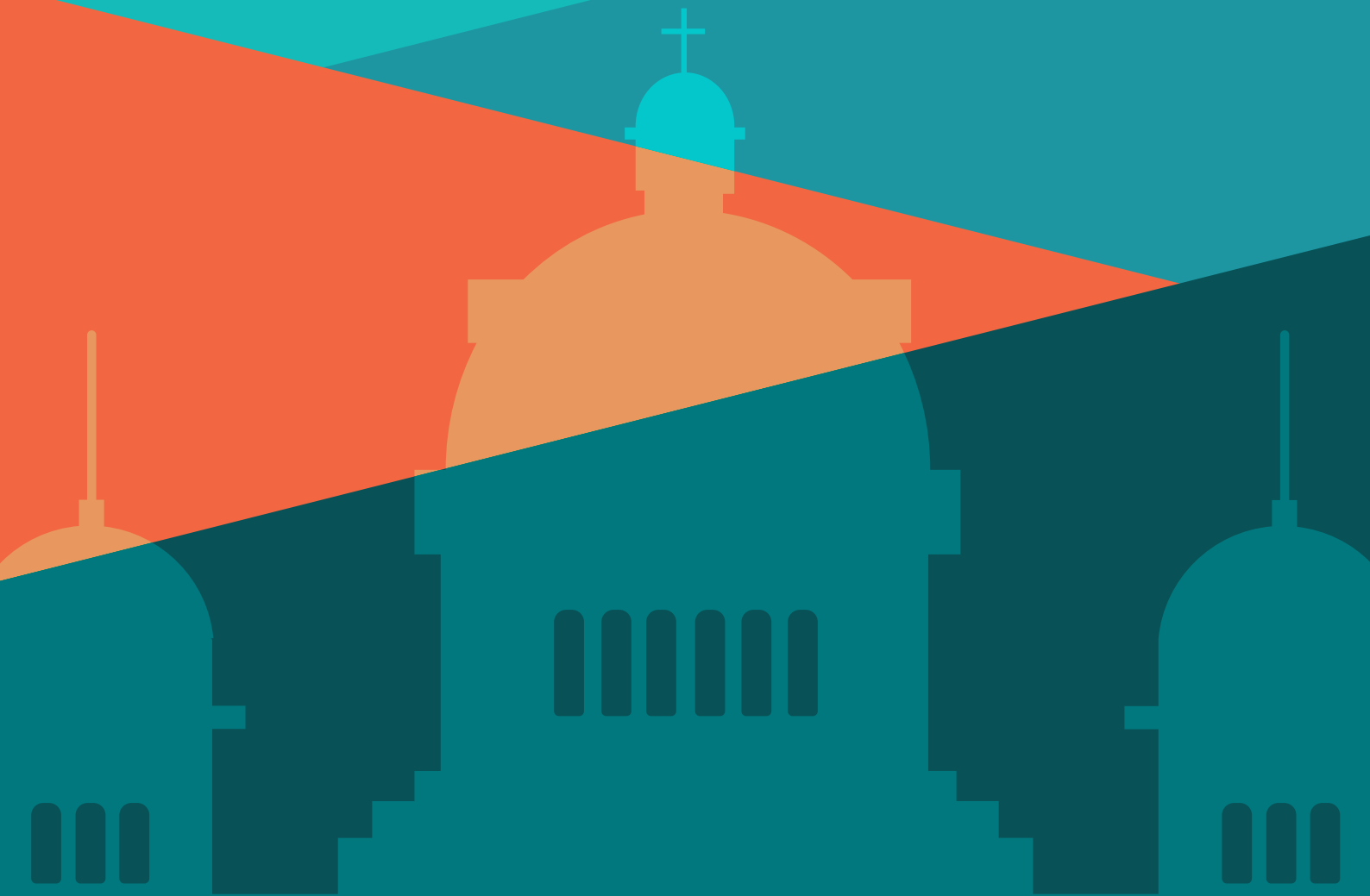




Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

La neutralità della Svizzera



Prefazione

«Se la Svizzera neutrale non esistesse, la dovremmo inventare», dichiarò un consigliere di John F. Kennedy nel 1962, l'anno della crisi dei missili a Cuba. Per fortuna non è necessario: da secoli la neutralità svizzera è una realtà che gode di ampio riconoscimento a livello internazionale.

Ma cosa significa effettivamente «neutralità»? Si tratta di un concetto che presenta molteplici sfaccettature. La nostra autopercezione di cittadine e cittadini svizzeri è strettamente legata alla neutralità, parte integrante della nostra identità e delle nostre origini. Non stupisce quindi che, anno dopo anno, nel quadro della serie di studi «Sicurezza» condotti dal Politecnico federale di Zurigo, la grande maggioranza delle persone intervistate si esprima a favore del suo mantenimento. Storicamente, la neutralità ha svolto un ruolo importante nel processo di formazione della Svizzera come oggi la conosciamo. Già menzionata in documenti del 1647 dell'allora Dieta federale, la neutralità svizzera viene riconosciuta a livello internazionale nel 1815, in occasione del Congresso di Vienna. Dal 1848, anno di fondazione dello Stato federale, ad oggi, è una componente fondamentale della politica estera e della politica di sicurezza della Confederazione.

Va inoltre considerato un importante aspetto giuridico: la neutralità permanente della Svizzera è sancita dal diritto internazionale pubblico, che precisa i diritti degli Stati neutrali e i loro doveri in caso di guerra condotta da altri Stati. Infine, la neutralità riveste un'ampia dimensione di politica estera e di politica di sicurezza: la Svizzera conduce infatti una politica di neutralità per dimostrare la propria credibilità di Stato neutrale. Questo include naturalmente anche il ruolo particolare di mediatrice e costruttrice di ponti svolto dalla Confederazione a livello internazionale.

Questa brochure, curata congiuntamente dal DFAE e dal DDPS, illustra il significato della neutralità svizzera e il modo in cui viene attuata. Se è vero che non c'è più bisogno di inventarla, capirne appieno l'importanza e il ruolo è cruciale per il nostro Paese, oggi come in futuro.



