

Neutralità della Svizzera – aspetti attuali

Rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale del 30 agosto 2000

Indice

1. Introduzione	1
2. La neutralità della Svizzera negli anni Novanta	1
2.1 Il rapporto del 1993 sulla neutralità.....	1
2.2 La pratica della Svizzera in materia di neutralità a partire dal 1990	3
2.2.1 Cooperazione in materia di politica di sicurezza	3
2.2.2 La partecipazione a misure coercitive.....	4
a) Misure di tipo non militare.....	4
b) Misure di tipo militare.....	5
3. Il conflitto nel Kosovo 1998/99	6
3.1 Aspetti importanti della neutralità in relazione al conflitto nel Kosovo	6
3.2 La partecipazione della Svizzera alle sanzioni.....	6
3.2.1 La partecipazione a sanzioni <i>prima</i> dell'inizio dell'intervento militare	6
a) Misure di tipo non militare.....	6
b) Misure di tipo militare.....	7
3.2.2 La partecipazione alle sanzioni <i>durante</i> l'intervento militare	7
a) Misure di tipo non militare.....	8
b) Misure di tipo militare.....	9
3.3 I buoni uffici	9
3.4 La posizione assunta dagli altri Stati neutrali.....	10
4. Fonti, contenuto e importanza del diritto della neutralità nel diritto internazionale attuale	11
4.1 Fonti del diritto	11
4.2 Campo d'applicazione.....	12
4.3 Contenuto del diritto della neutralità, in particolare obblighi degli Stati neutrali..	13
4.4 Conclusione	15
5. Analisi di questioni controverse	16
5.1 Applicabilità del diritto della neutralità.....	16
5.2 Portata della neutralità in ambito economico	18
6. Conclusioni	19
6.1 La neutralità: una nozione in mutamento	20
6.1.1 Il rapporto sulla neutralità 1993	20
6.1.2 Il ruolo del Consiglio di sicurezza dell'ONU	20
6.1.3 La percezione di un'inadeguatezza.....	21
6.2 Un nuovo rapporto sulla neutralità?	22

1. INTRODUZIONE

In merito alla politica svizzera in materia di sanzioni durante la crisi nel Kosovo nel 1998/99, il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di lavoro ad hoc di redigere un "rapporto intermedio" sul ruolo della neutralità, in particolare del diritto della neutralità, nel quadro dell'attuale politica estera e di sicurezza della Svizzera¹. Il gruppo di lavoro era stato inoltre incaricato di valutare la necessità di elaborare un nuovo rapporto sulla neutralità.

Il presente rapporto analizza la prassi della Svizzera in materia di neutralità durante gli anni Novanta, con particolare attenzione alle esperienze raccolte durante il conflitto nel Kosovo. Dapprima sono esposti gli sviluppi più recenti del diritto internazionale della neutralità nonché la prassi della Svizzera e degli altri Stati neutrali dell'Europa in merito alla partecipazione a misure coercitive internazionali. Segue una valutazione critica di tale prassi tenendo conto delle principali questioni che si porranno in futuro per la Svizzera in materia di neutralità.

Conviene inoltre considerare che la ricerca scientifica si è occupata a più riprese di questioni concernenti la neutralità sia in una prospettiva contemporanea che storica. Anche nell'ambito del programma 42 del Fondo nazionale di ricerca diversi studi hanno esaminato la neutralità e i suoi differenti aspetti.

2. LA NEUTRALITÀ DELLA SVIZZERA NEGLI ANNI NOVANTA

2.1 Il rapporto del 1993 sulla neutralità

Le modifiche del contesto della politica estera e di sicurezza della Svizzera all'inizio degli anni Novanta hanno portato in parte ad un nuovo orientamento della neutralità svizzera. La nozione restrittiva di neutralità risalente all'epoca della guerra fredda è stata abbandonata in favore di un maggiore margine d'azione. Il Rapporto del Consiglio federale del 1993 sulla neutralità ha tenuto conto della nuova situazione e, a tutt'oggi, funge da documento di riferimento per il Consiglio federale nella conduzione della sua politica di neutralità.

¹ Il gruppo di lavoro, presieduto dal Segretario di Stato del DFAE, F. von Däniken, era composto dai seguenti rappresentanti dei dipartimenti:

DFAE: Ambasciatore N. Michel, Direttore della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP); W. Thut, Capo supplente della Sezione Politica e ricerca, Direzione dello sviluppo e della cooperazione; R. Balzaretto, Caposezione, DDIP; A. Biscaro, collaboratore diplomatico, DDIP.

DFI: A. Spring, Capo supplente della Divisione giuridica, Segretariato generale.

DFGP: H. Koller, Direttore dell'Ufficio federale di giustizia.

DDPS: Ambasciatore P. Welti, Capo Politica di sicurezza e di difesa, Segretariato generale; Div. J. Schärli, Capo Gruppo promovimento della pace e cooperazione per la sicurezza, Stato maggiore generale.

DFP: A. Karrer, Collaboratore personale del Capo del dipartimento.

DFE: O. Wyss, Capo settore Controlli all'esportazione e sanzioni, Segretariato di Stato dell'economia, seco.

DATEC: M. Carera, Collaboratore personale del Capo del dipartimento.

Il 29 novembre 1993 il Consiglio federale ha adottato il *Rapporto sulla neutralità* (di seguito: rapporto 93), pubblicato quale allegato al *Rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta*². Ambedue i rapporti tengono conto della nuova situazione sorta nell'ambito della politica estera e di sicurezza in seguito alla fine della guerra fredda. Il rapporto 93 ha in parte introdotto un nuovo orientamento della pratica della Svizzera in materia di neutralità, dopo che già nel 1990 la Svizzera, reagendo al mutato contesto di politica di sicurezza, aveva partecipato appieno alle sanzioni dell'ONU contro l'Iraq. La nozione di neutralità così riformulata non rappresenta quindi un ostacolo al rafforzamento della cooperazione in materia di politica di sicurezza o a un'adesione all'Unione europea (UE) o alle Nazioni Unite. Questo dato di fatto si basa fundamentalmente sulla constatazione, formulata nel rapporto, secondo cui una partecipazione della Svizzera al sistema di sicurezza collettivo dell'ONU e a sanzioni di tipo non militare al di fuori dell'ONU (particolarmente nell'ambito dell'UE) non è in contraddizione con la neutralità.

Riguardo alla prassi della Svizzera in materia di sanzioni, il Consiglio federale ha confermato nel rapporto 93 il suo punto di vista, ribadito già durante gli anni Ottanta, secondo cui il diritto della neutralità non implica un'incompatibilità di fondo tra neutralità e partecipazione a sanzioni di tipo economico. Il Consiglio federale ha ripreso inoltre l'attuale prassi internazionale e il parere preponderante nel diritto internazionale, secondo cui il diritto della neutralità non trova applicazione in caso di misure coercitive adottate nell'ambito dell'ONU. Nel rapporto il Consiglio federale ha annunciato la disponibilità di massima della Svizzera a partecipare in futuro a misure coercitive multilaterali nei confronti di Stati o di gruppi di Stati che si sono resi colpevoli di trasgressioni del diritto o hanno perturbato la pace. In merito, il rapporto distingue i seguenti casi:

- *sanzioni di tipo non militare dell'ONU*: Partecipazione della Svizzera "nella misura in cui esse siano state decise dal Consiglio di sicurezza (...) e raccolgano il consenso compatto della comunità internazionale";
- *sanzioni di tipo militare dell'ONU*: Sostegno possibile in un modo o nell'altro; "di regola (...) la Svizzera non impedirà le azioni militari";
- *sanzioni economiche al di fuori dell'ONU*: "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".

Con il rapporto 93 il Consiglio federale ha definito un nuovo margine d'azione per la conduzione della sua politica di neutralità. La nozione restrittiva di neutralità risalente alla guerra fredda ("neutralità integrale") è stata abbandonata a favore di un maggiore margine d'azione nell'ambito della politica estera. Il mutamento della nozione svizzera della neutralità introdotto dal rapporto ha portato in ultima analisi a porre una concentrazione sulla componente militare della neutralità.

² FF 1994 I 183

Il rapporto 93 è stato trasmesso al Parlamento per informazione ed è stato pubblicato. Con l'eccezione di membri del parlamento interessati, il rapporto è stato analizzato e commentato quasi esclusivamente a livello accademico. In particolare, il rapporto *non* è stato oggetto di una vasta discussione pubblica. Bisogna assumere che a tutt'oggi la modifica di concetto introdotta con il rapporto 93 non è nota, o allora nota solo parzialmente, a vaste cerchie dell'opinione pubblica.

2.2 La pratica della Svizzera in materia di neutralità a partire dal 1990

Negli anni Novanta la Svizzera ha costantemente rafforzato la collaborazione internazionale in materia di politica di sicurezza. Dal 1990 il nostro Paese partecipa inoltre regolarmente alle sanzioni della comunità internazionale contro trasgressori del diritto e perturbatori della pace, nella misura in cui esse sono volte a ristabilire una situazione conforme al diritto internazionale e contribuiscono a salvaguardare gli interessi svizzeri.

