

93.098

Rapporto sulla Neutralità

annesso al "Rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni novanta" del 29 novembre 1993

Introduzione

Dal 1989 diversi interventi parlamentari hanno sollevato il tema della neutralità ed invitato il Consiglio federale a presentare in merito un rapporto circostanziato. Il presente rapporto intende soddisfare questa attesa e situare in modo esaustivo la neutralità permanente nell'attuale contesto della politica estera.

Nella storia del nostro Paese la neutralità non è mai stata un istituto rigido, bensì uno strumento flessibile per la tutela dei nostri interessi. Significato e contenuto della neutralità sono sempre stati determinati dal contesto della politica estera e di sicurezza. Dal 1989 quest'ultimo si è modificato fundamentalmente. Sconvolgimenti storici nell'Europa dell'Est hanno posto fine alla "guerra fredda" e al relativo confronto tra due schieramenti contrapposti. Ciò ha avuto profonde conseguenze per l'intero ordine politico europeo e mondiale. Da un lato, si aprono spiragli per un'Europa pacifica, unita nella libertà; nascono prospettive di un sistema che contemperi in modo pacifico interessi contrapposti e rimuova i trasgressori del diritto. D'altro lato, il crollo dei vecchi rapporti di forza lascia emergere conflitti sinora repressi o del tutto nuovi e quindi nuove forme d'instabilità.

Simili evoluzioni influiscono anche sulla posizione della Svizzera ed hanno ripercussioni sulla sua neutralità permanente. Durante la svolta storica europea il Consiglio federale ha costantemente analizzato la situazione ed adattato la sua politica alle nuove circostanze.

Nel 1991 ha inoltre incaricato un gruppo di studio di svolgere un'analisi approfondita dei differenti aspetti legati alla neutralità. I risultati di questo lavoro sono stati pubblicati nel marzo 1992 sotto il titolo "Neutralità svizzera alla prova - La politica estera svizzera tra continuità e mutamento". Quest'analisi costituisce, secondo il Consiglio federale, una buona base per affrontare oggettivamente la questione della neutralità in Svizzera.

Il Consiglio federale è convinto che nell'attuale fase di transizione e d'incertezza la neutralità costituisca ancora uno strumento efficace della politica estera e di sicurezza della Svizzera, utile inoltre alla tutela dei nostri interessi nazionali. I due impegni connessi con lo statuto di neutralità, ossia l'obbligo di non belligeranza e quello di attenersi ad una dottrina militare orientata esclusivamente alla difesa, sono in piena sintonia con i principi della comunità internazionale.

La Svizzera rispetterà pertanto anche in futuro gli obblighi di diritto internazionale pubblico che disciplinano il comportamento in caso di guerra, sanciti nelle Convenzioni dell'Aia del 1907. Benché siano per molti aspetti obsolete e non corrispondano più alle realtà militari della fine del ventesimo secolo, queste Convenzioni poggiano pur sempre su principi validi. I cosiddetti effetti preliminari della neutralità, sorti soltanto più tardi, dipendono invece dal contesto della politica estera del momento.

Al di là degli obblighi di diritto internazionale pubblico, lo Stato neutrale dispone di un ampio margine d'azione politica. Il Consiglio federale ritiene necessario un adeguamento della politica della neutralità alle circostanze attuali. Nel contempo, tuttavia, giudica importante che quest'ultima non diventi una politica d'opportunità e che continui invece a distinguersi per la costanza e l'attendibilità che le hanno valso in passato il rispetto internazionale.

Il presente rapporto espone quindi come il Consiglio federale intenda in futuro praticare la politica della neutralità, soprattutto per quanto riguarda tre settori principali:

In primo luogo il rapporto espone il margine d'azione nell'ambito delle misure intese a garantire la capacità di difesa. Esso sottolinea che l'impegno, liberamente scelto, della neutralità non deve impedire al nostro Paese di attuare i necessari provvedimenti per proteggersi dalle nuove minacce, che possono essere fronteggiate soltanto ricorrendo alla collaborazione internazionale. A questo proposito occorre comunque evitare che lo Stato neutrale sia vincolato da obblighi che lo esponano al rischio di essere coinvolto in un conflitto. Esso deve mantenere la libertà di decidere in ogni momento le misure che ritiene necessarie, nella più totale indipendenza politica e militare. In questo modo il suo comportamento di Stato neutrale resta attendibile.

In secondo luogo, il rapporto definisce i presupposti del comportamento della Svizzera rispetto a sanzioni multilaterali, in particolare quelle decise dalle Nazioni Unite. In questo ambito il rapporto dimostra che la neutralità è pienamente conciliabile con la partecipazione a sanzioni collettive decise dalla comunità internazionale contro chiunque violi la pace e il diritto.

In terzo luogo, il rapporto illustra il margine d'azione di cui dispone la Svizzera nella prospettiva di un'eventuale adesione all'Unione europea (UE). Sottolinea come la neutralità sia del tutto compatibile con l'integrazione nell'attuale UE, ma precisa anche che a seconda dell'evoluzione futura dell'UE la questione dovrà essere riesaminata.

Sotto molti aspetti, il Consiglio federale ha già avuto modo, allorquando le circostanze esterne lo giustificavano, di conferire un nuovo orientamento alla politica svizzera della neutralità. Un chiaro esempio a tal riguardo è costituito dal l'atteggiamento solidale manifestato dalla Svizzera nei riguardi dell'esecuzione di misure coercitive da parte delle Nazioni Unite. Questo nuovo orientamento ha riscontrato nel Parlamento e nel popolo un ampio consenso ed anche all'estero è stato accolto positivamente. Il Consiglio federale intende proseguire in questa direzione che garantisce da un lato una tutela ottimale dei nostri interessi nazionali e consente d'altro lato di collaborare a livello internazionale all'adempimento di compiti comuni e al mantenimento della pace e del benessere generali. Il presupposto essenziale è una concezione della neutralità che tenga conto dei mutamenti intervenuti alla fine di questo secolo nel diritto internazionale pubblico e nella politica. Considerate le prospettive estremamente fluide della nostra politica estera, il Consiglio federale si riserva di analizzare nuovamente la situazione e ridefinire in futuro la sua posizione.

1 Fondamenti della neutralità svizzera

11 Neutralità permanente ed armata

La neutralità è un concetto poliedrico del diritto internazionale pubblico e della politica, divenuto parte integrante dell'ordine giuridico e politico nelle particolari configurazioni di potere del XVIII e XIX secolo. In breve, nel diritto internazionale pubblico neutralità significa che uno **Stato non partecipa alla guerra tra altri Stati**.

La neutralità è strettamente connessa alla storia della Confederazione ed è stata per secoli uno degli elementi che ne hanno foggato il destino. Fin dal XVI secolo, la "**non ingerenza negli affari altrui**" è stata per la Confederazione l'atteggiamento appropriato in politica di sicurezza e in politica estera per riuscire a sopravvivere quale Stato indipendente tra le grandi potenze europee belligeranti. Nel contempo, essa ha costituito pure una necessità di politica interna in una federazione di Stati caratterizzata da molteplici differenze d'interessi e di confessioni religiose. Consolidatasi nel tempo, questa posizione di neutralità perpetua ottenne nel 1815 il riconoscimento delle grandi potenze, le quali dichiararono che "la neutralità e l'inviolabilità della Svizzera e la sua indipendenza da qualsiasi influenza straniera sono nell'interesse politico di tutta l'Europa."¹ In seguito, la neutralità perpetua, oltre ad altri elementi, contribuì a preservare il vascello svizzero dai flutti sovente agitati ed inclementi del XIX e XX secolo e soprattutto dalla tormenta delle due guerre mondiali. Ciò spiega perché la neutralità sia tuttora profondamente radicata nella coscienza di molti Svizzeri.

Due caratteristiche particolari contraddistinguono la neutralità svizzera praticata sinora. Da una parte si tratta di una neutralità **perpetua**, il che significa che la Svizzera s'impegna a rimanere neutrale in ogni futuro conflitto, senza riguardo alle parti belligeranti e al periodo o al luogo in cui scoppi una guerra. D'altra parte è una neutralità armata, che implica la risolutezza della Svizzera a difendere militarmente la sua indipendenza contro qualsiasi aggressore con tutti i mezzi di cui dispone e ad impedire azioni contrarie alla neutralità condotte sul suo territorio da uno Stato belligerante.

1 Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire du **20 novembre 1815**.

12 La neutralità quale strumento flessibile per la tutela degli interessi

La neutralità è un principio centrale della politica estera e di sicurezza svizzera. Tuttavia, storicamente e costituzionalmente, non è mai stata di per sé un fine bensì uno dei numerosi mezzi per perseguire gli scopi veramente centrali del nostro Stato, in particolare la salvaguardia di un'indipendenza quanto più ampia possibile. Ciò spiega perché la neutralità non sia stata, di proposito, iscritta quale scopo nella Costituzione federale². Essa figura soltanto tra le competenze dell'Assemblea federale (art. 85 n. 6 Cost.) e del Consiglio federale (art. 102 n. 9 Cost.), entrambi incaricati di provvedere al "mantenimento dell'indipendenza e neutralità della Svizzera."

Dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, la Svizzera ha senz'altro il diritto di rinunciare **unilateralmente** alla sua neutralità. Storicamente, la Confederazione ha scelto di sua propria volontà lo statuto di diritto internazionale della neutralità permanente. In più occasioni ha testimoniato la sua volontà di restare neutrale, ma non ha mai contratto o riconosciuto un impegno internazionale a mantenere tale neutralità. Di conseguenza, non vi è alcun obbligo per la Svizzera di mantenere per sempre questo statuto. Allo stesso modo, la Svizzera ha pure il diritto di adeguare la sua neutralità alle nuove condizioni ed a darle una nuova definizione. In questo ambito essa dispone di un ampio margine d'azione.

Anche nella storia del nostro Paese la neutralità non è mai stata un istituto rigido, definito una volta per tutte. La Svizzera ha piuttosto adeguato volta per volta la neutralità alle necessità internazionali ed ai propri interessi. Ad epoche contrassegnate da una politica estera attiva e da una forte partecipazione internazionale, si sono alternati periodi di politica estera passiva e di maggiore concentrazione sulla politica interna. Anche la prassi della Svizzera nelle questioni rilevanti per la neutralità ha subito cambiamenti a seconda delle esigenze e degli interessi svizzeri del momento. Dal XVI al XIX secolo, ad esempio, singoli Cantoni hanno stretto alleanze difensive con altre potenze, messo a loro disposizione truppe mercenarie o hanno concesso il diritto di transito a truppe straniere. Nel 1817, sotto la pressione delle grandi potenze alleate, la Svizzera aderì alla Santa alleanza nonostante la sua neutralità. Nel 1920 diventò membro della Società delle Nazioni e si impegnò a partecipare alle sue misure coercitive economiche, ma non a quelle militari. Nel 1938 abbandonò nuovamente questa posizione.

Durante la Prima e la Seconda guerra mondiale la Svizzera riuscì, nonostante molteplici pressioni, a mantenere la propria neutralità. Nell'aspra lotta commerciale tra i belligeranti dovette tuttavia fare alcune concessioni. Dopo il 1945, nell'era della guerra fredda, applicò la politica della neutralità in modo molto stretto e rigoroso, se paragonata ad altri Stati neutrali. Invocando la neutralità rinunciò per esempio ad aderire ad organizzazioni internazionali a carattere politico, come il Consiglio d'Europa. Questa prudente politica estera trovò espressione in alcuni principi del Dipartimento politico federale del 1954³. Detti principi, formulati in modo molto rigoroso e rispecchianti lo spirito della guerra fredda, sono stati sovente e a torto designati come "concezione ufficiale e tradizionale della neutralità svizzera". In realtà, non sono stati emanati né dal Consiglio federale né dall'Assemblea federale e non sono pertanto vincolanti.

Nell'affrontare il tema della nostra politica estera e di sicurezza, dobbiamo essere coscienti, esattamente come lo erano le generazioni precedenti, delle molteplici mutazioni storiche subite dal contenuto e dalla portata della neutralità svizzera nonché della funzione meramente utilitaristica, strumentale, di tale principio. La neutralità non è un dogma intangibile. I cambiamenti nel mondo circostante e nei comportamenti politici degli altri Stati hanno, che lo si voglia o no, ripercussioni sui nostri obiettivi di politica estera e sul valore assegnato

2 La Dieta federale del 1847 aveva chiaramente rinunciato a mantenere iscritta la neutralità nell'enunciazione degli scopi nella Costituzione federale, con la motivazione che "la neutralità è un mezzo per conseguire uno scopo; essa è stata a suo tempo ritenuta una nonna politica fondamentale per garantire l'indipendenza della Svizzera". Non è dato sapere se la neutralità "debba un giorno essere abbandonata nell'interesse della propria autonomia". (Documento finale della Dieta federale del 1847, in occasione delle trattative concernenti la revisione del Patto federale, parte IV, p. 51).

3 Cfr. Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione (GAAC) 24, 1954, n. 1 n. 9 segg. (sintesi della dottrina dominante).

alla neutralità. A seconda della situazione politica all'estero, la neutralità svizzera è più o meno rilevante. La neutralità deve avere una funzione precisa, non solo per lo Stato neutrale stesso, ma pure per gli altri Stati. La neutralità svizzera deve presentare un interesse anche per l'estero. La storia dimostra che la neutralità svizzera ha avuto successo anche perché si è adeguata alla situazione internazionale, ha corrisposto all'interesse di altri Stati ed è stata **attendibile**. Di conseguenza, occorre di tanto in tanto analizzare l'utilità della neutralità quale strumento della politica estera e di sicurezza svizzere e se necessario adeguarla alle nuove esigenze. La neutralità deve restare uno strumento della politica estera e di sicurezza solo se serve **meglio di altri concetti** a realizzare gli interessi nazionali. Tuttavia, né il suo contenuto né la sua durata sono entità immutabili.