Il presidente della Confederazione Ignazio Cassis
Capo del Dipartimento federale degli affari esteri



Sommario

Cosa significa «neutralità»	4
Diritto della neutralità	4
Politica di neutralità	5

La neutralità della Svizzera	6
Caratteristiche della neutralità svizzera	6
In quali casi si applica la neutralità?	7

La neutralità della Svizzera nel contesto storico	8
--	----------

La neutralità nella pratica	12
Le relazioni della Svizzera con le organizzazioni internazionali	12
La neutralità quale opportunità per promuovere la pace	14
La neutralità nella politica di sicurezza	15

La neutralità alla luce delle sfide odierne	17
--	-----------

La neutralità in breve	18
-------------------------------	-----------

Cosa significa «neutralità»

La neutralità di uno Stato si fonda sul diritto della neutralità, sulla politica di neutralità nonché sulla storia e la tradizione del Paese. Il diritto della neutralità stabilisce i diritti e i doveri di uno Stato neutrale. La politica di neutralità include invece tutti i provvedimenti da questo adottati spontaneamente al fine di garantire la prevedibilità e la credibilità della sua neutralità permanente. Di conseguenza, l'attuazione della politica di neutralità fa sempre riferimento al contesto internazionale del momento.

La neutralità corrisponde al principio di non intervento. L'aggettivo «neutrale» viene dalla parola latina composta «neuter», che significa «nessuno dei due».

Diritto della neutralità

Il diritto della neutralità è sancito dalle **Convenzioni dell'Aja del 1907** concernenti i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra e di guerra marittima, ratificate dalla Svizzera nel 1910. Si tratta degli unici accordi internazionali vigenti in materia di diritto della neutralità, ma il loro ambito di validità si è esteso in forma di diritto consuetudinario: oggi le stesse norme valgono per esempio anche per la guerra aerea. Le Convenzioni dell'Aja del 1907 e il diritto consuetudinario sono **direttamente applicabili in Svizzera**.

Il diritto della neutralità è parte integrante del diritto internazionale pubblico.

Nella misura in cui riguarda esclusivamente i diritti e i doveri degli Stati neutrali in caso di conflitti armati tra altri Stati, il diritto della neutralità è talvolta considerato anche parte del diritto internazionale bellico.

Per diritto internazionale pubblico si intende l'insieme delle norme giuridiche vincolanti valide a livello internazionale. Queste sono sancite da trattati internazionali, dal diritto internazionale consuetudinario e dai principi giuridici generali. In Svizzera, i trattati internazionali sono soggetti all'approvazione da parte delle Camere federali e possono essere sottoposti a referendum facoltativo. L'osservanza e la promozione del diritto internazionale pubblico rientrano tra gli obiettivi della politica estera svizzera.

Doveri di uno Stato neutrale

Il diritto della neutralità prevede i doveri qui elencati.

- Lo Stato neutrale non deve partecipare ad alcun conflitto armato internazionale. Non può favorire militarmente le parti in guerra né fornendo truppe o armamenti né mettendo a disposizione il proprio territorio.
- Lo Stato neutrale deve inoltre assicurare l'inviolabilità del proprio territorio nei limiti di quanto ragionevolmente esigibile: ciò non significa che possa o debba essere in grado di affrontare qualsiasi attacco. Al fine di garantire l'inviolabilità del proprio territorio, lo Stato neutrale può cooperare con altri Stati, per esempio nell'acquisto di materiale bellico o nell'addestramento militare.
- In tempo di pace, lo Stato neutrale non può assumersi impegni che, in caso di guerra, comporterebbero una violazione della sua neutralità. Non può per esempio aderire a un'alleanza militare quale la NATO, che prevede un obbligo di assistenza reciproca in caso di guerra.

Il 4 aprile 1949, con la sottoscrizione del Trattato dell'Atlantico del Nord viene fondata a Washington l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO, North Atlantic Treaty Organisation).

Il punto chiave del trattato è l'obbligo di assistenza previsto dall'articolo 5: un attacco armato contro uno dei Paesi membri è considerato come un attacco diretto contro la NATO nel suo insieme.

In questo caso, incombe a tutti gli alleati l'obbligo di assistere lo Stato attaccato esercitando il diritto di legittima difesa collettiva.

Politica di neutralità

Per politica di neutralità si intende l'insieme delle misure, che vanno oltre la semplice osservanza del diritto della neutralità, adottate da uno Stato al fine di mantenere e promuovere, in seno alla comunità internazionale, la credibilità e l'effettività del proprio statuto di Paese neutrale.

La politica di neutralità svolge principalmente una funzione di politica estera e di politica di sicurezza, contribuendo a realizzare gli obiettivi nazionali e, in particolare, a preservare l'esistenza dello Stato neutrale sul piano del diritto internazionale, a garantirne la sicurezza e a far sì che non venga coinvolto in conflitti armati.

Diritti di uno Stato neutrale

Il diritto della neutralità prevede i diritti qui elencati.

- Lo Stato neutrale ha diritto all'inviolabilità del proprio territorio. Viene fatto divieto ai Paesi belligeranti di attraversare il territorio di uno Stato neutrale con truppe o colonne di munizioni o rifornimenti, via terra, mare o aria.
- Lo Stato neutrale ha diritto di autodifendersi e può reagire alla violazione del proprio territorio ricorrendo alla forza.
- Il diritto della neutralità non pone inoltre alcun limite allo Stato neutrale per quanto riguarda le relazioni diplomatiche ed economiche. Questo può quindi procedere liberamente a scambi economici con i belligeranti, purché non abbiano scopi militari.

La neutralità della Svizzera

La **Costituzione federale** attribuisce il compito di tutelare la neutralità della Svizzera al Parlamento e al Consiglio federale (art. 173 e 185 Cost.). A tal proposito, il Consiglio federale ha ribadito più volte che non ritiene opportuno precisare

ulteriormente la nozione di neutralità nella Costituzione federale o in leggi nazionali, poiché questo limiterebbe il margine di manovra della Confederazione in materia di politica estera e di politica di sicurezza.

Caratteristiche della neutralità svizzera

→ La neutralità svizzera è frutto di una **libera scelta**. La Svizzera ha espresso in molteplici occasioni la propria volontà di essere uno Stato neutrale (p. es. al momento dell'adesione all'ONU), ma non ha mai assunto o riconosciuto un impegno di neutralità permanente nel quadro del diritto internazionale. Avrebbe quindi la possibilità di abbandonare in qualsiasi momento la posizione di neutralità, qualora lo considerasse necessario al fine di garantire la tutela dei propri interessi nazionali.

