

*Dipartimento di Scienze Politiche*

*Cattedra di Diritto Internazionale*

L'ammissione degli Stati neutrali all'ONU:  
il caso della Svizzera

RELATORE

Prof. Roberto Virzo

CANDIDATO

Guglielmo Colombo  
Matr. 068692

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

# INDICE

<b>Premessa</b> .....	II
-----------------------	----

## **1. L'appartenenza all'organizzazione**

1.1. <i>Le finalità dell'ONU e il suo governo</i> .....	1
1.2. <i>Membri originari e acquisto dello status di membro: l'ammissione di nuovi Stati</i> .....	3
1.3. <i>I requisiti per l'ammissione</i> .....	3

## **2. L'ammissione di Stati neutralizzati**

2.1. <i>Il problema dell'ammissione</i> .....	7
2.2. <i>La questione della compatibilità</i> .....	9
2.3. <i>La neutralità permanente</i> .....	11
2.4. <i>Il caso dell'Austria</i> .....	13

## **3. L'ammissione della Svizzera all'ONU e la questione della neutralità permanente**

3.1. <i>L'ammissione della Svizzera all'ONU</i> .....	15
3.2. <i>La questione giuridica della partecipazione</i> .....	17
3.3. <i>La Svizzera e il sistem di sicurezza collettivo</i> .....	18
3.4. <i>L'atteggiamento della Svizzera alle azioni dell'ONU</i> .....	21
3.5. <i>Le conseguenze dell'ammissione</i> .....	24

<b>Conclusioni</b> .....	29
--------------------------	----

<b>Bibliografia</b> .....	30
---------------------------	----

## **Premessa**

*Da quando fu fondata nel 1945, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha subito profonde trasformazioni adattandosi, di volta in volta, alla molteplicità delle mutazioni storiche e delle nuove problematiche che si affacciavano sul panorama internazionale. Il matrimonio tardivo tra la Svizzera e l'ONU rappresenta, indubbiamente, un passo importante nella storia dell'Organizzazione e una svolta decisiva nell'ordinamento giuridico elvetico. Il ridimensionamento del concetto di neutralità permanente, l'interrogarsi della rilevanza del proprio status in politica estera congiuntamente alla volontà di adeguarsi alla attuale situazione internazionale rappresentano alcuni dei temi trattati nel seguente elaborato. In particolare, dopo una prima parte incentrata sul concetto generale di neutralità così come inteso nel diritto internazionale e sull'importante questione circa l'ammissione all'Organizzazione di Stati neutralizzati, si tratterà esclusivamente del caso della Svizzera analizzando, nella loro successione cronologica, tutte le vicissitudini che hanno coinvolto il Paese nell'ambito dei rapporti internazionali sino alla completa adesione all'ONU nel settembre del 2002.*

# 1.

## L'appartenenza all'Organizzazione

SOMMARIO: 1.1. Le finalità dell'ONU e il suo governo. – 1.2. Membri originari e acquisto dello *status* di membro: l'ammissione di nuovi Stati. – 1.3 I requisiti per l'ammissione.

### 1.1 *Le finalità dell'ONU e il suo governo.*

La nascita delle Nazioni Unite avvenne con la conferenza di San Francisco, svoltasi tra il 25 aprile e il 25 giugno del 1945. La Conferenza, in linea di principio, non aveva davvero modificato l'abbozzo primitivo della carta delle Nazioni Unite concordato tra i "grandi"<sup>1</sup>.

Le finalità delle Nazioni Unite sono definite nell'art. 1:

mantenimento della pace e della sicurezza collettiva internazionale ed a questo fine prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere minacce alla pace e per reprimere atti di aggressione o violazioni della stessa e conseguire

---

<sup>1</sup> Fu alla Conferenza di Mosca, nell'ottobre del 1943, che la costituzione di un'organizzazione internazionale del tipo della Società delle Nazioni venne prevista. Nella Dichiarazione delle quattro Potenze partecipanti alla Conferenza (Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito e Cina) si riconobbe la necessità di dar vita ad un'organizzazione internazionale basata sull'eguaglianza di tutti gli Stati membri ed aperta a tutti gli Stati amanti della pace con il fine ultimo di mantenere la pace e la sicurezza collettiva internazionale. I lavori preparatori dello Statuto ONU si svolsero nell'anno 1944, fino alla Conferenza di Dumbarton Oaks (21 – 8/ 7 – 10), nel distretto di Washington. Erano presenti solo le quattro Grandi Potenze non essendo riconosciuto "de iure" il governo provvisorio francese, che non fu invitato. In quella sede si raggiunsero accordi circa gli organismi fondamentali dell'Organizzazione ed in particolare fu presa la decisione, inizialmente osteggiata dai sovietici, di ammettere anche la Francia tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e di creare, accanto agli organi tradizionali, per lo più ereditati pro forma dalla Società delle Nazioni, un consiglio economico e sociale, e un consiglio di amministrazione fiduciaria. La Conferenza di San Francisco si riunì, come peraltro già citato, dal 25 aprile al 25 giugno del 1945; in quella sede erano presenti le quattro Grandi Potenze; 42 Stati invitati e quattro ammessi per l'occasione, di cui ,oltre all'Argentina ed alla Danimarca, due non effettivamente indipendenti: la Russia bianca, o Bielorussia, e l'Ucraina.

con mezzi esclusivamente pacifici alla soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero minare la pace;

sviluppo delle relazioni amichevoli fra tutti i popoli fondate sul rispetto del principio di uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione tra tutti i firmatari ed associati;

conseguimento della cooperazione internazionale al fine di salvaguardare i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali senza distinzioni di razza, sesso, lingua o religione;

costituzione di un centro per il coordinamento della singola attività degli Stati per il raggiungimento di fini comuni.

L'Organizzazione ed i suoi Membri, nel perseguire i fini enunciati nell'art. 1, devono agire conformemente ai principi esposti nell'art. 2 dello Statuto.

Essi pongono la sovrana uguaglianza di tutti i membri fissandone i rispettivi doveri: primo fra tutti l'adempimento degli obblighi internazionali, il non uso della forza nell'ambito dei conflitti tra Stati, il divieto dell'uso della forza come minaccia o per motivi territoriali, l'assistenza alle Nazioni Unite in qualsiasi azione intrapresa in conformità alle disposizioni statutarie e l'interazione con gli Stati non Membri affinché questi ultimi agiscano secondo questi principi al fine della tutela della pace.

L'unico limite alle competenze dell'Organizzazione consiste nella c.d. competenza domestica degli Stati Membri, cioè una totale ridefinizione dell'ONU nella non ingerenza degli affari di politica interna anche se portata avanti con l'uso della forza, a meno che non sia in grado di minacciare la sicurezza collettiva.

## 1.2. Membri originari e acquisto dello status di membro: l'ammissione di nuovi Stati.

In tema di partecipazione ad un'organizzazione internazionale, occorre distinguere i membri originari o fondatori ed i soggetti che hanno acquisito lo *status* di membro attraverso procedure di ammissione<sup>2</sup>. L'art. 3 della Carta dell'ONU, oltre ad attribuire lo *status* di membri originari agli Stati partecipanti alla Conferenza di San Francisco estende tale qualifica ai Paesi che hanno firmato la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1° gennaio 1942 e sottoscritto e ratificato la Carta dell'ONU ex art. 110. Il par. 1 dell'art. 4 prescrive che, per poter entrare all'interno dell'Organizzazione, uno Stato debba essere amante della pace, accettare gli obblighi statutari ed essere disposto ad adempiere a tali obblighi. L'ammissione, ai sensi del par. 2, avviene tramite la decisione a maggioranza dei due terzi dell'Assemblea ma dei soli Membri presenti e votanti, dietro una raccomandazione del Consiglio di Sicurezza. Tale delibera deve essere con le consuete regole compreso il diritto di veto dei Membri permanenti.

