Consiglio. Ma questa duplice esigenza può solo difficilmente conciliarsi con una rappresentanza veramente efficace delle grandi Potenze.

Comunque, la seconda Assemblea non si è accontentata di lasciare alle altre Assemblee la cura di regolare queste elezioni, ma — confermando il 5 ottobre 1921 per un nuovo anno i Membri eletti nel 1820 (Belgio, Brasile, Cina e Spagna) — essa adottò una risoluzione così concepita:

«L'Assemblea adotta le conclusioni del rapporto della prima Commissione nel senso:

«a) che i Membri non permanenti del Consiglio saranno, in futuro, eletti secondo un sistema di votazione per un periodo determinato e che quest'anno l'Assemblea rinnova per il 1922 il mandato dei Membri attualmente in funzione;

«b) che, in assenza di qualsivoglia decisione riguardo al numero dei Membri non permanenti del Consiglio, non è il caso di stabilire dei testi precisi, rimanendo inteso che alle elezioni del prossimo anno si terrà conto — sia per la fissazione della durata totale delle funzioni d'ogni Membro, sia per le condizioni di rieleggibilità — del tempo già trascorso in carica in virtù delle precedenti elezioni;

«c) che non occorre pronunciarsi sulla questione se, dal punto di vista giuridico, un emendamento al Patto sia necessario o meno, ma è prudente ed utile di adottare il seguente emendamento, il quale verrebbe intercalato fra i capoversi 2° e 3° dell'art. 4». (Per il testo dell'emendamento all'art. 4 adottato dall'Assemblea, ved. pag. 10).



L'emendamento materialmente più importante concerne il *riparto delle spese della Società delle Nazioni*. A guisa di varie altre convenzioni internazionali, l'art. 6 del Patto dispone che le spese del Segretariato saranno a carico dei Membri della Società, secondo il riparto delle spese dell'Ufficio internazionale dell'Unione postale universale.

Questo sistema di riparto ammesso dalla Conferenza della pace non può avere che un carattere provvisorio, dapprima perchè la Società delle Nazioni non deve, in una questione così importante, dipendere dall'Unione postale, — poscia perchè il riparto ammesso per l'Unione postale non si attaglia punto alla Società delle Nazioni, i Membri delle due organizzazioni non essendo invero gli stessi e la loro qualità di Membri poggiando sopra basi ben diverse. Inoltre le spese della Società delle Nazioni sono di molto superiori a quelle di ciascuna delle altre Unioni internazionali, e più considerevoli sono quindi anche i contributi de' suoi singoli Membri, cosicchè la determinazione della capacità di pagamento di questi Membri imponeva delle stime assai più precise di quelle che potesse permettere la scala di sette categorie dell'Unione postale universale. Ciò è tanto più

necessario in quanto moltissimi Membri della Società delle Nazioni posseggono una valuta considerevolmente deprezzata rispetto all'unità monetaria della Società stessa, al cosiddetto franco-oro.

Ma se tutti erano d'accordo nel riconoscere l'urgente necessità di un cambiamento, numerose divergenze di vedute si manifestarono invece allorchè si trattò di determinare il sistema più equo che convenisse sostituire a quello in vigore. Nè v'ha luogo ad esserne sorpresi, attesochè i dati statistici sono, a più riguardi, incerti e affatto sprovvisti di confronti ed il problema della classificazione degli Stati può essere considerato dai più disparati punti di vista.

Constatiamo con piacere che siasi formata una maggioranza rasantente l'unanimità per adottare non solo una nuova scala di riparto ma eziandio il principio secondo il quale questa scala dev'essere stabilita dall'Assemblea stessa. La nuova scala ha per effetto di alleggerire considerevolmente il contributo della Svizzera, come del resto quello del maggior numero degli Stati. Il sistema finora applicato favoriva segnatamente i più grandi Stati (così, nell'Unione postale, le grandi Potenze, senza le colonie, pagano 25 unità, e la Svizzera 10). In base alla nuova scala, la Svizzera non dovrebbe più pagare che 10 unità, mentre p. es. la Francia colle sue colonie, la Gran Bretagna — senza le Indie ed i Dominions — ne dovrebbero 90. Le grandi Potenze sono disposte ad assumersi questo nuovo carico supplementare, che è del resto perfettamente equo; ne consegue che la nuova regolamentazione è, non solo per la Svizzera, ma anche per quasi tutti gli altri Stati essenzialmente più favorevole della precedente. Se accettato, questo emendamento al Patto avrà per effetto di ridurre la quota di contributo della Svizzera del 64% circa, ciò che sulla somma da pagare per il 1922, ossia sopra 606.801 franchi-oro, rappresenta un'economia di fr. 385.209.

Il testo riveduto dell'ultimo capoverso dell'art. 6 avrebbe, così come fu adottato dall'Assemblea il 5 ottobre 1921, il seguente tenore:

«Le spese della Società saranno sopportate dai Membri della Società, nella proporzione stabilita dall'Assemblea».

All'art. 6 viene inoltre aggiunto un nuovo capoverso così concepito:

«Il riparto delle spese della Società quale figura nell'Annesso 3, sarà applicato dal 1° gennaio 1922, «fino a che sia entrato in vigore un nuovo riparto «adottato dall'Assemblea».

Si ha in vista di sottoporre alla prossima Assemblea una scala riveduta, quella attualmente proposta non avendo potuto essere comunicata ai membri abbastanza in tempo prima della discussione. All'art. 4 del Regolamento interno dell'Assemblea si è fatta un'aggiunta a' termini della quale nessuna proposta tendente a modificare il riparto delle spese sarà iscritta all'ordine del giorno quando non sia stata comunicata ai Membri della Società almeno quattro mesi innanzi la data stabilita per l'apertura della sessione.

La nuova scala di riparto entrerà in vigore, se adottata, con effetto retroattivo al 1° gennaio 1922 e figurerà nell'Annesso 3 del Patto; essa venne fissata come segue:

Riparto delle spese della Società delle Nazioni.

Stati	Unità da pagare	Stati	Unità da pagare
Africa del Sud	15	India	65
Albania	2	Italia	65
Argentina	35	Lettonia	5
Australia	15	Liberia	2
Austria	2	Lituania	5
Belgio	15	Lussemburgo	2
Bolivia	5	Nicaragua	2
Brasile	35	Norvegia	10
Bulgaria	10	Nuova Zelanda	10
Canada	35	Paesi-Bassi	15
Ceco-Slovacchia	35	Panama	2
Chili	15	Paraguay	2
Cina	65	Persia	10
Colombia	10	Perù	10
Costa Rica	2	Polonia	15
Cuba	10	Portogallo	10
Danimarca	10	Romania	35
Estonia	5	Salvador	2
Finlandia	5	Serbo-Croato-Sloveno (Stato)	35
Francia	90	Siam	10
Giappone	65	Spagna	35
Gran Bretagna	90	Svezia	15
Grecia	10	Svizzera	10
Guatemala	2	Uruguay	10
Haïti	5	Venezuela	5
Honduras	2		