Uno Stato può impegnarsi a esercitare la neutralità in un caso specifico oppure in permanenza. In altre parole, ha la possibilità di dichiararsi neutrale in relazione a un determinato conflitto armato internazionale oppure indipendentemente dal contesto. È tuttavia importante che la neutralità sia riconosciuta a livello internazionale, altrimenti non può soddisfare lo scopo di garantire l'indipendenza e l'integrità territoriale dello Stato in questione.

→ La neutralità svizzera è **permanente**. La Svizzera resta neutrale a fronte di qualsiasi conflitto armato tra altri Stati, chiunque siano le parti belligeranti e indipendentemente da quando e dove scoppi la guerra. Questo la distingue da uno Stato che dichiara la propria neutralità in relazione a un determinato conflitto e quindi per un periodo limitato.

→ La neutralità svizzera è **armata**. La Svizzera dispone di un esercito per difendere la propria indipendenza e la propria integrità territoriale. L'esercito serve anche a dissuadere gli Stati belligeranti dall'intraprendere azioni che violino la neutralità svizzera. La Svizzera neutrale non ha mai lasciato adito a dubbi sul fatto di essere pronta, se necessario, a impiegare il proprio esercito di milizia a fini di autodifesa, ma al tempo stesso ha sempre affermato con chiarezza di rinunciare a far valere i propri interessi con la forza delle armi.

→ La neutralità armata permanente della Svizzera è stata **riconosciuta a livello internazionale** dalle principali potenze europee – Russia, Inghilterra, Prussia, Austria e Francia – in occasione del Congresso di Vienna del 1815.

Il 20 marzo 1815, nel quadro del Congresso di Vienna, le grandi potenze europee sottoscrivono una dichiarazione nella quale si afferma che l'interesse generale esige una neutralità «perpetua» della Confederazione Svizzera e ne preconizzano il riconoscimento nel diritto internazionale pubblico. Otto mesi più tardi è cosa fatta: nel Trattato di Parigi del 20 novembre 1815, le stesse potenze riconoscono la neutralità «perpetua» della Svizzera e ne garantiscono l'inviolabilità del territorio. La neutralità svizzera è così riconosciuta per la prima volta dal diritto internazionale pubblico.

In quali casi si applica la neutralità?

Per meglio comprendere la neutralità, è importante fare una distinzione tra diversi contesti.

Quando può essere applicata la neutralità?

- La neutralità è applicabile solo ai conflitti tra Stati.
- La neutralità è applicabile solo ai conflitti armati internazionali.

E quando invece no?

- La neutralità non è applicabile quando il Consiglio di sicurezza dell'ONU, in conformità al capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, autorizza misure per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali.
- La neutralità non è applicabile in caso di attacco armato da parte di un altro Stato. In simili circostanze, lo Stato neutrale in questione ha diritto di difendersi con tutti i mezzi legittimi a sua disposizione. Tra questi figura anche la cooperazione con altri Stati per una difesa comune.
- La neutralità non è applicabile ai conflitti interni o ai conflitti tra attori non statali, né alle controversie politiche tra Stati.

Cosa va inoltre considerato riguardo alla neutralità?

- La neutralità vieta di favorire militarmente le parti in conflitto. La cura delle relazioni diplomatiche o economiche con i Paesi belligeranti può essere portata avanti a discrezione dello Stato neutrale, a condizione che non equivalga a un sostegno militare.
- La neutralità non ha nulla a che vedere con i movimenti migratori e i flussi di profughi, frequenti conseguenze di conflitti armati, distruzioni ambientali e catastrofi naturali. L'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo nonché l'assistenza a profughi e rifugiati e in caso di catastrofi a sostegno delle popolazioni bisognose possono essere prestatati anche in Paesi coinvolti in conflitti armati internazionali. Questo principio rispecchia la tradizione umanitaria della Svizzera.
- La neutralità rappresenta un comportamento in relazione a un conflitto internazionale e non un modo di affrontare questioni di fondo. Non va intesa in alcun caso come neutralità di opinione né come obbligo di imparzialità: anche uno Stato neutrale ha diritto di esprimere pareri politici e cooperare con altri Stati e può adoperarsi in favore di valori fondamentali quali la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani.

La neutralità della Svizzera nel contesto storico

Politica di neutralità della Svizzera nel corso del XX secolo

1938-1945

Le crescenti tensioni politiche a livello mondiale spingono la Svizzera a sospendere la partecipazione a sanzioni economiche e a tornare alla neutralità integrale. All'inizio della seconda guerra mondiale, il Consiglio federale ribadisce la neutralità della Svizzera, ottenendo il riconoscimento delle parti belligeranti. Al fine di riaffermare la propria indipendenza e la propria neutralità, la Svizzera mobilita l'esercito. Malgrado un'enorme pressione, la Svizzera riesce a mantenere la propria neutralità durante l'intero conflitto mondiale, pur dovendo fare alcune concessioni nell'ambito della guerra commerciale tra i belligeranti.

Estratto dal rapporto finale della Commissione indipendente d'esperti Svizzera - Seconda guerra mondiale: «Durante la seconda guerra mondiale, le regole generali del diritto della neutralità furono ampiamente violate. [...] Anche nei confronti della Svizzera vi furono violazioni del diritto della neutralità da parte dei belligeranti [...]. Dal canto suo, la Confederazione non si attenne sempre rigorosamente ai doveri decorrenti dal suo statuto di neutralità. [...] Nella strategia della politica militare, estera ed economica svizzera, la neutralità giocò un ruolo preminente. Secondo la valutazione fatta propria dalle autorità e dal popolo, essa contribuì in modo preponderante al fatto che il paese abbia potuto tenersi fuori dalla guerra. Questo convincimento non negava tuttavia che lo scampato pericolo fosse innanzitutto ascrivibile alla strenua lotta degli Alleati e ai favori della sorte.»