13 Diritto della neutralità

In guerra, i diritti e i doveri nei rapporti tra belligeranti e Stati neutrali sono disciplinati dal diritto della neutralità, sviluppatosi nel corso del XIX secolo come diritto consuetudinario e parzialmente codificato dalla seconda Conferenza di pace dell'Aia in due Convenzioni del 18 ottobre 1907, più precisamente nella

- V Convenzione concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra su terra (RS 0.515.21) e nella

- XIII Convenzione concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima (RS 0.515.22)⁴.

Tali norme in materia di neutralità garantiscono agli Stati neutrali tutta una serie di diritti. E' per esempio proibito ai belligeranti qualsiasi attacco sul territorio dello Stato neutrale. I belligeranti, inoltre, non possono effettuare trasporti di truppe, di munizioni o di sussistenza attraverso il territorio di una potenza neutrale. Gli Stati neutrali hanno inoltre il diritto di avere rapporti economici liberi e di esercitare senza subire intralci il commercio privato per terra e per mare con tutti gli Stati, anche con quelli belligeranti.

D'altro canto, però, il diritto della neutralità impone agli Stati neutrali anche alcuni doveri. Essi non possono partecipare direttamente a guerre o assistere Stati belligeranti con forze armate o con armi. Non possono mettere il loro territorio a disposizione dei belligeranti per nessuno scopo militare, né come base operativa né per l'attraversamento e neppure per il sorvolo. Lo Stato neutrale ha l'obbligo di garantire mediante un esercito sufficientemente armato l'inviolabilità del proprio territorio. A parte questo, il diritto della neutralità non contiene alcuna condizione vincolante suscettibile di limitare la politica estera di uno Stato neutrale. Non disciplina la posizione dello Stato neutrale in tempo di pace. In particolare, secondo la prassi abituale e l'interpretazione giuridica tradizionale, nulla proibisce ad uno Stato neutrale di predisporre misure difensive comuni con organi militari di altri Stati. Il diritto della neutralità non impone alla neutralità permanente neppure alcun obbligo di neutralità politica, ideologica od economica.

Se la Svizzera quale Stato neutrale permanente fa più di quanto esigano le norme in materia di neutralità, essa agisce non nel senso di un obbligo legale, ma in virtù di considerazioni politiche. Pratica una **politica** della neutralità che determina il suo comportamento nelle circostanze che non sono definite dal **diritto** della neutralità ma sulle quali, nondimeno, la neutralità esercita indirettamente un' influenza. Contrariamente al rispetto del diritto della neutralità, il modo di condurre la politica della neutralità è lasciato al libero giudizio dello Stato neutrale. Il diritto della neutralità garantisce un **ampio margine d'azione e di comportamento** alla Svizzera e vincola solo in modo molto limitato la formazione della sua volontà politica. La neutralità non è un istituto che determina l'insieme della politica estera. E' piuttosto uno statuto di diritto internazionale pubblico con un ristretto contenuto fondamentale che lascia ampio spazio per attuare una politica estera adeguata alle necessità del momento e che nella pratica dev'essere costantemente rielaborato alla luce dei

⁴ Per la Svizzera le due convenzioni sono entrate in vigore l'11 luglio 1910. Altre convenzioni, ad esempio la Convenzione di Ginevra del 1949 concernente la protezione delle vittime della guerra (RS 0.518.12 /23/42/51), contengono pure singole disposizioni concernenti gli Stati neutrali.

cambiamenti nella politica internazionale. Un concetto chiave irremovibile della neutralità è la non partecipazione militare di uno Stato ad un conflitto armato tra altri Stati.

A questo proposito giova inoltre ricordare che dalla sua codificazione, nel 1907, il diritto della neutralità non è mai stato rinnovato. Ha perso concretezza ed efficacia, in molti aspetti presenta lacune e non è più adeguato alle esigenze attuali. I **motivi** di questo stato di cose sono molteplici.

Secondo il diritto internazionale pubblico vigente fino alla fine della Prima guerra mondiale, in caso di guerra ogni Stato aveva soltanto due possibilità: partecipare come belligerante al conflitto oppure restare neutrale attenendosi al diritto della neutralità. Non vi era una terza opzione. Dopo la Prima guerra mondiale, la neutralità rispetto alla guerra di altri Stati è divenuta soltanto una tra le molteplici forme di comportamento, del resto scelta soltanto assai raramente da un Governo. Quest'evoluzione è dovuta al fatto che la concezione su cui poggiava il diritto della neutralità e secondo la quale la guerra era un mezzo normale e del tutto legittimo per raggiungere gli obiettivi della propria politica o per porre fine ad una controversia era diventata insostenibile grazie allo sviluppo del diritto internazionale della pace. Con la Società delle Nazioni e il Patto di Kellogg, e successivamente lo Statuto delle Nazioni Unite, l'impiego della violenza tra Stati fu proibito, tranne che per legittima difesa. Fu parimenti riconosciuto agli Stati il diritto di prestare aiuto ad un Paese che avesse subito un'aggressione. In un conflitto tra altri Stati divenne pertanto possibile adottare tutte le forme di comportamento possibili tra i due estremi della totale partecipazione alle ostilità e della neutralità. Quest'ultima non fu più l'unica alternativa al coinvolgimento nella guerra, ma soltanto una delle possibili opzioni⁵.

Inoltre, il diritto della neutralità ha perso importanza anche perché non corrisponde più alle esigenze della comunità internazionale odierna. Essendo orientato fondamentalmente sull'immagine classica delle guerre europee del XIX secolo, ovvero su azioni belliche aperte, circoscritte e condotte con armi convenzionali ed escludendo in senso lato la guerra economica ed ideologica, esso è per molti aspetti superato. Non contiene alcuna norma in materia di guerra aerea e non tiene praticamente conto del fatto che la guerra moderna è un processo totale nel quale la condotta della guerra economica è un fattore decisivo. In piena guerra commerciale durante la Prima e la Seconda guerra mondiale, ad esempio, gli Stati belligeranti rispettarono ben poco il diritto degli Stati neutrali di effettuare liberi scambi economici previsto dal diritto della neutralità e la Svizzera, costretta dalla situazione di necessità, dovette fare numerose concessioni di politica commerciale.

Il diritto della neutralità non considera minimamente le misure coercitive applicate contro i trasgressori del diritto da una comunità di Stati poggiante su un sistema collettivo di difesa, per esempio le Nazioni Unite. Inoltre, esso è concepito esclusivamente in funzione delle guerre tra Stati, mentre la maggior parte dei conflitti armati verificatisi dal 1945, in particolare le guerre civili e le guerre di liberazione, hanno avuto per protagonisti attori non statali. Il diritto della neutralità non fornisce del resto alcuna risposta per quanto concerne le nuove forme di violenza e i loro nuovi attori, come ad esempio la condotta indiretta della guerra, la sovversione, il ricatto economico e politico e il terrorismo.

14 Funzioni della neutralità nella politica interna

Dal punto di vista storico, la neutralità svizzera deve la sua esistenza soprattutto a ragioni di politica interna. In una Confederazione caratterizzata da molteplici divergenze d'interessi, di confessione, di lingue e di cultura, una politica estera d'immobilismo e di ritegno costituiva un'efficace protezione contro eventuali scissioni e dissoluzioni interne. La neutralità svolgeva un'importante funzione stabilizzante, unificatrice ed integrante.

⁵ Per comprendere tutti i livelli intermedi, il diritto internazionale pubblico parla ora di "Stati neutrali o altri Stati non Parti nel conflitto". cfr. il Protocollo aggiuntivo I dell'8 giugno 1977 alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (**RS 0.518.521**).

Da allora, questi fattori interni di giustificazione della neutralità hanno perso gran parte della loro importanza. La frattura confessionale in Svizzera, all'origine di non pochi conflitti, è superata. Le divergenze d'interessi di politica estera tra i singoli Cantoni sono andate via via scemando nel corso dell'ultimo secolo grazie al consolidamento dello Stato federale. Dal canto loro, le differenze linguistiche e culturali del Paese si sono sensibilmente attenuate dopo la Seconda guerra mondiale grazie al perdurare della volontà di preservare l'unità nazionale svizzera e alle relazioni pacifiche tra i nostri Stati limitrofi. Ciononostante, la neutralità resta ancora oggi profondamente radicata nella coscienza di molti Svizzeri.

La neutralità e la politica interna furono strettamente connesse anche per altri aspetti. Per secoli la neutralità costituì una sorta di scudo protettivo che permise alla Svizzera di astenersi da interventi di peso in politica estera e di concentrarsi quindi quasi esclusivamente sui suoi interessi di politica interna e foggare quindi una struttura statale del tutto unica e dotata di molteplici particolarità. La neutralità contribuì pertanto indirettamente alla nascita e allo sviluppo della democrazia diretta, del federalismo, del benessere e di un esercito difensivo fondato sul principio di milizia. Lo sviluppo di queste conquiste fu promosso dal fatto che, non dovendosi "immischiare negli affari altrui" la Svizzera poté dedicarsi quasi esclusivamente a se stessa senza essere costretta ad accentrare le sue forze in controversie di politica estera. La neutralità le permise di restare in disparte affine di mantenere quanto raggiunto nella propria piccola sfera. In questo modo la neutralità e la sua lunga e pacifica storia evolutiva, mai messa in dubbio all'estero, contribuirono alla genesi della Svizzera come "**caso speciale**" (il "Sonderfall Schweiz").

Contrariamente al passato, la Svizzera è oggi circondata da Stati del tutto pacifici che hanno saputo concretizzare valori come i diritti umani, la democrazia, lo Stato di diritto e, seppur in forme diverse, anche il federalismo e che non minacciano più la nostra particolare struttura statale. Anche l'Europa centrale ed orientale tende vieppiù a riconoscersi in questi principi fondamentali. La Svizzera non si distingue più dai suoi vicini quale sola garante di queste istituzioni, bensì solo per la forma particolare che queste vi assumono. In un simile contesto la neutralità perde importanza quale strumento per salvaguardare un ordine interno speciale. Non bisogna poi dimenticare che nonostante tutte le sue peculiarità, la Svizzera ha molto in comune con i suoi vicini. La sua geografia, storia, cultura ed economia la rendono un **Paese eminentemente europeo**. A questa Europa essa è strettamente connessa e legata: ieri, oggi e domani.

15 Una neutralità quale fattore per costruire la pace

La neutralità permanente è in primo luogo uno strumento della politica nazionale di sicurezza. Essa deve contribuire a garantire la sicurezza del Paese e dei suoi abitanti. Oltre a questa componente strumentale interna, la neutralità riveste anche per i nostri vicini una preziosa funzione nel campo della politica di sicurezza. Uno Stato neutrale fidato garantisce attendibilità e stabilità; non minaccia nessuno. La neutralità permanente ed armata della Svizzera ha da sempre svolto in Europa **una funzione di politica della pace**. Il fatto di provvedere alla sicurezza militare di un territorio strategicamente importante come la Svizzera mediante un esercito di milizia forte, ma strutturalmente capace soltanto di assicurare la difesa della nazione, la disponibilità a rinunciare unilateralmente, salvo in caso di legittima difesa, alla guerra e ad ogni aggressione per perseguire i propri interessi, nonché l'attendibilità della politica estera svizzera sono fattori di stabilità e di promozione "passiva" della pace. Parallelamente a questa funzione di promozione della pace insita nel concetto di neutralità, la Svizzera fornisce da tempo e in modo attivo un significativo contributo alla causa della pace grazie ai suoi **buoni uffici**, che conferiscono nel contempo alla neutralità una certa funzione universale. In una forma o nell'altra, gli Svizzeri hanno proposto i loro buoni uffici sin dal Medioevo, dapprima in conflitti interni e poi anche in quelli esterni alla Confederazione. Queste attività costituiscono una parte della politica estera svizzera apprezzata all'estero. Esse esprimono l'interesse e l'impegno della Svizzera per la pace tra gli altri membri della comunità internazionale e la sua volontà di solidarietà, di corresponsabilità e di cooperazione.

La neutralità accompagna il ruolo della Svizzera quale fornitrice di buoni uffici. I beneficiari di questi ultimi hanno una certa preferenza per gli Stati che garantiscono imparzialità nel conflitto e non hanno alcun interesse

diretto, proprio e nazionale all'esito delle trattative. Per questo la Svizzera si trova in una posizione favorevole per aiutare altri Stati a superare le loro vertenze e a risolvere i loro conflitti. Tuttavia, nell'ambito della politica della pace, la neutralità può anche costituire un ostacolo, poiché la Svizzera, proprio per la sua neutralità, non assume tradizionalmente compiti di mediazione politicamente delicati. Anche altri Stati non permanentemente neutrali, o non neutrali del tutto, e perfino le grandi potenze possono prestare buoni uffici. Altri Stati li offrono sempre più frequentemente e hanno già più volte dimostrato di poterlo fare con successo, per cui è lecito affermare che i buoni uffici non sono un'esclusività della Svizzera neutrale.