2.2.1 Cooperazione in materia di politica di sicurezza

Conformemente a quanto descritto nel Rapporto del 23 novembre 1993 sulla politica estera, dalla fine della guerra fredda il Consiglio federale ha costantemente sviluppato l'impegno e la collaborazione internazionali nell'ambito della politica di sicurezza. La Svizzera ha intensificato la sua partecipazione a gruppi multilaterali di controllo degli armamenti e del disarmo (ad esempio in qualità di membro della Conferenza di Ginevra per il disarmo, 1996). La Svizzera mette regolarmente a disposizione di missioni internazionali di pace esperti civili e militari (ad esempio osservatori militari per l'ONU o osservatori elettorali per l'OSCE). L'intensificazione dell'impegno nell'ambito della politica di sicurezza ha trovato espressione anche nella presidenza svizzera dell'OSCE (1996), durante la quale il nostro Paese si è trovato a dover agire in un contesto politicamente delicato, in particolare nel quadro delle attività dell'OSCE in Bosnia, e ha portato a termine con successo la responsabilità direttiva affidatagli.

Degna di particolare nota è la partecipazione della Svizzera al Partenariato per la Pace ("Partnership for Peace", PfP, 1996), avviato dalla NATO, e al Consiglio di partenariato euro atlantico ("Euro-Atlantic Partnership Council", EAPC, 1997). Le esperienze fatte in questo contesto dalla Svizzera e dagli altri Stati neutrali europei provano che la neutralità non rappresenta un ostacolo alla cooperazione internazionale nell'ambito politico-militare, anche quando, come nel caso del PfP o dell'EAPC, si tratta di una collaborazione istituzionalizzata con la NATO e suoi membri.

Per quel che concerne la partecipazione a truppe internazionali per il mantenimento della pace, dal 1996 la Svizzera sostiene la missione dell'OSCE in Bosnia e Erzegovina con un'unità logistica ("berretti gialli"). Dal 1999 inoltre l'esercito svizzero partecipa con un distaccamento proprio alla forza di protezione internazionale per il Kosovo sotto l'egida della NATO (KFOR/SWISSCOY).

La rafforzata cooperazione internazionale in materia di politica di sicurezza introdotta nel 1990 è stata confermata alla fine del decennio scorso con il Rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 1999 sulla politica di sicurezza della Svizzera³. Il rapporto ribadisce che l'intensificazione della cooperazione con l'estero costituisce una delle componenti principali della futura strategia nell'ambito della politica di sicurezza del Consiglio federale. Conferma inoltre che la Svizzera deve mantenere la sua neutralità, sfruttando tuttavia sistematicamente il margine di manovra attualmente consentito dal diritto della neutralità.

2.2.2 La partecipazione a misure coercitive

a) Misure di tipo non militare

La fine della guerra fredda ha portato a un cambiamento importante nella politica delle sanzioni dell'ONU che a sua volta ha influito in modo duraturo sulla posizione assunta al riguardo dalla Svizzera. Il punto di partenza è stata l'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq il 2 agosto 1990, contraria al diritto internazionale, cui hanno fatto seguito le sanzioni globali dell'ONU nei confronti di Baghdad. La Svizzera ha aderito in maniera autonoma alle sanzioni economiche. La partecipazione della Svizzera a queste misure coercitive nel conflitto tra Iraq e Kuwait segna una svolta nell'orientamento politico: è la prima volta infatti dalla fine della Seconda guerra mondiale che il nostro Paese ha aderito appieno a sanzioni economiche, venendo meno alla precedente concezione dell'incompatibilità di fondo tra la neutralità svizzera e la partecipazione a sanzioni. Il Consiglio federale ha motivato questa partecipazione tra l'altro con la necessità della solidarietà internazionale e con l'interesse della Svizzera al rispetto di norme fondamentali di diritto internazionale. Secondo il Consiglio federale una partecipazione della Svizzera alle misure economiche nei confronti dell'Iraq era compatibile con la neutralità in quanto il diritto della neutralità per principio non prescrive doveri nell'ambito economico e in quanto una non partecipazione della Svizzera avrebbe equivalso a una presa di posizione a favore del trasgressore del diritto. Dal punto di vista della politica di neutralità era essenziale la constatazione che nel caso concreto per il nostro Paese praticamente non vi era pericolo di essere coinvolto in un conflitto armato. Considerata l'azione compatta della comunità internazionale, il Consiglio federale ha ritenuto che il pericolo di compromettere, in un conflitto futuro, la credibilità della neutralità e la posizione neutrale della Svizzera non emanava più tanto dalla partecipazione alle sanzioni economiche quanto al contrario dalla sua non partecipazione.

La politica introdotta nel 1990 è stata mantenuta in occasione delle decisioni seguenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU in materia di sanzioni. Applicando in modo coerente i principi di politica della neutralità esposti nel rapporto 93, la Svizzera ha sino ad oggi aderito in maniera autonoma alle misure coercitive di tipo non militare adottate dal Consiglio di sicurezza (ad esempio Jugoslavia 1992, Libia 1992, Haiti 1993, Sierra Leone 1997, Angola/Unita 1998, Afghanistan/Tali-

³ FF 1999 6561

ban 2000). Ha inoltre partecipato a sanzioni adottate dall'UE in assenza di una corrispondente risoluzione ONU, appoggiate in genere dagli Stati dell'AELS e dagli Stati associati all'UE (Repubblica federale di Jugoslavia 1998, Myanmar 2000).

b) Misure di tipo militare

Alla fine del 1990, con l'estensione del regime di sanzioni dell'ONU a misure *di tipo militare*, anche la Svizzera dovette operare una scelta riguardo a un'eventuale partecipazione o sostegno di queste operazioni militari con mezzi non militari. Conformemente alla prassi seguita sino a quella data, la Svizzera decise di non mettere a disposizione il suo spazio aereo per sorvoli militari (contrariamente all'Austria che autorizzò il sorvolo; in risposta l'Iraq rimproverò all'Austria la violazione dei suoi doveri di neutralità). In quell'occasione il Consiglio federale annunciò tuttavia che avrebbe sottoposto a esame approfondito la questione della compatibilità della neutralità con il sistema di sanzioni di tipo militare dell'ONU.

Sulla base dell'analisi del diritto e della politica della neutralità svolta nel rapporto 93, il Consiglio federale ritiene quindi compatibili con la neutralità non solo la partecipazione a sanzioni economiche ma pure un sostegno svizzero a misure coercitive di tipo militare adottate dall'ONU. Dal 1993 la Svizzera autorizza forze militari estere a utilizzare il proprio territorio nazionale per azioni di sostegno della pace, a condizione che tali operazioni si basino su un mandato o un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU (questo non era il caso per le operazioni militari condotte dalla NATO contro la Jugoslavia nella primavera 1999, motivo per cui la Svizzera in tale occasione non accordò il diritto di sorvolo alla NATO). Di massima la Svizzera accorda diritti di sorvolo e di transito per missioni con mandato dell'ONU indipendentemente dal fatto che abbiano quale fondamento il Capitolo VI (regolamento pacifico delle controversie, vale a dire *con* il consenso delle parti in conflitto) o il Capitolo VII della Carta dell'ONU (misure coercitive con eventuale impiego della forza). Ad esempio, le operazioni delle truppe di pace sotto l'egida della NATO in Bosnia e Erzegovina (IFOR/SFOR) si basano sul consenso delle parti in conflitto e non costituiscono dunque sanzioni in senso stretto (vale a dire, adottate contro la volontà dello Stato interessato). Tuttavia, le relative risoluzioni del Consiglio di sicurezza contengono anche alcuni elementi coercitivi di natura militare che permettono l'esecuzione del mandato in questione anche contro la volontà delle parti interessate e con mezzi di tipo militare.

Sulla base di queste considerazioni, il Consiglio federale ha accordato autorizzazioni di sorvolo ad aerei di sorveglianza militare su incarico delle truppe di protezione dell'ONU per la Jugoslavia (UNPROFOR 1993) e in occasione della missione di verifica dell'OSCE nel Kosovo ("Kosovo Verification Mission", KVM, 1998), nonché diritti di sorvolo e di transito alla IFOR/SFOR (Bosnia e Erzegovina 1995) e alla KFOR (Kosovo 1999).

