

ITALO GARZIA

*Tra neutralità e sicurezza collettiva:
la Svizzera di fronte alla nascita della Società delle Nazioni*

Abstract: *The idea of creating an international organization which could contribute to build peace and security in the years following the World War I induced Switzerland to play an active part in the constitution of what would become the League of Nations, although this contrasted with the condition of “permanent neutrality” of the country. This caused a general political discussion about the possible compatibility between Swiss international status and the duties and needs required by the statute of the future Organization. The difficulties the Swiss Government had to face in order to accomplish this task were hard and many and required determination, but at the end the efforts were successful: the principle that “collective security” and “permanent neutrality” were not incompatible was widely accepted. But this fact was to represent an element of internal weakness in the constitution of this international organization, made even worse by the decision of the United States not to join in.*

Keywords: Swiss foreign policy; Swiss permanent neutrality; League of Nations; Paris Peace Conference.

Non lontano dal centro di Ginevra, all'interno di un ampio parco, sorge un edificio dalle linee classiche e severe; la sua costruzione è iniziata nel settembre del 1929 sulla base di un progetto elaborato da cinque architetti – uno svizzero, due francesi, uno italiano ed uno ungherese – ed è occupato attualmente dagli uffici europei dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma fino al 1946, fino a quando, cioè, è rimasta in vita, ha ospitato la sede centrale della Società delle Nazioni. Prima di trovare qui, nel 1938, la sua sistemazione definitiva, quest'ultimo organismo era stato temporaneamente allocato, sempre a Ginevra, in un edificio che aveva preso il suo nome dal presidente degli Stati Uniti, Woodrow Wilson: il Palais Wilson, per l'appunto.

Tanto quest'ultima circostanza, quanto quella che la Lega delle Nazioni trovasse la sua sede ufficiale alla vigilia di un nuovo conflitto generale, quando era trascorso solo poco più di un ventennio dalla conclusione di una guerra che per ben quattro anni aveva insanguinato l'Europa, avevano certamente qualcosa al tempo stesso di paradossale e di drammatico. Il paradosso stava principalmente nel fatto che Wilson – il quale, pure, era

stato il più accanito propugnatore della necessità di sostituire alla logica di potenza meccanismi di “sicurezza collettiva” che fossero in grado di bandire l’uso della forza come strumento per la risoluzione delle controversie internazionali – non era tuttavia riuscito a convincere i suoi connazionali della bontà delle sue idee, con il risultato che degli Stati Uniti si erano tenuti ben lontani da qualsiasi forma di collaborazione con un organismo che pure, come si è detto, il loro presidente aveva con caparbietà immaginato e voluto. L’elemento drammatico era invece rappresentato dal palpabile contrasto, divenuto ormai evidente, tra la monumentalità della sua nuova sede e l’assoluta inerzia con la quale la Società delle Nazioni stava assistendo a una dinamica diretta a portare inesorabilmente verso una nuova guerra; sicché il fiammante edificio, lungi dal rappresentare il trionfo della sicurezza internazionale sulla logica di potenza finì con il trasformarsi, solo qualche mese dopo la sua inaugurazione, in una sorta di monumento funebre eretto a ricordo di questa nobile ma irrealistica aspirazione.

Prima, tuttavia, che quello che è divenuto adesso il Palais des Nations si trasformasse in un monumento funebre, l’idea che aveva indotto alla sua costruzione aveva goduto di un enorme credito: la guerra conclusasi nel novembre del 1918 aveva provocato danni materiali e morali enormi, e la prospettiva di trovare una strada che impedisse il ripetersi di un tale dramma aveva colpito la fantasia e le speranze di milioni e milioni di uomini e donne desiderosi di ritornare ad una vita “normale”. Woodrow Wilson era apparso come colui che sarebbe stato in grado di dare sostanza ad un tale percorso: le sue idee di “*open diplomacy*”, di sicurezza e di democrazia internazionali possedevano innegabilmente una forte capacità di suggestione e furono quindi adottate con entusiasmo da consistenti settori dell’opinione pubblica europea, tanto nel campo dei vincitori, tanto in quello dei vinti.

Anche la Svizzera, che non apparteneva né all’uno né all’altro di questi campi, mostrò un precoce e crescente interesse verso ciò che sarebbe accaduto alla fine della guerra, prevedendo che quella sarebbe stata l’occasione nella quale si sarebbe posto il problema di costruire, come si affermava in un rapporto trasmesso all’inizio di ottobre del 1917 dal dipartimento politico al consiglio federale elvetico, un “nuovo ordine

Tra neutralità e sicurezza collettiva

dell'umanità".¹ Un pronostico, questo, certamente in anticipo sui tempi, se solo si pensa che solo nel gennaio dell'anno successivo Wilson avrebbe enunciato, con i suoi Quattordici Punti, i principi generali sulla base dei quali riteneva si sarebbe dovuto edificare una nuova società internazionale alla fine della guerra. Ma gli autori del documento che si è appena menzionato andavano ben oltre questa previsione di ordine generale: immaginando che la conferenza che sarebbe seguita alla conclusione del conflitto in atto avrebbe avuto gli stessi caratteri del congresso di Vienna che poco più di un secolo prima aveva radicalmente ridisegnato la carta politica d'Europa dopo il crollo della Francia napoleonica, proponevano, infatti, con decisione che anche la Svizzera avanzasse dinanzi a quell'assise «un certo numero di desideri e richieste» che andavano rivolte tanto ai paesi che avevano preso parte al conflitto, quanto a quelli che erano rimasti neutrali. Entro questo scenario – s'insisteva, anzi – era necessario predisporre «un programma ben definito comprendente le principali questioni di ordine *politico, economico e sociale* che si sarebbero potute porre [...] al momento della definizione della pace». A tale riguardo, si sottolineava la necessità di rivedere gli accordi relativi alla neutralizzazione della Savoia del Nord, si poneva il problema della navigazione fluviale e, su di un piano molto più generale, un'attenta disamina delle «questioni relative al diritto internazionale, alle sanzioni necessarie per evitare il ripetersi di una guerra simile a quella alla quale si stava assistendo, il regime futuro dei paesi in vista del mantenimento della pace e tutti quegli altri problemi di ordine giuridico rispetto alla cui soluzione la Svizzera [aveva] un interesse evidente».²

Già da queste scarse citazioni si può facilmente comprendere come a Berna si nutrissero grandi aspettative riguardo a ciò che sarebbe accaduto dopo la guerra: la dimensione e l'intensità del dramma che si stava consumando imponevano, del resto, la ricerca di una pace che non fosse semplicemente l'imposizione, da parte dei vincitori a danno dei vinti, di condizioni più o meno pesanti, ma una profonda modificazione delle norme e dei comportamenti che, fino a quel momento, avevano regolato i rapporti tra gli

¹ Cfr. *Conseil Fédéral, Procès-verbal de la séance du 4 octobre 1917*, in *Documents Diplomatiques Suisses* (d'ora in poi DDS), 1848-1945, publiés sous le patronage de la Société générale suisse d'histoire avec le concours des ARCHIVES FÉDÉRALES et l'aide du FONDS NATIONAL SUISSE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, Benteli Verlag, Berne, vol. 6, 1914-1918, doc. 345, p. 604.

² *Ibid.*, pp. 604 ss.