1919-1938

Dopo le traumatiche esperienze della prima guerra mondiale, serve un nuovo ordine mondiale. Si discute l'idea di una «lega degli Stati» che consenta di evitare future guerre. Inizia un periodo di intensa attività per la politica estera svizzera. Il Trattato di Versailles del 1919 riconosce la neutralità della Svizzera come strumento «per il mantenimento della pace». Nel 1920 la Svizzera aderisce alla Società delle Nazioni. Quale Paese neutrale è liberata dall'obbligo di partecipare a eventuali sanzioni militari, ma è pronta a sostenere quelle economiche.

La Società delle Nazioni, fondata dopo la prima guerra mondiale nell'ambito della Conferenza di pace di Parigi, intraprende la sua attività nel 1920. L'organizzazione intergovernativa con sede a Ginevra non riesce però a raggiungere l'obiettivo di garantire in modo duraturo la pace tramite la composizione arbitrata dei conflitti internazionali, il disarmo e un sistema di sicurezza collettiva. Al termine della seconda guerra mondiale e a seguito dell'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), gli allora 43 membri della Società delle Nazioni, tra cui la Svizzera, decidono di dissolverla con effetto immediato.

1945–1990

A partire dal 1945, sotto l'effetto del perdurare delle tensioni politiche conseguenti alla guerra fredda tra il blocco occidentale e quello orientale, la Svizzera gestisce la propria neutralità in modo estremamente rigido e rigoroso rispetto ad altri Stati neutrali. In virtù della neutralità rinuncia per esempio in un primo tempo ad aderire a organizzazioni internazionali a carattere politico. Solo nel 1963 entra a far parte del Consiglio d'Europa e nel 1975 sottoscrive a Helsinki l'atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Nell'atto costitutivo dell'OSCE, gli Stati firmatari riconoscono il diritto alla neutralità di tutti i membri.

Dal 1990

I sovvertimenti epocali susseguiti alla caduta del muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione Sovietica trasformano radicalmente il contesto della politica estera e della politica di sicurezza svizzere. Da un lato si aprono spiragli per un'Europa pacifica, unita nella libertà; nascono prospettive di un sistema che contemperì in modo pacifico interessi contrapposti e ponga un freno ai trasgressori del diritto. D'altro canto, il crollo dei vecchi rapporti di forza lascia emergere conflitti sinora repressi o del tutto nuovi e quindi nuove forme d'instabilità. Al termine della guerra fredda, il Consiglio federale ritiene pertanto necessario adeguare la politica di neutralità alle nuove circostanze, come indica nel Rapporto sulla neutralità del 29 novembre 1993. Si tratta di un documento ancora oggi determinante per la neutralità svizzera, che introduce il concetto secondo cui, dalla fine della guerra fredda, il miglior modo per garantire la sicurezza è la cooperazione, considerata una forma di operato del tutto conciliabile con la neutralità.

Fino al 1919

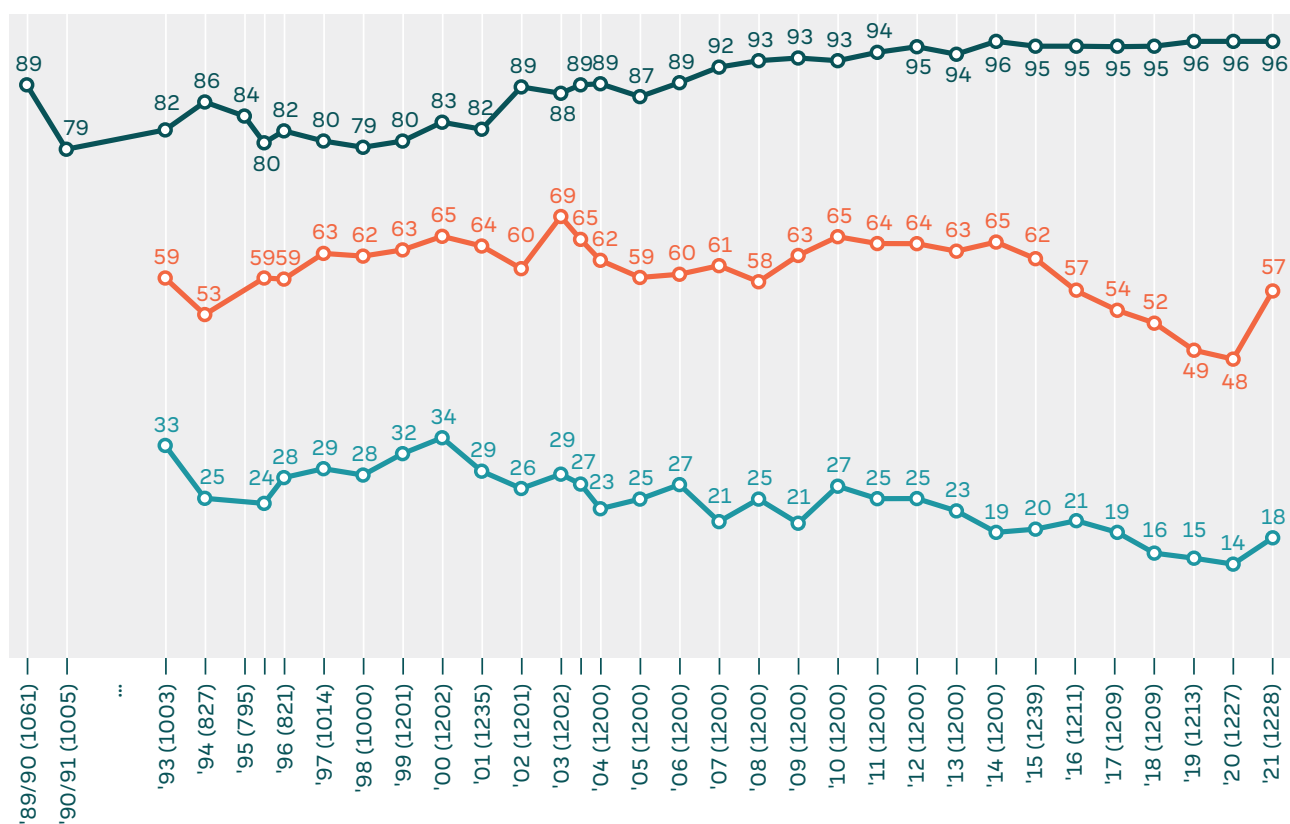
Prima del 1900, una Svizzera eterogenea dal punto di vista confessionale, culturale e linguistico si ritrova nel bel mezzo delle tensioni provocate dalla rivalità tra le grandi potenze europee e dai movimenti nazionalisti che agitano gli Stati limitrofi. La politica di neutralità, dell'immobilismo e della ritenuta in politica estera protegge la Confederazione da eventuali scissioni e dalla dissoluzione, dato che una presa di posizione in merito a quanto accadeva al di fuori dei confini svizzeri avrebbe rappresentato una sorta di prova di trazione lungo la frontiera confessionale e cultural-linguistica interna. Durante la prima guerra mondiale, questo approccio ha garantito la coesione interna della Svizzera e svolto un'importante funzione integrante.