3. IL CONFLITTO NEL KOSOVO 1998/99

3.1 Aspetti importanti della neutralità in relazione al conflitto nel Kosovo

La soppressione progressiva, a partire dal 1989, dello statuto autonomo della Provincia del Kosovo nella Repubblica serba ad opera del Governo federale di Belgrado portò in questa provincia a massicce discriminazioni della maggioranza della popolazione di origine albanese. Durante gli anni Novanta si registrarono violazioni sempre più gravi dei diritti dell'uomo nei confronti della popolazione civile kosovara. Reagendo a tale situazione, soprattutto a partire dal 1998, la comunità internazionale aumentò le pressioni diplomatiche, politiche ed economiche nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia. Dopo il fallimento dei molti tentativi di conciliazione (particolarmente la mediazione del Gruppo di contatto dei Balcani, la missione di verifica dell'OSCE e i negoziati di Rambouillet) gli Stati della NATO decisero l'intervento con mezzi militari nel Kosovo. Gli attacchi aerei contro la Jugoslavia durarono dal 23 marzo all'8 giugno 1999 e formalmente terminarono con la conclusione di un accordo tecnico di tipo militare con la Jugoslavia e con l'adozione della risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza dell'ONU il 10 giugno 1999.

Per la Svizzera e per gli altri Stati europei neutrali o non alleati si posero, soprattutto all'inizio degli interventi della NATO, varie questioni relative alla neutralità, in particolare relative alla loro posizione nei confronti dell'operazione della NATO e alla partecipazione a sanzioni di tipo non militare. Un'altra questione importante riguardava le possibilità di cui disponeva la Svizzera per contribuire nel modo più efficace possibile a porre fine al conflitto, ad esempio offrendo i suoi buoni uffici.

3.2 La partecipazione della Svizzera alle sanzioni

Conformemente alla prassi anteriore la Svizzera ha partecipato nel 1998 all'embargo sulle armi decretato dall'ONU contro la Jugoslavia. Ha inoltre partecipato a sanzioni complementari contro la Jugoslavia adottate dall'UE e appoggiate pure da parecchi Stati non membri dell'UE. Anche dopo l'inizio dell'intervento della NATO il nostro Paese ha proseguito la sua politica delle sanzioni e ha partecipato a ulteriori misure internazionali compatibili con il diritto della neutralità.

3.2.1 La partecipazione a sanzioni prima dell'inizio dell'intervento militare

a) Misure di tipo non militare

Alla fine di marzo 1998 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha adottato un embargo sulle armi contro la Jugoslavia. Tale embargo ha costituito l'unica misura coercitiva adottata dall'ONU contro Belgrado fino alla conclusione dell'accordo tra la NATO e la Jugoslavia. Per contro, sanzioni complementari diplomatiche ed economiche di maggiore portata sono state adottate in particolare dall'UE, che, in

occasione della loro adozione, ha regolarmente invitato gli Stati associati e gli Stati membri dell'AELS a parteciparvi.

Particolarmente toccata dal conflitto nel Kosovo (flusso di rifugiati, importante comunità kosovara in Svizzera), la Svizzera era interessata a una soluzione rapida e possibilmente pacifica della crisi. Il Consiglio federale si dichiarò quindi disposto a partecipare solidalmente alle sanzioni dell'UE contro la Jugoslavia. Nel 1998, dopo attenta valutazione di tutti gli elementi pertinenti, esso giunse alla conclusione che una partecipazione alle sanzioni in questione era ammissibile dal punto di vista del diritto internazionale e consona agli interessi della Svizzera. In seguito la Svizzera ha partecipato alla maggior parte delle misure coercitive adottate dall'UE nei confronti della Jugoslavia (ad esempio embargo sui beni di repressione, divieto di nuovi investimenti, blocco di fondi, restrizioni sui visti).

Partecipando a queste misure dell'UE la Svizzera ha per la prima volta adottato formalmente sanzioni di tipo economico in assenza di una corrispondente risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Già nel rapporto 93 il Consiglio federale aveva preconizzato la possibilità di partecipare pure a sanzioni adottate al di fuori dell'ONU, in particolare nei casi in cui ciò avrebbe permesso di sostenere misure di un gruppo di Stati rappresentativo a livello regionale contro un trasgressore del diritto o un perturbatore della pace. Per quel che concerne il conflitto nel Kosovo, prima dell'intervento della NATO tale partecipazione non poneva problemi nemmeno dal punto di vista della neutralità: a prescindere dal fatto che il diritto della neutralità ammette di massima misure di tipo economico, in questo caso esso non trovava applicazione in quanto prima dell'intervento della NATO il conflitto in questione *non* costituiva un conflitto internazionale ai sensi di tale diritto. Per la Svizzera inoltre non vi era un pericolo imminente di essere coinvolta nel conflitto all'interno della Jugoslavia.

b) Misure di tipo militare

Prima dell'inizio delle operazioni della NATO contro la Jugoslavia, la Svizzera ha autorizzato il sorvolo del suo territorio ad aerei degli Stati della NATO incaricati di assicurare, mediante un controllo dello spazio aereo, la missione di verifica dell'OSCE nel Kosovo (KVM). Le attività legate alla missione dell'OSCE poggiavano su una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU e avvenivano con l'accordo della Repubblica federale di Jugoslavia. Per questo motivo le autorizzazioni di sorvolo non ponevano problemi né dal punto di vista del diritto internazionale né da quello della neutralità.

3.2.2 La partecipazione alle sanzioni durante l'intervento militare

Conformemente alla sua prassi anteriore il Consiglio federale nella primavera 1999 ha dichiarato l'applicabilità del diritto della neutralità all'intervento degli Stati della NATO. Questa decisione rispecchiava le discussioni sulla legittimazione giuridica di questo tipo di operazioni. Ne derivava per la Svizzera il dovere di rispettare i suoi obblighi internazionali in quanto Stato neutrale, in particolare

l'obbligo della parità di trattamento (in relazione con l'esportazione e il transito di determinati beni) e il divieto di sostegno militare alle parti in conflitto.

Vista dall'esterno, la pratica del Consiglio federale in materia di sanzioni è apparsa in parte incoerente e difficilmente comprensibile. Ciò non era però dovuto a una prassi oscillante in materia di politica della neutralità da parte del Consiglio federale, bensì al fatto che l'ONU era riuscita a ottenere l'unanimità solo riguardo all'embargo sulle armi e che per quel che riguardava le altre sanzioni la Svizzera di conseguenza doveva attenersi al diritto della neutralità. La Svizzera ha continuato a sostenere le sanzioni adottate dalla comunità degli Stati occidentali nella misura in cui esse erano compatibili con gli obblighi giuridici internazionali di uno Stato neutrale. Ciò ha permesso alla Svizzera, pur preservando il suo status neutrale, di partecipare alla maggior parte delle sanzioni adottate dagli Stati occidentali, ma non a tutte.

a) *Misure di tipo non militare*

In merito all'embargo dell'ONU sulle armi, il Consiglio federale decise di mantenere in vigore l'embargo svizzero contro la Jugoslavia, senza invece limitare la fornitura di materiale bellico agli Stati della NATO. Tuttavia, per evitare di trarre benefici economici dall'intervento della NATO si imponeva una prassi moderata di autorizzazione di esportazioni di armi verso Paesi della NATO, rispettivamente la rinuncia a concedere tali autorizzazioni qualora si fosse riscontrato, nelle esportazioni verso i Paesi della NATO partecipanti al conflitto, un aumento del volume riconducibile alle operazioni militari in corso. Il mantenimento del divieto di esportazione unicamente nei confronti della Jugoslavia non contraddiceva il principio della parità di trattamento ancorato nel diritto della neutralità in quanto l'embargo sulle armi in questione si basava su una corrispondente risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU che escludeva quindi l'applicazione del diritto della neutralità a tale misura coercitiva. Anche le rimanenti sanzioni adottate dalla Svizzera prima dell'inizio dell'intervento militare erano ammesse dal diritto della neutralità e poterono quindi restare in vigore.

Dopo l'inizio degli attacchi aerei, l'UE ha adottato ulteriori misure restrittive cui hanno partecipato altri quattordici Stati europei. Anche la Svizzera ha partecipato alla maggior parte di questi provvedimenti. Solamente l'embargo sul petrolio ha posto per il Consiglio federale problemi legati al diritto della neutralità: dato che secondo il punto di vista del Consiglio federale il petrolio era considerato un bene importante ai fini dell'utilizzo militare (alla stessa stregua di armi e munizioni), in caso di partecipazione all'embargo sul petrolio sarebbe stato necessario rispettare il principio della parità di trattamento: il Consiglio federale sarebbe stato costretto ad adottare questa sanzione nella stessa misura nei confronti di tutte le parti in conflitto (vale a dire anche nei confronti degli Stati della NATO). Nell'intento di evitare questa prospettiva il Consiglio federale ha rinunciato ad adottare un divieto di esportazione del petrolio e dei derivati del petrolio verso la Jugoslavia. Ha tuttavia stabilito un obbligo di notifica applicabile ai contratti di commercio, mediazione e trasporto di tali prodotti, nei casi in cui non è attraversato il territorio svizzero, per impedire l'elusione delle sanzioni dell'UE.

b) Misure di tipo militare

Secondo l'ottica del Consiglio federale, lo scoppio del conflitto armato tra la NATO e la Jugoslavia ha comportato l'applicazione del diritto internazionale della neutralità in quanto le sanzioni di tipo militare adottate dalla NATO non poggiavano su una corrispondente risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Il diritto della neutralità vieta allo Stato neutrale di mettere a disposizione di una delle parti in conflitto il proprio territorio, incluso lo spazio aereo, a scopi militari. Conformemente alla prassi precedente della Svizzera e di altri Stati neutrali, per la durata delle azioni militari il Consiglio federale rifiutò ad aerei della NATO il sorvolo della Svizzera a scopi militari. Per contro rimasero possibili sorvoli a scopi umanitari.