Datochè fu istituita la *Corte internazionale permanente di giustizia* appaive desiderabile di apportare agli art. 12, 13 e 15 del Patto alcune modificazioni, che sono del resto di natura piuttosto redazionale. In detti articoli è parola della procedura d'«arbitrato», specie in opposizione alla procedura di mediazione politica del Consiglio e dell'Assemblea. Secondo l'opinione generale doversi intendere per procedura d'arbitrato non solo una procedura a' sensi delle Convenzioni dell'Aja, ma ogni procedura colla quale le parti contendenti si assoggettano anticipatamente alla sentenza di un'istanza che pronuncia in base al diritto o all'equità. Se dunque le Parti contendenti adiscono la Corte internazionale permanente di giustizia, questa è per esse anche un vero tribunale arbitrale nel surriferito senso. Siccome però si connetto spesso la nozione della procedura arbitrale coll'idea di una sentenza pronunciata non tanto alla stregua di principii giuridici, quanto secondo la semplice equità, — e siccome d'altro lato la Corte internazionale di giustizia dev'essere per la sua stessa essenza un'istanza che giudica in base al diritto positivo, — si ritenne desiderabile di mettere nei prementovati articoli le due specie di giurisdizione sul medesimo piede. Perciò non si parla più soltanto di procedura arbitrale, ma espressamente anche di procedura giudiziaria; invece del termine «sentenza» si adopera quello più generale di «decisione». Queste modificazioni redazionali richiedono, per motivi meramente linguistici, alcuni ulteriori cambiamenti di parole.

Gli art. 12, 13 e 15 riceverebbero in futuro la seguente dizione (i passi nuovi o modificati sono stampati in corsivo):

Articolo 12. — «I membri della Società conven-
 « gono che, qualora sorgesse fra loro una contro-
 « versia tale da condurre a una rottura, sottopor-
 « ranno la questione sia ad un arbitrato o ad una pro-
 « cedura giudiziaria, sia all'esame del Consiglio, e in
 « nessun caso ricorrono alle armi prima che siano
 « trascorsi tre mesi dalla decisione degli arbitri o del
 « tribunale o dalla relazione del Consiglio.

« Nei casi contemplati in questo articolo, la *decisione* dovrà essere pronunciata 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. — « I Membri della Società convengono che ogni qual volta sorga tra loro una controversia che riconoscano suscettibile di soluzione arbitrale o *giudiziar*a e che non sia possibile comporre in modo soddisfacente nelle vie diplomatiche, sottoporranno tutta la vertenza ad una *decisione* arbitrale o *giudiziar*a.

« Le controversie relative alla interpretazione di un trattato, o a una questione di diritto internazionale, o alla sussistenza di un fatto che, se provato, costituirebbe la violazione di un obbligo internazionale, o circa la misura e il carattere della riparazione da esigere per tale violazione, si dichiarano comprese tra quelle generalmente suscettibili di soluzione arbitrale o *giudiziar*a.

« La controversia sarà sottoposta alla Corte internazionale permanente di giustizia o ad ogni giurisdizione o tribunale la cui competenza sia determinata dalle Parti o prevista nelle loro convenzioni anteriori *)

« I Membri della Società convengono di eseguire in piena buona fede la *decisione* che sarà pronunciata o di non muovere in guerra contro un Membro della Società che si conformi ad essa. In caso di mancata esecuzione della *decisione*, il Consiglio proporrà i provvedimenti da prendere per darvi effetto».

Art. 15 (cp. 1°). — « Se tra i Membri della Società sorgesse una controversia tale da condurre a una rottura, che non sia sottoposta ad arbitrato o a *procedura giudiziaria* 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 Se-

*) Nota. I testi francese ed inglese di questo capoverso modificato dell'art. 13 divergono notevolmente l'uno dall'altro, — non però nel senso, sibbene nella forma. La traduzione tedesca si attiene al testo francese.

« segretario generale, che prenderà tutti i provvedimenti necessari per le indagini relative e per il completo esame di essa ».

La questione sommamente importante delle *sanzioni da applicare agli Stati contravventori* aveva già formato l'oggetto di deliberazioni nella prima Assemblea; questa aveva adottato una serie di principii che dovevano servire provvisoriamente all'interpretazione dell'art. 16 e invitato il Consiglio ad istituire una Commissione di otto membri incaricata di esaminare, per riferirne al Consiglio e all'Assemblea, l'insieme delle questioni che concernono l'applicazione delle sanzioni economiche.

Questa Commissione, chiamata generalmente Commissione internazionale del blocco, nella quale, oltre alle quattro grandi Potenze rappresentate in permanenza al Consiglio, avevano un seggio la Norvegia, Cuba, la Svizzera e la Spagna, diresse alla seconda Assemblea un rapporto contenente delle proposte circa l'applicazione dell'art. 16 e dei suggerimenti in merito a modificazioni da introdurre nel medesimo. La Commissione audò ancora più oltre sulla via già seguita dalla prima Assemblea. Essa si studiò di dare all'art. 16 un'interpretazione la quale — pur senza scemare l'efficacia delle sanzioni — diminuisse, per quanto possibile, i pericoli a cui l'applicazione di codesto articolo espone tutti gli Stati, e tenesse conto del fatto che il blocco mondiale presuppone l'esistenza di una Società delle Nazioni universale, ciò che sgraziatamente non si è ancora avverato fino ad oggi. La Commissione si è segnatamente accostata, anche sotto questo riguardo, al punto di vista della Svizzera, nel senso che l'attuazione delle sanzioni economiche non ha da creare automaticamente uno stato di guerra, e che la Società deve, se appena possibile, far valere la sua autorità altrimenti che con misure di guerra.

La seconda Assemblea della Società delle Nazioni aderì in generale al modo di vedere della Commissione del blocco. Essa adottò da un lato quattro risoluzioni di emendamenti all'art. 16, e consentì dall'altro — in base ad un rapporto della terza Commissione (per il disarmo e l'arma eco-

nomica) — ad una serie di risoluzioni che devono servire, a titolo provvisorio, come direttive al Consiglio ed ai Membri per l'applicazione di detto articolo. E' pure in tal senso che i quattro emendamenti all'art. 16 furono introdotti a titolo provvisorio. Essi vennero adottati perchè l'Assemblea era d'avviso che i principii a cui si ispirano non sono compatibili o potrebbero solo artatamente essere posti in armonia col tenore dell'attuale art. 16.

Queste quattro risoluzioni di emendamenti al Patto entrano qui sole dapprima in linea di conto, l'Assemblea Federale non avendo da pronunciarsi direttamente se non sopra di esse.

Il 1° capoverso dell'art. 16 prevede la rottura di tutte le relazioni economiche o personali, e questa misura non è, a' sensi dell'articolo stesso, diretta soltanto contro lo Stato contravventore come tale, ma eziandio contro i suoi cittadini. Nel messaggio del 4 agosto 1919 il Consiglio Federale era già energicamente insorto contro questo genere di blocco, che nell'ultima guerra aveva avuto per effetto di provocare delle espulsioni e degli internamenti in massa, significando esso un inutile rigore, ed essendo peraltro nella Svizzera, data la numerosa nostra popolazione straniera, assolutamente possibile. La dichiarazione di Londra del 13 febbraio 1920 sulla neutralità della Svizzera nei riguardi della Società delle Nazioni parla difatti unicamente di misure economiche e finanziarie contro lo Stato contravventore, non contro i cittadini di questo Stato. Il blocco economico produce effetto, secondo il punto di vista svizzero, soltanto fra Stato e Stato, cioè fra territorio e territorio, non — entro il territorio di uno Stato — fra persone di diversa nazionalità.