Stati, ed entro questa logica anche la Svizzera avrebbe potuto ed anzi dovuto recitare la sua parte. Ulteriori testimonianze lasciano chiaramente intendere come questa idea acquistasse caratteri sempre più definiti con il passare dei mesi: il 28 dicembre di quello stesso 1917 Gustave Ador, capo del dipartimento politico elvetico, presentò dinanzi al consiglio federale un documento estremamente dettagliato, contenente tutte le rivendicazioni che il suo paese avrebbe dovuto avanzare in occasione della conferenza della pace, distinguendole tra questioni che riguardavano i rapporti della Svizzera con le altre nazioni ed i problemi che toccavano la politica interna del paese, ma che avevano comunque anche una rilevanza internazionale (naturalizzazione degli stranieri, emigrazione, ecc.). Ancora una volta si accennava alle questioni specifiche già sollevate nell'ottobre precedente, ma un riferimento specifico all'“arbitrato internazionale” e alla “revisione del diritto di guerra” era indicativo di una visione della realtà internazionale nella quale la soluzione di problemi particolari e di ordine assai generale doveva ugualmente contribuire a costruire un mondo più giusto.³

Con il passare del tempo e dopo che Wilson ebbe enunciato i suoi Quattordici Punti, il binario lungo il quale l'azione internazionale di Berna intendeva muoversi divenne sempre più chiaro e definito. Il 4 maggio del 1918 il consiglio federale elvetico decise di nominare una commissione che fu incaricata di avanzare proposte miranti a rivedere il *Droit des Gens*,⁴ e della quale – consolidando una prassi che avrebbe trovato conferma anche in futuro – fecero parte al tempo stesso esponenti del mondo politico e di quello accademico. I risultati del lavoro di questa commissione furono pronti agli inizi di novembre di quello stesso anno e portarono alla stesura di un documento che costituì la prima presa di posizione sufficientemente organica della Svizzera rispetto alle idee di sicurezza collettiva che giungevano dagli Stati Uniti. La prima questione sulla quale s'insisteva nel documento⁵ riguardava la necessità che anche i paesi che non avevano preso parte alla guerra potessero contribuire alla «regolarizzazione delle questioni di interesse generale, in particolare per quanto concerne[va] la creazione di

³ Cfr. G. ADOR, *Conseil Fédéral, Proposition du Chef du Département politique*, 28 décembre 1917, in DDS, vol. 6, doc. 373, principalmente pp. 659-61.

⁴ Cfr. *Conseil Fédéral, Procès-verbal de la séance du 4 mai 1918*, in DDS, vol. 6, doc. 418, pp. 726 ss.

⁵ Cfr. *Résolutions votées par la Commission pour la Réorganisation du Droit des Gens*, 7-8 novembre 1918, in DDS, vol. 6, doc. 467, pp. 826-30.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

una Società delle Nazioni», le cui basi – si sosteneva ancora – dovevano essere gettate nel corso di una conferenza da tenersi contemporaneamente ai negoziati di pace con i paesi sconfitti. Quanto, poi, al merito delle molte questioni connesse alla necessità di costruire per il futuro una pace che fosse generale e stabile, si può, in estrema sintesi, affermare che si pensava a un organismo che avesse carattere “universale”, che poggiasse su di una struttura anche “formale” e che utilizzasse soprattutto lo strumento dell’“arbitrato” per risolvere tutte quelle controversie tra gli Stati che potessero portare all’esplosione di un conflitto.

Dopo alcune ottimistiche notizie giunte da Roma, le quali accennavano alla possibilità che la conferenza della pace potesse tenersi in Svizzera, e che davano, anzi, quasi per certo che lo stesso Wilson avesse indicato Ginevra come la città più idonea a divenirne la sede,⁶ fu il ministro a Parigi, Alphonse Dunant, a gettare molta acqua sul fuoco, comunicando, il 14 novembre, che diveniva sempre più certo che quell’assise si sarebbe tenuta a Versailles e che il problema della partecipazione ai suoi lavori dei neutrali era da considerarsi semplicemente “aperta”. Egli aggiunse anche che, contrariamente a quanto si era previsto a Berna, il tema relativo alla costruzione della Società delle Nazioni sarebbe stato affrontato insieme agli altri problemi sul tavolo della pace; proprio a ragione di ciò, Dunant giungeva, tuttavia, ad una conclusione venata di ottimismo, sostenendo che, entro questo quadro, assai difficilmente i vincitori avrebbero potuto escludere i paesi neutrali dalla conferenza. Questo, però, a condizione che si rimanesse vigili e si fosse in grado di mettere a punto un programma molto preciso di rivendicazioni da avanzare al momento opportuno e di stabilire un proficuo contatto con gli altri neutrali al fine evidente di dare forza alla posizione di Berna.⁷

Con qualche probabilità, il campanello di allarme suonato da Dunant contribuì a far assumere al governo svizzero un’iniziativa, questa volta di carattere formale: il 20 novembre del 1918 – poco più di una settimana, quindi, da quando era stato firmato l’armistizio di Compiègne – i rappresentanti a Parigi, Roma, Londra e Washington

⁶ Cfr. *Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière au Chef du Département politique, F. Calonder, 13 novembre 1918*, in DDS, vol. 7a, 1918-1919, doc. 9, p.10.

⁷ Cfr. *Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant au Chef du Département politique, F. Calonder, 14 novembre 1918*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 11, pp. 14 ss.

ebbero l'incarico di trasmettere ai governi dei paesi presso i quali erano accreditati una nota con la quale si chiedeva ufficialmente che una delegazione della confederazione prendesse parte ai negoziati di pace. Questa richiesta – si sosteneva con forza – costituiva al tempo stesso un “dovere” e un “diritto” per la Svizzera, dovendosi a Versailles discutere questioni alle quali essa era “direttamente interessata”; e tra di esse vi era certamente la possibilità che in quella sede si fissassero i principi generali di un “diritto internazionale futuro”. Soprattutto su quest'ultimo punto si poneva molta enfasi, facendo presente che “il popolo svizzero” non avrebbe potuto comprendere che a tale risultato si potesse giungere senza la collaborazione del suo governo.⁸

Una tale iniziativa si collocava entro un quadro che, come si è visto, appariva ancora estremamente interlocutorio, ma non escludeva certamente qualche previsione di carattere positivo. Rispondendo il 20 novembre a Dunant, il responsabile del dipartimento politico, Félix Calonder, si dichiarò fiducioso circa la possibilità che, se non proprio l'insieme dei lavori della pace, per lo meno qualche “conferenza speciale”, potesse avere luogo a Ginevra e, manifestando uguale ottimismo, scrisse che «la partecipazione dei neutrali alla conferenza non poteva essere messa in dubbio»; l'unico problema consisteva, a suo dire, nel prevedere in quale fase del suo svolgimento ciò sarebbe accaduto. Quest'ultima affermazione nasceva dalla previsione già manifestatasi qualche tempo prima – e che è già stata messa in evidenza – che le decisioni relative alla pace sarebbero state assunte in due differenti conferenze, una destinata a regolare i rapporti tra vincitori e vinti, l'altra a discutere temi di ordine assai più generale, tra i quali Calonder indicava, tra quelli che stavano maggiormente a cuore al suo paese, la Lega delle Nazioni, la libertà dei mari, della navigazione interna e di commercio.⁹

Il momento di una verifica puntuale di tutte queste previsioni, auspici e progetti giunse poco dopo l'apertura, nel gennaio del 1919, della conferenza della pace di Parigi; dimostrando in maniera tangibile l'interesse che il suo paese nutriva per le decisioni che lì sarebbero state prese, fu lo stesso presidente della Confederazione Elvetica a recarsi

⁸ *La Division des Affaires étrangères du Département politique Aux Légations de Suisse à Paris, Rome, Londres et Washington, 20 novembre 1918*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 24, pp. 36 ss.