Dopo la fine delle operazioni militari e l'adozione della risoluzione dell'ONU 1244 il 10 giugno 1999, il Consiglio federale, consolidando la sua prassi, ha autorizzato il sorvolo e il transito alle truppe di pace per il Kosovo (KFOR) condotte dalla NATO su mandato dell'ONU, decidendo inoltre di partecipare alla KFOR con un proprio contingente di truppe (SWISSCOY).

3.3 I buoni uffici

Il conflitto nel Kosovo ha confermato che l'offerta di buoni uffici "classici" non è più una prerogativa degli Stati neutrali. In effetti, oggi gli sforzi di conciliazione sono in primo luogo opera di organizzazioni internazionali o di gruppi di Stati. Oltre a ciò, le attività intraprese dalla Svizzera durante la crisi nel Kosovo hanno mostrato che nella gestione odierna dei conflitti l'offerta di buoni uffici classici rappresenta solamente una parte molto ridotta delle attività di politica estera e di sicurezza di uno Stato.

L'offerta di buoni uffici "classici" (salvaguardia degli interessi di terzi, diplomazia di conciliazione e di conferenza) è tradizionalmente associata allo status neutrale della Svizzera. In effetti, da sempre il nostro Paese fornisce con i suoi buoni uffici un contributo attivo alla pace. Tuttavia, nel contesto dell'intera gamma di attività dell'odierna politica estera e di sicurezza l'importanza di questi buoni uffici classici si è notevolmente ridotta. Anche durante la crisi nel Kosovo si è avuta la conferma che un contributo attivo della Svizzera alla pace non può ormai più limitarsi all'offerta di buoni uffici classici secondo l'ottica tradizionale di politica di neutralità "attiva". Già molto prima dell'acuirsi della crisi nel Kosovo durante la primavera 1999 il nostro Paese intraprese diversi sforzi volti alla soluzione del conflitto: partecipando ad esempio al "Gruppo speciale sul Kosovo" in occasione della Conferenza di Ginevra sulla Jugoslavia nel 1992/1993; incaricando, durante la presidenza dell'OSCE, l'ex Primo ministro spagnolo Felipe Gonzalez di controllare le elezioni a livello locale in Serbia e di elaborare possibili soluzioni alla problematica delle minoranze; appoggiando in seno all'OSCE, già nel marzo 1998, lo svolgimento di una conferenza internazionale sul Kosovo.

Dopo lo scoppio del conflitto armato tra la NATO e la Jugoslavia il Consiglio federale accettò, su domanda della Francia e degli Stati Uniti, di occuparsi della salvaguardia degli interessi di questi due Paesi a Belgrado. Dal punto di vista della neutralità va segnalata anche la disponibilità della Svizzera ad appoggiare, mettendo a disposizione tre elicotteri dell'esercito e relativo personale (Operazione ALBA), le azioni civili di aiuto dell'Alto commissariato dell'ONU per i rifugiati (UNHCR) a favore dei rifugiati di guerra in Albania - nonostante la vicinanza dell'area in questione al territorio del conflitto e la forte partecipazione delle forze della NATO a queste operazioni umanitarie. Questo impegno della Svizzera risultava conciliabile con la neutralità in quanto realizzato su mandato dell'UNHCR, finalizzato unicamente a scopi umanitari e chiaramente identificabile in quanto tale. Sempre durante l'intervento della NATO, la Svizzera lanciò unitamente alla Grecia e alla Russia l'iniziativa FOCUS volta a fornire beni di prima necessità alla popolazione civile bisognosa di aiuto nella Jugoslavia. FOCUS ha rappresentato un impegno umanitario con mezzi esclusivamente civili (a differenza di ALBA) conforme ai principi tradizionali di indipendenza e neutralità dell'aiuto umanitario promossi dalla Svizzera.

La crisi nel Kosovo ha mostrato che anche nei conflitti odierni può esservi un bisogno di buoni uffici *tradizionali* (in particolare la salvaguardia di interessi di terzi). Nel contempo però si è avuta conferma dell'esperienza già rilevata dal Consiglio federale nel rapporto 93, secondo cui la neutralità di uno Stato non è una condizione inderogabile per l'offerta di servizi, anche se può rappresentare un vantaggio. In occasione di conflitti armati oggigiorno sono sovente più richiesti i servizi di altri Stati non neutrali e soprattutto di organizzazioni internazionali (ad esempio la Norvegia nel Vicino oriente, l'ONU e l'Australia nel Timor dell'est, l'OSCE nel Caucaso). D'altronde durante il conflitto nel Kosovo non si è potuto osservare nella prestazione di servizi un "ruolo particolare" della Svizzera o di altri Stati neutrali riconducibile allo status neutrale: gli sforzi di conciliazione hanno avuto luogo a livello multilaterale sia tramite organizzazioni internazionali (ONU, OSCE, UE), sia tramite un gruppo di Stati (Gruppo di contatto per i Balcani).

3.4 La posizione assunta dagli altri Stati neutrali

Gli Stati dell'UE neutrali o non alleati hanno appoggiato appieno l'embargo dell'ONU sulle armi e le sanzioni dell'UE nei confronti della Jugoslavia. Per quel che concerne le operazioni della NATO contro la Jugoslavia essi sono stati coinvolti in misura diversa. Come la Svizzera, pure l'Austria ha rifiutato di mettere a disposizione della NATO il proprio territorio per misure militari.

A causa della vicinanza geografica della zona di crisi e del ruolo centrale svolto dall'UE nel conflitto nel Kosovo, anche gli Stati neutrali membri dell'UE si sono trovati nella necessità di chiarire il proprio status di neutrali o non alleato. Anche in questo contesto si è avuta conferma del fatto che per le decisioni politiche di

questi Stati, in particolare nel quadro dell'UE, la neutralità riveste oggi giorno un'importanza alquanto ridotta.

Per quel che concerne la partecipazione a *sanzioni di tipo non militare*, gli Stati neutrali membri dell'UE hanno partecipato all'embargo del Consiglio di sicurezza dell'ONU sulle armi, senza considerare tale partecipazione come un'infrazione al principio della parità di trattamento prescritta dal diritto della neutralità. La Finlandia, l'Irlanda, l'Austria e la Svezia hanno inoltre appoggiato tutte le dichiarazioni adottate dagli Stati membri dell'UE nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e, sia prima che dopo l'inizio delle operazioni della NATO, hanno sostenuto e applicato senza riserve tutte le sanzioni adottate dall'UE, incluso l'embargo sul petrolio adottato dall'UE *dopo* l'inizio degli attacchi aerei. Contrariamente alla Svizzera, nella messa in atto di queste misure gli Stati neutrali dell'UE non sono stati confrontati con problemi specifici legati al diritto della neutralità: questi Stati partono infatti dal presupposto del primato della PESC rispetto al diritto della neutralità e di conseguenza hanno rinunciato, nell'applicazione delle sanzioni dell'UE, a un'analisi approfondita della compatibilità delle singole misure dell'UE con la politica e il diritto della neutralità.

In merito a una partecipazione o un appoggio di *misure di tipo militare* adottate dalla NATO, gli Stati neutrali dell'UE sono stati coinvolti in misura diversa. Una partecipazione attiva alle operazioni della NATO prima della conclusione dell'accordo di armistizio e della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU non è entrata in linea di conto in quanto questi Stati non sono membri dell'Alleanza atlantica. Inoltre, per l'Irlanda, la Svezia e la Finlandia la problematica legata a un'eventuale messa a disposizione del proprio territorio per le azioni della NATO rivestiva carattere puramente ipotetico in virtù della loro posizione geografica. L'Austria è per contro stata confrontata con diverse domande di autorizzazione di sorvolo per aerei militari armati della NATO nonché di utilizzazione di un'emittente militare sul suo territorio. L'Austria ha in ambo i casi rifiutato le domande facendo riferimento alla propria neutralità e adottando quindi, in ultima analisi, il medesimo punto di vista della Svizzera in merito alle sanzioni di tipo militare.