La prima Assemblea della Società, così come la Commissione del blocco, furono unanimi ad ammettere questo modo di vedere, e il punto 13 delle risoluzioni adottate il 4 ottobre 1921 dalla seconda Assemblea in merito all'arme economica è così concepito:

«Per la rottura delle relazioni fra persone appartenenti allo Stato in colpa e persone appartenenti ad altri Membri della Società il criterio distintivo sarà quello della residenza, non quello della nazionalità».

Per esprimere in modo irrefutabile questo principio nel Patto, la seconda frase del 1° capoverso dell'art. 16*) dovrà essere, giusta la risoluzione dell'Assemblea del 4 ottobre 1921, in futuro così redatta (le modificazioni sono in corsivo):

«Questi s'impegnano a interrompere immediata-
«mente ogni rapporto commerciale e finanziario col
«medesimo, a proibire ogni *traffico fra le persone resi-*
«*dentì sul proprio territorio e quelle residenti sul ter-*
«*ritorio dello Stato contravventore* e ad interdire ogni
«rapporto finanziario, commerciale o personale *fra le*
«*persone residenti sul territorio di questo Stato e quelle*
«*residenti sul territorio di qualunque altro Stato, sia*
«o non sia Membro della Società.»

Siccome nella prima Assemblea, nella Commissione del blocco e nella terza Commissione della seconda Assemblea non fu sollevata opposizione di sorta contro il criterio della residenza, recò meraviglia l'udire nella se-

*) Il tenore completo dell'art. 16 è ora il seguente:

« Art. 16. Qualora uno dei Membri della Società ricorra alla guerra in violazione degli obblighi risultanti dagli art. 12, 13 o 15, sarà considerato *ipso facto* come colpevole di aver commesso un atto di guerra contro tutti gli altri Membri della Società. Questi s'impegnano 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 Membro della Società.

Sarà in tal caso dovere del Consiglio di raccomandare ai vari Governi interessati quali forze militari, navali od aeree dovranno essere fornite da ciascuno dei Membri come contributo alle forze armate destinate a proteggere gli obblighi della Società.

I Membri della Società convengono inoltre di prestarsi mutua assistenza nei provvedimenti finanziari ed economici da prendere a norma del presente articolo, per ridurre al minimo le perdite e gli inconvenienti che ne potessero derivare. Si prestano del pari mutua assistenza per resistere ad ogni provvedimento speciale diretto contro uno di essi dallo Stato contravventore. Prendono i necessari provvedimenti per facilitare il transito attraverso il proprio territorio alle forze di qualsiasi Membro della Società che partecipi ad un'azione comune per far rispettare gli obblighi della stessa.

Ogni Membro della Società che si sia reso colpevole della violazione di un obbligo risultante dal Patto può esserne escluso. L'esclusione è pronunciata col voto di tutti gli altri Membri della Società rappresentati nel Consiglio ».

duta plenaria del 26 settembre il rappresentante francese proporre di combinare il principio della residenza con quello della nazionalità, com'era stato fatto dagli Alleati durante la guerra mondiale. Se questa idea prevalesse, il blocco non sarebbe più diretto solo contro lo Stato contravventore, ma contro i suoi cittadini ovunque si trovino. Per non impedire che l'Assemblea adottasse la risoluzione, la delegazione francese ha rinunciato, è vero, a che la sua proposta venisse messa in votazione, e si è astenuta dal votare sulle conclusioni della Commissione; è però certo possibilissimo che la risoluzione non entri in vigore, per mancanza della ratifica francese. Ma se si deve già aspettarsi anche che l'emendamento di cui si tratta non entri in vigore, la Svizzera può tuttavia ritenere a buon diritto che il punto di vista da essa sostenuto (principio della residenza, non principio della nazionalità) è da considerarsi come l'interpretazione valevole dell'art. 16. La prima e la seconda Assemblea si sono pronunciate all'unanimità, cioè senza che alla votazione si sia sollevata opposizione di sorta, in favore di questa interpretazione; la risoluzione del 4 ottobre 1921 produce quindi effetto fino a che sia adottata la nuova dizione dell'art. 16, cp. 1°, ad essa corrispondente. La Svizzera può inoltre invocare in modo speciale la dichiarazione di Londra. Essa non può cedere in nessun caso su questo punto.

La seconda risoluzione d'emendamento all'art. 16 si prefigge d'inserire al posto dell'attuale un nuovo secondo capoverso del seguente tenore:

«Spetta al Consiglio di emettere un parere sulla questione se siavi o no rottura del Patto. Nelle deliberazioni del Consiglio su tale questione non si terrà conto dei voti dei Membri accusati di aver ricorso alla guerra e dei Membri contro i quali la guerra fu intrapresa».

Risulta dal testo dell'art. 16 che l'applicazione delle sanzioni economiche è cosa spettante ai singoli Membri della Società, è l'adempimento di un obbligo contrattuale individuale, — non un'azione collettiva, regolata e diretta dal Consiglio. Su questo punto l'Assemblea ha — nella sua 4ª risoluzione del 4 ottobre 1921, relativa all'arma economica — riservato in modo categorico la sovranità degli Stati-Membri della Società. Questa risoluzione dispone:

«Spetta ai diversi Membri della Società di determinare se ci sia rottura del Patto o pericolo di una tale rottura. Gli obblighi incombenti ai Membri, in virtù dell'art. 16, scaturiscono direttamente dal Patto, e il loro adempimento dipende dalla fede dovuta ai trattati».

Per felice che sia questa dichiarazione nell'interesse della indipendenza degli Stati, non bisogna però dimenticare, d'altro lato, che un certo ordine e una certa unità devono presiedere all'applicazione delle sanzioni, se pur si vuole che queste producano i desiderati effetti e non diventino, all'incontro, una fonte di pericoli e di danni per una parte degli Stati. Se l'applicazione delle sanzioni, e quindi il diritto di aprire senz'altro le ostilità contro lo Stato contravventore, fossero lasciati interamente all'apprezzamento degli Stati, l'art. 16 potrebbe rendere illusorie tutte le prescrizioni destinate ad assicurare il mantenimento della pace. Già per ragioni meramente politiche, è chiaro che il Consiglio può solo assicurare l'unità dell'azione. Esso deve pronunciarsi in tutti i casi sulla questione se siavi stata rottura del Patto, poichè — a, termini dell'attuale 2° cp. dell'art. 16 — è a lui che spetta di proporre le eventuali operazioni militari e navali. La disposizione per cui il Consiglio — che deve statuire all'unanimità — avrà da pronunciarsi sul fatto della rottura offre inoltre una garanzia contro il rischio che in caso di guerra certe Potenze tentino, invocando l'art. 16, di far appello alla solidarietà economica di altri Membri della Società.

Quanto alla disposizione per cui nelle deliberazioni del Consiglio non si terrà conto dei voti dei Membri accusati di aver violato il Patto e di quelli dei Membri considerati come vittime di questa violazione, essa è da riguardarsi quasi sottintesa; collima del resto col principio istituito dall'art. 15 per la mediazione del Consiglio e dell'Assemblea, principio secondo il quale i voti delle Parti non contano. Che non solo l'aggressore ma anche l'agredito non possa votare, appare giustificato altresì dal riflesso che sovente si discuterà precisamente intorno al sapere chi per il primo abbia illecitamente ricorso alle armi, e sia così insorto contro l'ordine istituito dalla Società delle Nazioni.