## 1.3. I requisiti per l'ammissione.

In relazione al par. 1 dell'art. 4, sono già stati accennati i requisiti fondamentali circa l'ammissione da parte di un nuovo soggetto all'Organizzazione. Innanzitutto deve trattarsi di uno Stato ed in secondo luogo, il futuro nuovo Membro, deve accettare tutti gli obblighi derivanti dalla

---

<sup>2</sup> In tema di ammissione ad un'organizzazione internazionale, un principio generale è quello del rispetto da parte del nuovo membro del c.d. *acquis*, cioè del complesso degli atti adottati dagli organi dell'organizzazione sino al momento dell'ingresso del nuovo soggetto. Un ulteriore principio generale riguarda il divieto di opporre riserve ai trattati istitutivi dell'organizzazione. La *ratio* del principio che vieta di opporre riserve allo statuto di un'organizzazione trova fondamento nella volontà di preservare il difficile equilibrio realizzato dai fondatori in tema di struttura e contenuto delle regole dell'organizzazione ed inoltre, nel fatto che la contrarietà all'oggetto ed allo scopo del trattato istitutivo sembra da considerare *in re ipsa* (SCHMALENBACH, 1139), poiché la formulazione di riserve implicherebbe l'impossibilità di realizzare le finalità prefisse dall'organizzazione.

Carta, essere amante della pace ed essere capace e disposto ad adempiere ai suddetti obblighi<sup>3</sup>. In particolare, ai sensi del par. 1 dell'art. 4, tale capacità e disposizione deve sussistere << a giudizio dell'Organizzazione >> e pertanto, Assemblea e Consiglio hanno pieno potere discrezionale circa l'esistenza dei citati requisiti. Essendo il concetto di *peace – loving* un particolare aspetto della disposizione all'adempimento degli obblighi dello Statuto, anche la valutazione di quest'ultimo requisito rientra nella piena discrezionalità dei due organi. La semplicità del dettato dell'art. 4 lascia, indubbiamente, aperti argomenti di difficile soluzione. Lo stesso concetto, già ribadito, dell'essere << amante della pace >> è stato a lungo oggetto di forti contestazioni derivanti dalla evidente difficoltà nel decidere, fino a che punto, una nazione possa definirsi o non definirsi pacifica, pur tuttavia presupponendo la possibilità di stabilire una distinzione tra possesso ed uso di armi da guerra. Tale distinzione, tra l'altro più oggetto di diatribe filosofiche che giuridiche, come spesso accade con i concetti vaghi, ha finito col subordinarsi alla *realpolitik* delle Nazioni che avevano modo di discriminare su questi elementi, trovando così, nel bene o nel male, una soluzione. Di tutt'altro peso è il concetto di Stato. Ci si domanda, pertanto, se la qualifica di Stato alla quale l'art.4 fa riferimento possa corrispondere alla nozione di Stato ricavabile dal diritto internazionale comune, inteso quale soggetto di diritto internazionale.

Volendo interpretare il suddetto articolo alla luce dell'art. 3, il quale attribuisce la qualifica di Stato ai membri originari delle Nazioni Unite e, volendo dunque ritenere che possano essere ammessi all'ONU enti simili a quelli presenti alla Conferenza di San Francisco, si dovrebbe concludere che la nozione di Stato accolta dall'art. 4 si discosti notevolmente da quella di Stato come soggetto internazionale. Basti pensare, infatti, alla presenza a San Francisco di entità come la Biellorussia e l'Ucraina che a quell'epoca non era

---

<sup>3</sup> L'accettazione degli obblighi può essere vista, in un certo senso, implicita nella domanda di ammissione stessa presentata dal soggetto. Gli artt. 134 del reg.to interno dell'Assemblea e 58 del reg.to interno del Consiglio di Sicurezza stabiliscono che la domanda di ammissione vada inoltrata al Segretario generale congiuntamente ad una dichiarazione fatta con <<strumento formale>> di accettazione degli obblighi statuari.

possibile considerare come soggetti internazionali trattandosi di entità che, prima dello smembramento dell'Unione Sovietica, non avevano alcuna indipendenza e nessuna autonomia nella gestione dei rapporti internazionali.

Dai fatti sembrerebbe che l'interpretazione dell'art. 4 debba dunque ritenersi svincolata dall'art. 3 e dalle vicende dei membri originari. Si può pertanto ritenere che lo Stato, di cui l'art. 4 prevede la possibilità d'ingresso all'ONU, si indentifichi con lo Stato soggetto di diritto internazionale e quindi debba consistere in un apparato effettivo ed indipendente di governo di una comunità territoriale<sup>4</sup>. Il semplice esistere ed essere riconosciuti a livello internazionale risulta dunque condizione sufficiente per essere ammessi all'interno dell'Organizzazione. Un'altra domanda che sorge spesso nelle procedure di ammissione è quella sul requisito dell'indipendenza come requisito richiesto per la soggettività internazionale. Se lo si volesse intendere come assoluta possibilità di determinarsi da sé, quasi nessuno Stato potrebbe essere qualificato come soggetto di diritto internazionale. Il significato più ovvio che può essere attribuito a detto requisito è, pertanto, quello secondo il quale indipendente possa considerarsi quello Stato portatore di un ordinamento originario e che tragga il suo potere da una propria Costituzione e non dall'ordinamento giuridico di un altro Stato. L'originarietà della Costituzione rappresenta, pertanto, prerogativa minima al di sotto del quale l'ammissione di una nuova entità diventerebbe illegittima mancando il requisito di indipendenza<sup>5</sup>. Supposto dunque che l'art. 4 adotti la nozione di Stato come soggetto internazionale e riservi l'ingresso all'ONU a quelle entità di governo che, effettivamente ed indipendentemente, esercitino il controllo su una comunità territoriale, dovrebbe considerarsi non legittima l'ammissione di

---

<sup>4</sup> CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, 9° ed., Padova, 2012.

<sup>5</sup> Ad esempio nel 1961 la Cina e gli Stati Uniti avanzarono dei dubbi sulla candidatura della Mongolia esterna, sostenendo che questa non era altro che un protettorato di fatta del gigantesco vicino Sovietico. L'URSS fece lo stesso affermando che la Mauritania non era altro che un territorio formatosi sotto l'influenza francese in una parte di territorio rivendicata dal Marocco.



Governi in esilio o di Comitati di liberazione nazionale<sup>6</sup>. Molte di queste entità, insieme ad organizzazioni intergovernative e non governative, hanno tuttavia lo *status* di osservatore che dà loro il diritto di partecipare ai lavori dell'Assemblea Generale, senza alcun diritto di voto e senza la possibilità di ricevere documenti ufficiali o godere di alcune immunità<sup>7</sup>. Uno Stato osservatore può infatti intervenire, ma non votare in Assemblea Generale, né sponsorizzare candidature o firmare progetti di risoluzione.

---

<sup>6</sup> Ad esempio l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina dopo la proclamazione dello Stato di Palestina nel 1988. Embleatico è il caso della Palestina che il 23.9.2011 presentò domanda di ammissione all'ONU senza però riscuotere alcun successo.

<sup>7</sup> Soffermandosi sul caso della Palestina, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha votato il 29.11.2012 a larga maggioranza l'ammissione della Palestina come Stato osservatore. In realtà si è trattato di un upgrading, poiché la Palestina già godeva dello status di osservatore come movimento di liberazione nazionale fin dal 1974, prima in quanto Organizzazione per la liberazione della Palestina (Olp) e poi, a partire dal 1988, con il nome di Palestina. Non è la prima volta che uno stato viene ammesso come osservatore nell'Assemblea Generale. Il consueto riferimento alla Città del Vaticano è improprio: lo *status* di osservatore in Assemblea Generale è attribuito alla Santa Sede, della cui personalità internazionale nessuno dubita, ma che non è un ente statale. Osservatori sono stati la Svizzera, prima dell'ammissione alle Nazioni Unite, e la stessa Italia fino al 1955.

## 2.

### L'ammissione di Stati neutralizzati

SOMMARIO: 2.1. Il problema dell'ammissione. – 2.2. La questione della compatibilità. – 2.3. La neutralità permanente. – 2.4. La neutralità permanente austriaca.