La neutralità della Svizzera oggi

In Svizzera la neutralità gode di un'elevata accettazione da parte della popolazione. Il mantenimento della neutralità è un principio indiscusso. Questo è quanto emerge dagli studi annuali «Sicurezza» condotti dal Center for Security Studies e dell'Accademia militare presso il Politecnico federale di Zurigo.

Le diverse opinioni sulla neutralità

«Secondo Lei, qual è il modo migliore per la Svizzera per salvaguardare i propri interessi e al tempo stesso contribuire alla sicurezza globale?»
(percentuale di persone «assolutamente» e «piuttosto» d'accordo con le diverse affermazioni, dati arrotondati)



- «La Svizzera dovrebbe mantenere la propria neutralità.»
- «La Svizzera dovrebbe prendere chiaramente posizione per l'una o per l'altra parte in caso di conflitti politici all'estero, ma restare neutrale in caso di conflitti militari.» (Neutralità differenziata)
- «La Svizzera dovrebbe prendere chiaramente posizione per l'una o per l'altra parte in caso di conflitti militari all'estero.» (Rinuncia di fatto)

Fonte: Studi annuali «Sicurezza» del Center for Security Studies e dell'Accademia militare presso il Politecnico federale di Zurigo (studio più recente disponibile al momento della pubblicazione della presente brochure)

I pilastri della politica di neutralità svizzera

Cooperazioni in materia di politica di sicurezza

La neutralità non impedisce alla Svizzera di prendere provvedimenti per difendersi da nuove minacce, come per esempio il terrorismo internazionale o i cyberattacchi, affrontabili spesso solo nel quadro di una cooperazione transfrontaliera. La Confederazione non sottoscrive però alcun impegno che la esponga al rischio di essere coinvolta in un conflitto. Si riserva la libertà di adottare in qualsiasi momento, in piena autonomia politica e militare, le misure che considera necessarie. In quest'ottica vanno menzionati l'adesione al Partenariato per la pace (dal 1996) e l'invio di personale militare nel quadro delle missioni internazionali di pace sotto l'egida dell'ONU, come in Bosnia e Erzegovina (dal 1996) e in Kosovo (dal 1999).

Promozione della pace

Fondandosi su una lunga tradizione in fatto di buoni uffici e aiuto umanitario, la Svizzera dà alla propria neutralità un orientamento pacifico e umanitario e la mette a servizio, unitamente alla sua politica estera, della sicurezza internazionale, della pace e della solidarietà. La neutralità contribuisce a mantenere la pace in Europa e nel mondo e permette di agevolare il dialogo con i vari interlocutori. La Svizzera è membro di diverse organizzazioni internazionali come l'ONU e l'OSCE. Queste adesioni sono conciliabili con la sua neutralità.

Libertà di presa di posizione politica

La neutralità della Svizzera non pregiudica né il suo diritto di prendere liberamente posizioni politiche in seno agli organi internazionali (come p. es. l'ONU) né il suo impegno attivo per far rispettare e per promuovere i suoi valori fondamentali, quali la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani.

Caratteristica identitaria della Svizzera

Anche se oggi la neutralità non è più necessaria come collante lungo le linee di separazione confessionali, culturali e linguistiche della «Willensnation» (nazione fondata sulla volontà), la neutralità rappresenta un elemento importante della tradizione, della storia e dell'autopercezione della Svizzera, delle sue cittadine e dei suoi cittadini. La neutralità gode di grande sostegno da parte dell'elettorato svizzero, indipendentemente dal sesso, dalla fascia di età, dal livello di formazione, dalla regione linguistica e dall'appartenenza politica.

La neutralità nella pratica

Le relazioni della Svizzera con le organizzazioni internazionali

Oggi la Svizzera è membro di diverse organizzazioni internazionali che si impegnano in favore della pace e della sicurezza nonché del rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democrazia in Europa e nel mondo. L'adesione a simili organizzazioni è conciliabile con la neutralità, purché non si tratti di alleanze militari e non comporti per la Svizzera l'obbligo di assistenza in caso di conflitto armato.

Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)

La Svizzera è membro dell'ONU dal settembre del 2002. Si tratta dell'unico Paese ad avervi aderito sulla base di uno scrutinio popolare: il 3 marzo 2002, il 54,6 per cento delle e dei votanti ha approvato l'ingresso nell'organizzazione internazionale. Nella dichiarazione di adesione della Svizzera si può leggere: «La Svizzera è uno Stato neutrale il cui statuto è riconosciuto dal diritto internazionale. In qualità di membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite la Svizzera rimarrà neutrale».

Gli obiettivi di politica estera della Svizzera coincidono largamente con quelli dell'ONU: pace e sicurezza nel mondo intero, uguaglianza sovrana degli Stati e rinuncia all'impiego della forza nelle relazioni internazionali. La Svizzera conduce una politica obiettiva e questo le garantisce una credibilità in ambito multilaterale che le permette, nei limiti del possibile, di superare eventuali blocchi e realizzare progetti congiunti con attori con cui sussiste comunità d'intenti. La Svizzera ha per esempio contribuito all'istituzione del Consiglio dei diritti umani dell'ONU con sede a Ginevra e si impegna in favore di un'ONU forte, funzionale ed efficiente, in particolare per una maggiore trasparenza e per il miglioramento dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha la facoltà di comminare sanzioni contro i singoli membri e le sue decisioni sono vincolanti per tutti gli Stati che fanno parte dell'organizzazione. Secondo la dottrina e la prassi consolidata, questo effetto vincolante è compatibile con la neutralità, dato che il Consiglio di sicurezza agisce su mandato della comunità internazionale per ripristinare la pace e la sicurezza globali. Ciò fa sì che prevalga anche sul diritto della neutralità. Il Consiglio federale aveva comunque iniziato ad applicare su base volontaria e autonoma le sanzioni del Consiglio di sicurezza già a partire dal 1990, e quindi ben prima dell'adesione della Svizzera all'ONU.