Questa espressa regolamentazione del diritto di voto è opportuna, giacchè altrimenti da un'interpretazione forma-

listica degli art. 4 e 5 del Patto si potrebbe inferire che lo Stato da riguardarsi come contravventore dispona sempre — sia, se del caso, quale Membro ordinario del Consiglio, sia quale Parte direttamente interessata al conflitto — di un seggio e d'un voto nel Consiglio, e potrebbe col suo voto, stante il requisito dell'unanimità, paralizzare tutta l'azione del Consiglio stesso. Una tale interpretazione sarebbe a vero dire assurda, ma è nondimeno desiderabile che lo Stato contravventore non trovi alcun appoggio nel Patto.

Mediante un'ulteriore aggiunta all'art. 16, l'Assemblea ha conferito al Consiglio un'altra competenza che sta in stretta connessione con quella dianzi trattata. Se i singoli Stati applicassero le sanzioni ad epoche diverse, quelli che, in conformità dell'art. 16, prendessero «immediatamente» i provvedimenti necessari si esporrebbero ad inconvenienti molto più considerevoli che non gli Stati i quali li prendessero solo più tardi, e — così frazionata — l'azione non produrrebbe presumibilmente alcun effetto o ne produrrebbe soltanto uno tardivo. Per questo motivo il Consiglio è autorizzato a stabilire la data alla quale, secondo lui, le disposizioni dell'art. 16 dovrebbero essere applicate. Il Consiglio rivolge ai Membri della Società soltanto una raccomandazione; non dà loro alcun ordine. Anche qui l'idea di un super-Stato fu deliberatamente respinta:

Il nuovo capoverso 3° dell'art. 16 disporrebbe:

«Il Consiglio deve notificare a tutti i Membri della Società la data alla quale esso raccomanda di «applicare le misure economiche previste nel presente articolo».

Si è reputato necessario di fare nello stesso art. 16 menzione espressa della fissazione della data soprattutto perchè nel 1° capoverso è detto che in caso di violazione del Patto ogni Stato applica «immediatamente» le sanzioni.

L'emendamento più importante apportato dall'Assemblea all'art. 16 concerne un 4° capoverso del seguente tenore:

«Qualora però il Consiglio reputasse che l'aggiornamento d'uno qualunque di codesti provvedimenti «per certi Membri e per una certa durata permetterebbe di meglio conseguire lo scopo a cui mirano tali provvedimenti, o che sarebbe necessario onde ridurre al minimo le perdite e gli inconvenienti

«derivabili a questi Membri dai provvedimenti medesimi, — esso ha il diritto di decretare siffatto «aggiornamento».

Nella prima Assemblea della Società delle Nazioni i tre Stati scandinavi avevano formulato una proposta tendente ad inserire nell'art. 16 una disposizione giusta la quale il Consiglio poteva nell'applicazione dell'articolo stesso consentire per singoli Stati delle eccezioni in considerazione della loro sicurezza e delle condizioni della loro esistenza economica. La Commissione del blocco ha fatto propria questa proposta, dando all'idea su cui poggia, una forma più generale. Ripresa dalla terza Commissione nella seconda Assemblea, tale idea venne poi espressa nei termini dianzi citati. Nel merito, la formola adottata non differisce essenzialmente dalle proposte primitive. L'applicazione immediata e senza condizioni del blocco economico, quale potrebbe inferirsi dall'attuale art. 16, è sostituita da un sistema che permette di tener conto della situazione economica, geografica e strategica speciale di certi Stati. Da parte svizzera si è anche fatto rilevare soprattutto che la nozione della «mutua assistenza», consacrata dai capoversi 2° e 3°, è molto vaga in confronto degli obblighi rigorosamente specificati nel 1° capoverso dell'art. 16, e che l'equità, così come la saggezza politica esigono di stabilire, tenendo conto della situazione di singoli Stati, un giusto equilibrio fra gli obblighi imposti dalla Società e l'assistenza che questa può prestare o che si può effettivamente da essa pretendere.

L'applicazione di siffatta disposizione non sarà cosa facile. In massima, i Membri devono essere trattati sopra un piede d'eguaglianza, senza di che i dissensi sorgeranno presto fra loro e la solidarietà che li deve unire potrebbe correre seri pericoli. Ma vi ha pure grande interesse a che, in casi eccezionali, si possa esimersi dalla rigida regola dell'art. 16.

III. Progetti di revisione che non hanno provocato risoluzioni di emendamenti al Patto.

Oltre alle risoluzioni di emendamenti al Patto qui sopra esposte, la seconda Assemblea ha preso posizione anche riguardo a tutta una serie di punti concernenti la revisione del Patto stesso, sia dando a questo un'interpretazione mediante semplici risoluzioni non soggette alla ratifica degli

Stati, sia respingendo talune proposte, o rimandandone la trattazione alla prossima Assemblea.

Le risoluzioni interpretative più importanti della seconda Assemblea concernono le sanzioni economiche*). Alcune tra esse si sono convertite al tempo stesso in concrete modificazioni o completazioni dell'art. 16, e furono già trattate più sopra. Le interpretazioni date all'art. 16 corrispondono sostanzialmente al punto di vista sostenuto dal Consiglio Federale nel suo messaggio del 4 agosto 1919 e nelle dichiarazioni da lui fatte più tardi in seno alle Camere.

In prima linea, l'Assemblea ha stabilito (risoluzione 2) che il sistema di sanzioni previsto dagli art. 16 e 17 è applicabile soltanto nei casi quivi specialmente contemplati. Se quindi entro i limiti del diritto consacrato dalla Società

*) Il testo completo delle risoluzioni adottate il 4 ottobre 1921 è il seguente:

“ 1. Fintantochè gli emendamenti non siano stati messi in vigore nella forma voluta dal Patto, le risoluzioni e le proposte di emendamenti all'art. 16 adottate dall'Assemblea costituiscono delle direttive che l'Assemblea medesima raccomanda, a titolo provvisorio, al Consiglio e ai Membri della Società, in vista dell'applicazione dell'art. 16.

“ 2. Sotto riserva delle disposizioni speciali dell'art. 17, i provvedimenti economici menzionati nell'art. 16 sono applicabili soltanto al caso specifico contemplato da quest'ultimo articolo.

“ 3. L'atto unilaterale dello Stato in colpa non può creare uno stato di guerra; esso non fa che dare agli altri Membri della Società la facoltà di procedere ad atti di guerra o di dichiararsi in istato di guerra con lo Stato contravventore; ma lo spirito del Patto esige che la Società tenti, almeno all'inizio, di evitare la guerra e di ristabilire la pace con una pressione economica.

“ 4. Spetta ai diversi Membri della Società di determinare se ci sia rottura del Patto o pericolo di una tale rottura. Gli obblighi incombenti ai Membri, in virtù dell'art. 16, scaturiscono direttamente dal Patto, e il loro adempimento dipende dalla fede dovuta ai trattati.

“ 5. Ogni caso di rottura del Patto previsto dall'art. 16 sarà, a richiesta di un Membro della Società, deferito d'urgenza al Consiglio. Nei casi di rottura del Patto o di pericolo d'una tale rottura, il Segretario generale ne avviserà d'urgenza tutti i Membri del Consiglio. Quando abbia ricevuto la richiesta di uno Stato o l'avviso del Segretario generale, il Consiglio si radunerà nel più breve termine possibile. Esso convocherà gli Stati in conflitto e quelli che sono vicini allo Stato in colpa o quelli che tengono ordinariamente col medesimo delle strette relazioni economiche, o gli Stati la cui cooperazione sarebbe particolarmente utile per l'applicazione dell'art. 16.

delle Nazioni si devono applicare in altri casi dei provvedimenti economici coercitivi, può trattarsi unicamente di un'azione volontaria da parte degli Stati cooperanti, non mai dell'adempimento di obblighi inerenti alla qualità di Membro della Società.