4. FONTI, CONTENUTO E IMPORTANZA DEL DIRITTO DELLA NEUTRALITÀ NEL DIRITTO INTERNAZIONALE ATTUALE

4.1 Fonti del diritto

Il diritto della neutralità codificato trova il suo fondamento nelle Convenzioni dell'Aia del 1907. Esse tuttavia non tengono conto pienamente degli sviluppi successivi nel diritto internazionale pubblico e si limitano a regolare settori parziali del diritto attuale della neutralità, che trova il suo fondamento principale nel diritto internazionale consuetudinario.

Il diritto della neutralità è parte del diritto internazionale della guerra, basato in primo luogo sulle relative codificazioni risalenti alla seconda metà del XIX secolo

e all'inizio del XX. Queste regole – pur presentando ormai delle lacune in diversi ambiti – formano tuttora parte integrante delle disposizioni del diritto internazionale pubblico che devono essere rispettate in caso di conflitto armato.

Il rapporto 93 afferma che i rapporti giuridici tra Stati neutrali e Stati coinvolti in un conflitto armato internazionale sono essenzialmente disciplinati dalle Convenzioni dell'Aia del 1907 in materia di neutralità⁴. Oggigiorno tuttavia l'importanza delle Convenzioni dell'Aia è in parte relativizzata e il diritto internazionale consuetudinario è considerato la fonte giuridica principale del diritto attuale della neutralità. Un argomento a sostegno di tale posizione è il fatto che già al momento della loro elaborazione le Convenzioni dell'Aia non rispecchiavano interamente il diritto consuetudinario *dell'epoca* e che esse inoltre non regolano un importante aspetto della guerra moderna, cioè la guerra aerea. Inoltre a tutt'oggi le Convenzioni non prendono in considerazione né le nuove forme e conseguenze dei conflitti moderni, né gli sviluppi intervenuti nel diritto internazionale pubblico nel corso del XX secolo, in particolare nell'ambito delle relazioni tra gli Stati e dei diritti umani (divieto del ricorso alla forza e meccanismo di sicurezza collettivo dell'ONU; Convenzioni di Ginevra; nascita di norme giuridiche imperative; riconoscimento dell'universalità di fondamentali diritti umani). Le ripercussioni che questi avvenimenti hanno avuto sul diritto della neutralità non sono infatti disciplinate dalle Convenzioni dell'Aia bensì dal diritto consuetudinario.

Il rapporto 93 ribadisce che il diritto della neutralità codificato dalle Convenzioni dell'Aia è rimasto lacunoso sin dalla sua codificazione, che non è stato adeguato alla realtà del XX secolo e che risponde in maniera insufficiente ai bisogni attuali della comunità internazionale. In effetti le Convenzioni dell'Aia sono in grado di disciplinare solo alcuni aspetti parziali del diritto della neutralità in vigore attualmente. Rivestono tuttora una certa importanza nella misura in cui singole loro disposizioni riflettono o concretizzano il diritto internazionale consuetudinario *attuale*.

4.2 Campo d'applicazione

Il campo d'applicazione del diritto della neutralità è limitato ai conflitti armati tra Stati. Non è per contro applicabile a conflitti interni o ai casi in cui l'ONU adotta misure coercitive per reagire a una minaccia della sicurezza o della pace internazionali o a una rottura della pace. In assenza di una tale decisione dell'ONU, le misure militari adottate da singoli Stati o da un gruppo di Stati sono per principio vietate e il diritto della neutralità è applicabile conformemente al diritto internazionale in vigore.

⁴ Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra ("V Convenzione dell'Aia"), RS 0.515.21; Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima ("XIII Convenzione dell'Aia"), RS 0.515.22.

Il diritto della neutralità inizia ad esplicare i suoi effetti giuridici nel momento in cui prende avvio un conflitto armato internazionale. Il campo d'applicazione del diritto della neutralità è limitato a conflitti armati *internazionali*, cioè a conflitti tra Stati ai sensi del diritto internazionale pubblico. Se, oltre allo Stato sul cui territorio si svolge il conflitto, *nessun* altro Stato è implicato, il diritto della neutralità *non* trova applicazione. Di conseguenza in caso di conflitti puramente interni il diritto della neutralità non limita il margine d'azione dello Stato neutrale. Nonostante queste chiare condizioni di applicazione occorre sottolineare che nella pratica è spesso difficile distinguere tra un conflitto interno e un conflitto internazionale (ad esempio nell'ambito di una guerra di secessione).

Nel diritto internazionale consuetudinario è riconosciuta la non applicabilità del diritto della neutralità in relazione a misure coercitive adottate dall'ONU nel quadro del meccanismo di sicurezza collettiva del sistema delle Nazioni Unite. Per questo motivo, secondo il parere e la prassi seguite sinora, in caso di conflitto armato internazionale la preminenza del diritto della sicurezza collettiva su quello della neutralità dipende da una decisione del Consiglio di sicurezza dell'ONU. In merito alla questione dell'applicabilità del diritto della neutralità ai casi in cui misure di tipo militare sono prese *senza coinvolgimento dell'ONU o in assenza di un'autorizzazione dell'ONU*, va segnalato che questa problematica si è posta in modo particolarmente emblematico durante l'intervento della NATO nel Kosovo. Tra gli Stati neutrali, l'Austria e la Svizzera sono partiti dal principio dell'applicabilità del diritto della neutralità, conformemente al diritto internazionale pubblico vigente. La prassi di questi due Stati neutrali, ma anche le controversie circa la legittimazione giuridica di questo tipo di operazioni militari, permettono di concludere che in merito a questa questione (applicabilità o meno del diritto della neutralità in caso di interventi non fondati su un mandato dell'ONU) attualmente non esiste una nuova regola di diritto internazionale pubblico generalmente riconosciuta. Non è tuttavia escluso a priori che il conflitto nel Kosovo abbia segnato l'inizio di un adeguamento del diritto internazionale consuetudinario in questo ambito (cfr. n. 5.1).

4.3 Contenuto del diritto della neutralità, in particolare obblighi degli Stati neutrali

Gli obblighi degli Stati neutrali stabiliti nel diritto internazionale pubblico attuale si limitano essenzialmente alla non partecipazione militare. Nell'ambito economico gli Stati neutrali sono tenuti a rispettare il principio della parità di trattamento conformemente al diritto della neutralità; tale obbligo tuttavia è limitato in primo luogo alla fornitura di beni che dal punto di vista militare favoriscono direttamente e in modo significativo la capacità di combattimento degli eserciti.

Dal diritto della neutralità oggi generalmente riconosciuto si possono dedurre due obblighi di base degli Stati neutrali:

- l'obbligo di non intervenire militarmente in un conflitto (*divieto di sostenere direttamente lo sforzo bellico*), e
- il divieto di offrire alle parti in conflitto un sostegno in relazione con le loro operazioni militari (*divieto di sostenere indirettamente lo sforzo bellico*).

Senza dubbio il divieto di partecipazione *diretta* a un conflitto con le proprie forze armate rappresenta l'elemento di base del concetto della neutralità e non necessita di ulteriori precisazioni. Resta invece da chiarire in che misura il diritto della neutralità comprende comportamenti suscettibili di essere considerati interventi perlomeno *indiretti* in un conflitto a favore o a detrimento di una delle parti (ad esempio transito e sorvolo, costruzione di basi militari). Indiscusso è l'obbligo dello Stato neutrale di non mettere il proprio territorio a disposizione di una delle parti in conflitto per scopi e operazioni di tipo militare. Non è per contro chiaro in che misura il diritto della neutralità sia applicabile all'esportazione e al transito di materiale bellico. Secondo la prassi adottata sinora dagli Stati neutrali e generalmente riconosciuta, in questi casi il margine d'azione è limitato quando le forniture *unilaterali* di armi si scontrano con il principio della parità di trattamento stabilito dal diritto della neutralità. Questo principio deriva dal concetto di imparzialità su cui si basa la neutralità ed è tuttora riconosciuto quale principio del diritto consuetudinario. Pur essendo stabilito nelle Convenzioni dell'Aia oggi la sua portata nei singoli casi è controversa (cfr. n. 5.2).

Si osserva una certa divergenza tra teoria e prassi degli Stati per quanto riguarda l'esistenza e il contenuto di quegli obblighi degli Stati neutrali che *non* sono precisati dalle Convenzioni dell'Aia. Ad esempio, mentre da alcune parti è rivendicata una notevole estensione sia del campo d'applicazione del diritto della neutralità sia degli obblighi degli Stati neutrali (in particolare in ambito economico), la prassi degli Stati neutrali segue invece un'interpretazione restrittiva degli obblighi stabiliti dal diritto della neutralità secondo cui questo non deve comportare altre limitazioni del margine di azione se non quelle assolutamente necessarie per il mantenimento dello status neutrale. Tale interpretazione giuridica propugnata dagli Stati neutrali sembra accettata pure dagli altri Stati; in questo contesto va segnalato che durante il conflitto nel Kosovo né alla Svizzera né agli Stati neutrali membri dell'UE è stata rimproverata alcuna violazione degli obblighi derivanti dal diritto internazionale della neutralità, nonostante la partecipazione di questi Stati a significative sanzioni economiche.