#### 2.1. *Il problema dell'ammissione.*

La questione della compatibilità trae origine dal fatto che alcuni obblighi imposti dalla Carta ai membri delle Nazioni Unite, nella fattispecie gli obblighi connessi alla collaborazione alle azioni dell'ONU a tutela della pace e della sicurezza internazionale, mal si combinano con lo *status* di neutralizzato. Sebbene nessuna disposizione fosse stata espressamente enunciata circa la suddetta incompatibilità, i redattori della Carta si affidarono, in merito a tale problematica, alle implicite dichiarazioni espresse dall'art. 2, par. 5, il quale stabilisce che << I Membri devono dare all'Organizzazione ogni aiuto in qualsiasi azione intrapresa da essa in conformità alle disposizioni del presente Statuto, ed astenersi dal dare aiuto ad uno Stato contro il quale l'Organizzazione intraprenda una azione coercitiva o preventiva >>.

Nel disegno originario della Carta appare, dunque, decifrabile una evidente imposizione alla rinuncia alla condizione di Stato neutrale in virtù della possibilità di inosservanza di alcuni degli obblighi fondamentali e una limitazione al loro adempimento come conseguenza del vincolo della neutralità. L'adozione di misure implicantl'uso della forza (art. 42) o misure non implicantl'uso della forza (art. 41) sono, infatti, suscettibili di compromettere il principio della neutralità sul quale lo Stato fonda la propria politica estera, ovvero l'imparzialità e l'astensione da situazioni che

potrebbero condurre ad un conflitto<sup>8</sup>. Quali misure non implicanti l'uso della forza armata il Consiglio di Sicurezza può esigere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche, delle comunicazioni marittime, ferroviarie o aeree, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche. Nel caso in cui le misure di cui all'art. 41 risultassero insufficienti o inefficaci, il Consiglio stesso 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 (art. 43) o dagli stessi Stati membri, se autorizzati a tal fine dal Consiglio di Sicurezza. Un altro elemento di contrasto con gli obblighi imposti dall'appartenenza all'ONU è rappresentato dal diritto di passaggio e di sorvolo del proprio territorio a favore di forze armate messe a disposizione dall'Organizzazione o di quelle degli Stati impegnati in operazioni a carattere militare; gli Stati neutralizzati, infatti, non devono concedere ai belligeranti "facilitazioni di transito"<sup>9</sup>.

In particolare sono soprattutto le misure non implicanti l'uso della forza a porre la questione della compatibilità tra lo *status* di membro dell'ONU e lo *status* di neutralizzato. L'art. 41, in connessione con l'art. 39, autorizza il Consiglio di Sicurezza ad imporre agli Stati membri l'adozione delle già citate misure non implicanti l'uso della forza contro quei Paesi colpevoli di minaccia o violazione della pace e che potrebbero configurarsi come atti suscettibili di coinvolgere in una guerra lo Stato che le adotta. Negli altri casi, infatti, il coinvolgimento degli Stati membri avviene solo a condizione che essi, nel momento in cui il Consiglio autorizzi un intervento militare, decidano di prendere parte all'azione intrapresa. Una ricostruzione fondata sull'art. 48,

---

<sup>8</sup> Il Consiglio di Sicurezza, conformemente al cap. 5 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 (art. 39): può invitare le parti interessate a ottemperare alle misure provvisorie (art. 40), fare raccomandazioni (art. 39), ordinare misure non implicanti l'uso della forza armata (art. 41) o infliggere misure coercitive di tipo militare (art. 42).

<sup>9</sup> MIELE, *Neutralità*, in *N.mo Digesto It.*, vol XI, Torino, 1965, 249; RONZITTI, *Diritto internazionale*, cit., 79 s.

par. 1 della Carta risolve in parte il discusso contrasto assegnando al Consiglio la facoltà di scegliere quali Stati devono porre in essere le misure da esso decise<sup>10</sup>, sostenendo che i membri del Consiglio si impegnino affinché lo Stato, del quale si è riconosciuta la neutralità permanente all'atto di ammissione all'ONU, possa rispettare la sua condizione di neutralizzato. In opposizione interviene l'art. 103 della Carta, il quale sancisce la prevalenza degli obblighi statutari su ogni altro obbligo internazionale a carattere convenzionale<sup>11</sup>. Inoltre, tale ricostruzione comporta obblighi a carico del Consiglio senza considerare, però, quelli che lo Stato neutralizzato assume nel momento di presentazione della propria domanda di ammissione e pertanto nella personale scelta di accettazione degli obblighi espressi dalla Carta.

## 2.2. *La questione della compatibilità.*

Una adeguata analisi sull'ammissione di Stati neutralizzati all'Organizzazione può essere eseguita scindendo il problema della compatibilità in due parti distinte. Una prima questione da affrontare è quella riguardante l'effettiva possibilità da parte di uno Stato dichiaratosi neutralizzato di essere ammesso all'ONU e solo successivamente chiedersi se, una volta ammesso, lo stesso abbia il diritto di poter invocare il proprio *status* allo scopo di non adempiere gli obblighi statutari al fine del mantenimento della pace. L'art. 4, par. 1, già precedentemente discusso, fornisce indubbiamente la risposta al primo quesito stabilendo la generica accettazione, da parte dello Stato richiedente l'ammissione all'Organizzazione, agli obblighi sanciti dalla Carta. Pertanto, al pari di qualsiasi altro Stato, l'accettazione dello Stato neutralizzato deve essere totalizzante, incondizionata e senza riserva alcuna. A parte l'inoppinabilità di riserve dirette a subordinare l'accettazione degli obblighi, l'Assemblea e il Consiglio non incontrano nessun altro limite all'ammissione di uno Stato

---

<sup>10</sup> LALIVE, *International organizations and neutrality*, in BYIL, 1947, 83 e 88.

<sup>11</sup> CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, 6° ed., Padova, 2000; MARCHISIO, *L'ONU*, Bologna, 2000.

neutralizzato. Pertanto se i due organi ritengono il Paese in questione capace e disposto all'adempimento degli obblighi sopracitati, la questione è chiusa.

Che l'ammissione di uno Stato neutralizzato sia possibile è anche dimostrato dai lavori preparatori. Alla Conferenza di San Francisco, innanzi al Comitato 1/2 che esaminava l'articolo relativo all'ammissione (art. 4), il rappresentante francese propose che già nel suddetto articolo si dichiarasse l'incompatibilità tra la neutralizzazione e gli obblighi connessi all'appartenenza all'ONU. La proposta non fu accolta. Successivamente si interessò della questione il Comitato 1/1, in sede di esame dell'art. 2, par. 5, il quale articolo impone a tutti gli Stati membri l'obbligo di assistere l'Organizzazione in qualsiasi azione intrapresa. Il Comitato ritenne di non inserire alcun accenno alla neutralizzazione ma espresse, tuttavia, il parere che uno Stato membro neutralizzato non potesse avvalersi di questa sua condizione per svincolarsi dagli obblighi connessi all'art. 2, par. 5 o da qualsiasi altro tipo di obbligo statutario. È, pertanto, evidente come già alla nascita dell'Organizzazione, la Conferenza di San Francisco dava per scontata la possibilità di ammissione all'ONU di Stati neutralizzati.

In merito alla seconda problematica sollevatasi, ovvero fino a che punto, a seguito dell'ammissione, uno Stato può rifiutarsi di assistere l'ONU quando quest'ultimo avanzi operazioni a tutela della pace, bisogna innanzitutto premettere che, sia che si tratti di vera e propria neutralizzazione, derivante da un accordo internazionale, sia che si tratti di neutralità costituzionale, come nel caso dell'Austria, la risposta al quesito non può essere diversa. Infatti, se la neutralità permanente deriva da un accordo, gli obblighi stabiliti dalla Carta prevalgono sull'accordo di neutralizzazione ex art. 103 della Carta stessa il quale, come visto, sancisce la prevalenza, nel caso di conflitto, degli obblighi statuari sugli obblighi derivanti da accordi internazionali. Se la neutralità deriva, invece, da una norma costituzionale, è lo stesso diritto internazionale<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Art. 27 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati e riprodotto negli artt. 3 e 32 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati adottato dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001 (cfr. RDI, 2002, p. 582 ss.).

a confermare l'impossibilità da parte dello Stato di invocare il proprio diritto interno, anche di rango costituzionale, per sottrarsi ad obblighi internazionali. In entrambi i casi, pertanto, lo Stato deve attenersi a quanto prescritto dalla Carta prescindendo dall'origine del proprio *status* di neutralità. Tutto quanto finora elencato congiuntamente all'inesistenza formale di una norma che preveda una mitigata forma di appartenenza all'Organizzazione e alla chiara presa di posizione della Conferenza di San Francisco sull'inattuabilità di invocare la propria neutralizzazione sembra, pertanto, confermare la tesi secondo la quale lo Stato neutralizzato abbia gli stessi obblighi degli altri Membri.