Di speciale importanza è la risoluzione 3, la quale dichiara che la rottura del Patto mediante una guerra illecitamente intrapresa significa bensì un atto di guerra da parte dello Stato in colpa e autorizza ipso facto gli altri Stati ad ostilità difensive, ma non crea uno stato di guerra e non obbliga i Membri della Società a dichiarare la guerra allo Stato contravventore. Mentre all'epoca in cui si elaborava il Patto, la situazione creata dalla guerra mondiale era stata indubbiamente di gran rilievo per la portata da darsi all'art. 16.

“ 6. Se il Consiglio è del parere che un Membro della Società abbia violato il Patto, il processo verbale della seduta in cui tale parere è stato emesso verrà comunicato d'urgenza a tutti i Membri della Società, coll'esposizione dei motivi e coll'invito a comportarsi in conseguenza. A tale risoluzione sarà data la più ampia pubblicità.

“ 7. Per l'esecuzione dei provvedimenti previsti nell'articolo 16, il Consiglio potrà, ove lo reputi utile, assicurarsi il concorso di una Commissione tecnica la quale siederà in permanenza tostochè la azione sia divenuta effettiva, e comprenderà, se desiderabile, rappresentanti degli Stati più particolarmente interessati.

“ 8. Il Consiglio proporrà la data alla quale deve cominciare la pressione economica contemplata dall'art. 16 e notificherà codesta data a tutti i Membri della Società.

“ 9. Tutti gli Stati devono essere trattati sul medesimo piede per ciò che riguarda l'applicazione di tali provvedimenti, salvo le seguenti eccezioni:

“ a) Può essere necessario di raccomandare l'esecuzione di speciali provvedimenti da parte di certi Stati.

“ b) Ove si riconosca opportuno di aggiornare in tutto o in parte per certi Stati l'applicazione delle sanzioni economiche previste nell'art. 16, siffatto aggiornamento potrà essere permesso solo in quanto possa apparire desiderabile per il successo del piano di azione stabilito in comune, oppure idoneo a ridurre al minimo le perdite e gli inconvenienti derivabili per certi Stati dall'applicazione delle sanzioni.

“ 10. Non è conveniente designare anticipatamente e nei particolari tutti i provvedimenti di natura economica, commerciale o finanziaria che devono essere presi in ogni caso d'applicazione della pressione economica.

oggi prevale invece l'opinione secondo cui la Società delle Nazioni non deve lasciar degenerare una guerra contraria al diritto in una conflagrazione generale, ma sforzarsi d'interrompere se possibile fin dappprincipio o d'abbreviare il corso delle ostilità con mezzi che non siano degli atti di guerra, cioè con una semplice pressione economica. Sotto l'impero del regime creato dall'art. 16 applicato in questo senso, la posizione della Svizzera quale Stato perpetuamente neutro sarà meno isolata, e minori saranno quindi anche i pericoli che possono minacciare la sua neutralità.

Dal principio consacrato nella risoluzione 3, secondo cui lo stato di guerra esiste solo quando la guerra venga effettivamente intrapresa o sia stata dichiarata, scaturisce tutta una serie di conseguenze di portata considerevole che la Svizzera aveva già desunte dalla sua posizione di Stato neutro.

" In concreto spetterà al Consiglio di raccomandare agli Stati-Membri un piano comune d'azione.

" 11. La rottura delle relazioni diplomatiche potrà essere limitata dapprima al richiamo dei capi di missioni.

" 12. Le relazioni consolari potranno essere eventualmente mantenute.

" 13. Per la rottura delle relazioni fra i cittadini dello Stato in colpa e quelli degli altri Stati-Membri della Società fa norma la residenza e non la nazionalità.

" 14. Se l'applicazione delle sanzioni economiche dovesse prolungarsi, si potranno prendere dei provvedimenti sempre più rigorosi. La soppressione del vettovagliamento della popolazione civile dello Stato in colpa dev'essere considerata come il provvedimento estremo e venir applicata solo quando tutti gli altri mezzi disponibili si siano chiaramente rivelati insufficienti.

" 15. La corrispondenza e tutti gli altri mezzi di comunicazione dovranno essere assoggettati ad una regolamentazione speciale.

" 16. Le relazioni umanitarie saranno mantenute.

" 17. Si dovranno fare sforzi per conchiudere cogli Stati che non sono Membri della Società degli accordi atti ad assicurare il concorso di questi Stati all'esecuzione dei provvedimenti presi.

" 18. In circostanze speciali ed al fine di rafforzare i provvedimenti economici potrà apparire consigliabile:

" a) di organizzare un blocco effettivo delle coste dello Stato contravventore;

" b) d'incaricare delle operazioni del blocco singoli Membri della Società.

" 19. Il Consiglio deve ricordare a tutti gli Stati-Membri della Società che i Governi dei diversi Stati hanno da prendere i necessari provvedimenti preparatorii, specie di natura legislativa, i quali permettano loro di ordinare senza perdere tempo le misure occorrenti per la pressione economica ».

Innanzitutto, le relazioni diplomatiche non devono essere rotte eo ipso; si prevede dapprima soltanto il richiamo dei capi di missioni (risoluzione 11). Parimenti, le rappresentanze consolari potranno essere eventualmente conservate in attività (risoluzione 12).

Secondariamente, la tesi giusta la quale l'applicazione dell'art. 16 costituisce essenzialmente un provvedimento di ordine economico ha per corollario che non si frappono in massima alcun ostacolo alle relazioni non suscettibili di favorire economicamente lo Stato in colpa. Ne consegue che il diritto al mantenimento delle relazioni umanitarie, diritto che la Svizzera ha sempre rivendicato, è riconosciuto espressamente (risoluzione 16). Le relazioni personali (risoluzione 15) per corrispondenza sono sottoposte a restrizioni speciali, necessitate del resto dallo scopo del blocco economico, ma non interamente soppresse come poteva far presumere il testo dell'art. 16. Importante è pure la risoluzione 14, che considera la soppressione del vettovagliamento della popolazione civile dello Stato in colpa come un mezzo estremo di pressione.

Di notevole rilievo è altresì la risoluzione 5, la quale dispone che in caso di rottura del Patto o di pericolo di una tale rottura, il Consiglio convocherà oltre ai suoi Membri ordinari anche gli Stati specialmente interessati al conflitto, sia perchè sono vicini dello Stato in colpa, sia perchè tengono col medesimo delle strette relazioni economiche, sia perchè il loro concorso sarebbe particolarmente utile per l'organizzazione del blocco. Ciò potrebbe essere inferito, a vero dire, dall'art. 4, ep. 5°, — ma dal punto di vista politico è di grande interesse che, in quanto si riferisce all'art. 16, l'art. 4 formi l'oggetto di una clausola interpretativa espressa, o la delegazione svizzera lo ha rilevato ancora in modo speciale nella seduta plenaria del 26 settembre 1921. Se gli Stati più direttamente interessati ad un conflitto hanno, al momento critico, seggio e voto nel Consiglio, è da ritenersi che non si deciderà senza tener conto di quelli che saranno più esposti a subire il contraccolpo delle sanzioni.