Riassumendo si constata che gli obblighi di neutralità generalmente riconosciuti derivanti dal diritto internazionale pubblico attualmente in vigore si limitano essenzialmente all'ambito giuridico relativo alla *componente militare di base* della neutralità. È vero che il principio della non partecipazione militare continua a comprendere, oltre al divieto della partecipazione nel conflitto con le proprie forze armate, anche il divieto di sostenere *indirettamente* lo sforzo bellico degli stati in guerra. Tuttavia, nella prassi, quest'ultimo si limita all'applicazione del principio della parità di trattamento (in relazione alle restrizioni delle esportazioni di taluni beni) e al divieto di fornire un appoggio territoriale o personale a operazioni militari.

4.4 Conclusione

Nella prassi giuridica attuale il diritto della neutralità codificato ha perso gran parte della sua importanza originaria, sia in merito al campo d'applicazione, sia in merito al contenuto dei diritti e degli obblighi degli Stati neutrali. Ciononostante, il diritto della neutralità deve tuttora essere considerato parte integrante del diritto internazionale pubblico attuale. Le sue regole sono ancora applicabili a conflitti tra Stati e devono essere rispettate dalla Svizzera in quanto Stato neutrale.

Oggigiorno significato e contenuti del diritto della neutralità sono in primo luogo determinati dal diritto internazionale consuetudinario risultante dalla prassi degli Stati, in particolare quella della Svizzera e dell'Austria. Le Convenzioni dell'Aia del 1907 rivestono una certa importanza nella misura in cui le loro disposizioni riflettono e concretizzano effettivamente il diritto consuetudinario attuale riconosciuto. Per quel che concerne la portata degli obblighi legati oggi alla neutralità, la prassi degli Stati e le convinzioni giuridiche che vi trovano espressione mostrano che gli obblighi degli Stati neutrali si limitano essenzialmente alla non partecipazione *militare*.

Durante il XX secolo il diritto della neutralità ha perso gran parte della propria importanza originaria giacché non applicabile alla maggior parte degli odierni conflitti armati. Nei casi in cui è applicato, si limita a regolare la componente militare del rapporto giuridico tra lo Stato neutrale e le parti in conflitto, tralasciando invece gli altri ambiti dei rapporti internazionali che oggi rivestono un'importanza primordiale (ad esempio economia, diplomazia). Inoltre la prassi internazionale degli ultimi decenni mostra che le regole del diritto della neutralità sono invocate espressamente solo da due Stati permanentemente neutrali, cioè la Svizzera e l'Austria. Considerato questo stato di cose è legittimo chiedersi se il diritto della neutralità possa ancora reclamare per sé validità universale. Senza dubbio nel diritto internazionale attuale esso è passato in secondo piano ed ha perso gran parte della sua importanza.

Ciononostante si può affermare che esistono tuttora alcune regole di neutralità ancorate nel diritto internazionale consuetudinario: fintanto che il diritto internazionale permette a uno Stato di assumere lo status della neutralità e di beneficiare dell'istituto della neutralità vi è anche la necessità di disciplinare i rapporti giuridici tra le parti in conflitto e gli Stati che si dichiarano neutrali. L'importanza e l'esistenza di un tale ambito giuridico nel diritto internazionale pubblico attuale dipendono quindi in gran parte dalla *volontà politica* di ogni singolo Stato di definirsi, in merito a un conflitto internazionale, "neutrale" nel senso giuridico del termine e di rispettare appieno e coerentemente le regole del diritto della neutralità.

5. ANALISI DI QUESTIONI CONTROVERSE

Negli ultimi anni, a più riprese il Consiglio federale ha esaminato il significato e la portata della neutralità svizzera, anche dal punto di vista dei mutamenti avvenuti negli anni Novanta a livello internazionale e europeo (ad esempio in: Rapporto sull'eventuale adesione della Svizzera alla Comunità europea 1992, Rapporto sulla neutralità 1993, Rapporto sull'integrazione 1999, Rapporto sulla politica di sicurezza 2000). Anche la prassi stessa ha subito profondi cambiamenti durante gli anni Novanta, conformemente a quanto descritto sopra.

Un nuovo esame approfondito della ragion d'essere e degli effetti della neutralità nella comunità internazionale odierna appare quindi superfluo. Importante è invece un'analisi critica delle questioni relative al diritto della neutralità sorte durante il conflitto nel Kosovo che hanno posto la Svizzera di fronte a decisioni difficili: le autorizzazioni di sorvolo per aerei militari stranieri e la partecipazione all'embargo sul petrolio contro la Jugoslavia. La prima tematica concerne l'applicabilità del diritto della neutralità, la seconda invece la portata di tale diritto in ambito economico.

5.1 Applicabilità del diritto della neutralità

Gli attacchi aerei della NATO contro la Jugoslavia nella primavera 1999 hanno mostrato che in determinate circostanze la NATO si considera autorizzata a intervenire militarmente in nome della sicurezza regionale e del rispetto dei diritti umani fondamentali anche in assenza di un espresso mandato dell'ONU. La legittimità giuridica di questo tipo di interventi è estremamente controversa e può avere ripercussioni pure sull'applicazione del diritto della neutralità. Eccezioni all'applicabilità di tale diritto sono possibili unicamente in caso di misure conformi al vigente diritto internazionale pubblico.

Il rapporto 93 parte dal principio che un appoggio svizzero a misure coercitive di tipo militare è ammissibile unicamente nei casi in cui le sanzioni si basino su una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Questo approccio poggia sulla Carta delle Nazioni Unite secondo cui l'uso della forza tra Stati, ad eccezione dell'autodifesa, è ammissibile unicamente nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU.

Come noto, le operazioni militari condotte dalla NATO contro la Repubblica federale di Jugoslavia durante il conflitto nel Kosovo non si basavano su una corrispondente risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, motivo per cui il Consiglio federale ha considerato applicabile il diritto della neutralità.

Gli interventi aerei della NATO hanno innescato un dibattito di ampia portata circa la legittimità giuridica di cosiddetti "interventi umanitari", non solo in Svizzera. Un'analisi approfondita di questa problematica complessa e tuttora irrisolta esula dal quadro del presente rapporto. Qui di seguito sono presentati alcuni spunti per la riflessione. In questo ambito si impone però una certa riserva: innanzitutto il dibattito sulla legittimità giuridica di questi interventi non è ancora concluso e la problematica non è di conseguenza giudicata in modo uniforme dalla

dottrina giuridica; in secondo luogo va tenuto presente che la Jugoslavia ha sporto denuncia nei confronti di diversi Stati della NATO presso la Corte internazionale di giustizia, la quale, se si considererà competente per il giudizio, presumibilmente si pronuncerà pure in merito alla legittimità giuridica degli attacchi aerei.

A titolo preliminare conviene inoltre segnalare che l'uso del termine di "intervento umanitario" in relazione a misure di tipo militare quali l'intervento della NATO nel conflitto del Kosovo è controverso. Sinora questo concetto è stato in genere applicato unicamente alle operazioni umanitarie in senso stretto, incluse quelle realizzate con appoggio militare, mentre non era d'uso designare operazioni militari nel senso tradizionale con il termine "umanitario". Una modifica della terminologia applicata sinora rischia di causare confusioni e malintesi.

Un'ulteriore precisazione si impone in merito alla portata dell'esame della legittimità giuridica di operazioni militari quali quella nel conflitto del Kosovo: non si tratta qui di stabilire in maniera generale la legittimità o l'illegittimità giuridica di "interventi umanitari" dal punto di vista del diritto internazionale. In una situazione umanitaria che rappresenta una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali ai sensi della Carta dell'ONU sono lecite anche misure di tipo militare a condizione che esse siano adottate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Anche in futuro quindi la questione della legittimità di fondo di un intervento non si porrà fintanto che il Consiglio di sicurezza sarà in grado di assumersene la responsabilità. Per quel che concerne la neutralità della Svizzera in questi casi si può quindi continuare a seguire senza difficoltà la prassi attuata sinora.

La problematica della legittimità di misure militari in reazione a genocidi, crimini contro l'umanità o infrazioni massicce e sistematiche dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario si pone unicamente in casi eccezionali in cui il Consiglio di sicurezza dell'ONU non ha la volontà o la capacità di intervenire. In situazioni di questo tipo riveste un'importanza centrale la questione degli organi competenti a decidere al posto del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Da un punto di vista etico va da sé che gli Stati e le organizzazioni internazionali sono tenute a venire in aiuto secondo le proprie possibilità alle popolazioni esposte a gravi soprusi. Le basi e le condizioni giuridiche di questo obbligo di prestare aiuto, in particolare nei casi in cui il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU è bloccato, devono tuttavia ancora essere stabilite e concretizzate nel diritto internazionale moderno. Peraltro, le misure adottate da organizzazioni internazionali a favore dell'umanità, della pace e della sicurezza internazionali rispecchiano lo spirito e gli obiettivi della neutralità.