Secondo la legge militare, i componenti dell'Esercito svizzero che prendono parte a interventi di promozione della pace sotto l'egida dell'ONU possono essere armati per la propria sicurezza e per l'adempimento del mandato. La partecipazione della Svizzera a operazioni di imposizione della pace è invece vietata dalla legge militare.

Nel 2011 la Svizzera ha presentato la propria candidatura per un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU per il biennio 2023-2024. Nel suo rapporto del 2015 sulla candidatura, il Consiglio federale ha sottolineato che l'eventuale mandato sarebbe compatibile con il diritto e la politica della neutralità della Svizzera. Un seggio nel Consiglio di sicurezza offrirebbe alla Svizzera l'opportunità di contribuire in modo particolare alla pace e alla sicurezza mondiali sulla base della propria politica estera autonoma. Altri Stati neutrali o non partecipanti ad alleanze militari come l'Austria, la Svezia, la Finlandia e l'Irlanda, sono già stati in più occasioni membri del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

www.eda.admin.ch/uno et www.un.org

Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)

La Svizzera è uno dei membri fondatori dell'OSCE. Con 57 Stati partecipanti in America del Nord, Europa e Asia, l'OSCE è la più grande organizzazione regionale per la sicurezza nel mondo.

Grazie al dialogo, l'OSCE intende superare le divergenze, costruire un clima di fiducia e promuovere azioni comuni. Le sue priorità sono rappresentate da temi quali il controllo degli armamenti, la lotta al terrorismo e la democratizzazione. In veste di Stato neutrale non aderente né alla NATO né all'UE, la Svizzera ha le carte in regola per condurre mediazioni in caso di conflitti. Per ben due volte, nel 1996 e nel 2014, le è stata affidata la presidenza dell'OSCE. Nel 2014, durante il suo secondo mandato di presidenza, la Svizzera si è adoperata per intermediare nel conflitto ucraino. L'OSCE ha optato per una missione di osservazione. La Svizzera mette inoltre regolarmente a disposizione dell'OSCE esperte ed esperti, per esempio per l'osservazione elettorale e l'attività di polizia.

www.osce.org

Unione europea (UE)

L'UE è un partner fondamentale per la Svizzera anche nel campo della promozione della pace e della politica di sicurezza. La Svizzera decide caso per caso, e dopo valutazioni approfondite, sulla collaborazione con l'UE in materia di sicurezza. Parimenti decide sulla base di un'approfondita ponderazione degli interessi sulla partecipazione alle sanzioni economiche adottate dall'UE. Tiene conto in merito del diritto della neutralità e della politica di neutralità, nonché degli aspetti di politica estera e di politica estera commerciale. Nella maggior parte dei casi la Svizzera aderisce alle sanzioni decise dall'UE. Partecipa inoltre con esperte, esperti e personale militare a missioni di pace o volte a promuovere lo Stato di diritto, come EUFOR Althea in Bosnia e Erzegovina o EULEX in Kosovo.

www.eda.admin.ch/europa et www.europa.eu

Alleanza militare dell'Atlantico del Nord (NATO) / Partenariato per la pace

Un'adesione della Svizzera alla NATO è del tutto esclusa. La NATO è un'alleanza difensiva basata su un trattato che prevede l'obbligo di assistenza da parte di tutti i membri in caso di guerra. A fronte di un attacco armato, gli Stati aderenti sono quindi tenuti a partecipare alla cosiddetta autodifesa collettiva. La Svizzera, in veste di Paese neutrale, non si schiera al fianco di alcuna parte belligerante e non può quindi aderire alla NATO.

Dal 1996 la Svizzera partecipa tuttavia al Partenariato per la pace, uno strumento introdotto due anni prima dai capi di Stato e di Governo della NATO per favorire la stabilità nello spazio euro-atlantico, lungo le vecchie linee di separazione, cooperando con i Paesi del dissolto Patto di Varsavia e gli Stati neutrali. Questa partecipazione è compatibile con il diritto e la politica della neutralità della Svizzera, che fin dalla sua adesione ha ribadito di essere e voler restare neutrale.

Il Partenariato per la pace è parte integrante dell'impegno svizzero in favore della pace e della sicurezza e rappresenta un'opportunità per collaborare puntualmente, in funzione dei propri interessi, con la NATO e altri Stati partner in materia di politica di sicurezza. La cooperazione avviene su base volontaria e i suoi contenuti sono determinati dai partner in questione.

www.nato.int

La neutralità quale opportunità per promuovere la pace

La neutralità evita alla Svizzera di trovarsi coinvolta in conflitti internazionali e favorisce nel contempo l'attuazione delle sue priorità di politica estera, in particolare per quanto riguarda l'impegno per la pace e la sicurezza. Grazie alla neutralità, alla tradizione umanitaria, all'esperienza e alle competenze di cui dispone, la Svizzera gode di grande credibilità nella promozione della pace.

Articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale: «La Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese; contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita.»

La neutralità e il fatto di non avere un passato coloniale, non appartenere ad alcun blocco di potere e non perseguire un'agenda nascosta agevolano il dialogo della Svizzera con i più svariati interlocutori, e le consentono di svolgere un ruolo costruttivo.

Buoni uffici

Negli ultimi quindici anni la Svizzera ha sviluppato una serie di strumenti per la promozione della pace e della sicurezza.

→ Nei buoni uffici rientra la **tutela degli interessi di terzi** (mandati in qualità di potenza protettrice). Quando due Stati interrompono del tutto o in parte le relazioni reciproche, la Svizzera può farsi carico di parte dei loro compiti consolari e/o diplomatici. Gli Stati in questione mantengono così un minimo di relazioni e la potenza protettrice garantisce protezione consolare alle cittadine e ai cittadini dei due Stati sul territorio dell'altro.