⁹ *Le Chef du Département politique F. Calonder au Ministre de Suisse à Paris A. Dunant, 20 novembre 1918*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 23, principalmente p. 35.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

nella capitale francese, dove ebbe numerosi colloqui con molti degli uomini di stato che avrebbero svolto un ruolo di primissimo piano nei mesi successivi sulla scena della conferenza. Un resoconto, per quanto sommario, degli incontri avuti da Ador – che nella raccolta ufficiale dei *Documenti Diplomatici* occupa più di venti pagine – porterebbe certamente molto lontano; è inevitabile, pertanto, offrirne soltanto una rapida sintesi, cercando principalmente di comprendere in quale misura le idee che si nutrivano a Berna circa la futura evoluzione del sistema internazionale trovassero un'accoglienza positiva tra coloro cui era riservato il compito di stabilire i termini della futura pace.

Occorre, innanzi tutto, dire che l'accoglienza riservata ad Ador dai suoi interlocutori fu delle più amichevoli, se non addirittura cordiali, e che anche gli elogi rivolti alla politica seguita dalla Svizzera durante la guerra non furono da meno; ma occorre anche fare presente che l'uomo di stato elvetico si mosse nella capitale francese con estrema abilità, cercando di utilizzare con i suoi interlocutori tutti quegli argomenti che sapeva bene li avrebbero ben predisposti verso il proprio paese: per fare solo un esempio, tanto con il primo ministro britannico Lloyd George, quanto con Wilson, Ador fece presente che la Svizzera già di per sé era una «Società delle Nazioni in piccolo».¹⁰ Fermo restando il fatto che, praticamente, tutti gli uomini politici con i quali Ador ebbe modo di parlare si dichiararono più che favorevoli all'idea che il paese, che egli così autorevolmente rappresentava, entrasse a far parte della futura Società delle Nazioni – Clemenceau arrivò addirittura ad affermare che esso avrebbe avuto diritto ad un “posto d'onore” al suo interno – si pose il problema di come ciò sarebbe stato compatibile con la condizione di “neutralità permanente” nella quale si trovava il paese a seguito di una decisione solennemente adottata a livello internazionale in occasione del congresso di Vienna del 1815. Fu lo stesso Ador a sollevare la questione soprattutto in un *memorandum* inviato a Lloyd George il 23 gennaio e in occasione del colloquio avuto con il presidente degli Stati Uniti al quale si è già accennato. In entrambe queste occasioni, la linea di pensiero che sostenne fu quella di negare alcuna contraddizione tra l'una cosa e l'altra, ma sia da un punto di vista politico, sia da un punto di vista giuridico la materia qualche dubbio sicuramente lo poneva, soprattutto in tema di

¹⁰ *Mission à Paris de G. Ador, Président de la Confédération, 21-29 janvier 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 129, pp. 244 e 247.

sanzioni: qualora la Lega avesse deciso di imporre le proprie decisioni a un eventuale Stato aggressore ricorrendo all'uso della forza, in quale condizione si sarebbe, infatti, venuta a trovare Berna? L'organismo internazionale che s'intendeva costruire non aveva un carattere "pacifista", ma "politico" e, come tale, non aveva alla sua base un principio di "equidistanza", che della "neutralità" costituiva uno dei fondamenti. Ma né il *premier* britannico, né il presidente americano furono di questo avviso,¹¹ incoraggiando quindi Ador a proseguire sulla sua strada.

Sulla base di queste assicurazioni, il 25 gennaio fu trasmesso alla stampa francese ed elvetica un comunicato che dava notizia della presenza a Parigi del presidente della confederazione, motivata non da ragioni "ufficiali" – si sottolineava – ma dal semplice desiderio di "prendere contatto" con i capi di governo che in quel momento si trovavano nella capitale francese. Fornita questa prima informazione, si sottolineava, poi, la "situazione speciale" nella quale si trovava la Svizzera, geograficamente posta al centro dell'Europa, e come essa avesse lealmente rispettato l'impegno a conservare la propria "neutralità". Seguiva la richiesta di un'internazionalizzazione di quelle vie fluviali e ferroviarie che consentissero al paese un "libero accesso al mare", per concludere con l'auspicio che Berna potesse in una qualche misura prendere parte alla costruzione della Società delle Nazioni e, una volta che a ciò si fosse giunti, potesse a pieno titolo essere annoverata tra i suoi membri.¹²

Questo costituiva dunque il quadro dei principali obiettivi da raggiungere in occasione della conferenza della pace; solo un giorno dopo che essi erano stati pubblicamente enunciati, ebbe luogo, tuttavia, un colloquio nel corso del quale si dovette prendere atto del fatto che, con molta probabilità, le aspettative che si nutrivano circa lo spazio che la Svizzera avrebbe potuto occupare a Parigi dovevano essere sensibilmente ridimensionate. Interlocutore di Ador fu questa volta il colonnello House, certamente il più ascoltato collaboratore di Wilson. In un incontro durato circa venti minuti, House spiegò al suo interlocutore innanzi tutto che il problema relativo alla costruzione della Società delle Nazioni sarebbe stato affrontato insieme agli altri temi

¹¹ Cfr. *ibid.*, rispettivamente pp. 246 e 247.

¹² Cfr. *ibid.*, pp. 252 ss.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

che figuravano nell'agenda dei lavori della conferenza della pace, facendo poi presente che, solo nel momento in cui fosse stata già edificata, sarebbe stato consentito ai paesi neutrali, così come a quelli che avevano perso la guerra, di potervi aderire. Assicurò, comunque, che la Svizzera avrebbe potuto sottomettere «propri progetti e proprie osservazioni» alla commissione che era stata incaricata di studiare il problema.¹³ Poiché occorre ricordare che questa commissione, la cui presidenza – proprio per sottolinearne l'importanza al fine della definizione della futura pace – Wilson aveva voluta per sé, era già stata costituita e avrebbe iniziato i propri lavori il 3 febbraio, poco più di una settimana dopo il colloquio tra Ador ed House.

Unica consolazione per il presidente elvetico fu l'assicurazione, fornita da House, che egli avrebbe proposto a Wilson, a Clemenceau, a Lloyd George e al presidente del consiglio italiano, Orlando, che la Svizzera potesse avere a Parigi un proprio “rappresentante ufficioso”, al quale lui stesso avrebbe fornito le necessarie informazioni circa l'evolversi dei lavori della commissione, alla quale avrebbe anche potuto trasmettere eventuali “obiezioni e osservazioni” formulate dal governo svizzero.¹⁴ Date le idee che a Berna si erano nutrite sul ruolo che la Confederazione Elvetica avrebbe dovuto svolgere tanto nel processo di formazione della Lega, quanto nella sua futura attività ordinaria, le parole di House dovettero risultare particolarmente deludenti, e lasciarono ovviamente una traccia non indifferente nel bilancio che, il 29 gennaio, una volta tornato nel suo paese, Ador tracciò dei suoi colloqui parigini: egli sottolineò come tutti i suoi interlocutori avessero accettato l'idea che la “neutralità permanente” della Svizzera non era incompatibile con un suo impegno sul piano della sicurezza collettiva, ma dovette anche ammettere che «le grandi potenze avevano manifestato una tendenza a escludere i paesi di second'ordine dalle discussioni relative alla *Società delle Nazioni*». Dando, comunque, credito a quanto da ultimo affermato da House, sottolineò la necessità che alcuni «specialisti svizzeri prendessero parte alle conversazioni che molto attivamente si stavano svolgendo a Parigi tra i belligeranti».¹⁵

¹³ *Ibid.*, p. 258.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, pp. 261 ss.