Da un punto di vista globale la richiesta di buoni uffici alla Svizzera è andata diminuendo dalla Seconda Guerra mondiale. Le ragioni sono diverse. Innanzi tutto, nella prestazione di buoni uffici oggi si attribuisce meno importanza alla neutralità, poiché altri fattori, soprattutto politici, assumono un ruolo sempre più decisivo. Secondariamente, gran parte dei conflitti si è svolta al di fuori dell'Europa e ha coinvolto Stati che non intendono ricorrere a prestazioni di europei. La ragione più importante risiede tuttavia nel fatto che per i buoni uffici, per le mediazioni o per altre misure intese a ridurre i conflitti si fa sempre più frequentemente appello ad organizzazioni internazionali. In questo campo, le Nazioni Unite e il loro Segretario generale assumono un'importanza di prim'ordine, soprattutto per le azioni di mantenimento della pace da loro promosse, come la sorveglianza di elezioni, la sorveglianza di armistizi, l'impiego di truppe di caschi blu e l'invio di commissioni d'inchiesta. Ma anche organismi regionali, come la CSCE, l'Unione europea (UE) o la Lega Araba sono viepiù sollecitati in questo senso.

Visto che i tradizionali buoni uffici forniti dalla Svizzera quale Stato neutrale perdono parte della loro importanza, il Consiglio federale ritiene necessario provvedere allo sviluppo e all'estensione della funzione della Svizzera quale fornitrice di servizi. Si propone a tal fine di ampliare le risorse disponibili, e dal profilo materiale e da quello del personale. La creazione di truppe svizzere di caschi blu rappresenterà in questo contesto un passo importante. Prestando aiuto umanitario, il Consiglio federale continuerà inoltre a fornire un contributo per attenuare le conseguenze dei conflitti. Come rilevato nel rapporto sulla politica estera, egli intende conferire alla politica estera svizzera un orientamento più spiccatamente pacifico ed umanitario. Partendo dalla lunga tradizione nell'ambito dei buoni uffici e dell'aiuto umanitario, la Svizzera deve rafforzare le sue azioni nell'interesse della sicurezza internazionale e della pace. Di fronte alla comunità internazionale deve perciò dimostrare di essere un elemento ancora più utile e in grado di promuovere maggiormente la pace. La neutralità dev'essere applicata in funzione delle esigenze della solidarietà internazionale e dev'essere messa al servizio dei bisogni della comunità internazionale e della pace.

2 La strategia della neutralità e della partecipazione

21 I nuovi presupposti della politica di sicurezza

La neutralità è la posizione assunta da uno Stato rispetto ad una guerra tra altri Stati. Essa si riferisce pertanto a conflitti militari e a tensioni, ossia a situazioni che generano insicurezza. Esplica prevalentemente qui la sua funzione quale massima di politica estera e di sicurezza. Rappresenta l'atteggiamento appropriato per un Paese quando vi è un rapporto antagonistico tra Stati o blocchi, o quando esso teme in futuro conflitti militari che possano coinvolgerlo o nell'ambito dei quali può difendersi in modo autonomo.

La neutralità svizzera si è plasmata nello specifico contesto storico del continente europeo e ha acquisito il suo particolare significato nell'ambito della comunità degli Stati europei. Le grandi potenze hanno sempre considerato la neutralità svizzera come un prezioso contributo per garantire l'equilibrio europeo: dal XVI secolo la Confederazione, soprattutto per il suo importante ruolo geopolitico di custode dei passi alpini e quindi di collegamento Nord-Sud d'importanza strategica, si è trovata al crocevia degli interessi delle grandi potenze. Doveva temere di essere prima o poi coinvolta nei conflitti militari di queste potenze. La neutralità armata fu a quei tempi un valido strumento nelle mani di un piccolo Stato per garantire la sua indipendenza rispetto alla politica egemonica esercitata dalle grandi potenze. La neutralità della Svizzera poggiava su una

situazione d'equilibrio ed aveva quale riferimento un conflitto militare potenziale o attuale: indissolubilmente legata all'**attesa della guerra**.

Dopo la Seconda guerra mondiale la lotta secolare tra le potenze rivali vicine alla Svizzera si concluse. La funzione equilibratrice e stabilizzatrice svolta dalla neutralità svizzera nel quadro dei precedenti rapporti di forza, soprattutto del confronto tra Francia e Germania, mantenne un'importanza limitata in rapporto alla **spaccatura europea tra Est ed Ovest**. Insieme all'Austria, la Svizzera formava un corridoio di 800 chilometri attraverso gli Stati della NATO. La neutralità della Svizzera e la sua politica di sicurezza si orientavano globalmente sul conflitto Est-Ovest. Soprattutto nell'ambito della CSCE la Svizzera esercitò con altri Stati neutrali una funzione mediatrice e di collegamento. Per quarant'anni, nell'Europa del dopoguerra divisa ideologicamente, economicamente, militarmente e socialmente serpeggiò la paura di un grande conflitto che avrebbe potuto avere conseguenze catastrofiche per tutta l'umanità.

Gli sconvolgimenti e gli sviluppi nell'Europa orientale e centrale nonché nell'ex- Unione Sovietica hanno modificato il contesto strategico e il ruolo dei Paesi neutrali. La probabilità di un conflitto di grandi proporzioni in Europa è diminuita, anche se, come dimostrano le esperienze più recenti, non sono scomparsi tutti i pericoli di una guerra. Si può tuttavia affermare che attualmente uno scontro militare in cui la Svizzera rappresenti un obiettivo d'aggressione principale pare poco probabile. Nell'odierna configurazione di forze il valore geostrategico del territorio svizzero è meno importante. Qualora perduri la tendenza verso una maggiore cooperazione in Europa, la tradizionale funzione mediatrice e di collegamento svolta dai Paesi neutrali perderà importanza.

L'Europa si trova in una fase di fondamentale ristrutturazione. L'attuale contesto della politica estera svizzera è caratterizzato da una dinamica che offre buone opportunità, ma anche rischi. Ci troviamo in una **fase di transizione** che durerà ancora anni. Nel corso di questo periodo le sorti della politica di sicurezza possono subire oscillazioni estreme, sia verso una maggiore sicurezza sia verso maggiori minacce. I rischi di un tempo si trasformano e nuovi emergono. Gli eserciti in Europa non sono stati smantellati e continuano ad essere considerati necessari per preservare la pace, per il mantenimento dell'esistenza nazionale e dell'integrità territoriale. In Europa resta un notevole potenziale bellico. Oltre a molteplici sforzi verso la pace e l'integrazione emergono anche fattori d'instabilità e di guerra e tendenze disgregatrici.

22 **Mantenimento della neutralità**

In Europa non è stata ancora creata una struttura di sicurezza solida, comune e globale. Le istituzioni esistenti vengono trasformate mentre si è alla ricerca di qualche cosa di nuovo. Nonostante se ne riconosca diffusamente la necessità, occorrerà ancora parecchio tempo prima che un sistema di sicurezza europeo sia realizzato e possa dar prova della sua efficienza.

Come già rilevato nel Rapporto 90 del 1 ° ottobre 1990⁶ sulla politica di sicurezza della Svizzera e nel Rapporto del 27 gennaio 1992 sul concetto dell'esercito negli anni '90 (Concetto direttivo esercito 95)⁷ il Consiglio federale è convinto, vista l'attuale situazione europea dal profilo della sicurezza, che **nella politica estera e nella politica di sicurezza la Svizzera deve mantenere la strategia della neutralità permanente**. Le esperienze storiche e la prudenza politica insegnano che non sarebbe indicato rinunciare allo strumento della neutralità armata in una fase di transizione e d'incertezza, senza disporre di alternative valide e capaci di garantire altrettanto bene la nostra sicurezza. La neutralità deve contribuire alla realizzazione degli obiettivi nazionali, in particolare a salvaguardare le basi dell'esistenza del nostro Stato quale entità di diritto internazionale pubblico, a garantire la nostra esistenza e l'esclusione dai conflitti militari. Essa significa chiara rinuncia ad ogni forma di politica egemonica sostenuta militarmente. La politica estera e di sicurezza svizzera deve rimanere **attendibile e prevedibile**. In questo modo la neutralità armata e permanente resterà anche per

6 FF 1990 III 684, 714 segg., 734.

7 FF 1992 I 729, 742 segg.

i nostri Stati vicini un fattore di stabilità. Infine, la Svizzera potrà continuare a rendersi utile agli altri Stati europei in caso di eventuali conflitti prestando i suoi buoni uffici.

23 **Priorità alla partecipazione al di là della neutralità**

Viste le sfide interconnesse che caratterizzano la fine di questo secolo, la neutralità non deve più essere intesa come un atteggiamento d'immobilismo e di volontaria esclusione. Un elemento marcante della politica estera svizzera è da sempre la massima della **solidarietà**. Originariamente intesa come intervento umanitario a favore di persone bisognose all'estero, dopo la Seconda guerra mondiale questa massima ha assunto un significato più ampio. La Svizzera esprime così la sua disponibilità ad assumere la coresponsabilità per i grandi problemi della nostra epoca ed a collaborare attivamente a livello internazionale per far fronte a tali difficoltà. Questo atteggiamento si fonda sulla convinzione che il destino della Svizzera è indissolubilmente legato a quello dell'Europa.

Da qualche tempo il Consiglio federale ha in modo più marcato posto questa massima della solidarietà e della partecipazione al centro delle riflessioni in materia di politica estera e di politica di sicurezza, poiché gli interessi svizzeri possono essere tutelati soltanto adottando un atteggiamento di disponibilità ad assumere coresponsabilità internazionale, collaborando a livello internazionale alle decisioni e alla ricerca di soluzioni ai problemi. Il Consiglio federale intende sfruttare l'ampio margine d'azione di cui dispone nella politica estera e di sicurezza al di là degli impegni legali connessi alla neutralità. Come illustrato nel rapporto sulla politica estera, per tutelare gli interessi svizzeri è necessario un comportamento politico all'insegna della solidarietà globale e della **cooperazione** e **partecipazione** regionale e mondiale. Ciò spiega perché lo strumento della neutralità ha perso parte della sua efficacia e funzionalità.

Alla luce delle possibilità future e dei rischi tuttora esistenti, nei prossimi anni la Svizzera dovrà conciliare un atteggiamento di apertura con uno di riserbo; **apertura** nel senso di partecipazione nella ricerca di soluzioni in rapporto alle nuove forme di minaccia e nella costruzione di solide strutture di sicurezza; **riserbo** nel senso di una rinuncia ad abbandonare precipitosamente sperimentati concetti di sicurezza. Una simile **strategia** della disponibilità alla solidarietà e alla partecipazione, coniugata con la continuazione degli sforzi di difesa autonomi fondati sulla neutralità permanente, corrisponde alle legittime esigenze di sicurezza di un piccolo Stato. Essa riflette la nostra volontà di autodeterminazione, che va di pari passo con la convinzione di appartenere alla medesima comunità di destino dell'insieme dell'Europa⁸.

Esporremo ora la precedente e la futura politica estera e di sicurezza della Svizzera in tre settori rilevanti per la neutralità, soprattutto per quanto concerne la futura tutela della sicurezza nazionale, l'atteggiamento verso misure coercitive decise in particolare dalle Nazioni Unite e i rapporti con l'Unione Europea.

3 **Neutralità e sicurezza**

31 **Limitazione dell'indipendenza statale**

Neutralità ed indipendenza stanno in un rapporto di reciprocità. L'indipendenza è contemporaneamente un bene da proteggere e, nel senso di effettiva libertà di decisione di uno Stato, un presupposto della neutralità. Per esserlo realmente e credibilmente, lo Stato che si vuole neutrale in modo permanente deve disporre di sufficiente indipendenza rispetto all'estero. Solo così sarà in grado di resistere a tentativi di pressione in caso di crisi e di adempiere ai suoi obblighi di Stato neutrale.

Nel corso del XX secolo gli Stati si sono sempre più avvicinati diventando interdipendenti. Gli eventi che colpiscono un Paese si ripercuotono anche sugli altri. Ciò provoca una contrazione del margine autonomo di

⁸ Cfr. il Rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 1992 sul concetto dell'esercito negli anni '90 (Concetto direttivo Esercito 95). FF 1992 I 742.

manovra decisionale dei piccoli Stati. La Svizzera è legata in modo particolarmente stretto ed intenso a questo sistema d'interdipendenza. Mentre la sua indipendenza politica sussiste, la sua indipendenza **reale**, soprattutto economica, potrebbe un giorno essere messa in dubbio, soprattutto se si considera la sua **limitata autarchia economica**. Attualmente, per esempio, più del 70 per cento delle importazioni svizzere provengono dall'UE, che accoglie anche oltre il 58 per cento delle nostre esportazioni. Rispetto a questa comunità, la Svizzera ha raggiunto un livello d'integrazione più elevato di quello che lega molti membri dell'UE tra loro. Questa connessione economica si ripercuote su altri ambiti politici e incide sulla neutralità della Svizzera in modo altrettanto determinante quanto accordi giuridici. Aumentando i legami con l'UE, s'accresce anche la dipendenza unilaterale e tendono a diminuire anche l'indipendenza e la neutralità da noi perseguite. Ciò è innegabile, indipendentemente dal fatto che la Svizzera diventi o meno membro dell'UE. Ebbene, la decrescente indipendenza fattuale potrebbe essere compensata soprattutto con una maggiore partecipazione a livello internazionale.

32 Limiti della capacità di difesa autonoma

I limiti dell'indipendenza svizzera, noti ormai da lungo tempo per quanto concerne il settore economico, si manifestano anche in altri ambiti, fra i quali la difesa militare del Paese. Per tradizione quest'ultima è stata ed è ancora garantita in modo autonomo. A questo proposito, la capacità di difesa dev'essere giudicata non in termini assoluti, ma in rapporto al contesto della politica di sicurezza. La Svizzera non dispone di un deterrente nucleare. Durante la guerra fredda si è pertanto concentrata ad assicurare una capacità di difesa al di sotto della soglia nucleare, sfruttando l'equilibrio nucleare esistente fra le due superpotenze. Prescindendo dal fatto che il nostro Paese non è mai stato autarchico per quanto attiene alla difesa contro i mezzi di distruzione di massa, la neutralità ha sempre avuto grande importanza quale elemento di autodeterminazione. Chiave di volta della neutralità era la strategia intesa a prevenire mediante la dissuasione e con probabilità di successo una guerra convenzionale. Invasioni militari puntuali, così come una vera e propria aggressione della Svizzera con armi convenzionali, avrebbero potuto essere impediti in modo autonomo.