→ Nel campo della **facilitazione** e della **mediazione**, la Svizzera dispone di un ventaglio di strumenti riconosciuti e richiesti a livello mondiale, che vengono impiegati in modo fruttuoso anche ai fini della promozione della pace. La Svizzera imparziale costruisce ponti quando altri sono impossibilitati a farlo, collabora con molteplici partner e intraprende iniziative autonome.

→ Accogliendo sul proprio suolo conferenze e negoziati di pace a livello internazionale, la Svizzera consolida anche il suo **ruolo di Stato ospite**. Questo si fonda sulla tradizione umanitaria e sulla storia dei buoni uffici del nostro Paese. Il ruolo svolto e il prestigio della **Ginevra internazionale**, sede di numerose organizzazioni, plasmano l'immagine della Svizzera nel mondo.

Partecipazione a missioni di pace

La Svizzera partecipa a missioni civili e militari volte a promuovere la pace.

→ La Svizzera mette ogni anno a disposizione delle maggiori organizzazioni internazionali (ONU, OSCE e UE) circa 200 esperte ed esperti civili per missioni di pace in zone di crisi o di osservazione elettorale.

→ La Svizzera prende parte anche a interventi militari per la promozione della pace. Questi possono essere disposti, secondo quanto previsto dalla legge militare vigente, sulla base di un mandato dell'ONU o dell'OSCE e devono essere conformi ai principi della politica estera e della politica di sicurezza svizzera, risultando così compatibili con la neutralità. L'impiego di personale militare svizzero in azioni belliche è escluso. La partecipazione a interventi di promozione della pace avviene su base volontaria.

Swisscoy: dal 1999 l'Esercito svizzero partecipa alla missione multinazionale KFOR finalizzata a promuovere la sicurezza e la stabilità in Kosovo. Il fulcro della missione consiste nel monitorare la situazione e gli sviluppi sul piano della politica di sicurezza. A tale scopo, squadre militari speciali composte da una decina di persone operano a contatto con la popolazione e raccolgono informazioni sull'evolversi della situazione. I componenti della Swisscoy sono armati a scopo di autodifesa. Nel quadro della missione KFOR, l'Esercito svizzero impiega anche elicotteri da trasporto.

→ Dal 1990 la Svizzera mette a disposizione dell'ONU osservatrici e osservatori militari, ufficiali superiori e ufficiali di collegamento per missioni di promozione della pace. Questi non sono armati, devono essere rigidamente imparziali e operano in seno a squadre internazionali. Tra i compiti che tradizionalmente sono chiamati a svolgere figurano la sorveglianza di cessate il fuoco, l'attuazione di accordi di pace, l'intermediazione tra le parti coinvolte e la prevenzione di pericolosi allargamenti dei conflitti.

La neutralità nella politica di sicurezza

Conflitti armati internazionali

La Svizzera applica sempre il diritto della neutralità quando almeno due Stati sono in conflitto militare tra loro. La neutralità vieta alla Svizzera di sostenere militarmente i belligeranti o di mettere loro a disposizione il proprio territorio o lo spazio aereo per il trasporto di truppe o armi. In presenza di un preciso mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU, la Svizzera può partecipare alle sanzioni economiche contro le parti belligeranti e decidere di sostenere anche misure coercitive militari. Al termine della guerra, la Svizzera può prendere parte a missioni di mantenimento della pace sotto l'egida dell'ONU.

Esempi di applicazione del diritto della neutralità

Kosovo 1999: Attivazione del diritto di neutralità

Nel 1999, nel Kosovo, si verifica una brusca intensificazione del conflitto tra la popolazione di origine serba e quella di origine albanese. Centinaia di migliaia di persone sono costrette a lasciare le proprie abitazioni. Per evitare un'ulteriore escalation, la NATO interviene militarmente senza inizialmente disporre di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU. In assenza dell'autorizzazione dell'ONU, il Consiglio federale non concede alla NATO i diritti di transito per le operazioni belliche, pur mantenendo la maggior parte delle sanzioni non militari dell'Unione europea contro la Jugoslavia. La Svizzera presta inoltre aiuti umanitari. A seguito del mandato ONU del 10 giugno 1999, la Svizzera aderisce, tramite la Swisscoy, alla missione internazionale di pace in Kosovo e garantisce i diritti di transito sul proprio territorio e sul proprio spazio aereo a tale scopo. Dal 2008 la Svizzera partecipa inoltre a EULEX Kosovo, una missione civile dell'UE volta a promuovere lo Stato di diritto.

Iraq 2003: Attivazione del diritto di neutralità

Nel marzo del 2003 una coalizione condotta dagli Stati Uniti attacca militarmente l'Iraq. In assenza di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU, la Svizzera applica il diritto della neutralità, negando – sia prima che durante il conflitto – il diritto di sorvolo del proprio territorio ai velivoli militari delle parti belligeranti. Il Consiglio federale vieta altresì l'esportazione di materiale e servizi bellici agli Stati coinvolti nelle ostilità. Viene tuttavia autorizzato l'utilizzo dello spazio aereo svizzero per voli a scopi umanitari e medici. La Svizzera offre inoltre aiuti umanitari e organizza due conferenze internazionali per consentire lo scambio di informazioni, identificare i problemi sul posto e agevolare il coordinamento degli aiuti umanitari in Iraq.

Ucraina 2014 e 2022: Attivazione del diritto di neutralità

Nel 2014 la Russia ha annesso la penisola di Crimea, ciò che ha costituito una violazione del diritto internazionale. La Svizzera ha applicato la neutralità. Sulla base di quella situazione ha decretato misure affinché il proprio territorio non venisse utilizzato per aggirare le sanzioni internazionali contro la Russia. A fine febbraio 2022 la Russia ha attaccato militarmente l'Ucraina, violando in tal modo massicciamente disposizioni elementari del diritto internazionale. La neutralità rimane applicabile anche nel corso dell'intervento militare. Il Consiglio federale ha ripreso le sanzioni dell'UE contro la Russia sulla base di un'ampia ponderazione degli interessi, tenendo conto del diritto della neutralità e della politica di neutralità, nonché di aspetti di politica estera e del commercio estero.