Se in questo quadro tracciato da Ador si potevano individuare più ombre che luci, nel riferire il dicastero degli esteri elvetico quanto era accaduto a Parigi alle proprie rappresentanze all'estero i toni utilizzati furono ancora più scuri, fino a dover ammettere che, riguardo alla possibilità che la Svizzera potesse avere parte attiva nella costruzione della Società delle Nazioni, «non c'era da farsi troppe illusioni».¹⁶

Come mai, in così breve tempo, Berna aveva dovuto così drasticamente ridimensionare il ruolo che intendeva svolgere nell'edificazione di quel nuovo ordine internazionale che da più parti era stato invocato come rimedio al ripetersi di nuove tragedie come quella che si era appena conclusa? Se ciò era accaduto, lo si doveva non tanto ad una supposta scarsa considerazione nutrita dalle potenze vincitrici verso la diplomazia elvetica, ma per una ragione di ordine più generale, cioè per la maniera nella quale erano stati organizzati e si stavano svolgendo i lavori della pace. Nell'ultima fase della guerra ed anche alla vigilia dell'apertura della conferenza di Parigi, da più parti si era ritenuto che essa si sarebbe dovuta articolare in due differenti fasi: in un primo momento, si sarebbero dovute definire le condizioni di pace da imporre ai paesi sconfitti e, solo in un secondo momento, codificare tutte quelle nuove regole di convivenza tra i popoli – del cui rispetto la Società delle Nazioni sarebbe stata vigile garante – che fossero in grado, come si è appena detto, di allontanare il rischio di nuove guerre.

Com'è facile immaginare e come del resto era stato più volte ribadito, il governo elvetico intendeva prendere parte solo a quest'ultima fase dei lavori della pace, considerandosi fuori luogo la possibilità di entrare nel merito di questioni “politiche” che riguardavano esclusivamente i futuri rapporti tra i vincitori e i vinti. L'idea di procedere per differenti fasi era stata, però, presto abbandonata, facendosi, invece, velocemente strada l'idea che il patto della Società delle Nazioni non dovesse “seguire”, ma “precedere” la definizione delle condizioni di pace da imporre agli Imperi Centrali e ai loro alleati. A volere ciò fu soprattutto Wilson, per una ragione che si può definire di ordine tattico: sapendo bene quanto consistenti fossero le rivendicazioni che le potenze vincitrici contavano di avanzare nei confronti dei vinti e volendo, invece, gli Stati Uniti

¹⁶ *La Division des Affaires étrangères du Département politique aux Légations de Suisse, 30 janvier 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 147, p. 296.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

svolgere un ruolo di arbitro nelle questioni europee, il presidente americano riteneva che, una volta costruito un sistema di “sicurezza collettiva”, gli appetiti politici e territoriali dei paesi che avevano combattuto al fianco degli Stati Uniti si sarebbero necessariamente ridotti; insomma, pensava Wilson, perché questi ultimi avrebbero dovuto ricercare la propria “sicurezza” nazionale attraverso l’acquisizione di nuovi territori o condizioni di privilegio se la comunità internazionale nel suo insieme sarebbe stata garante dell’“integrità territoriale” e dell’“indipendenza politica” di tutte le nazioni?

Tutto questo toglieva, però, spazio alla diplomazia elvetica, confondendo i termini politici e quelli più nobilmente giuridico-istituzionali della futura pace. Di questo, nel resoconto inviato dalla divisione degli affari esteri alle rappresentanze all’estero sul quale si è da ultimo richiamata l’attenzione, si dava ampiamente conto, facendo tra l’altro presente che il presidente Ador, nel momento in cui aveva appreso che il cosiddetto *Covenant* della Società delle Nazioni avrebbe fatto parte dei trattati di pace e che, quindi, si era definitivamente accantonata l’idea della conferenza articolata in due differenti fasi, aveva affermato che «un tale metodo era inammissibile».¹⁷ Rimaneva – si faceva comunque presente nel medesimo rapporto – «una piccola porta aperta», costituita dalla disponibilità manifestata da House di fare da portavoce presso i Quattro Grandi delle rivendicazioni elvetiche, ed anche l’assicurazione che la Svizzera sarebbe potuta entrare a far parte della Lega conservando la sua condizione di paese neutrale.¹⁸

Entro questo quadro certamente non incoraggiante e, per molti versi, ancora poco chiaro, il governo elvetico decise di compiere un passo ufficiale, inviando l’11 febbraio alle potenze presenti a Parigi un *memorandum* nel quale si ribadiva la volontà del paese di entrare a far parte della Società delle Nazioni, ma si insisteva soprattutto sulla necessità che esso conservasse il suo stato di “neutralità permanente”, che – si spiegava nel documento – costituiva il cemento stesso dell’unità elvetica, basata sulla convivenza di popolazioni aventi lingue e culture diverse. A queste considerazioni riguardanti la politica interna, seguivano altre di politica internazionale, tutte dirette a dimostrare che

¹⁷ *Ibid.*, p. 295.

¹⁸ *Ibid.*, p. 296.

il mantenimento dello *status* di neutralità costituiva qualcosa di “prezioso” non solo per la Svizzera, ma anche per l’intera Europa.¹⁹

Solo qualche giorno dopo l’invio di questo memorandum, il processo di formazione della Lega compì un notevole passo in avanti: per il pomeriggio del 14 febbraio fu, infatti, convocata un’assemblea plenaria della conferenza della pace, nel corso della quale Wilson diede notizia dei risultati cui era pervenuta la commissione per la Società delle Nazioni da lui stesso presieduta; lo fece utilizzando un linguaggio particolarmente ispirato, insistendo soprattutto sul valore “morale” dell’istituzione internazionale che si intendeva costruire, ma non escludendo che essa avrebbe potuto utilizzare anche la “forza” per imporre le proprie decisioni. Nell’impossibilità di offrire, anche se in maniera estremamente sintetica, una panoramica dei temi toccati dal presidente americano – e che rimandavano alle principali disposizioni contenute nel progetto di *Covenant* messo a punto, dopo poco più di un mese di lavoro, dalla commissione – occorre, tuttavia, fare presente che fu resa nota, in quella occasione, la struttura istituzionale che si intendeva dare al nuovo organismo, articolata in un’“assemblea dei delegati”, in un “consiglio esecutivo” e in un “segretariato permanente”, e che gli strumenti dei quali la Lega si sarebbe dovuta servire per dirimere le eventuali controversie insorte all’interno della comunità internazionale sarebbero stati l’“arbitrato” e l’“inchiesta”.

Il progetto di *Covenant* illustrato da Wilson fu pubblicato quello stesso 14 febbraio dalla stampa francese e prontamente comunicato a Berna dalla rappresentanza diplomatica elvetica a Parigi;²⁰ già due giorni prima, tuttavia, il professor William Rappard, eminente esponente della comunità accademica svizzera, ma anche personalità assai ben inserita nel mondo diplomatico soprattutto statunitense, era stato in grado di fornire al riguardo qualche anticipazione. Aveva potuto farlo grazie ad un colloquio avuto con House, il quale gli aveva addirittura consentito, facendosi preventivamente promettere di non divulgarne il contenuto, di prendere materialmente visione del testo

¹⁹ Cfr. *Le Conseil fédéral aux Puissances représentées à la Conférence de la Paix, 8 février 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 177, pp. 352-54.