### 2.3. *La neutralità permanente*

Nel considerare la condizione dei soggetti di diritto internazionale, la dottrina tradizionale ha elaborato una teoria degli *status* giuridici soggettivi individuati dalle caratteristiche peculiari di determinati soggetti rispetto ad altri<sup>13</sup>.

Neutralità permanente in tempo di pace e neutralità durante la guerra (c.d. neutralità occasionale) sono nozioni completamente distinte tra di loro. Lo Stato vincolato ad una politica di neutralità permanente assume degli obblighi in tempo di pace ed ha il dovere di restare neutrale in tempo di guerra commettendo, pertanto, un illecito internazionale qualora decidesse di entrare in guerra. La neutralità in tempo di guerra è invece frutto della scelta di uno Stato che, volontariamente, decide di essere o non essere coinvolto nell'atto belligerante senza, dunque, commettere nessun illecito internazionale laddove decidesse di abbandonare la neutralità affiancandosi ad un belligerente. Pur essendo due nozioni completamente distinte, le due condividono caratteristiche comuni. La neutralità permanente in tempo di pace è stipulata in vista della guerra. In tempo di guerra, sia lo Stato che segue una politica di neutralità permanente sia il neutrale hanno uguali diritti e dovere nei confronti

---

<sup>13</sup> PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, Parte I, 7° rist., Padova, 1961.

dei belligeranti. La neutralità permanente comporta una serie di obblighi vincolanti lo Stato dichiaratosi neutrale a mantenere in tempo di pace un comportamento tale da evitare di essere trascinato in un conflitto armato. In particolare, in tempo di pace, si fa riferimento all'obbligo di non far parte di alleanza a carattere militare e del dovere di non concedere basi militari. In caso di conflitto armato, lo Stato che segue la politica di neutralizzazione non può prendere parte al conflitto né concedere facilitazioni di transito, impedendo che il suo territorio e le sue acque territoriali siano usate dai belligeranti per scopi ostili.

La fonte della neutralità permanente è generalmente un trattato internazionale multilaterale ma nulla esclude possa trattarsi di un accordo bilaterale o perfino un impegno unilaterale da parte di un singolo Stato.

Tuttavia, è bene specificare che qualunque sia la fonte dell'obbligo, la neutralità ha un contenuto *erga omnes*, nel senso che gli obblighi assunti dallo Stato neutrale sono oggetto di un rapporto tra Stato neutrale e Stati parti del trattato di neutralizzazione ma il dovere viene assunto nei confronti di tutti gli Stati. L'esempio più significativo di neutralità stabilita mediante uno strumento multilaterale è quello della Svizzera, la cui neutralità fu riconosciuta dall'Atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815. Lo Stato della Città del Vaticano è invece un esempio di neutralità permanente sancita per mezzo di uno strumento bilaterale e, precisamente, sull'art. 24 del Trattato del Laterano tra Italia e Santa Sede del 29 febbraio 1929 che stabilisce che << la Città del Vaticano sarà sempre ed in ogni caso considerata neutrale ed inviolabile >>. La neutralità austriaca si fonda invece su una propria disposizione costituzionale notificata agli altri Stati membri della comunità internazionale. La dichiarazione di neutralità dell'Austria, effettuata in esecuzione del Protocollo tra Austria ed Unione Sovietica del 15 aprile 1955, è stata alternativamente considerata come un atto unilaterale oppure come una proposta a concludere un accordo che si sarebbe successivamente perfezionato nel momento in cui i destinatari di tale dichiarazione ne avessero preso nota.

#### 2.4. *La neutralità permanente austriaca*

Il problema della compatibilità tra lo *status* di Membro della Nazioni Unite e lo *status* di neutralizzato si è posto proprio con l'ammissione dell'Austria all'ONU. La neutralizzazione austriaca non è prevista da un trattato stipulato in forma solenne ma può ugualmente essere ricondotto ad un accordo internazionale. Il 26 maggio 1955 la Repubblica austriaca dichiarò come legge costituzionale la sua neutralità permanente notificando successivamente tale legge a tutti gli Stati con cui aveva intrecciato relazioni diplomatiche affinché gli stessi prendessero atto di tale notifica e riconoscessero pertanto il suddetto *status*. L'invito dell'Austria, da un lato, il riconoscimento degli altri Stati dall'altro, possono considerarsi come elementi di un accordo internazionale che sancisce dunque la condizione di neutralità perpetua austriaca. Riprendendo il discorso circa la compatibilità tra neutralizzazione e appartenenza all'ONU ricordiamo l'impossibilità da parte di uno Stato neutralizzato, aderente all'Organizzazione, di invocare la propria neutralità perpetua al fine di sottrarsi agli obblighi derivanti dalla Carta. Il Governo austriaco ha talvolta rivendicato il diritto di continuare a perseguire una politica di neutralità anche a costo di sottrarsi ad obblighi statutari. In occasione delle misure prese nei confronti della Rhodesia del Sud, in seguito alla decisione del Consiglio di Sicurezza n.232 del 16 dicembre 1966, decisione che obbligò tutti gli Stati membri ad interrompere qualsiasi forma di rapporto economico con la Rhodesia (ai sensi degli artt. 39 e 41 della Carta), la Repubblica austriaca affermò, in una nota al Segretario generale dell'ONU, di non poter essere automaticamente vincolata alle decisioni del Consiglio di Sicurezza a causa del suo *status* di neutralità permanente ma che la questione doveva essere risolta caso per caso, «avendosi riguardo alle circostanze concrete e tenendosi conto degli obblighi che incombono all'Austria per la sua appartenenza all'ONU da un lato, e dall'altro per la sua neutralità permanente,



notificata a tutti i membri dell'ONU prima dell'ammissione >><sup>14</sup>. Tale pretesa non trova nessun fondamento nella Carta non conferendo, lo *status* di neutralità permanente, alcun diritto al membro neutrale di esimersi dagli obblighi statutari. Comunque, la tesi sostenuta dall'Austria nel caso della Rhodesia è stata successivamente abbandonata, come si rileva da dichiarazioni ufficiali del Governo austriaco e come dimostrano l'esecuzione delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza nei confronti dell'Iraq per l'aggressione al Kuwait (1990) e delle misure di embargo nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (1992)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> SCOR, 22nd year, Suppl. 1 – 2.3.1967.

<sup>15</sup> La compatibilità dello *status* di neutralità con gli obblighi derivanti dall'accettazione della Carta è stata anche riconosciuta dall'Assemblea Generale nel caso del Turkmenistan (ris. 11.1.1996 n.50/80).

### 3.

## **L'ammissione della Svizzera all'ONU e la questione della neutralità permanente**

SOMMARIO: 3.1. L'ammissione della Svizzera all'ONU. – 3.2. La questione giuridica della partecipazione. – 3.3. La Svizzera e il sistema di sicurezza collettivo. – 3.4. L'atteggiamento della Svizzera alle azioni dell'ONU. – 3.5. Le conseguenze dell'ammissione all'ONU.

#### *3.1. L'ammissione della Svizzera all'ONU*

La neutralità è strettamente connessa alla storia della Confederazione elvetica. Fin dal XVI secolo, la non ingerenza negli affari altrui è stata per la Svizzera l'atteggiamento più consono in politica di sicurezza e in politica estera per sopravvivere quale Stato indipendente tra le grandi potenze europee belligeranti. La neutralità, tuttavia, non ha solo protetto la Svizzera dalle guerre, ma si è anche resa necessaria in politica interna quale mezzo appropriato al mantenimento dell'unione di una federazione di Stati caratterizzati da molteplici differenze d'interessi, linguistiche e di confessioni religiose.