Il contesto della politica di sicurezza e la tecnologia bellica continuano però ad evolvere. A media scadenza occorre aspettarsi che il nostro Paese debba far fronte a nuove forme di minaccia militare provenienti da direzioni altrettanto nuove. Si avranno sviluppi di questo tipo soprattutto nel settore della difesa aerea. Sono sempre più numerosi i Paesi che dispongono di armi capaci di agire a distanza. Una protezione efficace contro armi di questo tipo può essere realizzata solo in seno ad una cooperazione internazionale, per esempio grazie ad un sistema antimissilistico europeo, poiché lo sviluppo e l'acquisto dei sistemi d'esplorazione mediante satellite e dei sistemi d'armi e di guida necessari per questi dispositivi di difesa eccedono le possibilità tecnologiche e finanziarie dei piccoli Stati e persino di quelli medi.

A lungo termine la Svizzera potrà ben difficilmente sottrarsi a queste tendenze. Nei prossimi anni i limiti della capacità autonoma di difesa in questi settori diventeranno più manifesti anche per il nostro Paese. Ne dovrebbe risultare una maggiore **esigenza di cooperazione internazionale** poggiante su basi bilaterali o multilaterali. Anche nell'ambito della condotta della guerra convenzionale un'organizzazione autonoma della difesa si fa sempre più difficile e soprattutto più costosa. Il mantenimento di un elevato livello d'autonomia a lungo termine implica oneri sempre maggiori e sempre meno proporzionati ai vantaggi che pure comporta.

I cambiamenti intervenuti nell'ambito della politica di sicurezza e in ambito tecnologico potrebbero in futuro mettere in dubbio la nostra tradizionale politica di difesa poggiante sull'autonomia. Qualora la Svizzera non fosse più in grado di difendersi sufficientemente in modo autonomo contro nuovi sistemi d'armi o contro nuove forme di minaccia, la sua politica di sicurezza e di difesa dovrebbe essere adeguata alle nuove condizioni. Ciò concerne anche il modo di intendere la neutralità. Una concezione troppo ristretta della neutralità, che condurrebbe ad un'eccessiva limitazione delle possibilità di difesa, sarebbe in questo caso uno svantaggio per il nostro Paese ed i suoi abitanti. La neutralità deve promuovere la sicurezza della nazione e non pregiudicarne le capacità di difesa. Non deve impedire agli Stati neutrali di attuare i provvedimenti

necessari contro nuove minacce e di colmare eventuali lacune nel loro dispositivo di difesa mediante preparativi difensivi di portata transfrontaliera.

Il diritto della neutralità concepito a cavallo dei due ultimi secoli si riferisce al comportamento degli Stati neutrali in tempo di guerra, ma non alle misure difensive preparatorie in tempo di pace. Se alla fine del ventesimo secolo, visti gli sviluppi nel campo delle armi, la difesa può essere garantita soltanto cooperando con l'estero, siffatta cooperazione dev'essere, entro certi limiti, considerata come conciliabile col significato e con lo spirito della neutralità. Ciò è tanto più vero se si pensa che gli Stati neutrali non hanno soltanto il diritto, ma hanno soprattutto l'obbligo di prendere i provvedimenti militari necessari e che possono ragionevolmente essere loro richiesti per difendersi con successo contro un'aggressione.

A questi problemi si dovrà in futuro prestare più attenzione. Uno degli scopi principali del nostro sistema di sicurezza dev'essere il mantenimento di un margine d'azione più ampio possibile. Il fatto di riuscirci non dipende soltanto dall'evoluzione tecnico-militare; più importante è sapere se la Svizzera ha la volontà politica di approfondire gli sforzi adeguati per mantenere una difesa nazionale autonoma.

33 Protezione da nuovi pericoli

Il concetto di neutralità è correlato al conflitto militare e di forze politiche classico. In questo senso, nel passato si è dimostrato un valido strumento di sicurezza per difendere l'integrità territoriale. Dalla fine della guerra fredda i pericoli sorgono da altre direzioni: conflitti regionali tra e all'interno di Stati dell'Europa orientale fomentati da nazionalismo, problemi delle minoranze, intenti secessionisti, lotte di confine, ma anche guerre al di fuori dell'Europa che hanno ripercussioni sul nostro continente, ricatti con armi di distruzione di massa o armi convenzionali con effetti analoghi, terrorismo, flussi migratori o di rifugiati, distruzioni dell'ambiente, catastrofi.

Dichiararsi neutrali stando passivi in disparte non esplica nei confronti di questi pericoli un effetto protettivo sufficiente. Se la neutralità fosse connessa ad un divieto di cooperare con altri Stati nella politica di sicurezza, un simile statuto costituirebbe un pericoloso ostacolo per far fronte a questi rischi a livello transfrontaliero.

Visto che la difesa contro questi pericoli presuppone sforzi comuni, essa non può essere realizzata dal singolo Stato, ma soltanto grazie alla cooperazione internazionale, in particolare nel quadro di un'alleanza europea. La difesa necessita in questo caso un impegno multinazionale. Ciò vale anche per la creazione di uno strumentario efficace per la prevenzione e la gestione dei conflitti regionali che minacciano la sicurezza e la stabilità in Europa. I nostri vicini europei non devono soltanto far fronte ai medesimi pericoli esistenziali ai quali è esposta la Svizzera, sono anche impegnati a salvaguardare i medesimi valori. Chi non partecipa alla cooperazione internazionale in materia di politica di sicurezza si espone al pericolo dell'isolamento e di essere tacciato come profittatore della politica di sicurezza. Né potrebbe presentarsi in Europa come interlocutore rispettabile e degno di stima. Inoltre, in caso di minaccia non potrebbe contare su un sostegno solidale e s'esponebbe eccessivamente a determinati pericoli.

Per queste ragioni, il Consiglio federale ha già più volte dichiarato la sua disponibilità a partecipare attivamente agli sforzi della comunità internazionale intesi a far fronte ai nuovi rischi, a garantire la pace generale, a superare le guerre e ad eliminare le cause dei conflitti. Il Consiglio federale intende affrontare le nuove forme di minaccia anche ricorrendo alla **cooperazione transfrontaliera**. A questo proposito, la neutralità non costituisce un ostacolo. In futuro la sicurezza della Svizzera dipenderà più che mai dalle configurazioni internazionali e dal contesto estero. La sicurezza degli Stati europei è legata alla sicurezza del continente. Perciò, ogni contributo alla stabilità dell'Europa rappresenta anche un contributo alla sicurezza della Svizzera. La tradizionale massima "Sicurezza mediante neutralità ed indipendenza" dovrà essere a mano a mano completata da quella della "**Sicurezza mediante cooperazione**". In futuro la sicurezza sarà sempre più un'opera "collettiva". Il Consiglio federale ha pertanto rinunciato all'atteggiamento restrittivo avuto sinora nei confronti di una maggiore collaborazione e intende continuare in questa direzione. L'obiettivo di questa cooperazione sarà da un lato di migliorare sensibilmente la sicurezza della Svizzera contro un'eventuale

minaccia e d'altro lato di assumere meglio gli impegni di solidarietà nei confronti dell'Europa democratica, liberale ed umanitaria.

34 Sviluppo di nuove strutture di sicurezza

Il fatto che in Europa viga una pace duratura e globale è d'importanza capitale per la Svizzera. Come già ribadito dal Consiglio federale⁹, la Svizzera collaborerà senza pregiudizi e in modo del tutto cooperativo alla costruzione di solide strutture di sicurezza sul nostro continente. La nostra neutralità non è in contraddizione con questi obiettivi.

Come rilevato nel rapporto sulla politica estera, l'opzione oggi più probabile è che la sicurezza europea poggerà su diversi pilastri. Esisteranno istituzioni con compiti e membri differenti, che si completeranno a vicenda e saranno per certi aspetti in mutua concorrenza. A nessuna di queste istituzioni dovrebbe essere negata a priori la facoltà di svolgere una funzione importante nell'ordinamento di sicurezza europeo. La sicurezza in Europa potrà essere raggiunta in primo luogo e nel migliore dei modi con l'ausilio di diverse istituzioni reciprocamente connesse e capaci d'interagire e rafforzarsi l'una con l'altra. Non è ancora prevedibile se questo ordinamento porterà ad un sistema fondato su misure coercitive collettive oppure ad un sistema con dispositivi di difesa collettivi, o ancora ad un'altra forma di struttura di sicurezza. La collaborazione ad un sistema collettivo di sicurezza che, analogamente alle Nazioni Unite, applichi misure coercitive contro i trasgressori del diritto o contro gli aggressori non contraddirebbe la nostra neutralità. L'adesione ad un'alleanza militare con impegni vincolanti di reciproca assistenza o addirittura con un sistema comune di difesa non sarebbe invece conciliabile con la nostra neutralità. La Svizzera dovrà decidere se entrare a far parte di un tale sistema soltanto quando se ne potranno valutare i lineamenti e la solidità. Per decidere sarà allora essenziale sapere se cooperando a questo sistema regionale di sicurezza lo Stato e il cittadino saranno meglio protetti che non restandone in disparte. Un piccolo Stato pacifico ha un interesse eminente che un sistema di sicurezza simile funzioni in modo efficiente. Per questo la Svizzera dovrebbe partecipare al suo sviluppo.

Poiché l'aspetto finale di questo sistema europeo di sicurezza e il ruolo che vi assumeranno i singoli organi responsabili non sono ancora definiti, la Svizzera deve valutare senza alcun pregiudizio qual è la relazione che intende instaurare in futuro con tutte queste istituzioni. E' questo il compito strategico comune della nostra politica estera e di sicurezza. Molte delle questioni concernenti il futuro della politica di sicurezza europea sono attualmente discusse in diversi consessi di cui la Svizzera non fa parte, come ad esempio il Consiglio di cooperazione della NATO (NACC) e il Consiglio della cooperazione dell'UEO (CCUEO). Sulla scorta del proficuo impegno della Svizzera nell'ambito del processo della CSCE il Consiglio federale esamina pertanto se la Svizzera debba partecipare alle nuove forme europee di cooperazione qualora se ne presenti la possibilità¹⁰. Considerati gli impegni assai limitati connessi alla NACC e alla CCUEO e visto il grande numero di membri di queste due istituzioni, un eventuale avvicinamento istituzionale non presenterebbe alcuna difficoltà dal profilo della neutralità. Del resto, anche gli altri Stati neutrali d'Europa stanno esaminando l'opportunità di provvedimenti di questo tipo. La Finlandia dispone già presso il NACC dello statuto d'osservatore.

Dal profilo della neutralità sarebbe pure possibile che la Svizzera allacci contatti più stretti con la NATO e l'UEO. Entrambi sono importanti attori sulla scena europea e entrambi sono a disposizione della CSCE quali strumenti per garantire la pace. Essi sono inoltre determinanti per la configurazione del contesto nel quale si muove la nostra politica di sicurezza. L'opportunità per la Svizzera di instaurare rapporti con questi consessi, nella misura in cui essi offrono agli Stati neutrali la possibilità di dialogare, merita pertanto di essere esaminata. Questi contatti permetterebbero di partecipare a riflessioni prospettiche rappresentando così gli interessi svizzeri.

⁹ Cfr. per esempio il Rapporto del 1° ottobre 1990 sulla politica di sicurezza della Svizzera, **FF 1990 III 714,734**.

¹⁰ Per ulteriori precisazioni si veda il rapporto sulla politica estera, capitolo 4.1.1.

4 Neutralità e misure coercitive

41 Misure coercitive delle Nazioni Unite

411 Il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite e la prassi attuale della Svizzera

La neutralità da un lato e il sistema collettivo di sicurezza delle Nazioni Unite dall'altro sono due istituzioni di diritto internazionale attribuibili a diversi stadi evolutivi dell'ordine internazionale e che, a prima vista, sembrano essere in contrasto. La neutralità poggia sull'idea, diffusa sino all'inizio del XX secolo, secondo la quale la guerra è un mezzo normale e legittimo per risolvere le controversie tra gli Stati. In quell'epoca era ammesso - anche per motivi di natura morale - che uno Stato rimanesse neutrale di fronte ad una guerra.

Il sistema collettivo di sicurezza delle Nazioni Unite è dettato invece da riflessioni di tutt'altro genere. Si basa sul principio secondo il quale la guerra e addirittura qualsiasi forma di violenza tra singoli Stati sono vietate. Eccezioni a detto divieto assoluto di ricorrere alla violenza sono consentite, secondo lo Statuto delle Nazioni Unite, soltanto nell'ambito del diritto all'autodifesa in caso di attacco armato o di misure coercitive collettive. La sicurezza internazionale e la pace vengono mantenute o ripristinate mediante la composizione pacifica delle controversie e, quale ultima ratio, mediante misure coercitive comuni di tutti gli Stati contro lo Stato che attenta alla pace. Colui che in questo sistema collettivo di sicurezza perturba la pace e la sicurezza di un singolo Stato, perturba la pace e la sicurezza dell'intera comunità di Stati. Lo Statuto dell'ONU bandisce la guerra quale mezzo per risolvere i conflitti internazionali e legittima misure coercitive comuni di tutti gli Stati contro colui che attenta alla pace. Lo Statuto dell'ONU non menziona in nessun luogo la neutralità, poiché, per principio, in un sistema permanente di sicurezza collettiva, non vi è posto per il concetto classico di neutralità. Questo sistema esige **sempre e da tutti gli Stati** un'azione contro chi attenta alla pace.