²⁰ Cfr. *Le Ministre de Suisse à Paris A. Dunant à la Division des Affaires étrangères du Département politique, 14 février 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 183, pp. 372-377.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

messo a punto fino a quel momento dalla commissione per la Società delle Nazioni. Rappard aveva così potuto comunicare al suo governo quale sarebbe stata la struttura di questa nuova istituzione internazionale ed anche che il suo organo più importante, il “consiglio esecutivo”, sarebbe stato composto dai rappresentanti delle sole cinque grandi potenze che avevano vinto la guerra. Per quanto riguardava poi la Svizzera, era molto probabile che essa – così come gli altri “Neutrali” – non avrebbe avuto la possibilità di entrare a far parte della Lega fin dal momento della sua fondazione. Rappard si soffermava ovviamente anche sulle altre disposizioni presenti nel testo mostratogli da House, giungendo alla conclusione che esso avrebbe prodotto una “grave delusione” in coloro che avevano scommesso sulla possibilità che esse fossero in grado di rappresentare qualcosa di davvero nuovo sulla scena internazionale, e che quello da lui esaminato era «un progetto infinitamente meno radicale» di quello elaborato su iniziativa del governo svizzero che, ad ogni buon fine, Rappard consegnò al suo interlocutore.²¹

In effetti, il disegno che era stato concepito a Berna era molto più ambizioso di quello che si stava discutendo nella capitale francese, toccando materie che non riguardavano soltanto i rapporti politici tra gli Stati, ma anche una serie di altre questioni considerate assai rilevanti; in linea generale, si può affermare che la sua intera impalcatura era finalizzata, su di un piano assai generale e con disposizioni estremamente puntuali, «ad assicurare il mantenimento della pace e lo sviluppo del diritto internazionale».²² Mi sembra che soprattutto quest’ultima espressione, utilizzata nella presentazione che del progetto fu fatta dinanzi al consiglio federale svizzero, fosse significativa di ciò che ci si aspettava dalla futura Lega: una profonda modificazione delle norme che avevano regolato fino a quel momento il sistema diplomatico internazionale, con l’assicurazione che in futuro sarebbe stato assicurato «il principio della *uguaglianza tra gli Stati*», un’uguaglianza che avrebbe poi dovuto consentire alla Svizzera – paese «tradizionalmente e costituzionalmente neutrale» – di ospitare sul

²¹ *Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique F. Calonder, 12 février 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 180, pp. 361-363.

²² *Conseil Fédéral, Procès-verbal de la séance du 11 février 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 178, p. 358.

proprio territorio la sede della futura organizzazione.²³ Un argomento, quindi, che si sarebbe potuto utilizzare per escludere la Confederazione Elvetica dalla Società delle Nazioni, era invece utilizzato per dare peso, in una prospettiva di tipo “universalistico”, alla sua posizione internazionale.

Ma, c'è da chiedersi, era questo il binario lungo il quale si stava muovendo la commissione per la Società delle Nazioni? A cogliere l'incolmabile distanza di orizzonte entro il quale si muovevano il progetto elvetico e quello che si stava discutendo all'interno della conferenza della pace, fu soprattutto il ministro di Svizzera a Londra, Gaston Carlin. Discutendo il 21 febbraio con *lord* Curzon, il quale reggeva il dicastero degli esteri in assenza del suo titolare, *lord* Balfour, egli mise in evidenza, con un linguaggio estremamente esplicito ed anche assai duro, che l'organismo le cui fondamenta si stavano gettando a Parigi altro non era che uno strumento del quale coloro che avevano vinto la guerra intendevano servirsi per imporre le proprie decisioni non solo ai paesi sconfitti, ma all'intera comunità internazionale:

«Con una franchezza che sfiora la brutalità – affermò tra l'altro – le cinque grandi potenze, gli Stati Uniti d'America, la Francia, la Gran Bretagna, il Giappone e l'Italia si attribuiscono la direzione della Lega, potendo ciascuna contare su di un rappresentante di un consiglio esecutivo formato da nove membri, tutti gli altri Stati del mondo [...] dovranno accontentarsi, tutti insieme, di quattro membri».²⁴

Le settimane che seguirono la presentazione da parte di Wilson del progetto elaborato dalla commissione per la Società delle Nazioni non registrarono alcuna novità nell'elaborazione del *Covenant*; e ciò per la semplice ragione che, a metà febbraio, il presidente americano lasciò Parigi per fare temporaneamente ritorno nel suo paese, dove intendeva verificare quali reazioni avessero prodotto le decisioni assunte fino a quel momento dalla conferenza della pace. Ritornò in Europa soltanto il 13 marzo, portandosi dietro l'eco delle pesantissime critiche rivoltegli soprattutto da parte di alcuni autorevoli esponenti del senato in tema di Società delle Nazioni: rifacendosi alla dottrina di Monroe, essi avevano ventilato il timore che i paesi europei potessero avere

²³ *Ibid.*

²⁴ *Le Ministre de Suisse à Londres G. Carlin au Chef du Département politique F. Calonder, 21 février 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 197, p. 402.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

voce, nel momento in cui gli Stati Uniti fossero entrati a far parte di questo organismo, in questioni che riguardavano il continente americano. Il problema non era da poco, poiché il senato era l'organo cui spettava il compito di ratificare gli accordi internazionali e che quindi un suo voto negativo avrebbe potuto vanificare tutti gli sforzi compiuti da Wilson per affermare i principi della sicurezza collettiva. Si rese, quindi, necessario convocare nuovamente la commissione incaricata di elaborare il *Covenant* della Società delle Nazioni, che, tra il 22 marzo e l'11 aprile, giorno nel quale si giunse al definitivo varo dello statuto della Lega, si riunì altre cinque volte.

I problemi che interessarono in questo lasso di tempo la diplomazia elvetica riguardarono ancora una volta la compatibilità della sua condizione di neutralità permanente con la presenza all'interno della Lega,²⁵ ma anche l'opportunità o meno di dare un carattere ufficiale al lavoro che il professor Rappard stava svolgendo a Parigi.²⁶ Giunse anche al pettine il nodo della città nella quale avrebbe dovuto avere la propria sede la Società delle Nazioni, un problema che, come si è fatto presente, si era già posto nei mesi precedenti e che aveva visto in buona posizione Ginevra, ma che si ripropose dopo il desiderio manifestatosi in Belgio di ospitare in quel paese la nuova istituzione internazionale.²⁷

A modificare questa situazione di sostanziale stallo nella discussione riguardante la futura fisionomia della Lega, intervenne la decisione di ascoltare a tale riguardo anche i paesi neutrali; la notizia era da tempo nell'aria, ma a darne conferma al professor Rappard – il quale aveva ormai preso definitivamente in mano per conto del governo svizzero le questioni riguardanti la Società delle Nazioni – fu *lord* Robert Cecil, la cui voce era particolarmente autorevole, essendo il delegato inglese all'interno della commissione che ne aveva definito lo statuto. Cecil attribuì la paternità di questa iniziativa a House; fece al contempo presente che essa avrebbe avuto un carattere assolutamente informale e sottolineò, infine, che le “grandi linee” del progetto

²⁵ Cfr. *Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique F. Calonder, 24 février 1919; Rapport du Professeur Charles Borgeaud sur sa mission a Paris, 27 février 1919*, in DDS, vol. 7a, doc. 205 e 209, pp. 415-423 e 426-430.