In merito al diritto della neutralità il nostro Paese dovrà decidere se continuare o meno a ritenere tale diritto applicabile, conformemente al diritto internazionale, in questo tipo di situazioni. Tuttavia è poco probabile che la Svizzera non lo consideri applicabile a un conflitto in cui l'uso della forza da parte di un esercito internazionale avviene infrangendo norme di diritto. Per contro, nei casi in cui le misure in questione avvengano in accordo con il diritto internazionale, la Svizzera dovrà chiedersi se gli Stati che intervengono agiscono in vece del Consiglio di sicurezza dell'ONU e se - analogamente alle situazioni in cui è il Consiglio di

sicurezza dell'ONU a intervenire - si potrà ritenere non applicabile il diritto della neutralità.

Una decisione della Svizzera al riguardo richiederà un esame accurato e completo di tutti gli interessi in gioco, in particolare l'interesse all'impedimento e alla repressione di crimini universali, al rispetto del divieto dell'uso della forza e al consolidamento del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, ma anche l'interesse della Svizzera a praticare una politica coerente, la quale, perlomeno al momento, appare garantita appieno solo tramite un approccio formale (vale a dire, esistenza o meno di una decisione da parte di un organo legittimato).

5.2 Portata della neutralità in ambito economico

Il diritto della neutralità attuale permette di massima la partecipazione a sanzioni di tipo economico. In tale contesto l'unica limitazione concerne il rispetto del principio della parità di trattamento, la cui portata non è tuttavia precisata in modo univoco dal diritto della neutralità. In linea di massima si può ritenere che esso si applichi unicamente ai beni e servizi che contribuiscono direttamente e in modo rilevante secondo un punto di vista militare alla capacità di combattimento degli eserciti.

Per quel che concerne la neutralità in ambito economico occorre innanzitutto delimitare la problematica. Non si tratta di stabilire se le sanzioni economiche in generale rientrano o meno nel campo d'applicazione del diritto della neutralità: la risposta a questa domanda è negativa. Non si tratta nemmeno di identificare i beni di cui è permessa l'esportazione verso zone di tensione, in quanto disposizioni particolari regolano già la problematica legata a questi flussi commerciali (ad esempio la legislazione sul materiale bellico e sui beni a duplice impiego). La difficoltà consiste invece nell'identificare i prodotti e servizi a cui va applicato il principio della parità di trattamento delle parti in conflitto, ancorato nel diritto della neutralità. In merito è possibile sia un approccio restrittivo che uno estensivo.

Secondo l'*approccio restrittivo* si parte dal presupposto che gli obblighi prescritti in merito dal diritto della neutralità siano da interpretare in senso restrittivo in quanto limitano la sovranità dello Stato neutrale. L'articolo 7 delle Convenzioni sulla neutralità del 1907, che regola l'esportazione di beni e servizi a destinazione delle parti in conflitto, sarebbe allora applicabile esclusivamente a beni e servizi che favoriscono *direttamente e in modo rilevante secondo un punto di vista militare* la capacità di combattimento degli eserciti, particolarmente alle armi e alle munizioni.

Secondo un *approccio estensivo* invece lo Stato neutrale è tenuto a astenersi da qualsiasi azione che potrebbe apportare ad una delle parti in conflitto un vantaggio in vista dell'esito delle ostilità. Questo approccio parte dalla constatazione che l'economia riveste nel contesto dei conflitti odierni un'importanza assai maggiore di quanto non fosse il caso al momento della codificazione del diritto della neutralità all'inizio del XX secolo. Secondo questo approccio sarebbero sottoposte

al principio della parità di trattamento anche quelle misure di tipo economico, adottate dallo Stato neutrale, che in un caso concreto siano suscettibili di minare in modo considerevole la capacità dello Stato colpito di affrontare le ostilità.

Per lo Stato neutrale un'interpretazione *restrittiva* del principio della parità di trattamento presenta il vantaggio di concedere un maggiore margine d'azione. Questo maggiore margine d'azione rischia tuttavia di compromettere la credibilità della neutralità, sia secondo l'ottica dello Stato colpito dalle misure, sia secondo quella dell'opinione pubblica nello Stato neutrale stesso. Viceversa, un'interpretazione *estensiva* di tale principio aumenta la credibilità della neutralità di uno Stato neutrale ma ne limita il margine d'azione.

Il problema della scelta di uno dei due approcci è essenzialmente legato alla difficoltà di interpretare una regola giuridica codificata all'inizio del XX secolo, motivo per cui sarebbe pericoloso adottare in maniera generale l'una o l'altra interpretazione. Tutt'al più si può constatare che la natura del conflitto e le circostanze concrete in cui è stato fatto ricorso alla forza, sebbene siano determinanti per l'applicabilità del diritto della neutralità, non influiscono invece sulla portata dell'articolo 7 delle relative Convenzioni. A questo articolo non va comunque nemmeno attribuita un'importanza troppo grande, trattandosi di una disposizione applicabile unicamente a conflitti armati tra Stati. In maniera generale si può ammettere che l'articolo 7 delle Convenzioni comprende solo beni e servizi che favoriscono *in maniera diretta e rilevante secondo un punto di vista militare* la capacità di combattimento degli eserciti. Il principio della parità di trattamento non risulta quindi applicabile agli ambiti non militari di un conflitto.

6. CONCLUSIONI

Le decisioni relative alla neutralità prese dal Consiglio federale durante il conflitto nel Kosovo corrispondevano alle linee direttrici del rapporto 93 e alla prassi in materia di neutralità degli anni Novanta. Il fatto che la legittimità giuridica dell'intervento della NATO fosse controversa determinò l'applicazione del diritto della neutralità. Unitamente alle divergenze tra la prassi in materia di sanzioni dell'ONU e quella dell'UE, questa situazione ha fatto sì che la politica del Consiglio federale è in parte apparsa incoerente e difficilmente comprensibile.

Fintanto che la Svizzera intende mantenere il suo status di neutralità permanente, essa sarà tenuta, in un conflitto a cui risulta applicabile il diritto della neutralità, a rispettare le pertinenti disposizioni del diritto internazionale. Anche in futuro l'appoggio della Svizzera a misure di tipo militare sarà compatibile con la neutralità del nostro Paese solamente nei casi in cui tali misure saranno prese nel rispetto del diritto internazionale pubblico vigente e generalmente riconosciuto.

L'opinione pubblica in Svizzera ha avuto reazioni contrastanti al modo in cui il Consiglio federale ha gestito la neutralità durante il conflitto nel Kosovo. Taluni hanno rimproverato al Consiglio federale l'abbandono della neutralità, altri invece l'applicazione di una nozione ormai superata della neutralità. Molti hanno avuto

difficoltà a riconoscere una linea coerente nella politica del Consiglio federale, ad esempio per quel che concerne la partecipazione a sanzioni, il rifiuto dell'autorizzazione del sorvolo e le disparità di trattamento degli Stati della NATO rispetto alla Repubblica federale di Jugoslavia nell'ambito delle esportazioni di materiale bellico. Partendo da questo quadro il presente capitolo si prefigge di esaminare le cause di queste perplessità e di valutare la necessità di elaborare un nuovo rapporto sulla neutralità.

6.1 La neutralità: una nozione in mutamento

Tra le cause delle perplessità indicate sopra vanno annoverate la mancanza di una presa di coscienza del mutamento della prassi svizzera in materia di neutralità avvenuto all'inizio degli anni Novanta, la parziale paralisi del Consiglio di sicurezza dell'ONU durante gli attacchi aerei della NATO e le difficoltà nell'applicazione della neutralità a talune situazioni conflittuali dei giorni nostri.

6.1.1 Il rapporto sulla neutralità 1993

Le discussioni durante il conflitto nel Kosovo hanno mostrato che il riorientamento della prassi svizzera in materia di neutralità, e in particolare il rapporto del Consiglio federale del 1993 sulla neutralità, non erano stati sufficientemente recepiti e compresi. Mentre il Consiglio federale ha mantenuto durante il conflitto nel Kosovo la sua prassi avviata già all'inizio degli anni Novanta e presentata dettagliatamente nel rapporto 93, una parte considerevole dell'opinione pubblica si riferiva invece ad una nozione restrittiva di neutralità risalente all'epoca della guerra fredda. Evidentemente, la portata del mutamento avvenuto nella politica di neutralità del Consiglio federale non era stata recepita da queste cerchie.