Al centro del sistema collettivo di sicurezza dell'ONU vi è il Consiglio di Sicurezza che, conformemente al capitolo VII dello Statuto dell'ONU, può ricorrere a quattro diverse misure qualora accerti una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione (articolo 39): può invitare le parti interessate a ottemperare alle misure provvisorie (articolo 40), fare raccomandazioni (articolo 39), **ordinare misure non implicanti l'impiego della forza armata** (articolo 41) o infliggere **misure coercitive di tipo militare** (articolo 42). Quali misure non implicanti l'impiego della forza armata il Consiglio di Sicurezza può esigere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche, delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radiofoniche, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche. Se ritiene insufficienti le misure di cui all'articolo 41 o se queste si sono rivelate inefficaci, può ordinare misure coercitive di tipo militare. Queste vengono poste in atto dalle forze armate che gli Stati membri mettono a disposizione delle Nazioni Unite conformemente ad un accordo speciale (articolo 43) o dagli stessi Stati membri, se autorizzati a tal fine dal Consiglio di Sicurezza.

Gli organi delle Nazioni Unite nonché i loro Membri ritengono giuridicamente vincolanti le decisioni su sanzioni del Consiglio di Sicurezza che poggiano sul capitolo VII (articoli 39-51) dello Statuto. Pertanto, tutti gli Stati membri dell'ONU sono tenuti ad eseguire le sanzioni economiche decise dall'ONU. Non vi è invece alcun obbligo di partecipare attivamente alle misure che implicano l'impiego della forza armata. L'articolo 43 dello Statuto prevede espressamente che gli Stati membri possono essere tenuti a partecipare a sanzioni di tipo militare soltanto in base ad accordi speciali, che devono essere ratificati dallo Stato interessato in conformità al suo diritto costituzionale. Gli Stati non possono essere costretti a concludere questi accordi speciali. E l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ad applicare la forza per imporre i suoi ordini non vincola gli Stati, ma ne legittima l'azione. La decisione di partecipare a sanzioni o a interventi militari è lasciata al loro apprezzamento politico.

Tutte le misure coercitive ordinate dal Consiglio di Sicurezza necessitano dell'approvazione di 9 dei 15 membri e, inoltre, non devono essere respinte da nessuno dei cinque membri permanenti del Consiglio di

sicurezza¹¹ (veto). Il sistema collettivo di sicurezza dell'ONU è stato applicato sinora molto raramente poiché la capacità di decisione del Consiglio di Sicurezza è stata quasi sempre inibita dal veto di uno di detti Stati. Nonostante questo sistema di sicurezza il mondo è stato teatro, dal 1945, di numerosi conflitti armati

Sanzioni di tipo non militare sono state ordinate soltanto in pochissimi casi: nel 1966 vi fu un embargo economico nei confronti della Rhodesia, nel 1977 un embargo della fornitura di armi nei confronti del Sudafrica; nel 1990 vennero prese sanzioni economiche di vasta portata congiunte a un blocco navale e aereo nei confronti dell'Iraq; nel 1991 fu deciso un embargo del commercio di armi nei confronti della Jugoslavia e nel 1992 nei confronti della Somalia e della Liberia; nel 1992 furono decise l'interruzione del traffico aereo con la Libia e sanzioni economiche nei confronti della Serbia e del Montenegro, rafforzate nel 1993. In seguito a dette sanzioni la Svizzera ha praticato, nel caso della Rhodesia, il cosiddetto "courant normal", ossia ha stabilizzato il volume degli scambi commerciali sulla media di un periodo di base rappresentativo precedente alle sanzioni. L'embargo della vendita di armi al Sudafrica, alla Jugoslavia, alla Somalia e alla Liberia era praticamente già stato attuato dalla Svizzera: nella Legge federale del 30 giugno 1972 sul materiale bellico (RS 514.51) si vietava infatti la fornitura di armi ai Paesi in cui vi sono tensioni politiche. La Svizzera ha aderito alle misure coercitive non implicanti l'uso della forza armata contro l'Iraq, le prime sanzioni dell'ONU dirette contro uno stato implicato in un conflitto internazionale. Allo stesso modo ha aderito, in maniera autonoma, alle sanzioni contro la Libia e la Serbia/Monte negro. La politica del Consiglio federale ha raccolto molti favori sia in Svizzera sia all'estero.

L'impiego di mezzi militari è stato deciso dal Consiglio di Sicurezza soltanto in pochi casi. Nel 1950 il Consiglio di Sicurezza raccomandò agli Stati membri di fornire aiuti militari alla Repubblica di Corea contro la Corea del Nord. Nel 1966 autorizzò la Gran Bretagna ad imporre l'embargo petrolifero nei confronti della Rhodesia, se necessario con la forza. Nella Guerra del Golfo del 1990/91 autorizzò gli Stati membri ad impiegare contro l'Iraq tutti i mezzi necessari per applicare le risoluzioni precedenti e per ripristinare la sicurezza internazionale nella regione. Tutte queste misure di carattere militare non furono mai attuate sulla scorta dell'articolo 43 dello Statuto dell'ONU, soprattutto perché nessuno Stato era disposto a sottomettere le sue forze armate alla potestà del Consiglio di Sicurezza e nemmeno poteva esservi costretto. Le azioni militari furono invece compiute da singoli Stati membri, autorizzati a tal fine nelle relative risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

Un caso particolare di misure coercitive di tipo militare è l'**intervento umanitario** attuato con la forza. Esso è volto a proteggere gli abitanti di uno Stato da persecuzioni sul loro stesso territorio o a garantire un aiuto umanitario. In tal senso il Consiglio di Sicurezza, conformemente ai capitoli VI e VII dello Statuto, autorizzò nel 1991 la comunità degli Stati a fornire protezione ai Curdi in Iraq dopo la fine della Guerra del Golfo, nel 1992 a portare aiuto umanitario armato in Somalia e nel 1992/1993 in Bosnia-Erzegovina.

In linea generale la Svizzera non ha aderito a sanzioni militari. Dopo l'inizio, il 17 gennaio 1991, delle azioni militari degli alleati nella Guerra del Golfo, il Consiglio federale decise di vietare il sorvolo della Svizzera da parte di aerei da combattimento o aerei per il trasporto di truppe e munizioni appartenenti agli Stati che mettevano in atto le misure militari dell'ONU. Già allora aveva però annunciato che avrebbe proceduto a una verifica di tale prassi¹². Inoltre, non rilasciò più alcuna autorizzazione per l'esportazione di materiale da guerra verso Stati della regione di crisi, Turchia compresa. Autorizzazioni di esportazione furono rilasciate per gli Stati che avevano truppe stazionate sulla penisola araba soltanto se provato che le armi fornite non sarebbero state impiegate nelle azioni militari contro l'Iraq. Al contrario, il Consiglio federale ha sempre autorizzato e sostenuto caldamente misure e sorvoli a carattere umanitario. Dopo la fine delle operazioni di guerra vere e proprie la Svizzera ha partecipato attivamente all'applicazione di misure coercitive nei confronti dell'Iraq: ha, tra l'altro, messo a disposizione dell'ONU periti per la ricerca e la distruzione delle armi biologiche e chimiche e dei loro centri di produzione in Iraq. Nelle regioni di crisi quali la Bosnia-Erzegovina e la Somalia il

11 Membri permanenti del Consiglio di sicurezza sono la Cina, la Francia, la Gran Bretagna, la Russia (prima: l'Unione Sovietica) e gli Stati Uniti.

12 Cfr. in tal senso la risposta del Consiglio federale all'interrogazione ordinaria Oehler del 21.1.1991.

Consiglio federale ha fornito un aiuto umanitario tra l'altro per mezzo del Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe nonché tramite un generoso sostegno al CICR.

Nelle pagine che seguono si espongono i motivi che hanno indotto il Consiglio federale, a partire dal 1990, ad aderire in modo solidale alle misure coercitive di natura non militare delle Nazioni Unite, e il modo in cui intende comportarsi in futuro di fronte a dette sanzioni.

412 **Compatibilità tra la neutralità e il sistema di sanzioni dell'ONU**

La neutralità svizzera e il sistema collettivo di sicurezza delle Nazioni Unite tentano di realizzare obiettivi comuni, ossia il mantenimento dell'integrità dei singoli Stati, la prevenzione di conflitti e guerre, la garanzia di una convivenza pacifica. Al contrario della neutralità, che ha un orientamento piuttosto difensivo, il sistema collettivo di sicurezza dell'ONU tende a realizzare detti obiettivi mediante misure coercitive comuni di tutti gli Stati contro chi attenta alla pace. Per essere efficace, il sistema collettivo di sicurezza presuppone un ampio consenso tra gli Stati. La neutralità si rivela invece adeguata quando non vi è unanimità. Questi due tipi di comportamento nei confronti di chi mette in pericolo la pace, simili per quanto attiene agli obiettivi, diversi soltanto nel metodo, possono sicuramente essere messi in sintonia.

Paese di piccole dimensioni, la Svizzera ha un grande interesse a che l'ordinamento collettivo di sicurezza dell'ONU funzioni in modo efficace. Le preme l'osservanza del diritto internazionale e del divieto di violenza nei confronti degli altri Stati e l'istituzione di un ordinamento di pace all'interno del quale i piccoli non subiscano le aspirazioni di potere dei grandi. Che sia o non sia membro dell'ONU, la Svizzera deve ottemperare all'**imperativo di solidarietà internazionale** ed appoggiare l'ONU qualora quest'ultima adotti misure previste nel suo Statuto contro un trasgressore del diritto. Fra uno Stato che contravviene gravemente all'ordinamento internazionale o che rompe la pace ed il resto della comunità non può esservi un rapporto neutrale. In casi del genere la Svizzera deve schierarsi con determinazione dalla parte del diritto e quindi delle Nazioni Unite. Per il resto va considerato che le misure coercitive sono inflitte contro i membri dell'ONU e che quest'ultimi aderendo all'Organizzazione ne hanno espressamente accettato gli obiettivi ed i mezzi, e si sono assoggettate così facendo anche al sistema di sanzioni.

Una marcia solitaria della Svizzera contro il fronte unito dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza e del resto del mondo potrebbe generare importanti conseguenze di natura politica ed economica e addirittura sul piano della politica di sicurezza. Non partecipando a sanzioni economiche, la Svizzera sosterebbe di fatto e moralmente il trasgressore del diritto, intralcerebbe l'obiettivo delle sanzioni consistente nell'isolamento economico del trasgressore e ricaverebbe vantaggi economici laddove tutti gli altri Stati sopporterebbero sacrifici derivanti dalla loro partecipazione al boicottaggio. Uno stare in disparte sarebbe interpretato dalla comunità internazionale come segno di favoreggiamento dello Stato cui sono state inflitte sanzioni, con conseguente discredito della Svizzera agli occhi del mondo. La Svizzera correrebbe inoltre il rischio di vedersi pure imposte dal Consiglio di sicurezza, mediante pressioni economiche o addirittura militari, le misure coercitive ordinate. La Svizzera si troverebbe dunque in una situazione difficile. In caso di sanzioni coercitive militari da parte dell'ONU, non riuscirebbe verosimilmente ad imporre la sua volontà di rimanere in disparte.

Nel 1991 il Consiglio federale aveva ritenuto, sulla base della dottrina allora dominante, che la partecipazione all'adozione di sanzioni economiche dell'ONU da parte di uno Stato neutrale non avrebbe posto particolari problemi giuridici dal profilo della neutralità; per contro, la partecipazione a sanzioni militari da parte di uno Stato neutrale non poteva entrare in linea di conto, essendo essa in disaccordo con le norme relative alla neutralità¹³.

Soprattutto sotto l'influsso dell'universalità e dell'accresciuta pretesa di saper imporre il diritto acquisite dall'ONU negli ultimi anni, la dottrina odierna assume una posizione quasi diametralmente opposta, sostenuta

13 Messaggio concernente l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) del 21 dicembre 1981 (FF 1982 I 441 segg.)

soprattutto dall'Austria dalla Guerra del Golfo in poi: il diritto classico concernente la neutralità non sarebbe in linea di principio più applicabile alle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza sulla base del VII capitolo dello Statuto e condivise in modo compatto dalla comunità degli Stati; la partecipazione di uno Stato neutrale non risulterebbe in contraddizione con il diritto concernente la neutralità¹⁴. Lo stesso vale in merito alle sanzioni economiche e militari. Secondo tale punto di vista, nel caso di misure coercitive militari dell'ONU non si tratta di una guerra rilevante dal profilo del diritto della neutralità, bensì di misure legali per l'imposizione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza che agisce in nome della comunità internazionale. Il Consiglio di sicurezza nonché tutti gli Stati che fanno uso della sua autorizzazione per l'impiego della forza non agiscono in quanto belligeranti bensì in qualità di organi addetti all'attuazione del diritto sul piano internazionale. Di conseguenza gli Stati neutrali possono partecipare in permanenza a misure coercitive dell'ONU. La loro libertà d'azione non è limitata dal diritto concernente la neutralità.