La scelta, operata nel 1945, della non partecipazione alle Nazioni Unite non aveva comportato il totale isolamento della Svizzera rispetto all'Organizzazione. Già nel 1946 il Consiglio federale<sup>16</sup> elaborò una sorta di programma contenente i tre principali obiettivi da perseguire nelle relazioni tra

---

<sup>16</sup> La Costituzione svizzera definisce il Consiglio federale come la «suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione» (art. 174), cui spetta tra l'altro la negoziazione, la firma e la ratifica dei trattati internazionali (art. 184), da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea federale (art. 166), che è l'organo parlamentare.

la Svizzera e l'ONU, obiettivi che hanno poi, nel corso degli anni, trovato un reale riscontro nella loro realizzazione.

Dal 1948 la Svizzera aveva acquisito presso l'ONU lo *status* di osservatore partecipando ai lavori dell'Assemblea Generale. Tuttavia, a differenza dell'attuale concezione circa lo *status* di membro Osservatore, il riconoscimento di tale condizione per il Consiglio federale non derivava dalla Carta o da una risoluzione dell'Assemblea Generale ma si fondava su una norma formatasi nella “prassi costituzionale” dell'Organizzazione a partire dalle risoluzioni 257 A (III) del 3 dicembre 1948 dell'Assemblea Generale, con la quale la stessa Assemblea incaricò il Segretario Generale di ricevere le credenziali degli Stati interessati a svolgere una missione presso l'ONU e la risoluzione 371 (IV) del 3 dicembre 1949 nella quale si prese nota, senza formulare osservazioni, del rapporto presentato dal Segretario, all'interno del quale comparivano le credenziali ricevute dai Rappresentati dei tre Stati all'epoca non membri dell'Organizzazione, l'Italia, la Repubblica di Corea e la Svizzera. Fino all'ammissione, come stabilito in base ad una regola speciale<sup>17</sup> prevista per gli osservatori statali, la Svizzera ha partecipato al *Budget* ordinario dell'ONU con un contributo obbligatorio pari al 30% della quota che avrebbe dovuto versare nel caso fosse stata membro dell'Organizzazione.

Una prima proposta di aderire all'ONU fu presentata dal Consiglio federale nel 1981 ma la maggioranza dei cittadini e tutti i cantoni espressero parere contrario nel referendum del 16 marzo 1986. Un secondo referendum sull'adesione, svoltosi il 3 marzo 2002, fu approvato dal 56.4% della popolazione ottenendo, inoltre, dodici voti favorevoli dei cantoni (sui ventitrè disponibili)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> In proposito, cfr. risoluzione n. 44/197 B approvata dall'Assemblea Generale il 21 dicembre 1989.

<sup>18</sup> La Costituzione svizzera dispone che debba tenersi un referendum obbligatorio per l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali e che esso è accettato se approvato dalla maggioranza dei votanti e dei cantoni.

Il 10 settembre 2002 l'Assemblea Generale dell'ONU, con la risoluzione n. 57/1 ha deliberato l'ammissione della Svizzera quale 190° membro dell'Organizzazione.

### 3.2. *La questione giuridica della partecipazione*

La principale questione giuridica posta dalla partecipazione della Svizzera all'ONU è costituita dalla compatibilità tra il sistema di sicurezza collettiva previsto dal Cap. VII della Carta e la condizione di neutralità permanente di tale Paese<sup>19</sup>. Fu proprio in considerazione del suo *status* che, nel 1945, la Svizzera decise di non chiedere l'ammissione all'ONU perseguendo pertanto quella che, all'epoca, sembrava essere la migliore forma di salvaguardia della propria condizione di Stato neutrale. Tale condizione di neutralità costituisce uno *status* internazionale, valido *erga omnes*, sorto per effetto di un atto convenzionale, in quanto la proposta di rispettare la neutralità permanente fu fatta il 20 marzo 1815 dal Congresso di Vienna e accettata l'anno successivo dalla Dieta. Tale *status* è stato successivamente riconosciuto con un atto multilaterale, l'art. 84 dell'Atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815, e completato da una dichiarazione delle grandi potenze dell'epoca fatta a Parigi il 20 novembre dell'anno successivo, così da ottenere il totale riconoscimento da parte degli altri Stati della situazione giuridica elvetica. Di fatto, con il trascorrere del tempo, tale *status* ha ottenuto un riconoscimento universale tanto da trovare attualmente il suo fondamento in una norma del diritto internazionale consuetudinario<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> CONFORTI e LUCARELLI, *Le Nazioni Unite*, 6° ed., Padova, 2000.

<sup>20</sup> Il Consiglio federale, nel messaggio sull'adesione all'ONU, ha affermato che la neutralità permanente della Svizzera fa parte <<del diritto consuetudinario>>. Nel Rapporto del 29 novembre 1993 sulla neutralità il Consiglio federale svizzero ha inoltre affermato che dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, la Svizzera ha il totale diritto di rinunciare unilateralmente alla sua neutralità non avendo mai contratto un impegno internazionale a mantenere la propria neutralità.

Nel caso della Svizzera, oltre ad essere frutto di una libera scelta, la neutralità è perpetua ed armata. Da una parte, dunque, la Svizzera si impegna a rimanere neutrale in ogni futuro conflitto indipendentemente dalle parti belligeranti e dal periodo o luogo in cui la guerra si verifichi. Dall'altra, il fatto che sia una neutralità armata, 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 parte di uno Stato belligerante consentendo, dunque, al Paese di poter esercitare il diritto di legittima difesa<sup>21</sup>.

### 3.3. *La Svizzera e il sistema di sicurezza collettivo*

Nonostante lo *status* di neutralizzato, all'indomani del primo conflitto mondiale, la Svizzera decise di aderire alla Società delle Nazioni<sup>22</sup>, optando per quella che è stata definita una neutralità permanente "differenziata" e in base alla quale la Confederazione elvetica era politicamente neutrale ma partecipava a sanzioni economiche e finanziarie. Le sanzioni decretate senza successo dalla Società delle Nazioni nei confronti dell'Italia, in occasione dell'occupazione dell'Etiopia nel 1935, spinsero la Svizzera ad abbandonare nuovamente la neutralità differenziata (decisione del Consiglio della Società del 14 maggio 1938) a favore della neutralità integrale.

L'eccessiva flessibilità del sistema di esenzioni della Società delle Nazioni non fu successivamente riprodotta nell'ONU e questo rappresentò, indubbiamente, uno dei principali motivi per i quali la Svizzera decise di non

---

<sup>21</sup> L'illecito internazionale per uno Stato neutrale scaturirebbe nel caso in cui lo stesso usi la forza in legittima difesa collettiva quando l'attacco non lo coinvolga direttamente.

<sup>22</sup> La Società delle Nazioni, fondata nell'ambito della Conferenza di Parigi del 1919 – 1920 (formalmente il 28 giugno 1919 con la firma del Trattato di Versailles del 1919), è stata la prima organizzazione intergovernativa avente come scopo quello di accrescere il benessere e la qualità della vita degli uomini. Il suo principale impegno era quello di prevenire le guerre, sia attraverso la gestione diplomatica dei conflitti sia attraverso il controllo degli armamenti. Per la sua natura di organismo internazionale al di sopra delle parti la Società delle Nazioni fissò la propria sede a Ginevra, in Svizzera.

aderire all'Organizzazione. Tuttavia, la Confederazione elvetica non rimase del tutto estranea al sistema sanzionatorio previsto dalla Carta.

L'art. 2, par. 6, sancisce che « l'Organizzazione delle Nazioni Unite deve fare in modo che Stati che non sono membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità » ai principi affermati nell'art. 2 « per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ».

Al lato della condizione di neutralità permanente si configura, dunque, un altro importante problema derivante dai possibili effetti obbligatori dei trattati nei riguardi di uno Stato terzo.