²⁶ Cfr. *Le Ministre de Suisse à Paris A. Dunant au Chef du Département politique F. Calonder, 24 février 1919*, in DDS, vol. 7a, doc. 200, pp. 406-408.

²⁷ Cfr. *Le Chargé d'Affaires de la Légation de Suisse à Bruxelles F. Barbey au Chef du Département politique F. Calonder, 10 mars 1919*, in DDS, vol. 7a, doc. 236, pp. 466 ss.

presentato il 14 febbraio erano comunque da considerarsi definitivamente acquisite.²⁸ Nello stesso lungo rapporto inviato a Berna, nel quale scriveva dell'incontro avuto con Cecil, Rappard riferiva anche di un ulteriore colloquio avuto questa volta con House; con lui si era discusso soprattutto dell'opportunità o meno di dare un carattere "ufficiale" alla partecipazione della Svizzera al convegno con i Neutrali, se fosse, insomma, conveniente far giungere per l'occasione a Parigi un esponente del governo elvetico o addirittura lo stesso presidente della confederazione. Il problema appassionò molto l'eminente accademico svizzero, il quale vi dedicò anche molte sue considerazioni.²⁹

Della questione si occupò anche il ministro a Parigi Dunant³⁰ e, ancora una volta, Rappard in un ulteriore, fugace colloquio con House; insomma, una grande agitazione e non poche aspettative. Ma, del resto, come aveva detto House in quest'ultimo incontro con il rappresentante svizzero, «la conferenza [sarebbe stata] la sola occasione che voi avrete per fare ascoltare la vostra voce in tempo utile».³¹ Fu proprio quest'ultima considerazione a convincere il governo elvetico a non tenere conto delle molte voci che pure avevano consigliato di inviare a Parigi una delegazione formata da soli tecnici:

«Abbiamo l'impressione – si comunicava, infatti, in un rapporto inviato il 17 marzo alle rappresentanze della Confederazione all'estero – che l'occasione che ci è stata offerta di far conoscere il nostro punto di vista sarà probabilmente la sola che ci si presenterà» e, proprio a ragione di ciò, si decise che sarebbe stato il principale esponente della diplomazia elvetica a muoversi verso la capitale francese per difendere le ragioni del proprio paese.³²

Il 18 marzo, Félix Calonder raggiunse Parigi, dove, il giorno successivo, ebbe un incontro con i rappresentanti di Danimarca, Svezia, Norvegia e Olanda, allo scopo di mettere a punto un pacchetto di richieste da presentare congiuntamente ai rappresentanti

²⁸ Cfr. *Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique F. Calonder, 12 mars 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 243, pp. 478 ss.

²⁹ Cfr. *ibid.*, pp. 482 ss.

³⁰ Cfr. *Le Ministre de Suisse à Paris A. Dunant au Chef du Département politique F. Calonder, 14 mars 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 248, p. 491.

³¹ *Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique F. Calonder, 17 mars 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 257, p. 507.

³² *La Division des Affaires étrangères du Département politique aux Légations de Suisse, 17 mars 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 258, pp. 510 ss.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

delle Grandi Potenze. Il giorno 20, al medesimo scopo, si incontrò con i rappresentanti di Spagna e Argentina e infine, il 21, ebbe luogo la riunione principale, che vide la partecipazione, tra gli altri, di House, di Cecil e del francese Léon Bourgeois, che faceva parte della commissione che aveva elaborato il testo di *Covenant* allora sul tappeto. I Neutrali presenti alla riunione furono complessivamente tredici. La delegazione svizzera fu la sola, in quell'occasione, a presentare le proprie richieste in forma scritta, dando ancora una volta la misura di quanto tenesse alle questioni che erano in discussione; tra di esse fu posto nuovamente sul tappeto – questa volta al di fuori di una dimensione puramente bilaterale – il problema della neutralità elvetica, provocando un'ulteriore assicurazione da parte di *lord Cecil* – che peraltro presiedeva quella riunione – il quale affermò che «nessuno Stato poteva essere obbligato ad entrare in guerra per la Lega delle Nazioni». Non fu invece pubblicamente affrontato il tema della sede della futura organizzazione, ma il francese Dutasta, che partecipava alla riunione anche nella sua qualità di segretario generale della conferenza della pace, consigliò a Calonder di compiere un “passo ufficiale”, come avevano già fatto Belgio e Olanda, per non escludere il proprio paese dalla rosa dei possibili candidati.³³

Questo fu quanto lo stesso Calonder comunicò al consiglio federale in occasione di una seduta tenutasi il 28 marzo, ma ulteriori dettagli sui risultati ottenuti a Parigi si possono acquisire da un rapporto spedito da Rappard il giorno 31: sostenne in quella occasione che «molte modificazioni molto importanti [erano state] accettate», soffermandosi in particolare su quella riguardante la possibilità offerta agli Stati membri di abbandonare, con un preavviso di due anni, la Società delle Nazioni e su quella relativa al poter impedire che truppe incaricate dalla Lega di intervenire in una determinata area geografica potessero attraversare il territorio di un paese senza il suo preventivo consenso. Al di là di questo, lo stesso Rappard non poteva tuttavia non ammettere che durante la riunione «vi era stata una discussione assai scarsa». Se un

³³ Cfr. *Conseil Fédéral, Procès-verbal de la séance du 28 mars 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 289, pp. 557 ss.

punto a proprio favore si poteva registrare, riguardava la scelta ormai quasi sicura di Ginevra come sede della costituenda istituzione internazionale.³⁴

In realtà, con il passare dei giorni e delle settimane, anche questa possibilità non fu considerata scontata, soprattutto a causa di una forte pressione diplomatica esercitata dal Belgio, il quale avrebbe voluto vedere sorgere nella propria capitale la sede della nuova organizzazione. La partita si giocò davvero senza esclusione di colpi, fino a indurre il governo elvetico a promettere la concessione del terreno necessario ad ospitare gli uffici belgi, compreso il privilegio dell'extraterritorialità.³⁵ L'11 aprile Rappard si dichiarò comunque ottimista, comunicando a Berna che la Svizzera poteva contare nella sua richiesta sull'appoggio di dodici paesi, tra i quali gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, l'Italia, il Giappone e la Grecia, un numero superiore rispetto a quello sul quale avrebbe potuto contare il Belgio.³⁶ La vicenda, com'è noto e come si è già detto, si concluse con la scelta di Ginevra come sede della costituenda Società delle Nazioni, ma il problema che, a partire da quel momento, impegnò maggiormente la diplomazia elvetica fu quello di convincere coloro che si accingevano a proclamare il definitivo atto di nascita che la neutralità della Svizzera non avrebbe dovuto ostacolare la prospettiva di annoverarla tra i suoi membri originari.

Per raggiungere questo obiettivo fu nominata anche una missione militare, che raggiunse Parigi alla fine della prima decade di aprile e svolse un'attività molto intensa, testimoniata soprattutto da un lungo rapporto fatto conoscere al governo della Confederazione qualche giorno dopo.³⁷ Nonostante che nel corso delle discussioni, che si erano svolte all'interno della commissione incaricata di mettere a punto il *Covenant* della Società delle Nazioni, si fosse avanzata, soprattutto da parte francese, l'idea di prevedere, ai danni di un eventuale Stato aggressore, l'applicazione di sanzioni anche di

³⁴ *Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique F. Calonder, 31 mars 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 294, pp. 564 e 566.