413 **Margine d'azione della Svizzera nel contesto di misure coercitive dell'ONU**

Qualora l'interesse della Svizzera ed i suoi obblighi di solidarietà lo impongano, il nostro Paese dovrebbe partecipare autonomamente a misure coercitive **non militari** e soprattutto **economiche** delle Nazioni Unite, nella misura in cui esse siano state decise dal Consiglio di sicurezza sulla base dello Statuto e raccolgano il consenso compatto della comunità internazionale. La Svizzera si riserva però la facoltà di rinunciare ad una collaborazione nel caso in cui Stati autorevoli non partecipino sin dall'inizio alle sanzioni o qualora dovesse sgretolarsi l'unità del fronte internazionale che le adotta.

La volontà della Svizzera di sostenere, rispettivamente di non ostacolare in un modo o nell'altro misure coercitive **militari** o interventi umanitari ordinati o autorizzati dal Consiglio di sicurezza dipende innanzitutto dalla **tutela dei propri interessi** e dai suoi **obblighi di solidarietà**. Il Consiglio federale deve decidere, nell'ambito di un'oculata ponderazione degli interessi in gioco, se l'appoggio, rispettivamente il non impedimento di questo tipo di misure sia nell'interesse della Svizzera e s'imponga per ragioni di solidarietà, di umanità e di pace internazionale. Esso deve in particolare valutare quale posizione della Svizzera si presti maggiormente alla promozione della pace e dei principi umanitari. Tuttavia, date le incertezze in merito agli sviluppi di un conflitto e visto che la Svizzera non s'impegna militarmente nell'ambito di conflitti armati, in quest'ambito si impone il riserbo. Va considerato che una partecipazione nell'ambito di misure coercitive può implicare anche rischi sul piano della politica di sicurezza.

Di regola, per motivi di solidarietà con la comunità internazionale e nell'interesse di un'azione efficace nei confronti di un trasgressore del diritto, la Svizzera **non impedirà** le azioni militari del Consiglio di sicurezza o di Stati che si avvalgono di un'autorizzazione dell'ONU.

Il fatto di non partecipare alle misure coercitive dell'ONU non significherebbe per la Svizzera esercitare una posizione di ritegno che abbia conseguenze sulla **prestazione dei buoni uffici** nell'ambito del conflitto in questione. Sulla base dello Statuto dell'ONU, le Nazioni Unite non partecipano mai al conflitto bensì rivestono il ruolo, assegnato loro dalla comunità internazionale, di garante dell'ordine che si adopera per il ripristino della pace internazionale. Se le Nazioni Unite prendono unanimemente posizione contro uno Stato, fra esse ed il trasgressore del diritto non può esservi un rapporto neutrale né mediazione di terzi. Del resto, la Guerra del Golfo ed i conflitti nell'ex-Jugoslavia hanno mostrato che i contatti diplomatici fra un trasgressore dei diritti e l'ONU, rispettivamente gli altri Stati, si susseguono all'ONU a New York persino durante e dopo le misure coercitive, ed invero in misura assai più intensa di quanto sarebbe possibile mediante l'intercessione di una potenza protettrice neutrale.

14 Cfr. Dietrich Schindler, *Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz*, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, quaderno 4/1992, p. 435 segg.; Daniel Thürer, *UN Enforcement Measures and Neutrality: The Case of Switzerland*: Archiv des Völkerrechts 30, 1992, p. 63 segg.; Christian Dominice, *La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe*, da: Semaine judiciaire 1991, p. 398 segg.; Jacques-Michel Grossen, *Quelques aspects juridiques du conflit du Golfe*, da: Recueil de Jurisprudence Neuchâteloise, 1992, p. 9 segg.

Nei casi di conflitto armato in cui non interviene il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, la Svizzera si comporterà secondo gli obblighi relativi alla neutralità. Mediante i suoi buoni uffici essa tenterà di contribuire ad una soluzione pacifica del conflitto.

42 Sanzioni economiche al di fuori delle Nazioni Unite

Le sanzioni economiche possono costituire un mezzo di lotta importante e legittimo non solo nell'ambito delle Nazioni Unite bensì anche in un contesto regionale contro le violazioni della pace e del diritto internazionale, per la tutela di valori fondamentali e per l'affermazione del diritto internazionale imperativo (*jus cogens*). Mediante limitazioni all'importazione o all'esportazione di merci, materie prime, tecnologia, capitale o servizi nei confronti di un Paese o di un gruppo di Paesi, si può indurre uno Stato a comportarsi nel modo voluto. Tali misure possono supplire l'impiego della forza; possono essere prese in sostituzione di sanzioni militari o come preludio ad esse. In tal modo possono costituire uno strumento moderno nell'ambito della politica di sicurezza internazionale e, soprattutto se adottate da un gruppo rilevante di Stati, incidere efficacemente sul piano politico.

C'è da attendersi che in futuro sanzioni economiche ed altre sanzioni ammesse dal diritto internazionale vengano adottate a tal fine non solo dall'ONU, ma anche da organizzazioni regionali o da gruppi di Stati nei confronti di trasgressori del diritto e di perturbatori della pace. Un esempio in tal senso è costituito dalle misure del novembre 1991 adottate da numerosi Paesi europei nei confronti dell'ex-Jugoslavia. L'UE prevede la possibilità di infliggere sanzioni di questo tipo nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune¹⁵. E' poi pensabile che la CSCE introduca un giorno misure economiche quali strumento di sanzione. Gli Stati industrializzati discutono inoltre di provvedimenti che avrebbero la forma di divieti d'esportazione coordinati per merci e tecnologia ABC "Dual-Use", al fine di impedire l'ulteriore proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi sistemi operativi.

Fondamentalmente, il diritto della neutralità non statuisce incompatibilità di sorta fra neutralità e partecipazione a sanzioni economiche. Dal XVII secolo si è riconosciuto allo Stato neutrale il diritto di trarre benefici commerciali anche durante una guerra e di fornire ad una o a tutte le parti in conflitto merci per uso e consumo generale. Questo **diritto del Paese neutrale al libero commercio** su terra e su mare fu pure alla base della codificazione delle Convenzioni dell'Aja del 1907. Nell'articolo 7 della V. convenzione (RS 0.515.21/22) si statuisce addirittura che una potenza neutrale non è tenuta ad impedire "l'esportazione o il transito, per conto dell'uno o dell'altro dei belligeranti, di armi, di munizioni e, in generale, di tutto ciò che possa essere utile ad un esercito o ad una flotta". Lo Stato deve trattare in modo uniforme tutti i belligeranti (art. 9 della convenzione dell'Aja) solo quando limita o vieta il commercio di tali beni, com'è ad esempio il caso della Svizzera dal 1972 con la legge sul materiale bellico. Tale obbligo di trattamento uniforme comprende però solo beni che per loro natura sono utilizzati esclusivamente o prettamente a scopo militare. Per il resto il diritto dell'Aja non esige alcun trattamento uniforme, ma concede allo Stato neutrale piena libertà nell'organizzazione del suo commercio estero e non contiene alcun obbligo esplicito di neutralità economica.

Se vengono adottate sanzioni nei confronti di un trasgressore del diritto o di un perturbatore della pace che ha violato il diritto internazionale o altri obblighi assunti in comune, come ad esempio i principi della CSCE, tali misure possono svolgere una **funzione in favore della pace**. Esse sono quindi in sintonia con il senso e lo spirito della neutralità. Lo Stato neutrale che si oppone in modo generale a tali sanzioni adottate nell'interesse della pace o che le ostacola agisce contro gli obiettivi ed i valori fondamentali su cui poggia la sua neutralità, rischiando perfino in determinate circostanze di favorire involontariamente una violazione del diritto internazionale e di infrangere quindi egli stesso il diritto internazionale. La comunità internazionale non presterà attenzione allo statuto di neutralità se fra le caratteristiche di quest'ultima figurasse il proseguimento delle relazioni economiche con un trasgressore del diritto internazionale contro il quale sono state adottate

15 Cfr. più in dettaglio n. 5.3.2.

sanzioni. In considerazione del fatto che il destino dell'umanità è uno solo, che è necessario che gli obiettivi elementari siano realizzati grazie alla cooperazione e che è impossibile garantire la sicurezza limitandosi al contesto nazionale, anche lo Stato neutrale dev'essere fundamentalmente pronto a condividere misure assunte contro un trasgressore del diritto o un perturbatore della pace da un gruppo di Stati rilevante dal profilo regionale.

Per tali motivi il Consiglio federale è fundamentalmente disposto a partecipare in futuro anche a sanzioni economiche al di fuori delle Nazioni Unite. Esso deciderà nel singolo caso, dopo attenta ponderazione degli interessi in gioco, se al ripristino della situazione conforme al diritto internazionale e alla tutela degli interessi svizzeri giovi di più lo stare in disparte oppure la partecipazione. Esso esaminerà se una partecipazione svizzera comporti rischi dal profilo della politica di sicurezza, per esempio il pericolo che la Svizzera venga implicata in un conflitto militare.

5 Neutralità e Unione europea (UE)

L'Unione europea è divenuta un punto di riferimento centrale in Europa. Essa svolge un ruolo importante nel nuovo ordinamento dell'Europa, nell'ambito della costruzione di un sistema di sicurezza europeo, in quello della difesa da nuove forme di minaccia, nonché nella politica economica e monetaria e in altre numerose questioni d'importanza europea. La Svizzera, la sua politica estera e la sua politica di sicurezza, la sua neutralità, ma anche numerosi aspetti della sua politica interna, saranno influenzati in modo determinante dall'UE, **indipendentemente dal fatto di divenirne membro.**

Il Consiglio federale ha annunciato nel 1991 che l'adesione alla CE costituisce l'obiettivo della politica d'integrazione svizzera ed ha presentato nel maggio 1992 una richiesta per l'apertura di trattative d'adesione alla CE. Anche dopo il 6 dicembre 1992, data del rifiuto dell'Accordo sullo SEE, il Consiglio federale non ha perso di vista l'obiettivo dell'adesione all'UE. Qui di seguito si intende mostrare come la neutralità rimarrà, anche in caso di adesione all'UE, uno strumento utile della nostra politica estera e di sicurezza e come l'appartenenza all'UE sia compatibile con la neutralità¹⁶.

51 La dimensione dell'UE sul piano della politica estera e di sicurezza

Dalla sua fondazione la CE ha una dimensione anche sul piano della politica estera e della politica di sicurezza, che è andata rafforzandosi nel corso degli anni¹⁷. La riunione delle politiche economiche era ed è solo un mezzo per raggiungere lo scopo, consistente nella **creazione di un ordinamento europeo pacifico**, nell'integrazione e nella conciliazione politica dell'Europa. L'integrazione dell'UE sul piano della politica di sicurezza non si trova comunque in uno stadio avanzato come l'integrazione economica. Si possono distinguere tre fasi:

- La finalità politica della CE ha trovato particolare espressione a partire dagli anni sessanta nella **Cooperazione politica europea (CPE)**. Quest'ultima serviva all'elaborazione di posizioni comuni in merito a questioni di politica estera, con l'obiettivo di aumentare le possibilità d'influenza della CE mediante un comportamento coerente. Nell'ambito della CPE sono state concordate numerose posizioni comuni riguardo a problematiche di politica estera nonché a sanzioni economiche contro Stati terzi. La CPE costituiva una collaborazione intergovernativa senza elementi sopranazionali. L'azione comune era possibile solo sulla base del consenso generale. A nessuno Stato potevano essere imposte decisioni politiche. Era possibile porre un veto ad una decisione della CPE o scostarsene.

16 Cfr. anche il rapporto del 18 maggio 1992 concernente l'eventuale adesione della Svizzera alla Comunità europea (**FF 1992 III 1045, 1186 segg.**)

17 Cfr il rapporto del 18 maggio 1992 concernente l'eventuale adesione della Svizzera alla Comunità europea (**FF 1992 III 1116 segg.**)

- Con l'entrata in vigore dell'Accordo sull'Unione europea, alla CPE è subentrata la **Politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione europea**. Si tratta di una politica che va oltre la CPE. Benché la collaborazione mantenga carattere interstatale e non si basi su una competenza comunitaria, la PESC implica un agire unitario e non un semplice coordinamento delle procedure dei singoli Stati. Nell'ambito della politica di sicurezza, la realizzazione di azioni comuni - le cui modalità potranno eventualmente essere decise anche a maggioranza - si concentrerà in una prima fase sui quattro settori seguenti: processo CSCE, controllo del disarmo e dell'armamento in Europa, non proliferazione delle armi nucleari e controllo del trasferimento di tecnologia degli armamenti e di esportazioni di armi in Paesi del Terzo mondo. E' previsto che anche la difesa, che per tradizione costituisce l'aspetto centrale della politica di sicurezza, rientri nel campo della collaborazione: questo necessiterà tuttavia dell'accordo di tutti gli Stati membri. Si è stabilito espressamente che la politica dell'Unione non tocca il carattere particolare della politica estera e di sicurezza di determinati Stati membri¹⁸.

- Una clausola di sviluppo lascia spazio ad una futura inclusione della difesa nelle competenze comunitarie. Secondo tale disposizione, la PESC comprenderà l'insieme delle questioni che concernono la sicurezza dell'Unione europea, a cui appartiene a lunga scadenza anche la definizione di una politica di difesa comune, che a sua volta potrebbe condurre ad una difesa comune. E' questo un tema che sarà discusso nell'ambito di una conferenza intergovernativa prevista per il 1996. Anche questo importante passo necessiterebbe comunque dell'accettazione e della ratifica da parte degli Stati membri dell'UE.