Esportazione di materiale bellico

Secondo il diritto della neutralità, lo Stato neutrale è tenuto a garantire parità di trattamento a tutte le parti in conflitto per quanto riguarda l'esportazione di materiale bellico. La Svizzera è andata oltre, inserendo nella propria legislazione il divieto di esportazione di materiale bellico verso Paesi coinvolti in conflitti armati. L'autorizzazione viene concessa solo se la fabbricazione, la mediazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico sono conformi al diritto internazionale pubblico, compreso il diritto della neutralità, agli obblighi internazionali e ai principi di politica estera della Svizzera. Per l'esportazione di materiale bellico l'Austria, ad esempio, si differenzia dalla Svizzera in merito agli obblighi giuridici sulla neutralità per le misure nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE.

Prestazioni di sicurezza private fornite all'estero

La legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero contribuisce a garantire la neutralità svizzera. La procedura di notificazione prevista per i servizi di questo tipo permette di assicurarsi che non siano in contrasto con la politica di neutralità. Le prestazioni non conformi sono vietate.

Diritti di sorvolo di velivoli di altri Stati

Uno Stato che partecipa a un conflitto armato internazionale non può utilizzare lo spazio aereo di uno Stato neutrale a fini militari. Da parte sua, lo Stato neutrale non può tollerare intrusioni che violino la sua neutralità. Aerei ed elicotteri appartenenti ad altri Stati necessitano quindi di un'autorizzazione («diplomatic clearance») per sorvolare lo spazio aereo o atterrare in territorio svizzero. Le autorità concedono tale autorizzazione solo se lo scopo del volo non è in contrasto con la neutralità della Svizzera.

Cooperazioni militari

La neutralità non esclude la cooperazione militare, per esempio in fatto di addestramento, acquisto di materiale bellico o impieghi internazionali per la promozione della pace. La Svizzera ha concluso con diversi Paesi accordi di cooperazione nel settore della formazione militare e degli armamenti, e il personale dell'Esercito svizzero partecipa regolarmente a esercitazioni internazionali. Questa cooperazione aiuta a sviluppare e migliorare le capacità militari a fini difensivi. In qualità di Stato neutrale, la Svizzera non può tuttavia aderire a cooperazioni militari che impongono obblighi di assistenza o vincoli nel caso di un conflitto armato internazionale.

La neutralità alla luce delle sfide odierne

La neutralità si è rivelata efficace quale strumento di protezione dell'indipendenza e dell'integrità territoriale della Svizzera in caso di conflitti armati tra Stati e la sua applicazione si fonda su una precisa prassi. Tuttavia, negli ultimi decenni le crisi e i conflitti sono profondamente cambiati e ora si verificano solo raramente a livello interstatale. Ciò solleva questioni riguardo al diritto della neutralità, che non sembra più essere del tutto adeguato alle forme di conflitto attuali.

Esempi

Crisi e conflitti interni o transfrontalieri

Oggi, nella maggior parte dei casi non scoppiano più guerre tra Stati, ma conflitti tra organi statali e attori non statali. Talvolta a combattere tra loro sono diversi attori non statali. Spesso questi conflitti assumono una dimensione internazionale essendo transfrontalieri o perché vi partecipano altri Stati.

Spazio digitale

Nell'ambito di conflitti armati, Stati e attori non statali possono utilizzare anche lo spazio digitale per eventuali attacchi. Non essendo questo limitato territorialmente, in molti casi risulta impossibile determinare con certezza quali attori – statali o non statali – siano responsabili di una determinata aggressione.

Per trattare queste forme di conflitto nell'ottica della neutralità è necessario trovare soluzioni caso per caso. Questo modo di procedere è molto diffuso nel diritto internazionale pubblico, che trova spesso applicazione in situazioni differenti da quelle per cui è stato originariamente concepito.

La Svizzera si adopera quindi a livello internazionale al fine di chiarire le questioni giuridiche in materia. Il consolidamento del diritto internazionale pubblico così perseguito favorisce la sicurezza e la pace nel mondo e rafforza lo statuto di neutralità della Svizzera.

La neutralità in breve

1

La **neutralità** è uno strumento efficace della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera e gode di grande sostegno tra la popolazione.

2

La **neutralità** è definita dal diritto della neutralità e dalla politica di neutralità. La Costituzione federale attribuisce il compito di tutelare la neutralità al Parlamento e al Consiglio federale (art. 173 e 185 Cost.).

3

Il **diritto della neutralità** vincola lo Stato neutrale a non partecipare a conflitti armati internazionali e a non mettere a disposizione delle parti belligeranti né truppe né il proprio territorio. Dal canto loro, i belligeranti sono tenuti a rispettare l'inviolabilità del territorio dello Stato neutrale.

4

La **politica di neutralità** rappresenta l'insieme delle misure adottate da uno Stato neutrale al fine di garantire la credibilità e l'effettività del proprio statuto di neutralità in seno alla comunità internazionale. Oltre che sui diritti e sui doveri sanciti dal diritto internazionale pubblico, la politica di neutralità si fonda sugli interessi nazionali, sulla situazione internazionale nonché sulla storia e la tradizione del Paese in questione.

La **neutralità** della Svizzera è frutto della libera scelta, è permanente, riconosciuta a livello internazionale e armata. La Svizzera dispone di un esercito per difendere la propria indipendenza e la propria integrità territoriale e dissuadere gli Stati belligeranti dall'intraprendere azioni che violino la sua neutralità.

5

6

La **neutralità** non impedisce alla Svizzera di prendere provvedimenti per difendersi da nuove minacce, affrontabili spesso solo nel quadro di una cooperazione transfrontaliera. La Svizzera non sottoscrive però alcun impegno che la esponga al rischio di essere coinvolta in un conflitto.

7

Fondandosi su una lunga tradizione in fatto di buoni uffici e aiuto umanitario, la Svizzera dà alla propria **neutralità** un orientamento pacifico e umanitario.

8

La **neutralità** svizzera non pregiudica né il suo diritto di prendere liberamente posizioni politiche né il suo impegno attivo per far rispettare e promuovere i valori fondamentali della Svizzera, quali la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani.

Colophon

Editore:

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
3003 Berna
www.dfae.admin.ch

Data di pubblicazione:

04.03.2022

Impaginazione:

Team Audiovisivi, Comunicazione DFAE, Berna

Berna 2022 / © DFAE