Le altre risoluzioni indicano quale sia la procedura che devono seguire il Consiglio ed il Segretariato generale, ma non cadono guari in considerazione per l'interpretazione dell'art. 16.



Una risoluzione che ha press'a poco il valore di una interpretazione del Patto concerne l'art. 21 (impegni compatibili col Patto). La Repubblica ceco-slovacca aveva sottoposto alla Commissione degli emendamenti una proposta al fine di ottenere che dei gruppi di Stati aventi speciali interessi comuni potessero costituirsi in seno alla Società delle Nazioni e che simili accordi non venissero solamente approvati dalla Società stessa, ma eziandio stipulati sotto la sua egida. La Cina aveva chiesto che le intese regionali autorizzate dall'art. 21 fossero riconosciute o dichiarate compatibili col Patto solo quando non ledessero i diritti di altri Membri.

La Commissione e l'Assemblea non potevano consentire ad una revisione dell'art. 21, che è precisamente per l'America (dottrina di Monroe) di particolare importanza. L'Assemblea approvò il rapporto della Commissione, che così concludeva:

«La prima Commissione ha esaminato le diverse proposte concernenti l'articolo. Essa ha riconosciuto il valore delle idee su cui poggiano; ma crede che il momento di rivelare l'articolo non sia ancora giunto, tanto più che il testo attuale non esclude punto l'attuazione di tali idee.

«La Commissione propone quindi all'Assemblea di conservare l'art. 21 nel suo tenore attuale e richiama la sua attenzione sul fatto che gli accordi conclusi fra i Membri della Società al fine di precisare o completare gli impegni diretti al mantenimento della pace od alla collaborazione internazionale, quali sono stipulati nel Patto, possono essere considerati come atti a contribuire al promuoimento della Società nella via delle attuazioni pratiche.

«Siffatti accordi potranno dunque venir negoziati anche sotto gli auspici della Società delle Nazioni, — p. es. in conferenze speciali, col suo concorso».



L'esame di parecchie proposte d'emendamenti fu differito. Per questo motivo l'Assemblea ha autorizzato il Consiglio a mantenere in funzione per la prossima Assemblea

la Commissione che era stata incaricata di studiare i progetti di revisione sottoposti alla seconda Assemblea.

L'aggiornamento fu deciso per due proposte relative all'art. 1 (Adesione di nuovi Stati). Nella prima Assemblea, la delegazione argentina aveva proposto che tutti gli Stati riconosciuti fossero ammessi a far parte della Società, in quanto non rinunciassero espressamente a far uso di questo diritto. La prima Assemblea avendo deciso di non entrare nel merito di tale proposta di revisione, come del resto in quello di tutte le altre che le erano state presentate, la delegazione argentina si ritirò. La prima Commissione della seconda Assemblea avrebbe dovuto respingere puramente e semplicemente la proposta argentina, ma la relativa discussione finì, ad iniziativa della delegazione svizzera, ripresa. L'idea fondamentale della proposta stessa, cioè l'universalità della Società delle Nazioni, corrisponde ad un postulato della Svizzera e doveva quindi essere da questa sostenuta. Nella sua forma, la proposta era certo inaccettabile, poichè la Società delle Nazioni non può costringere gli Stati a lasciarsi trattare come Membri nè a ricusare siffatta qualità; è del resto sommamente dubbio che la situazione degli Stati più importanti rimasti fuori della Società avrebbe potuto essere regolarizzata comeocchessia coll'accettazione invariata dell'emendamento argentino.

Nella sua seduta del 4 ottobre 1921 l'Assemblea ha aderito alle conclusioni del rapporto della prima Commissione, che suonavano al riguardo come segue:

«La Commissione è spiacente di dichiarare che
«— malgrado la possibilità di rimediare con delle modificazioni di testo a parecchi inconvenienti della
«proposta argentina, nell'attesa che si possa accettare il principio in essa contenuto e vista la rinere-
«scevole assenza della delegazione della Repubblica
«argentina — conviene, a suo avviso, aggiornare ogni
«decisione sull'emendamento in parola».

La seconda risoluzione dell'Assemblea concerne il rapporto dei piccolissimi Stati colla Società delle Nazioni. La Svizzera, che si è assunta la protezione degli interessi del principato di Lichtenstein, aveva domandato nella prima Assemblea che si studiasse la questione del modo in cui si potesse estendere il beneficio dei vantaggi di cui fruiscono i Membri ordinari agli Stati sovrani i quali, a

causa dell'esiguità del loro territorio, non sono ammessi nella Società delle Nazioni.

Nel suo rapporto al Consiglio e all'Assemblea, la Commissione degli emendamenti, a cui la Svizzera aveva pure presentato delle proposte, indicò vari procedimenti atti a permettere a codesti piccoli Stati di partecipare alla Società delle Nazioni, o quanto meno di farvisi rappresentare da Membri ordinari. La Commissione e l'Assemblea si persuasero da ultimo che il problema da risolvere era di natura così singolare da non potersi ritenere raccomandabile di dargli fin d'ora un'adequata soluzione generale, ma da richiedere piuttosto che si facessero ancora ulteriori esperienze.

L'Assemblea diede soltanto la sua approvazione al rapporto commissionale, la cui conclusione su questo punto è la seguente:

«Per quanto concerne gli Stati sovrani che a causa dell'esiguità del loro territorio non possono aspirare alla qualità di Membri ordinari della Società delle Nazioni, ancorchè desiderino di trarre vantaggio, sotto moltissimi riguardi, dalle istituzioni della Società stessa;

«Vista la difficoltà di stabilire anticipatamente le condizioni d'ammissione di codesti Stati, le cui diverse situazioni potrebbero necessitare delle condizioni diverse;

«Vista la possibilità di associare fin d'ora in larga misura gli Stati interessati ai lavori dell'Assemblea — senza conferir loro la qualità di Membri;

«La Commissione ritiene preferibile di aspettare i risultati dell'esperienza di questa collaborazione prima di esprimere un parere sulle condizioni di ammissione;

«La Commissione propone quindi all'Assemblea di prendere atto di tale conclusione».



Alla prima Assemblea il Canada aveva proposto di sopprimere la molto dibattuta disposizione dell'art. 10, secondo la quale i Membri si obbligano reciprocamente a *rispettare* ed a *mantenere* contro ogni aggressione esteriore l'*integrità*

territoriale e l'indipendenza politica di tutti i Membri della Società. E' segnatamente a questo articolo che il Presidente Wilson deve di non aver potuto ottenere dal Senato americano la ratifica del Patto della Società delle Nazioni, e pertanto eziandio del Trattato di Pace. Anche nella Svizzera la disposizione in parola fu combattuta così dai fautori come dagli avversari della nostra entrata nella Società.