Una parte della dottrina ha visto nell'art. 2, par. 6, una sorta di obbligo, a carico degli Stati non membri, di uniformarsi a quanto deciso dal Consiglio. Tuttavia, il richiamo di una norma generale del diritto internazionale, *pacta tertiis neque nocent neque prosunt*, limita fortemente la precedente tesi riconoscendo l'obbligo di un trattato a carico di uno Stato terzo solamente se dallo stesso consentito<sup>23</sup>. Va sottolineato, inoltre, che l'art. 2, par. 6 non si riferisce direttamente agli Stati non membri, ma all'Organizzazione, impegnando i suoi organi ad attivarsi al fine di ottenere da quegli Stati la cooperazione alle azioni decise per affermare i principi contenuti nell'art. 2<sup>24</sup>.

Molti autori hanno rilevato che la partecipazione di Stati non membri dell'ONU alla *membership* degli Istituti specializzati può comportare un loro coinvolgimento nel sistema di sicurezza collettiva dell'Organizzazione<sup>25</sup>, in quanto responsabili di misure sanzionatorie che gli Istituti pongono in essere per eseguire risoluzioni del Consiglio<sup>26</sup> e ciò potrebbe coinvolgere anche gli Stati neutralizzati. Tuttavia, tale ricostruzione, presuppone che il Consiglio di Sicurezza abbia il potere di vincolare gli Istituti specializzati e che questi,

---

<sup>23</sup> D'altronde, l'art. 2, par. 6, non fa riferimento agli Stati non membri, ma all'Organizzazione, impegnando i suoi organi ad attivarsi affinché gli Stati non aderenti possano cooperare alle azioni decise per affermare quanto espresso dall'art. 2.

<sup>24</sup> Come citato da CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, 9° ed., Padova, 2012, si tratta di « una semplice norma sulla competenza dell'Organizzazione ».

<sup>25</sup> FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova, 1974, 220.

<sup>26</sup> VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Rec. des Cours*, vol. 290 (2001), 269.

accettato l'obbligo, siano in grado di imporre ai propri Stati membri l'adozione di misure sanzionatorie<sup>27</sup>.

Durante il periodo della Guerra fredda, nelle rare volte in cui il Consiglio di Sicurezza è intervenuto nei confronti di Stati responsabili di atti minatori della pace, ha sempre invitato gli Stati non membri ad eseguire le sue decisioni. In occasione delle sanzioni a carico della Rhodesia meridionale, adottate dal Consiglio di Sicurezza con le risoluzioni n. 232 (del 16 dicembre 1966) e 253 (del 29 maggio 1968), il Consiglio federale decise che la Svizzera avrebbe tenuto conto delle misure prese dal Consiglio affinché il suo territorio non venisse utilizzato per eludere le sanzioni. Già precedentemente, in occasione dell'embargo delle armi nei confronti del Sud Africa, la Svizzera aveva adottato, in maniera del tutto autonoma, simili misure. E' bene sottolineare che, in entrambi i casi riportati, l'applicazione delle misure sanzionatorie non derivava da alcun obbligo giuridico scaturente dalla Carta, essendo la Svizzera un Paese terzo, ma da motivazioni strettamente politiche, fermo restando il totale rispetto della condizione di neutralità permanente.

La non adesione all'ONU non impedì alla Svizzera, durante il periodo della Guerra fredda, di partecipare attivamente ad alcune delle attività condotte dall'Organizzazione per il mantenimento della pace: prima tra tutte l'invio, nel 1953, di alcuni osservatori svizzeri sulla linea di armistizio tra le due Coree per sorvegliare il rispetto della tregua.

Con la fine della Guerra fredda, l'interpretazione della neutralità svizzera è stata nuovamente rivisitata in funzione delle mutate condizioni sul fronte della politica estera e di sicurezza. I cambiamenti del sistema delle relazioni internazionali, alla fine degli anni '80, hanno riguardato anche l'azione del Consiglio di Sicurezza, costretto a dover ridefinire, in senso lato, il suo ruolo in merito all'esercizio delle proprie competenze. Le risoluzioni intraprese da quest'ultimo hanno coinvolto, seppur non in forma di obbligo, la Svizzera che rimaneva comunque fuori dalla partecipazione al mantenimento della

---

<sup>27</sup> MALINTOPPI, *Gli istituti specializzati e la loro posizione rispetto all'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 1962, 217.

sicurezza collettiva. Al pari degli altri Stati non membri, anche la Confederazione elvetica ha modificato la sua attitudine in seno alle azioni intraprese dal Consiglio di Sicurezza spostando l'accento verso una politica di cooperazione e maggior coinvolgimento. L'azione intrapresa dal Consiglio, inoltre, sembrava realmente riflettere la volontà dell'intera comunità degli Stati, sia nei confronti dei conflitti interstatali sia nelle crisi interne caratterizzate da continue violazioni dei diritti umani e dei principi democratici.

Quella della Svizzera può, pertanto, considerarsi una sorta di neutralità in movimento, ovvero una neutralità che, nel corso del tempo, ha assunto forme e connotazioni differenti adattandosi, di volta in volta, a quelle che erano le peculiarità storiche del momento. Di fronte ai conflitti internazionali, la Confederazione non può infatti evitare di interrogarsi sul suo ruolo, sul comportamento da assumere e sul significato da attribuire al concetto di neutralità attiva ed armata. Sono queste le principali motivazioni che hanno portato la Svizzera a rinnovare la propria inclinazione verso il sistema di sicurezza collettivo ridefinendo i propri capisaldi della nuova politica di neutralità. Come abbiamo già precedentemente introdotto, il nuovo tratto distintivo di tale politica pone le basi sul concetto di cooperazione. La collaborazione al sistema di sicurezza collettivo non è più considerata come una potenziale minaccia al proprio *status* di neutralizzato dal momento che le due istituzioni possono perfettamente convivere tra loro avendo finalità comuni, quali il mantenimento dell'integrità dei singoli Stati e la garanzia di una convivenza pacifica.

### *3.4. L'atteggiamento della Svizzera alle azioni dell'ONU*

Una importante analisi può essere fatta circa il diverso atteggiamento assunto dalla Confederazione elvetica in merito alle misure non implicanti l'uso della forza, alle operazioni di mantenimento della pace e alle misure militari.



Per quanto concerne le prime, nel messaggio del 21 dicembre 1981 sull'adesione all'ONU, la Svizzera dichiarò che le sanzioni economiche<sup>28</sup> decise dal Consiglio di Sicurezza non sono in disaccordo con il nuovo concetto di neutralità permanente.

Il riscontro reale di tale comportamento trova applicazione nel 1990, quando la Svizzera dichiara apertamente che le sanzioni imposte dal Consiglio, nei confronti dell'Iraq per l'invasione del Kuwait, non inficiavano gli obblighi connessi alla neutralità. Tale posizione trova conferma nel Rapporto del 1993, nel quale la Svizzera sostiene che la mancata partecipazione alle sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza avrebbe avuto l'effetto di favorire lo Stato trasgressore del diritto. Nello stesso è indicata, inoltre, quale ulteriore condizione all'applicabilità delle sanzioni economiche da parte della Confederazione, l'obbligo che le suddette siano impartite "in modo compatto" dalla comunità degli Stati. Qualora tale condizione non si verificasse, la Svizzera si riserva la facoltà di rinunciare a qualsiasi forma di collaborazione. Per concludere, nel Rapporto del 1993, si afferma, inoltre, che le sanzioni economiche decise nei confronti di uno Stato trasgressore del diritto sono, in linea di principio, concordanti con gli obblighi imposti allo Stato neutralizzato e che, dunque, l'uso di tali sanzioni possa svincolarsi dalla partecipazione da parte dello Stato svizzero al sistema di sicurezza collettiva. Il diritto della neutralità non sancisce, dunque, un'incompatibilità di fondo tra la neutralità e la partecipazione a sanzioni economiche. Il sostegno a sanzioni internazionali su larga scala corrisponde all'interesse della politica estera della Svizzera, improntata al rispetto del diritto internazionale e a valori umanitari. Anche la solidarietà con la comunità internazionale e la necessità di procedere efficacemente contro chi infrange il diritto sono elementi di cui il Consiglio federale tiene conto.

---

<sup>28</sup> Le sanzioni economiche sono misure coercitive discriminatorie volte a limitare gli scambi commerciali, di servizi o di tecnologia e le transazioni finanziarie con un paese o un gruppo di paesi, in vista di motivare i destinatari delle sanzioni a un determinato comportamento.