52 Mantenimento della neutralità in caso di adesione all'Unione europea

Da quanto esposto risulta chiaro che almeno in un prossimo futuro l'UE non offrirà un **sistema politico di sicurezza e di difesa stabile** e in grado di garantire alla Svizzera ad ai suoi cittadini quel margine di sicurezza oggi assicurato dalla neutralità permanente e armata. Nemmeno la collaborazione nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) garantisce la difesa comune. Di conseguenza, anche in seguito ad un'adesione all'UE, la Svizzera continuerebbe a mantenere la sua neutralità armata. Mediante un adeguato armamento essa assicurerebbe autonomamente la sua capacità di difendersi da un eventuale attacco ed impedirebbe che si crei un vuoto sul suo territorio nel contesto della politica di sicurezza.

In questioni politiche ed economiche nonché nell'ambito della difesa da nuove minacce, la Svizzera si lascerebbe però guidare, dopo un'adesione all'UE, dagli imperativi derivanti dai suoi interessi nazionali e dalla solidarietà nei confronti degli Stati dell'UE. Si impegnerebbe in particolare a favore della costruzione di un solido ordine di sicurezza comunitario e di un sistema completo di composizione pacifica dei conflitti in Europa. Se l'UE si adoperasse per appianare i conflitti militari all'interno dell'Europa e fuori di essa la Svizzera condividerebbe tali sforzi. Essa continuerebbe ad offrire i suoi buoni uffici impegnandosi ad ampliare, grazie all'influenza dell'UE, le proprie possibilità oggi viepiù limitate. Quale sede di numerose organizzazioni internazionali il nostro Paese potrebbe porre la sua tradizione umanitaria al servizio dell'Unione e dei suoi Stati membri. Da ultimo, la Confederazione fornirebbe il suo contributo in favore di un mondo più stabile, più sicuro e più democratico.

La Svizzera potrebbe condividere senza riserve mentali gli obiettivi dell'Unione fissati nel trattato di Maastricht in merito ad una politica di sicurezza comune. Essa collaborerebbe lealmente anche nell'ambito del suo ulteriore sviluppo. Se poi l'UE dovesse raggiungere il suo obiettivo di una struttura di difesa comune solida e permanente, il nostro Paese dovrebbe anche essere pronto a rimettere fundamentalmente in questione la propria neutralità.

18 Articolo J.4 capoverso 4 del trattato di Maastricht sull'Unione europea.

53 **Compatibilità fra neutralità e appartenenza all'UE**

Come esposto nel rapporto del 18 maggio 1992 concernente l'eventuale adesione della Svizzera alla Comunità europea, gli Stati membri della CE e la commissione della CE ritengono che spetti in primo luogo allo Stato neutrale valutare se vi sia compatibilità fra appartenenza all'UE e statuto di neutralità. Lo Stato neutrale che aspira a divenire membro dell'Unione europea dovrebbe essere pronto senza riserve ad adempiere tutti gli obblighi previsti dai trattati e a condividere la finalità dell'Unione europea sul piano della politica di difesa e di sicurezza¹⁹. Da un lato va considerata in tale contesto la prassi del Consiglio Europeo, secondo cui contro determinati Stati possono essere adottate sanzioni economiche su base consensuale nell'ambito della CPE²⁰, il che potrebbe generare problemi nel caso in cui un membro neutrale si vedesse costretto ad opporsi sistematicamente a quelle misure che siano in contrasto a suo parere con la sua politica di neutralità. D'altra parte potrebbero sorgere difficoltà anche nell'ambito della PESC, nel caso in cui un Paese, richiamandosi alla sua neutralità, bloccasse la procedura decisionale per la realizzazione della PESC medesima. L'Unione dovrebbe di conseguenza ottenere dagli Stati che aspirano all'adesione la garanzia d'essere giuridicamente in grado di assumere gli obblighi che dovessero presentarsi nel contesto della futura PESC. In complesso la Commissione della CE giunge alla conclusione che tali problemi potrebbero essere risolti sul piano giuridico nell'ambito delle trattative d'adesione.

Il Consiglio federale ritiene che sia **giuridicamente possibile** appartenere all'UE mantenendo la neutralità. L'adesione all'UE non costituirebbe una violazione degli obblighi relativi alla neutralità. L'appartenenza all'UE non escluderebbe la neutralità in caso di future guerre; essa non comporterebbe alcun obbligo militare. La prassi della CE mostra che uno Stato membro permanentemente neutrale non ha mai dovuto venir meno ai suoi obblighi di neutralità nell'ambito di un conflitto internazionale armato. Il diritto e la procedura comunitari offrirebbero abbastanza spazio per esimere uno Stato da azioni discutibili nell'ottica della sua neutralità. Questa sarebbe compatibile anche con gli obblighi risultanti dai trattati di Maastricht, in particolare in merito alla PESC. Pertanto, il Consiglio federale non farebbe dello statuto di neutralità l'oggetto di trattative nel contesto di eventuali negoziati d'adesione della Svizzera all'UE.

Agli interrogativi posti dalla neutralità in relazione all'appartenenza all'UE si può rispondere in particolare nel modo seguente.

531 **"Politica estera e di sicurezza comune" e neutralità**

Secondo il diritto della neutralità sarebbe senz'altro possibile una collaborazione della Svizzera nella PESC, poggiando quest'ultima sul principio del consenso e non includendo decisioni su trattati di assistenza militare. Gli Stati membri dell'Unione europea mantengono la loro sovranità nei confronti di Stati terzi o di altre unioni di Stati. Per contro, una partecipazione della Svizzera alla PESC comporterebbe altri cambiamenti sostanziali. Finora la Svizzera ha determinato autonomamente la sua politica estera. Come membro dell'UE essa dovrebbe concordare in generale la sua politica estera - anche in merito a questioni controverse di politica europea o globale - con gli altri Stati dell'Unione. La prassi della CPE rivela però che sono possibili deroghe nell'ambito delle politiche estere, dei singoli membri. La Svizzera manterrebbe un considerevole margine di libertà nella determinazione della sua politica estera. In particolare, potrebbe restare fedele ai tradizionali principi di base su cui è impostata la sua politica estera.

19 La Commissione della CE ha espresso chiaramente la sua posizione riguardo alla neutralità, in occasione delle richieste di adesione di Austria, Svezia e Finlandia: cfr. i pareri della Commissione della CE del 31 luglio 1991 in merito alla richiesta d'adesione dell'Austria, rispettivamente del 31 luglio 1992 in merito alla richiesta d'adesione della Svezia e del 30 ottobre 1992 in merito alla richiesta d'adesione della Finlandia.

20 Tale competenza è dedotta dall'articolo 113 del trattato che istituisce la Comunità economica europea del 25 marzo 1957, e fissata espressamente all'art. 228a del trattato sull'Unione europea.

Un confronto dei pareri finora espressi dalla CPE sul piano della politica estera con il rispettivo atteggiamento della Svizzera mostra un elevatissimo grado di concordanza, il che non stupisce se si tiene presente che la Svizzera e gli Stati dell'UE nutrono interessi simili in ambito di politica estera e si rifanno agli stessi valori fondamentali. Inoltre già da tempo la Svizzera subisce una certa pressione da parte degli Stati dell'UE perché in questioni di peso in ambito di politica estera essa sia con loro solidale e non assuma posizioni divergenti da quelle dell'UE.

La difesa rimane per ora esclusa dalla PESC; essa è unicamente menzionata in una clausola evolutiva. La neutralità svizzera non contraddirebbe quindi i principi della PESC. La politica di sicurezza dell'Unione europea include finalità simili a quelle della politica di sicurezza svizzera. L'obiettivo comune consiste nell'affrontare nuove forme di minaccia mediante la collaborazione solidale sul piano internazionale. Come il Consiglio federale ha già sottolineato più volte²¹, la Svizzera - che aderisca o meno all'UE - deve assolutamente cercare in svariati settori una collaborazione con i suoi vicini europei nel contesto della politica di sicurezza.

532 Sanzioni economiche dell'UE

Le divergenze finora riscontrate fra la CPE e la politica estera svizzera concernevano unicamente le sanzioni economiche contro Stati terzi, decise Allineano della CPE. Come in precedenza²² il diritto inerente alla neutralità non statuisce alcun obbligo generale di neutralità economica. Il fatto che la Svizzera partecipi a sanzioni economiche dipende in primo luogo dalla sua politica estera e commerciale, che conduce secondo il suo libero apprezzamento. Quando le sanzioni economiche avessero come obiettivo di mantenere o ripristinare la pace, impedire o arginare guerre o punire i trasgressori del diritto internazionale, la Svizzera sarebbe fondamentalmente disposta a partecipare a misure di questo tipo all'interno dell'UE. Lo ha dimostrato ad esempio nel novembre del 1991 quando ha preso misure contro la Jugoslavia (Serbia e Montenegro) allineandosi ai provvedimenti dell'UE.

In questo contesto non vanno dimenticate nemmeno le costrizioni di fatto. Quando la Svizzera si troverà completamente attorniata da Stati dell'UE, per esempio a seguito dell'adesione dell'Austria, questi potranno impedire sul loro territorio il commercio della Svizzera con uno Stato terzo contro il quale l'UE abbia adottato sanzioni. Al più tardi allora, la Svizzera non si potrà più sottrarre come Stato non membro dell'UE agli effetti delle sanzioni decise dalla stessa UE.

533 Finalità sul piano della politica di difesa e neutralità

Se la Svizzera dovesse aderire all'UE, il Consiglio federale sarebbe pronto a condividere gli obiettivi dell'Unione fissati dai trattati di Maastricht in merito ad una politica di sicurezza comune. La Svizzera non ritarderebbe né impedirebbe in questo ambito lo sviluppo dell'Unione. A tempo debito, essa si impegnerebbe a partecipare lealmente, al pari degli altri Stati, ai preparativi per una difesa comune, che offrisse agli Stati dell'UE una maggiore sicurezza, e a discutere in merito al posto della Svizzera in tale sistema di sicurezza. Fintanto però che un sistema di sicurezza dell'UE non garantisce la difesa militare degli Stati membri, la neutralità permanente ed armata della Svizzera mantiene la sua ragion d'essere.

Uno dei maggiori meriti della CE consiste nell'aver reso improbabile l'insorgere di un conflitto armato fra Stati dell'Europa occidentale. Il processo di unificazione della CE porta con sé una **funzione di pace**. Conformemente alle intenzioni di coloro che per primi si impegnarono in favore di un'unione europea, le economie degli Stati della CE furono coinvolte in un processo permanente di integrazione ed i rapporti fra gli Stati progressivamente disciplinati sul piano giuridico, fino a che - in accordo con il preambolo del Trattato

21 Cfr. il rapporto del Consiglio federale dell'1.10.1990 concernente la politica di sicurezza in fase di trasformazione, nonché il rapporto del 13.2.1992 sulla concezione dell'esercito negli anni novanta (**concetto direttivo esercito 95**).

22 Cfr. n. 4.2.

che istituisce la CEE - vennero gettate le basi "per un'unione sempre più stretta dei popoli europei" che ha reso impensabile una guerra fra singoli stati della CE. Proseguendo su questa linea, vi sono buone probabilità che estendendo il processo di integrazione si possa estirpare alla radice anche la possibilità di guerre paneuropee. E' anche interesse della Svizzera appoggiare un processo che è in sintonia con il senso e lo spirito della sua neutralità.

534 Credibilità della neutralità svizzera in caso di appartenenza all'UE

Per quanto concerne la compatibilità fra neutralità ed appartenenza all'UE europea si obietta fra l'altro che il nostro Paese si troverebbe identificato con l'UE in quanto potenza politica e che l'attendibilità della nostra neutralità ne risulterebbe così intaccata. Particolarmente gli Stati al di fuori dell'UE potrebbero dubitare del comportamento neutrale della Svizzera in caso di conflitto militare fra essi e l'UE.

La credibilità della nostra neutralità sarà in primo luogo valutata in base alla disponibilità della Svizzera a mantenere in vita ad ogni costo il concetto fondamentale ed incrollabile di neutralità, che si traduce nella non partecipazione militare a qualsiasi conflitto armato fra altri Stati, nella protezione del territorio mediante un adeguato armamento militare, nonché in una conduzione della politica estera affidabile ed al servizio della pace. La soglia di tolleranza riguardo all'attendibilità della neutralità svizzera non può essere fissata in modo definitivo. Essa dipende specialmente dai mutamenti politici ed economici a livello europeo e mondiale.

Dalla Seconda guerra mondiale, la credibilità della neutralità svizzera è stata valutata in prima linea nell'ottica della cesura tra Est e Ovest del nostro continente. Nell'ambito di una valutazione odierna devono perciò essere tenuti in linea di conto gli sconvolgimenti in atto dal 1989 in Europa orientale e centrale come pure nell'ex-Unione sovietica. La divisione dell'Europa in due blocchi antagonisti è stata superata sul piano politico e militare. La probabilità di implicazione della Svizzera in una guerra di più vaste dimensioni sul continente europeo è diminuita. Gli Stati dell'Europa centrale e dell'Est come pure alcuni Stati dell'ex-Unione Sovietica mirano ad un'integrazione nell'UE nell'una o nell'altra forma. Un'adesione della Svizzera all'UE non muterebbe né perturberebbe l'equilibrio militare e la situazione a livello di politica di sicurezza.

Anche membro dell'UE, grazie ad una difesa nazionale autonoma, collaborando pacificamente alla costruzione dell'Europa e offrendo i suoi buoni uffici, la Svizzera potrebbe senz'altro adoperarsi per rimanere riconosciuta quale Paese credibilmente neutrale. Il Consiglio federale ritiene di conseguenza che la neutralità svizzera resterebbe attendibile ed effettiva anche nel caso di appartenenza all'UE.