La Commissione degli emendamenti si è pronunciata per il mantenimento dell'art. 10, ma reputò doversi, con una interpretazione autentica, tener conto delle critiche suscitate dall'incertezza che regna circa la portata reale di questo articolo in confronto degli altri. E invero non sarebbe stato facile di risolversi ad abbandonare una disposizione così naturale per una Società delle Nazioni, come quella che consiste nell'imporre a' suoi Membri l'obbligo reciproco di riconoscere la ripartizione territoriale qual'è stabilita. La diffidenza suscitata dall'art. 10 non è diretta tanto contro codesto riconoscimento, quanto contro la garanzia che vi si connette e le conseguenze che ne derivano. Nel suo progetto di dichiarazione interpretativa la Commissione degli emendamenti si è posta al medesimo punto di vista da cui era partito in argomento il Consiglio Federale nel suo messaggio del 4 agosto 1919. La garanzia non va dunque oltre la solidarietà dei Membri stabilita nelle altre disposizioni del Patto. La mutua assistenza che si devono i Membri entro i limiti dell'art. 16 non è garantita in ogni caso di modificazioni territoriali, ma solo quando una guerra venga dichiarata in urto alle disposizioni degli art. 12 a 17. In siffatta eventualità la Svizzera rimane sempre al beneficio della situazione speciale che le è fatta dalla sua neutralità. Essa avrebbe quindi benissimo potuto accettare l'interpretazione proposta dalla Commissione degli emendamenti.

Ma durante le deliberazioni della prima Commissione si emisero opinioni giuridiche così diverse che non si sarebbe potuto farsi un concetto chiaro e preciso delle conseguenze di un'eventuale soppressione dell'art. 10; motivo per cui la Commissione propose e l'Assemblea adottò, il 4 ottobre 1921, la seguente risoluzione:

«L'Assemblea,

«Vista la proposta presentata dalla delegazione
«del Canada di soppressione pura e semplice dell'arti-
«colo 10 del Patto;

«Considerando la grande divergenza di opinioni
«che si è manifestata circa la portata giuridica di
«detto articolo e dei suoi rapporti con gli altri arti-
«coli del Patto, specie con gli art. 12 a 17;

«Considerando anche l'importanza degli argo-
«menti giuridici e politici invocati pro e contro la
«soppressione dell'art. 10;

«Rimanda alla prossima sessione la continua-
«zione dell'esame della summentovata proposta e la
«decisione sulla stessa, e raccomanda di statuire al
«riguardo prima che su ogni altro emendamento».

Già nella prima sessione dell'Assemblea, la Norvegia e la Svezia avevano formulato delle proposte essenzialmente identiche, tendenti a che per ogni due Membri della Società delle Nazioni si nominassero delle *Commissioni permanenti d'arbitrato e di conciliazione* composte in numero eguale delle Parti in conflitto e destinate a provocare — prima di ogni mediazione del Consiglio — un'intesa amichevole fra le Parti stesse. L'organizzazione di queste Commissioni sarebbe stata regolata negli art. 12 e 15, e in un Annesso al Patto. L'idea a cui s'ispirano tali proposte si accosta di molto ai suggerimenti che la Svizzera aveva già esposti nel medesimo scopo alla Conferenza della Pace, nonchè ai principii sviluppati dal Consiglio Federale nel suo rapporto 11 dicembre 1919 sui trattati internazionali d'arbitrato.

La Commissione degli emendamenti fu però d'avviso che la costituzione e continuazione di così numerose Commissioni di conciliazione incontrerebbe delle difficoltà, che l'organizzazione della Società delle Nazioni verrebbe ad esserne complicata, e che il giusto principio a base delle proposte in discorso potrebbe benissimo venire attuato nell'ambito dell'art. 15 senza che occorra far luogo ad un emendamento del Patto.

Accogliendo la proposta della sua prima Commissione, l'Assemblea adottò, il 4 ottobre 1921, la seguente risoluzione:

« L'Assemblea,

« Dopo aver preso in considerazione gli emenda-
« menti agli art. 12 e 15 del Patto, proposte dai Go-
« verni norvegese e svedese, tendenti ad introdurre

« per i Membri l'obbligo di costituire delle Commis-
 « sioni d'arbitrato e di conciliazione in guisa che ce
 « ne sia una per ogni Stato per l'esame dei conflitti
 « fra questo Membro e ciascuno degli altri,

« risolve:

« 1° di non ammettere gli emendamenti agli ar-
 « ticoli 12 e 15 proposti dai Governi norvegese e sve-
 « dese;

« 2° di approvare la procedura di conciliazione in
 « conformità dello spirito del Patto;

« 3° d'invitare il Consiglio a nominare una Com-
 « missione incaricata di studiare la procedura di con-
 « ciliazione enunciata nelle proposte dei Governi norve-
 « gese e svedese in vista dell'elaborazione di un re-
 « golamento al riguardo. Codesta Commissione ras-
 « segnerà il suo rapporto al Consiglio abbastanza
 « in tempo perchè possa presentare le sue conclusioni
 « alla prossima sessione dell'Assemblea».

L'oggetto più importante rimandato alla prossima As-
 semblea concerne l'art. 18 del Patto (*Registrazione dei trattati*).

Giusta una risoluzione della prima Assemblea, il Con-
 siglio aveva nominato una Commissione incaricata di stu-
 diare la portata dell'art. 18, lo stesso venendo in diverso
 modo interpretato ed i Membri non essendo purtroppo tutti
 ugualmente disposti a registrare i loro trattati presso il
 Segretariato generale.

Questa Commissione presentò al Consiglio ed all'As-
 semblea un rapporto le cui conclusioni dovevano sollevare
 una forte opposizione. La Commissione proponeva infatti
 di rinunciare alla sanzione dell'art. 18, ossia di abbandonare
 la clausola secondo cui nessun trattato sarà obbligatorio
 finchè non sia registrato. Adottato questo punto di vista,
 si sarebbe sacrificata una disposizione essenziale del Patto,
 la quale agli occhi della pubblica opinione appare a buon
 diritto come un grande e radicale progresso ed è di un'ef-
 ficacia assoluta perchè subentra automaticamente la san-
 zione di cui dianzi, ossia la non obbligatorietà dei trattati
 segreti.

La prima Commissione della seconda Assemblea, dove la delegazione svizzera sostenne recisamente il mantenimento dell'attuale art. 18, condivise in sostanza la stessa opinione. Si studiò di dare all'art. 18 una nuova e più precisa redazione. Venne conservata la sanzione della non obbligatorietà; ma se la registrazione si effettuasse nei tre mesi susseguenti alla conclusione definitiva del trattato, quest'ultimo avrebbe forza esecutoria con effetto retroattivo al giorno della sua conclusione. Dovevano essere esentati dalla registrazione gli accordi meramente tecnici od amministrativi che non toccano alle relazioni politiche internazionali, nonché gli accordi di carattere meramente tecnico destinati a precisare o ad attuare dei trattati già registrati. All'Assemblea doveva spettare la competenza di adottare con voto unanime un regolamento sull'applicazione dell'art. 18.

Questa competenza non sfuggirebbe, nella sua generalità, a tutte le critiche; così pure, le eccezioni all'obbligo della registrazione. D'altro lato, una troppo ristretta interpretazione dell'art. 18 avrebbe per conseguenza che sarebbe molto incompiutamente osservato e perderebbe della sua autorità morale.

Vista l'importanza dell'oggetto su cui non erasi ancora formata nell'Assemblea un'opinione sostanzialmente unanime, l'Assemblea votò il 5 ottobre 1921 la seguente risoluzione:

« L'Assemblea, prendendo atto della proposta
 « contenuta nel rapporto della prima Commissione
 « circa l'emendamento all'art. 18, risolve di riman-
 « dare l'ulteriore trattazione di questo emendamento
 « alla prossima Assemblea ».



Pochi furono i progetti di emendamento scartati senza che siasi vagliata la possibilità di riprenderne l'esame in un'epoca ulteriore.