6.1.2 Il ruolo del Consiglio di sicurezza dell'ONU

A seguito della paralisi che ha bloccato il Consiglio di sicurezza dell'ONU all'inizio degli attacchi aerei della NATO e nella prima fase del conflitto armato nel Kosovo, la Svizzera si è trovata in una situazione difficile in quanto, secondo la prassi istituita nel 1993, l'atteggiamento del Consiglio di sicurezza rappresenta un importante punto di riferimento. L'assenza di una risoluzione del Consiglio di sicurezza è stato infatti uno degli elementi che ha portato all'applicazione del diritto della neutralità. Per questo motivo, nel contesto del conflitto nel Kosovo la neutralità della Svizzera è stata applicata in modo diverso a dipendenza del funzionamento del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. Se è vero che la politica della Svizzera è rimasta coerente in quanto orientata al Consiglio di sicurezza dell'ONU quale punto di riferimento, è anche vero che tale coerenza non è stata facile da percepire e comprendere dal punto di vista di terzi.

6.1.3 La percezione di un'inadeguatezza

Una delle cause principali delle perplessità va ricercata nel fatto che perlomeno una parte dell'opinione pubblica non considera più la neutralità come uno strumento pienamente adatto a determinare una politica coerente di fronte a talune situazioni conflittuali odierne. Qui di seguito sono riportati tre elementi di questa inadeguatezza.

Innanzitutto è difficile riconoscere una ragion d'essere alla neutralità in una situazione in cui la comunità internazionale compatta ricorre, quale ultimo espediente, all'uso della forza in risposta a violazioni massicce e sistematiche dei diritti dell'uomo. Tuttavia, la volontà della comunità internazionale deve esprimersi in conformità al diritto internazionale, conformità che era invece controversa nel caso del conflitto nel Kosovo.

In secondo luogo, la neutralità ha senso unicamente se contribuisce alla sicurezza dello Stato neutro. Deve cioè essere adattata al contesto di sicurezza in cui lo Stato in questione si trova. Quando, come nel caso della Svizzera, tutti gli Stati limitrofi del Paese neutrale si trovano in coesistenza pacifica, collaborano strettamente in un ambito comune e di comune intesa prendono misure volte a rafforzare la propria sicurezza, è difficile capire come lo Stato neutrale possa contribuire con un'attitudine particolare ad assicurare più efficacemente la propria sicurezza.

Infine, anche il fatto che la codificazione del diritto della neutralità risale al 1907 è stato percepito come un ulteriore fattore di inadeguatezza. Sicuramente molte disposizioni delle Convenzioni dell'Aia sono formulate in modo obsoleto e necessitano quindi di un'interpretazione. L'interpretazione non deve tuttavia contraddire il diritto consuetudinario della neutralità o i principi generali alla sua base. Indipendentemente dalla portata che si intende attribuire alle regole applicabili, esse devono comunque essere applicate conformemente agli obblighi fondamentali di astensione e di imparzialità. Nonostante le difficoltà nel determinare le implicazioni concrete dell'obbligo dell'imparzialità in merito alle esportazioni di prodotti e di servizi, queste implicazioni di fondo non possono semplicemente essere ignorate riferendosi al fatto che il diritto dell'Aia è quasi centenario.

A proposito della problematica dell'inadeguatezza è stato fatto notare inoltre che diversi Stati neutrali membri dell'UE hanno aderito appieno alle misure adottate dalle istituzioni europee. Sarebbe tuttavia errato dedurre che questi Stati abbiano considerato la loro partecipazione compatibile con lo status giuridico della neutralità permanente. La maggior parte degli Stati neutrali dell'UE si attribuisce infatti una neutralità unicamente politica. Inoltre, questi Stati hanno motivato la loro decisione rimandando alla preminenza delle misure dell'UE e non alla loro compatibilità con la neutralità, hanno cioè operato una scelta politica consistente nel non prendere in considerazione il diritto internazionale della neutralità in relazione con le misure adottate dall'UE durante il conflitto nel Kosovo. L'esperienza ha tuttavia anche dimostrato che il fatto che uno Stato neutrale membro dell'UE rinunci in una determinata situazione ad applicare il diritto della neutralità non implica automaticamente la messa a disposizione del proprio

territorio ai belligeranti o la rinuncia a una politica attiva di pace e dei buoni uffici.

Indipendentemente dalla percezione dell'inadeguatezza della neutralità in determinate situazioni conflittuali contemporanee va comunque ricordato che durante gli anni Novanta diversi Stati hanno espressamente invocato il proprio status neutrale. Persino l'Assemblea generale dell'ONU ha confermato espressamente la neutralità di uno Stato in seguito alla sua adesione. Un altro elemento di interesse ancora maggiore per la Svizzera è lo status ottenuto dagli Stati neutrali membri dell'UE nel Trattato di Amsterdam, status che essi continuano a promuovere nell'ambito dei lavori volti a rafforzare la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE. Se da un lato è vero che anche questi Stati adattano la loro neutralità al contesto nuovo, essi si premurano comunque di mantenere, riguardo all'applicazione di misure militari, una sufficiente autonomia d'azione in seno all'UE. D'altronde un'analisi coerente della ragion d'essere della neutralità e della sua portata deve tenere conto di una prospettiva universale, in particolare per quel che concerne la percezione della neutralità sia da parte di altri Stati, sia nell'ambito di organizzazioni multilaterali quali l'ONU o l'OSCE. Anche da questo punto di vista la Svizzera era tenuta al rispetto coerente del diritto della neutralità per evitare che fosse messa in dubbio la credibilità e la prevedibilità della propria neutralità.

Infine va sottolineato che se anche una parte dell'opinione pubblica in Svizzera percepisce un'inadeguatezza tra lo status neutrale del nostro Paese e le caratteristiche attuali della comunità internazionale e del contesto europeo, tuttavia una parte non indifferente di questa stessa opinione pubblica si mostra tuttora assai attaccata alla neutralità. Dato che le modifiche importanti nella politica estera del Paese devono trovare un sufficiente appoggio nella popolazione, è essenziale tenere in considerazione gli elementi legati a queste differenze di mentalità. La percezione del ruolo della neutralità non cesserà di evolversi nel corso degli anni a venire e, mentre sarebbe rischioso fare troppo affidamento sulla rapidità delle mutazioni in corso, nulla impedisce di tentare di accelerare il ritmo di questa evoluzione per contribuire ad adattarla alle esigenze del Paese.

6.2 Un nuovo rapporto sulla neutralità?

La prassi della Svizzera in materia di neutralità consolidatasi nel corso degli anni Novanta e gli insegnamenti che ne sono stati tratti costituiscono una base solida e adeguata anche all'inizio del XXI secolo. Gli elementi principali del rapporto 93 hanno dato buona prova e mantengono la loro validità. Per questo motivo il gruppo di lavoro raccomanda di rinunciare per il momento all'elaborazione di un nuovo rapporto sulla neutralità.

Gli elementi essenziali che hanno permesso un nuovo orientamento della politica svizzera in materia di neutralità alla fine della guerra fredda sono stati enunciati

nel rapporto 93. Questo rapporto ha analizzato a fondo la legittimità della neutralità della Svizzera alla luce dei mutamenti in corso in seno alla comunità internazionale e nel contesto europeo del nostro Paese e ha costituito il fondamento principale per la definizione della nostra politica di neutralità nel corso degli anni Novanta. L'analisi della prassi del Consiglio federale e delle esperienze raccolte in merito mostra che gli elementi principali del rapporto 93 hanno dato buona prova e mantengono intatta la loro attualità. Sono stati successivamente completati e precisati nei rapporti del Consiglio federale sull'integrazione europea e sull'ONU e in particolare nel recente rapporto sulla politica di sicurezza. Inoltre, il rapporto sulla politica estera 2000 offre l'occasione per un esame della situazione e per situare la neutralità nel contesto generale della politica estera della Svizzera.

Oltre un anno dopo la fine delle operazioni della NATO contro la Jugoslavia la questione della conformità di quelle misure coercitive al diritto internazionale resta aperta, senza che se ne intraveda una risposta in un futuro prossimo. Per questo motivo sarebbe attualmente poco realistico aspettarsi che la redazione di un nuovo rapporto sulla neutralità possa offrire al Consiglio federale, in vista di future analisi della compatibilità di questo tipo di misure militari con il diritto internazionale della neutralità, una base altrettanto chiara e fondata da un punto di vista giuridico e politico come quella offerta a suo tempo dal rapporto 93 in merito alle misure coercitive dell'ONU. Inoltre, un rapporto specifico sulla neutralità darebbe l'immagine errata di un tema distinto e isolato dal suo contesto.

Per questi motivi il gruppo di lavoro propone di rinunciare per il momento all'elaborazione di un nuovo rapporto vertente esclusivamente sulla questione della neutralità. Ritiene auspicabile invece concentrare l'attenzione sulla diffusione e la spiegazione della nuova politica di neutralità seguita dal Consiglio federale dall'inizio degli anni Novanta conformemente al rapporto 93 e dell'evoluzione recente in materia. In questo contesto il gruppo di lavoro consiglia di mettere a frutto il dibattito in corso attualmente sull'adesione della Svizzera all'ONU per compensare le lacune di informazione nel pubblico.

* * *