Visto che il processo di trasformazione europea non è ancora terminato, l'importanza della neutralità svizzera sarà anche in futuro soggetta a mutamenti. Quest'ultimi subentreranno indipendentemente dall'adesione o meno della Svizzera alla CE. E ben possibile che la neutralità perderebbe ulteriormente di valore se nascessero solide strutture di sicurezza europee. Indipendentemente dal fatto che la Svizzera divenga membro della CE, la sua politica estera e neutrale avrà in futuro una connotazione ben diversa rispetto ai tempi della guerra fredda.

6 Conclusioni

Negli ultimi anni la politica estera della Svizzera ha cambiato volto. Sono scomparse le costanti che per decenni avevano costituito un pilastro della politica estera ed interna. Affinché gli interessi della Svizzera siano tutelati anche all'interno di questo nuovo quadro, il Consiglio federale ha adeguato alla situazione odierna svariati settori della politica estera. In tale contesto ha anche introdotto un **nuovo orientamento** della politica estera svizzera in merito alla neutralità. Il Consiglio federale intende proseguire in questa direzione al fine di garantire da un lato un'ottimale tutela dei nostri interessi nazionali e di rendere al contempo possibile una collaborazione sul piano internazionale, volta alla soluzione di compiti comuni ed al mantenimento della pace e del benessere. Riguardo alla neutralità la politica estera è improntata alle **linee direttrici seguenti**:

61 **Mantenimento della neutralità permanente ed armata**

L'Europa sta vivendo una fase di radicale ristrutturazione. L'attuale contesto della politica estera della Svizzera è contrassegnato da una dinamica che offre al tempo stesso opportunità e rischi. Ci troviamo in una fase di transizione che si protrarrà per anni. Dovrà infatti trascorrere ancora parecchio tempo prima che si realizzi il progetto di un sistema di sicurezza paneuropeo in grado di offrire sicurezza sufficiente all'Europa ed anche alla Svizzera. Per tale motivo la Svizzera rimarrà ancorata alla sua neutralità permanente ed armata. Quest'ultima costituisce uno strumento sperimentato e flessibile della nostra politica estera e di sicurezza utile alla tutela degli interessi svizzeri anche nel mutato scenario internazionale

Ciò significa che anche in futuro la Svizzera non inizierà mai una guerra e nemmeno intraprenderà un'aggressione militare. In ogni guerra manterrà la sua autonomia nei confronti dei belligeranti, resterà neutrale e non fornirà assistenza militare alle parti in conflitto. Mediante un adeguato armamento del suo esercito garantirà la sua capacità di difendersi da un aggressore ed impedirà che sul suo territorio si creino lacune nell'ambito della politica di sicurezza. Farà uso della sua neutralità in modo da poter assumere, anche di fronte a nuove forme di minaccia, i provvedimenti militari necessari alla propria difesa; il che potrebbe - a seconda della minaccia - includere anche una collaborazione transfrontaliera nel contesto della preparazione di misure di difesa. La Svizzera continuerà a condurre una politica estera e di sicurezza sulla base della prevedibilità e dell'attendibilità.

La Svizzera manterrà il suo diritto di prendere posizione autonomamente in ambito politico e si impegnerà attivamente per la tutela dei suoi valori fondamentali come la democrazia, lo Stato di diritto ed i diritti umani. Non imporrà ai suoi cittadini una neutralità sul piano delle idee ed organizzerà i suoi scambi economici secondo il proprio apprezzamento.

62 **Una neutralità orientata alla pace**

Fedele alla sua lunga tradizione in ambito di buoni uffici e di aiuto umanitario, la Svizzera conferirà inoltre alla neutralità un orientamento umanitario e pacifico. Potenzierà il suo operato nell'interesse della sicurezza internazionale e della pace. La sua neutralità sarà inoltre impiegata alla luce delle esigenze di solidarietà internazionale e verrà messa al servizio della comunità internazionale. Dovrà rimanere una neutralità improntata alla pace in Europa e nel mondo.

63 **Politica estera attiva solidale e partecipe al di là della neutralità**

In considerazione delle sfide poste da quest'ultimo decennio del XX. secolo, la neutralità non può essere concepita come atteggiamento passivo e distanziato. Da tempi immemorabili il principio di solidarietà figura peraltro fra i tratti salienti della politica estera svizzera. Da qualche tempo il Consiglio federale ha evidenziato particolarmente questo concetto ponendolo al centro della politica estera e di sicurezza, poiché in numerosi settori la tutela degli interessi svizzeri è possibile solo mediante la disponibilità a condividere la responsabilità sul piano internazionale, a collaborare alle decisioni e alla soluzione dei problemi internazionali. **Solidarietà** estesa, **cooperazione e partecipazione** sul piano regionale e mondiale: ecco gli strumenti più idonei per la salvaguardia dei nostri interessi.

La Svizzera si aprirà alla collaborazione transfrontaliera su un piano di corresponsabilità, soprattutto in merito alla difesa da nuove forme di minaccia e all'edificazione in Europa di solide strutture di sicurezza. La Svizzera ha un interesse vitale a collaborare attivamente agli sforzi che altri Stati compiono per difendersi da nuovi rischi, per assicurare la pace generale, per superare le situazioni di crisi ed eliminare le cause dei conflitti; in tal modo la Svizzera tutela anche i propri interessi. Una correzione della sua posizione restrittiva, nel senso di una maggiore collaborazione con altri Stati, appare di conseguenza opportuna. Obiettivi di tale collaborazione

saranno al contempo un miglioramento considerevole della sicurezza interna di fronte alle minacce e l'assunzione di impegni di solidarietà nei confronti dell'Europa democratica. Dato che né le strutture di sicurezza europee né il ruolo che i singoli Stati vi assumeranno sono ancora definiti, la Svizzera deve esaminare, libera da pregiudizi, quali rapporti essa intende intrattenere in futuro con tutte queste istituzioni.

64 Partecipazione a misure coercitive

Un appoggio della Svizzera a misure coercitive delle Nazioni Unite non è in contraddizione con la neutralità. Stato pacifico di piccole dimensioni, la Svizzera trae notevole vantaggio da un sistema di sicurezza dell'ONU ben funzionante e dall'istituzione di un ordinamento pacifico basato sul diritto internazionale e sul divieto della violenza. Per tale motivo la Svizzera sosterrà solidalmente anche in futuro le Nazioni Unite, nel caso in cui quest'ultime mettessero in atto misure previste nel loro Statuto contro trasgressori del diritto. Essa si associerà in modo autonomo a sanzioni **non militari** ed in primo luogo economiche delle Nazioni Unite nella misura in cui esse raccolgano l'appoggio compatto della comunità internazionale.

Il fatto che la Svizzera agevoli nell'una o nell'altra forma sanzioni **militari** o interventi umanitari armati disposti o autorizzati dal Consiglio di sicurezza - ad esempio concedendo diritti di sorvolo - dipende dalla tutela dei propri interessi e dai suoi obblighi di solidarietà. Sulla base di un esame approfondito, il Consiglio federale deciderà se la Svizzera ha interesse a sostenere questo tipo di misure e se quest'ultime s'impongono per ragioni umanitarie, di solidarietà e di pace sul piano internazionale. Il legislatore ha escluso una partecipazione dei caschi blu svizzeri a misure coercitive militari dell'ONU.

Le sanzioni economiche decise al di fuori delle Nazioni Unite contro i trasgressori del diritto ed i perturbatori della pace che hanno violato il diritto internazionale oppure altri obblighi stabiliti in comune possono **esercitare una funzione in favore della pace**. Esse si trovano quindi in sintonia con il senso e lo spirito della neutralità. Il Consiglio federale è dunque disposto a partecipare a sanzioni economiche al di fuori delle Nazioni Unite. Esso deciderà nel singolo caso, dopo oculata ponderazione delle circostanze, se il tenersi in disparte o il partecipare alle sanzioni serve meglio al ripristino della situazione conforme al diritto internazionale e alla salvaguardia degli interessi svizzeri.

65 La neutralità non è un ostacolo all'adesione all'Unione europea

Da un punto di vista giuridico l'adesione della Svizzera all'attuale Unione europea sarebbe compatibile con il mantenimento della neutralità poiché l'appartenenza all'UE sulla base dell'odierno diritto comunitario non comporta obblighi militari di sorta.

In merito agli obblighi politici stabiliti dal trattato di Maastricht nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, la Svizzera dovrebbe attenersi, nelle questioni politiche ed economiche, al principio di solidarietà nei confronti degli Stati dell'UE. La politica estera e di sicurezza comune include inoltre la definizione "a lungo termine di una politica di difesa comune la quale a un certo punto potrebbe condurre a una difesa comune"²³.

Anche se questa dichiarazione d'intenti non costituisce un obbligo giuridico di fornire una collaborazione militare in una fase successiva, un Paese che intenda aderire all'UE deve condividere questa finalità dell'Unione europea in ambito di politica di sicurezza e di difesa, il che significa che lo Stato neutrale dev'essere pronto a riesaminare in modo sostanziale la sua neutralità nel caso in cui lo sviluppo dell'Unione lo renda necessario.

23 Trattato di Maastricht art. J.4. cpv. 1

66 **Strategia di partecipazione e neutralità**

In un periodo di grandi cambiamenti e di fronte ad un futuro ricco sì di promesse e di possibilità, ma non privo di rischi, è necessario che la politica estera e di sicurezza della Svizzera assuma una posizione improntata nel contempo all'apertura ed al riserbo, al cambiamento ed alla continuità; **apertura** nel senso di partecipare ai provvedimenti contro le nuove forme di minaccia nonché alla creazione di solide strutture di sicurezza; **riserbo** nel senso di evitare l'abbandono affrettato di concetti di sicurezza di provata efficacia. Una tale **strategia** della solidarietà e della partecipazione, assieme alla continuazione degli sforzi di difesa previsti dal concetto di neutralità permanente, risponde alle esigenze legittime di sicurezza di un piccolo Stato. Essa riflette la nostra volontà di autodeterminazione, e la convinzione di condividere il destino dell'Europa.

Elenco delle abbreviazioni

AELS: Associazione Europea di Libero Scambio

Armi ABC: Armi atomiche, biologiche e chimiche

BERD: Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement)

BRI: Banca dei Regolamenti Internazionali

CE/UE: Comunità europea / Unione europea

CEDU: Convenzione europea dei diritti dell'uomo

CERN: Organizzazione europea per le ricerche nucleari (Centre européen pour la recherche nucléaire)

CICR: Comitato Internazionale della Croce Rossa

COST: Cooperazione europea nell'ambito della ricerca scientifica e tecnologica (Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technologique)

CSE: Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa

CSI: Comunità di Stati Indipendenti

Dual use: merci utilizzabili per scopi militari e civili

ESA: European Space Agency Agenzia spaziale europea

FATF: Financial Action Task Force

GATT: Accordo generale su le tariffe doganali ed il commercio (General Agreement on Tariffs and Trade)

Gruppo dei Dieci - (G 10): Gruppo dei dieci principali Paesi industriali

IAEA: Agenzia internazionale dell'energia atomica (International Atomic Energy Agency)

IBW: Istituzioni di Bretton Woods

IDA: Associazione internazionale per lo sviluppo (International Development Association)

NATO: Organizzazione del Patto del Nord Atlantico (North Atlantic Treaty Organisation)

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite

SEE: Spazio Economico Europeo

UEO: Unione dell'Europa Occidentale

UNCED: United Nations Conference on Environment and Development

UNCTAD: Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (United Nations Conference on Trade and Development)

UNDP: Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (United Nations Development Program)

UNEP: Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (United Nations Environment Program)

UNIDO: Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (United Nations Industrial Development Organisation)

Introduzione.....	2
1 Fondamenti della neutralità svizzera.....	3
11 Neutralità permanente ed armata	3
12 La neutralità quale strumento flessibile per la tutela degli interessi.....	4
13 Diritto della neutralità.....	5
14 Funzioni della neutralità nella politica interna.....	6
15 Una neutralità quale fattore per costruire la pace	7
2 La strategia della neutralità e della partecipazione	8
21 I nuovi presupposti della politica di sicurezza,.....	8
22 Mantenimento della neutralità.....	9
23 Priorità alla partecipazione al di là della neutralità.....	10
3 Neutralità e sicurezza	10
31 Limitazione dell'indipendenza statale.....	10
32 Limiti della capacità di difesa autonoma.....	11
33 Protezione da nuovi pericoli	12
34 Sviluppo di nuove strutture di sicurezza.....	13
4 Neutralità e misure coercitive	14
41 Misure coercitive delle Nazioni Unite	14
411 Il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite e la prassi attuale della Svizzera	14
412 Compatibilità tra la neutralità e il sistema di sanzioni dell'ONU	16
413 Margine d'azione della Svizzera nel contesto di misure coercitive dell'ONU	17
42 Sanzioni economiche al di fuori delle Nazioni Unite.....	18
5 Neutralità e Unione europea (UE).....	19
51 La dimensione dell'UE sul piano della politica estera e di sicurezza	19
52 Mantenimento della neutralità in caso di adesione all'Unione europea.....	20
53 Compatibilità fra neutralità e appartenenza all'UE	21
531 "Politica estera e di sicurezza comune" e neutralità	21
532 Sanzioni economiche dell'UE.....	22
533 Finalità sul piano della politica di difesa e neutralità	22
534 Credibilità della neutralità svizzera in caso di appartenenza all'UE.....	23
6 Conclusioni.....	23
61 Mantenimento della neutralità permanente ed armata	24
62 Una neutralità orientata alla pace.....	24
63 Politica estera attiva solidale e partecipe al di là della neutralità.....	24

64	Partecipazione a misure coercitive	25
65	La neutralità non è un ostacolo all'adesione all'Unione europea	25
66	Strategia di partecipazione e neutralità.....	26
	Elenco delle abbreviazioni	27