La proposta fatta dagli Stati scandinavi alla prima Assemblea, secondo cui questa avrebbe dovuto riunirsi ogni anno ad epoca stabilita e in qualunque tempo ad istanza d'un certo numero di Membri, venne abbandonata coll'assenso dei suoi autori. Essa fu pienamente attuata nel merito dal Regolamento interno discusso e votato dalla prima As-

semblea. Non sarebbe in ogni caso opportuno d'innestare sul Patto delle disposizioni particolari la cui eventuale modificazione non mancherebbe di suscitare più tardi molteplici inconvenienti. Una volta adottato il Regolamento interno, l'Assemblea non avrebbe più dipeso dal Consiglio per ciò che riguarda la sua convocazione.

Due proposte di emendamento relative all'art. 5 (*Unità e Maggioranza*) furono pure ritirate dai loro autori. Una proposta della Columbia tendeva a far stabilire la regola secondo cui una maggioranza dei due terzi sarebbe sufficiente per le decisioni dell'Assemblea destinate allo sviluppo pratico delle prescrizioni e dei principii contenuti nel Patto. Serie difficoltà avrebbero potuto sorgere allorchè si fosse trattato di precisare i limiti entro i quali codesta regola avrebbe dovuto essere applicata. Un altro emendamento, proposto dai Paesi Bassi, mirava a consacrare in termini non espliciti il principio secondo il quale le modificazioni del Regolamento interno potrebbero essere decise a semplice maggioranza di voti. Parve alla prima Commissione che questo principio fosse stato bastevolmente riconosciuto con la pratica seguita dalla prima Assemblea.

Una terza proposta d'emendamento, che fu parimenti respinta, proveniva dai tre Stati scandinavi e rifletteva lo art. 13 (vedi più sopra pag. 15). Il 2° capoverso di questo articolo enumera le specie di conflitti che sono suscettibili in generale di una *soluzione arbitrata*. I Governi danese, norvegese e svedese proponevano di sopprimere le parole «in genere», al fine di rendere più assoluto e più preciso l'obbligo di ricorrere all'arbitrato nei conflitti contemplati dall'art. 13. Se lo scopo di codesto emendamento fosse stato quello di creare un vero obbligo di ricorrere all'arbitrato, si sarebbe incontrata la medesima opposizione che aveva impedito alla prima Assemblea di dotare la Corte internazionale permanente di giustizia d'una giurisdizione obbligatoria generale. Se per converso tale non era l'obiettivo dell'emendamento, anche la soppressione delle parole «in genere» non avrebbe modificato per nulla l'attuale stato di cose. Ne sarebbe risultata tutt'al più un'incertezza circa la portata reale dell'articolo e non si sarebbe fatto che accrescere il divario fra ciò che l'art. 13 sembra significare e ciò ch'esso significa realmente in diritto. Finchè non sia politicamente possibile di procedere ad una revisione la quale permetta di estendere la giurisdizione obbligatoria a tutti

i conflitti giuridici o ad alcuni fra essi, il regime instaurato dall'art. 36 dello Statuto della Corte internazionale permanente di giustizia risp. dal cosiddetto Protocollo facoltativo — a cui la Svizzera ha già con 13 altri Stati aderito — sarà l'unico mezzo opportuno d'introdurre il principio della giurisdizione obbligatoria nella Società delle Nazioni.

L'Assemblea adottò il 4 ottobre 1921 la seguente risoluzione:

« L'Assemblea approva il rapporto della prima
« Commissione sugli emendamenti all'art. 13 del
« Patto, proposti dai Governi danese, norvegese e
« svedese e risolve di non ammetterli.

IV. Le risoluzioni di emendamenti al Patto dal punto di vista del diritto pubblico.

Gli emendamenti e le aggiunte al Patto adottati dalla Assemblea formano l'oggetto di 14 diverse risoluzioni che possono essere firmate o ratificate separatamente. Tuttavia, le molteplici o parallele modificazioni e aggiunte all'art. 6, risp. agli art. 12, 13 e 15, risp. all'art. 16, risp. all'art. 26, sono così strettamente connesse fra loro che l'entrata in vigore delle une nel caso di simultaneo rigetto delle altre susciterebbe opposizioni e disuguaglianze vivamente deplorabili. Non converrebbe in ispecie di ammettere l'emendamento all'art. 6 (riparto delle spese) soltanto in parte, per modo che in luogo e vece della scala dell'Unione postale universale si dichiarasse fare norma una nuova scala a stabilirsi dall'Assemblea, senza approvare in pari tempo la nuova classificazione da quest'ultima istituita. Un tal modo di procedere avrebbe per effetto di creare una inerescevole lacuna nell'ordinamento della Società delle Nazioni e di privare le finanze di quest'ultima d'una base sicura.

Come fu già rilevato più sopra, il Consiglio Federale reputa che le proposte di emendamento non sono solamente accettabili ma atte eziandio a migliorare se non fondamentalmente almeno sensibilmente il Patto. Per i motivi e le considerazioni che precedono, il Consiglio Federale propone all'Assemblea Federale di accettare detti emendamenti in blocco. Perciò esso ritenne di doverli riunire in un solo e medesimo decreto federale, la qual cosa non impedisco peraltro alle Camere di assumere in confronto di ciascuno degli emendamenti un diverso atteggiamento.

Se fosse da presumere che taluni di detti emendamenti sollevaranno nel popolo opposizione ed altri no, tornerebbe opportuno di ripartirli per gruppi e di farne l'oggetto di separati decreti federali, affinchè il referendum non venga eventualmente diretto contro l'insieme degli emendamenti stessi. In tal caso i quattordici punti formanti oggetto di revisione avrebbero dovuto essere ripartiti senz'altro in cinque gruppi, secondo gli art. 4, 6, 12-15, 16 e 26 a cui si riferiscono. Non essendosi però manifestata opposizione di sorta contro nessuna delle revisioni, non sarebbe neppure giustificato di emanare decreti federali separati.

Qualora l'uno o l'altro degli emendamenti non raccogliesse il numero voluto di ratifiche e non entrasse quindi in vigore, si rimarrebbe per ciò che riguarda i punti ad esso relativi allo stato anteriore delle cose, e le Autorità federali non avrebbero più da occuparsi della questione.

Se contro l'annesso decreto federale si domandasse il referendum ed il decreto medesimo venisse nella votazione popolare, respinto, gli emendamenti non sarebbero ratificati. Ma in nessun caso il Consiglio Federale potrebbe trarre da un eventuale rigetto del decreto nella votazione popolare la conclusione che la Svizzera dovrebbe valersi del suo diritto di recesso dalla Società qualora gli emendamenti da essa non ratificati entrassero nondimeno in vigore. La decisione sul quesito se la Svizzera debba in tal caso ritirarsi dalla Società dovrebbe essere presa, in una procedura speciale, giusta l'art. 121 della costituzione federale.

Sulla scorta delle premesse considerazioni, noi vi proponiamo di adottare il Progetto di decreto federale annesso al presente Messaggio.

Gradite, On. Signori Presidente e Consiglieri, i sensi del nostro più alto ossequio.

Berna, 4 gennaio 1922.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Dr. HAAB.

Il Cancelliere della Confederazione:

STEIGER.

**Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea Federale concernente gli emendamenti al
Patto della Società delle Nazioni. (Del 4 gennaio 1922.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1922
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1543
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1922
Date	
Data	
Seite	245-281
Page	
Pagina	
Ref. No	10 147 626

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.