³⁵ Cfr. *Le Professeur W.E. Rappard à la Sous-commission pour le Siège de la Société des Nations, 4 avril 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 303, p. 582.

³⁶ Cfr. *Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique F. Calonder, 11 avril 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 323, p. 621.

³⁷ Cfr. *Rapport au Chef du Département Politique Suisse sur la mission à Paris du Colonel Vuilleumier et du Lieutenant-Colonel Favre, Paris et Berne, vers la mi-avril 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 334, pp. 651-670.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

carattere militare “obbligatorie”, questo impegno era stato eliminato, riducendosi l’obbligo dei futuri Stati membri a dover semplicemente far transitare sul proprio territorio le truppe di quei paesi che “volontariamente” avessero deciso di dare seguito alle decisioni della Lega. Il problema si riduceva quindi ad accettare o meno di assicurare al futuro organismo un “diritto di passaggio” sul proprio territorio. Anche questo più limitato impegno fu tuttavia considerato dalle autorità elvetiche incompatibile con la neutralità del paese, una neutralità che – si continuò instancabilmente a ripetere – conveniva mantenere assolutamente integra da parte della comunità internazionale nel suo insieme. Il professor Rappard, presente ai colloqui avuti dalla missione militare elvetica, arrivò ad affermare, in occasione di un colloquio con il generale britannico Sackville West, che «il popolo [svizzero] avrebbe visto nel diritto di passaggio, e nelle sue necessarie conseguenze, una ragione per rifiutare la propria adesione al patto». Sostenne anche in quell’occasione – ma l’espressione fu ripetuta in numerose altre circostanze – che «la Svizzera costituiva un caso davvero unico».³⁸ Della «situazione speciale della Svizzera nella Lega» si parlò poi in occasione di un consiglio federale tenutosi il 15 aprile, prevedendo che quando essa fosse stata ben definita dai competenti organi della conferenza della pace, se ne sarebbe data notizia all’assemblea federale per garantire l’ingresso della Confederazione Elvetica nella Società delle Nazioni.³⁹

L’approvazione da parte dell’assemblea plenaria della conferenza della pace del lavoro compiuto dalla commissione per la Società delle Nazioni fu, com’era prevedibile, concessa; la cerimonia, tuttavia, a giudicare per lo meno da quanto in quella occasione annotò Silvio Crespi, uno dei componenti della delegazione italiana nell’assise parigina, fu assai dimessa ed anche accompagnata da polemiche, data la maniera quanto mai sbrigativa con la quale Clemenceau gestì l’andamento di una discussione che in realtà fu sostanzialmente soffocata.⁴⁰ Particolare scalpore fece poi un

³⁸ *Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique F. Calonder, 9 avril 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 314, p. 603.

³⁹ Cfr. *Conseil Fédéral. Procès-verbal de la séance du 15 avril 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 331, p. 649.

⁴⁰ Cfr. S. CRESPI, *Alla difesa d'Italia in guerra e a Versailles (Diario 1917-1919)*, Milano, Mondadori, 1938, p. 484.

articolo fatto inserire da Wilson nel testo da approvare, in base al quale la dottrina di Monroe non era ritenuta “incompatibile” con le disposizioni del patto. Tutto questo appannava enormemente il valore di quanto si stava decidendo, introducendo riserve ed eccezioni che già in passato avevano creato un diffuso disagio e una significativa delusione. Il mese precedente, quando era stata resa nota la riserva americana, Crespi aveva annotato:

«Da tutto ciò un nervosismo, uno stato generale di malessere, che scende dai capi di stato fino alle dattilografe; perché non vi è alcuno nella conferenza, sia esso uomo o sia donna, che non si sia esaltato nella speranza di un mondo migliore, e non viva oggi le ansie e i tormenti anche fisici, di chi vede dileguarsi un sognato orizzonte di fulgidi soli, di purissime stelle di fronte all'accorrere di malinconiche nebbie, se non ancora di nuvoloni sinistri. Così le corde si tendono ogni giorno più, e promettono stridule note, invece di accordi armoniosi».⁴¹

Il tono lirico di queste parole rende bene la parabola discendente che aveva segnato il passaggio dalla guerra alla pace e che non aveva interessato il solo tema della Società delle Nazioni: Wilson aveva parlato di “*open diplomacy*”, ma poi le decisioni più importanti erano state adottate in gran segreto dai *Big Four*, dai soli rappresentanti di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Italia; si era parlato di sicurezza collettiva, un principio che avrebbe dovuto togliere enfasi al problema dei confini nazionali, ma proprio di essi si era soprattutto discusso e proprio su di essi si era principalmente litigato. E così, alla fine dell'intera vicenda, quel legame di solidarietà che si era venuto a determinare nei rapporti tra l'Europa e il continente americano si era sfibrato, con conseguenze che negli anni a venire sarebbero state assai gravi.

Pur nel deludente approdo cui era pervenuto il disegno wilsoniano, il governo elvetico non rinunciò alla prospettiva di entrare a fare parte della Società delle Nazioni; anzi, proprio l'inserimento nel suo *Covenant* della clausola relativa alla dottrina di Monroe offrì a Berna un valido argomento per dimostrare che tra la propria neutralità e gli impegni previsti al momento dell'ingresso nella Lega delle Nazioni poteva non esservi alcuna incompatibilità.⁴² Così, il 25 aprile, Rappard poté consegnare a House un

⁴¹ *Ibid.*, pp. 409-11.

⁴² Cfr., a puro titolo d'esempio, *Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique F. Calonder, 24 avril 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 352, p. 699.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

memorandum che si apriva con un'affermazione che lasciava davvero poco adito a dubbi:

«La Svizzera – vi si leggeva – ha ripetutamente reso note le ragioni per le quali il mantenimento della propria neutralità militare, che è stata per essa materia di vitale importanza nel passato, debba essere conservata nel futuro se, come essa spera ardentemente, le circostanze le consentiranno di entrare a far parte della Società delle Nazioni».⁴³

Con la firma, il 28 giugno del 1919, del trattato di Versailles imposto alla Germania, che, è bene ricordarlo, si apriva – come sarebbe poi accaduto con tutti i trattati di pace sottoscritti anche con le altre potenze sconfitte – con il *Covenant* della Società delle Nazioni, il quadro relativo all'ingresso della Svizzera tra i suoi membri si complicò ulteriormente: l'atto fondativo della Lega prevedeva, infatti, al suo art. 1, che per divenirne “membri fondatori” occorreva che gli Stati aderissero al patto

«senza alcuna riserva, per mezzo di una dichiarazione depositata al segretariato entro due mesi dall'entrata in vigore del patto, e di cui sia data notizia agli altri membri della Società».

Questa circostanza fu messa bene in evidenza in una missiva personale diretta dall'incaricato d'affari britannico a Berna, *lord Acton*, al presidente Ador,⁴⁴ il quale, rispondendo al rappresentante di Londra, fece a sua volta presente che una decisione relativa all'intera questione si sarebbe potuta avere non prima del mese di settembre e che comunque «in una democrazia come [quella elvetica], l'ultima parola spetta al popolo in una questione così importante».⁴⁵

A questo punto, la questione relativa alla data in cui la Svizzera sarebbe concretamente entrata a far parte della Società delle Nazioni divenne centrale, dando adito ad un confronto che si protrasse a lungo ed interessò non soltanto la politica estera della Confederazione, ma anche i rapporti tra i suoi organi costituzionali. A confortare Berna giunse una comunicazione del governo britannico, convinto del fatto che il «voto del popolo svizzero» fosse questione puramente “interna” e quindi non in grado di

⁴³ *Le Professeur W.E. Rappard au Colonel House, 25 avril 1919*, in DDS, vol. 7a, cit., doc. 355, p. 709.