La partecipazione alle operazioni di *peace – keeping* appare, dunque, compatibile con gli obblighi connessi alla neutralità permanente in quanto queste non generano una situazione di guerra. Il contributo della Svizzera a tali operazioni si è sviluppato in diversi modi: finanziamenti, invio di personale, concessione del diritto di passaggio e di sorvolo del proprio territorio. In particolare, il Consiglio federale ha sempre consentito l'uso di spazi aerei e terrestri al fine di attività a carattere esclusivamente umanitario. La possibilità di fornire anche personale militare non fu, inizialmente, ben accolta dalla popolazione svizzera che rifiutò la proposta nel referendum del 12 giugno 1994. Superata l'ostilità iniziale, l'attuale ordinamento svizzero consente l'impiego di militari nell'ambito di missioni di mantenimento della pace che si fondano su mandato del Consiglio di Sicurezza. Si tratta, questa, di una scelta operata nell'ambito della politica di neutralità permanente, senza alcun tipo di incidenza sugli obblighi derivanti dallo *status* di Paese neutralizzato. Per quanto concerne, invece, le misure militari, il Consiglio federale le aveva considerate in completo disaccordo con quelli che erano i principi sui quali si fondava il concetto di neutralità, ferma restando la possibilità, qualora tali misure fossero usate da tutti i membri dell'Organizzazione, di prenderne parte non sottraendosi alla loro applicazione. In riferimento al Rapporto sulla neutralità del 1993, il Consiglio federale dichiara che le misure militari non vanno intese come un conflitto armato tra Stati in quanto il potenziale intervento graverebbe su uno Stato responsabile di una minaccia alla pace. Nel Rapporto si evince, quindi, la volontà da parte della Svizzera di appoggiare le misure militari anche se tale scelta andrà volta per volta commisurata agli interessi nazionali. Se, durante il periodo della Guerra fredda, il Consiglio federale aveva negato il sorvolo del proprio territorio a scopi militari, a partire dal 1993, ha consentito il diritto di passaggio e di sorvolo alle forze armate dei Paesi che agivano sotto autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per il ripristino della pace.

### *3.5. Le conseguenze dell'ammissione*

Il quadro fino ad ora descritto evidenzia come il concetto di neutralità permanente della Svizzera abbia, nel corso del tempo, subito importanti trasformazioni che hanno finito per incidere direttamente sulla condizione di Stato neutralizzato modificandone, a volte profondamente, il suo ruolo all'interno del sistema dei rapporti internazionali. L'ammissione della Confederazione elvetica alle Nazioni Unite produce, infatti, importanti conseguenze circa l'applicazione delle misure da parte del Consiglio di Sicurezza e le relative azioni intraprese nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva. Dalla sua adesione all'ONU, nel settembre del 2002, la Svizzera ha accettato tutti gli obblighi derivanti dalla Carta rinunciando ad ogni discrezionalità nell'esecuzione delle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'art. 41. L'art. 48, par. 1 della Carta prevede che sia lo stesso Consiglio a disporre eventuali deroghe indipendentemente dalla volontà del singolo Stato Membro. Stando alla più probabile delle interpretazioni del suddetto articolo, sembra ovvio che il Consiglio non può disporre deroghe permanenti in quanto una tale risoluzione andrebbe a modificare la Carta trasgredendo le procedure statuarie<sup>29</sup>. L'ingresso all'interno dell'Organizzazione sancisce, inoltre, la totale collaborazione, da parte della Svizzera, alla realizzazione di tutte quelle azioni coercitive decise dal Consiglio di Sicurezza e, pertanto, la messa a disposizione del proprio spazio terrestre ed aereo per il passaggio delle forze armate nell'ambito del sistema di sicurezza collettivo. L'adesione preclude al Consiglio federale la possibilità di sottrarsi all'applicazione delle sanzioni economiche laddove queste non siano applicate da Stati autorevoli, così come previsto dal Rapporto sulla neutralità del 1993 di cui già si è già precedentemente discusso. L'esimersi dall'applicazione delle summenzionate sanzioni rappresenterebbe, infatti, una violazione del principio fondamentale descritto dall'art. 2, par. 5 della Carta dell'ONU. Ciò, oltre a costituire una importante innovazione rispetto al

---

<sup>29</sup> MARCHISIO, *L'ONU*, Bologna, 2000, pag. 99.

passato, comporta una diretta incidenza sull'ordinamento giuridico svizzero disponendo l'adattamento automatico agli atti delle organizzazioni internazionali senza che sia richiesta una procedura interna di recepimento<sup>30</sup>.

Da quanto rilevato emerge che l'ammissione comporta per la Svizzera una modifica della neutralizzazione rispetto a come fino ad allora concepita. Si tratta senza dubbio di una svolta importante all'interno della Confederazione elvetica che, già nel corso degli anni '90, aveva mostrato una sorta di apertura nell'adeguarsi alle necessità internazionali e alla molteplicità dei comportamenti politici degli altri Stati che, lo si voglia o no, hanno sempre ripercussioni sul valore assegnato alla neutralità. Tuttavia, il rapporto tra gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'ONU e quelli derivanti dall'essere neutrale non devono essere visti in una relazione di subordinazione dei secondi rispetto ai primi quanto piuttosto in termini di inapplicabilità dei secondi nelle circostanze in cui si ha legittima validità nell'attuazione dei primi. In tutti questi casi, non si produce propriamente una situazione di guerra in quanto il principio generale sul quale opera il Consiglio di Sicurezza è quello di mantenere la pace e ristabilirla laddove venga violata. In tal senso, la partecipazione della Svizzera, in quanto membro dell'ONU, ad azioni coercitive decise dal Consiglio di Sicurezza non va ad inficiare la propria condizione di Stato neutralizzato. Gli obblighi connessi alla neutralità tornano a prevelare assolutamente nel caso in cui azioni coercitive si sviluppino al di fuori del sistema di sicurezza collettivo. In tali casi, la Svizzera, stando a quanto sancito nel Rapporto sulla neutralità del 1993, è tenuta al completo rispetto delle proprie norme del diritto di neutralità, contribuendo alla risoluzione del conflitto in maniera del tutto pacifica. Nella prassi degli ultimi anni sono emerse diverse situazioni qualificabili come interventi coercitivi

---

<sup>30</sup> INGRAVALLO, *L'ammissione della Svizzera all'ONU e la questione della neutralità permanente*, in *La Comunità Internazionale*, n. 2/2003, p. 265 ss. V. anche DOMINICE', VOEFFRAY, *Suisse, in L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Étude de la pratique en Europe*, sous la direction de EISEMANN, The Hague, 1996, 529 ss.

unilaterali in seno ai quali la Svizzera ha dovuto definire la propria posizione in merito all'applicazione del suo diritto di neutralità. Un caso emblematico è quello della vicenda che nel 1988 – 99 ha coinvolto il Kosovo. In una prima fase la Svizzera si è associata alle sanzioni economiche decise dal Consiglio di Sicurezza. Nella fase centrale del conflitto, caratterizzato da bombardamenti da parte di alcuni Stati appartenenti alla NATO, il Consiglio federale svizzero ha negato il diritto di sorvolo del proprio territorio agli aerei dei Paesi della NATO ritenendo di essere in presenza di un attacco militare non giustificato. Al termine dei bombardamenti, nel giugno del 1999, la Svizzera ha autorizzato le truppe della KFOR<sup>31</sup> a passare sul proprio territorio incaricando, tra l'altro, la *Swiss Company* di partecipare alla KFOR (SWISSCOY) trattandosi di una operazione militare autorizzata dal Consiglio di Sicurezza stesso<sup>32</sup>. Le vicissitudini del Kosovo hanno indotto il Consiglio federale ad interrogarsi sulla possibilità di abbandonare la neutralità perpetua. Nel Rapporto sulla sicurezza del 7 giugno del 1999 il Consiglio federale afferma esplicitamente che in futuro sarà necessario esaminare criticamente la possibilità da parte dello Stato di poter aderire ad alleanze militari<sup>33</sup>.

In riferimento alla questione del Kosovo, il Consiglio federale ha istituito un Gruppo di lavoro interdipartimentale con il compito di redigere un rapporto intermedio sul ruolo della Svizzera nell'attuale panorama di politica estera e di

---

<sup>31</sup> La Kosovo Force (KFOR) è una forza militare internazionale guidata dalla NATO, responsabile di ristabilire l'ordine e la pace in Kosovo. La KFOR entrò in Kosovo il 12 giugno 1999 su mandato delle Nazioni Unite, due giorni dopo l'adozione, da parte del Consiglio di Sicurezza, della Risoluzione 1244. All'epoca il Kosovo stava affrontando una grave crisi umanitaria, con scontri quotidiani tra le forze militari della Repubblica Federale di Jugoslavia e le forze paramilitari dell'Ushtria Çlirimtare e Kosovës (UCK) (Esercito di liberazione del Kosovo).

<sup>32</sup> Nella primavera 2014 il Parlamento ha approvato un'ulteriore proroga del mandato fino alla fine del 2017, potenziando di alcune unità gli effettivi.

<sup>33</sup> Gli interventi al di fuori dell'ONU possono, però, realizzarsi solo se fondate << su una chiara base legale di diritto internazionale >>.

valutare la possibilità di un nuovo Rapporto sulla neutralità<sup>34</sup>. Il Gruppo di lavoro, nel rapporto presentato nell'agosto del 2000, afferma che non è chiaro se esista una regola del diritto internazionale che consenta interventi militari non fondati su decisioni del Consiglio di Sicurezza. In presenza di situazioni di crimini contro l'umanità e minacce importanti dei diritti umani, laddove il Consiglio di Sicurezza non dovesse intervenire, la Svizzera dovrebbe valutare se l'azione di alcuni Stati membri possa considerarsi come un'azione svolta in vece del Consiglio. In questi casi, al pari delle situazioni in cui è il Consiglio stesso ad intervenire, il diritto di neutralità potrebbe ritenersi inapplicabile. Tutte queste opzioni, che potrebbero lasciar supporre un abbandono da parte della Svizzera alla propria condizione di neutralità permanente, ancora non si sono consolidate così come testimoniano gli atteggiamenti della Confederazione in seno al conflitto in Afghanistan e alla guerra contro l'Iraq del 2003. In merito al primo, la Svizzera non ha partecipato a nessun tipo di conflitto armato, limitandosi semplicemente a prestare aiuti finanziari e umanitari per il sostegno al programma di sminamento. Solo quando il Consiglio di Sicurezza ha esercitato la sua funzione istituendo l'ISAF (International Security and Assistance Force), la Svizzera ha disposto l'invio di due dei suoi militari. Per quanto concerne la crisi irachena, avvenuta quando già la Confederazione era parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la Svizzera ha affermato la necessità da parte del Consiglio di Sicurezza di intervenire qualora si volesse ricorrere ad azioni coercitive nei confronti dell'Iraq. Lo stesso orientamento è stato osservato anche nelle fasi successive della crisi quando il Consiglio federale ha espresso l'intenzione di rimanere assolutamente neutrale impegnandosi a non offrire nessun contributo alle azioni militari e vietando il sorvolo del proprio territorio agli aerei dei Paesi partecipanti alle operazioni contro l'Iraq. Il 26 marzo 2003 il Consiglio

---

<sup>34</sup> Il Gruppo di lavoro ha, tuttavia, raccomandato al Consiglio federale di rinunciare all'elaborazione di un nuovo Rapporto sulla neutralità affermando che la posizione assunta con il Rapporto sulla neutralità del 1993 rappresenta ancora il documento di riferimento.

federale ha deciso di non espellere i diplomatici iracheni né di ordinare la chiusura dell'Ambasciata della Repubblica dell'Iraq a Berna.

## **Conclusioni**

*Allo stato attuale non è ancora possibile prevedere sviluppi futuri sulla posizione della Svizzera in merito alla sua neutralità permanente. Gli elementi a disposizione, tuttavia, sembrano avvalorare l'ipotesi per cui la Confederazione elvetica possa rinunciare al suo status trasformando la condizione di neutralità perpetua in una di neutralità occasionale.*



## Bibliografia

BALDASSARRI, *La neutralizzazione*, Roma, 1921, 40 ss.

BENTIVOGLIO, *La funzione interpretativa nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1958, 128.

BINDSCHELDER, *Permanent neutrality of States*, in *EPIL*, vol. III, Amsterdam, 1997, 1011.

BROWNLIE, *The Responsibility of States for the Acts of International Organizations*, in Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Boston, 2005, 355 ss.

CAFLISCH, *Pratique Suisse 1992*, in *Rev. suisse dr. int. dr. eur.*, 1993, 774 ss.

CELLAMARE, *Le operazioni di peace – keeping multifunzionali*, Torino, 1999, 140 ss.

CHEVALLAZ, *The challenge of neutrality: diplomacy and the defense of Switzerland*, Lanham, 2001.

CONDORELLI, *Neutralizzazione*, in *N.mo Digesto It.*, vol. XI, Torino, 1965, 264 s.

CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, 9° ed., Padova, 2012.

DECLEVA, *La qualità di membro delle organizzazioni internazionali*, 1964, 198 ss.

DE NOVA, *Neutralità e Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1946, 495 ss.

DE NOVA, *Considerazioni sulla neutralità permanente dell'Austria*, in *CS*, vol. VIII, 1956, 22 ss.

DI BLASE, *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, 250 ss.

DOMINICE', VOEFFRAY, *Suisse*, in *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Étude de la pratique en Europe*, sous la direction de EISEMANN, The Hague, 1996, 529 ss.

DORIGO, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, 903 ss.

DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010.

FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova, 1974, 220 ss.

GARGIULO, *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, 2000, 331 ss.

GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, Parte Generale, Milano, 1991, 355 ss.

HUMBER, *Admission to the United Nations*, in *BYB*, 1947, 90 ss.

INGRAVALLO, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta dei territori*, Napoli, 2008.

INGRAVALLO, *L'ammissione della Svizzera all'ONU e la questione della neutralità permanente*, in *La Comunità Internazionale*, n. 2/2003, p. 265 ss.

KOMARNICKI, *The Problems of Neutrality under the UN Charter*, 1952, 77 ss.

LALIVE, *International organizations and neutrality*, in *BYIL*, 1947, 83 e 88.

MALINTOPPI, *Gli istituti specializzati e la loro posizione rispetto all'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 1962, 217 ss.

MARCHISIO, *L'ONU*, Bologna, 2000.

MIELE, *Neutralità*, in *N.mo Digesto It.*, vol XI, Torino, 1965, 249.

MIELE, *L'estraneità ai conflitti armati secondo il diritto internazionale*, II, *La disciplina positiva delle attività statuali*, Padova, 1970, 496 ss.

PALCHETTI, *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 352 ss.

PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, Parte I, 7° rist., Padova, 1961.

- PERASSI, *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, Padova, 1953, 15 ss.
- PUSTORINO, *Lo status di membro delle organizzazioni internazionali*, in *Diritto delle organizzazioni internazionali* / a cura di Angela Del Vecchio, Napoli, 2012.
- RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, 2° ed., Torino, 2001.
- RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, 3° ed., 2009, 79 ss.
- SCHINDLER, *Changing conceptions of neutrality in Switzerland*, in *Austrian JPIL*, 1992, 106 ss.
- SICO, *Neutralizzazione*, in *Enc. Dir.*, vol. XXVIII, Varese, 1978, 202.
- SOCINI, *L'appartenenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite*, Firenze, 1951, 22 ss.
- SPERDUTI, *Il principio della buona fede e l'ammissione di nuovi membri delle Nazioni Unite*, 1952, 42 ss.
- TAUBENFELD, *International Actions and Neutrality*, 1953, 377 ss.
- THURER, *UN Enforcement Measures and Neutrality. The case of Switzerland*, in *AVR*, 1992, 63 ss.
- VERDROSS, *Le Nazioni Unite e i terzi Stati*, in *La Comunità Internazionale*, 1947, 439 ss.
- VILLANI, *L'adesione di Stati neutralizzati alle Comunità europee*, in *Giust. Civ.*, 1993, II, 281 s.
- VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Rec. des Cours*, vol. 290 (2001), 269.