⁴⁴ Cfr. *Le Chargé d'Affaires de la Légation de Grande-Bretagne à Berne, Lord Acton, au Président de la Confédération, G. Ador, 1^o juillet 1919*, in DDS, vol. 7b, doc. 4, pp. 5 sg. L'iniziativa di *lord Acton* era stata assunta su precisa indicazione del ministro degli esteri britannico Balfour.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 6, nota 2.

influire sulla possibilità che la Svizzera potesse figurare tra i membri “originari” della Lega,⁴⁶ ma qualche tempo dopo una comunicazione ufficiale della conferenza della pace si espresse in un senso completamente opposto.⁴⁷ Nel frattempo, il 21 novembre del 1919, l’assemblea federale svizzera si era espressa a favore dell’ingresso del paese nella Società delle Nazioni.⁴⁸

La strada da percorrere prima che si potesse giungere a una positiva conclusione dell’intera vicenda occupò ancora qualche mese, ma fu decisamente in discesa, grazie soprattutto all’estrema arrendevolezza dimostrata da Londra e Parigi nel considerare compatibile la neutralità elvetica con i fini istituzionali che la Lega delle Nazioni intendeva perseguire: già il 23 settembre del 1919, il rappresentante della Francia a Berna aveva comunicato al governo elvetico – senza peraltro che vi fosse stata da parte di quest’ultimo alcuna specifica sollecitazione in tal senso – che «il governo francese non attribuiva alcuna importanza alla riserva relativa alla neutralità svizzera»,⁴⁹ e ciò non poté che rafforzare un’ulteriore, forte presa di posizione del governo di Berna atta a ribadire il valore della propria collocazione internazionale; ciò accadde con una nota – alla quale era annesso un lungo ed articolato *memorandum* – diretta ai firmatari dei trattati di pace che avevano segnato la conclusione del conflitto ed ai governi di quegli Stati che erano stati invitati a far parte della Società delle Nazioni.⁵⁰ Gli argomenti utilizzati furono quelli soliti, accompagnati da una puntuale descrizione delle varie vicende politico-diplomatiche che avevano accompagnato l’evolversi della questione societaria all’interno del paese e nei rapporti con gli altri Stati.

Il riconoscimento formale della specificità della situazione svizzera si ebbe il 13 febbraio del 1920 con una risoluzione adottata dal consiglio della Lega – che nel frattempo aveva visto la luce – riunitosi a Londra, nel palazzo di St-James: in essa, pur

⁴⁶ *La Légation britannique à Berne à la Division des Affaires étrangères du Département politique, December 6th 1919*, in DDS, vol. 7b, cit., doc. 181, pp. 391 ss.

⁴⁷ Cfr. *La Conférence de la Paix à la Légation de la Suisse à Paris, 2 janvier 1920*, in DDS, vol. 7b, cit., doc. 211, pp. 439 ss.

⁴⁸ Cfr. *La Division des affaires étrangères du Département politique aux Légations de Suisse, 28 novembre 1919*, in DDS, vol. 7b, cit., doc. 168, p. 368.

⁴⁹ *Conseil Fédéral, Procès-verbal de la séance du 27 septembre 1919*, in DDS, vol. 7b, cit., doc. 92, p. 221.

⁵⁰ Cfr. *Le Conseil Fédéral aux Signataires des Traités de Paix et aux Etats invités à adhérer à la Société des Nations, 14 janvier 1920*, in DDS, vol. 7b, cit., doc. 228, pp. 464-467.

Tra neutralità e sicurezza collettiva

affermandosi il principio «che la nozione di neutralità dei membri della Società delle Nazioni non era compatibile con l'altro principio che tutti i membri della Società avrebbero dovuto agire in comune per far rispettare i suoi impegni», si accettava il principio «che la Svizzera era in una situazione unica, motivata da una tradizione di molti secoli che era entrata a far parte esplicitamente del diritto dei popoli». Alla luce di tutto questo, il consiglio riconosceva quindi «che la neutralità perpetua della Svizzera [era] giustificata dagli interessi della pace generale e, di conseguenza, [era] compatibile con il patto». Con la medesima risoluzione si stabiliva poi che la Confederazione sarebbe stata considerata tra i “membri originari” della Lega.⁵¹

Qualche giorno dopo il presidente Motta non mancò di esprimere a *sir* Eric Drummond, che era stato nominato segretario generale della Società delle Nazioni, la “felicissima impressione” che aveva prodotto nel suo paese la decisione presa a Londra;⁵² e, in effetti, tutti gli obiettivi che Berna si era proposta di raggiungere erano stati conseguiti appieno, con una attività diplomatica certamente molto paziente ed accorta, ma che non aveva incontrato seri ostacoli sulla sua strada. Al di là dei termini positivi con i quali si era conclusa l'intera vicenda, essa stava però a rappresentare la fine – o forse un significativo ridimensionamento – di molte delle illusioni che avevano accompagnato la nascita e l'affermarsi dell'ideale societario; uno stato di cose, del resto, che aveva segnato l'intero andamento della conferenza della pace di Parigi che, inauguratasi con l'obiettivo di costruire un sistema internazionale più “democratico”, non era riuscita ad amalgamare i principi del wilsonismo – che comunque, con il passare del tempo, avevano perso molta della loro credibilità – con la tradizionale “politica di potenza” tipica della diplomazia europea. Si era incominciato, per quanto qui ci interessa, con l'affermazione della compatibilità tra le disposizioni contenute nel *Covenant* della Società delle Nazioni e la dottrina di Monroe, per poi creare un'ulteriore riserva a favore della neutralità elvetica; tutto questo lasciava percepire una volontà di

⁵¹ *Société des Nations. L'accession de la Suisse comme membre de la Société des Nations, Résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations, réuni à Londres, au Palais de St-James, le 13 février 1920*, Annesso a *Les Délégués du Conseil fédéral à Londres, G. Ador et M. Huber, à la Division des Affaires étrangères du Département politique*, in DDS, vol. 7b, cit., doc. 247, pp. 511 ss.

⁵² *Le Président de la Confédération, G. Motta, au Secrétaire general de la Société des Nations, E. Drummond*, in DDS, vol. 7b, cit., doc. 253, p. 528.

distacco, un'esigenza quasi di "difendersi" dagli impegni che la nascita della Lega comportava. Insomma, come fu annotato da Silvio Crespi nel brano del *Diario* che si è voluto in precedenza ricordare, i "fulgidi soli" e le "purissime stelle" avevano ormai definitivamente ceduto il posto a "malinconiche nebbie", se non a "nuvoloni sinistri".

Come previsto, nel maggio del 1920 si svolse il referendum popolare destinato a formalizzare in maniera definitiva l'ingresso della Svizzera nella Società delle Nazioni: l'affluenza alle urne fu del 77%, i voti favorevoli furono quasi 420.000, quelli contrari quasi 324.000, un epilogo certamente significativo del peso sempre più marginale che i valori della "sicurezza collettiva" avrebbero esercitato sulla scena diplomatica mondiale.