



Berna, 26 ottobre 2022

Chiarezza e orientamento nella politica di neutralità

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 22.3385 della
Commissione della politica estera del Consiglio
degli Stati (CPE-S) dell'11 aprile 2022

Indice

1	Il postulato della CPE-S	1
2	Situazione iniziale.....	1
3	Cos'è la neutralità.....	2
3.1	Caratteristiche della neutralità svizzera	2
3.2	Diritto della neutralità e politica di neutralità.....	4
3.3	Strumento per la tutela degli interessi e dei valori della Costituzione federale.....	7
3.4	Paesi neutrali nel confronto internazionale	9
4	Evoluzione storica della neutralità svizzera	11
4.1	Uno sguardo al passato	12
4.2	Rapporto sulla neutralità del 1993	13
4.3	Prassi degli ultimi 30 anni.....	15
5	La guerra in Ucraina	19
5.1	Adozione delle sanzioni dell'UE	20
5.2	Domande di transito	20
5.3	Esportazioni e cessione di materiale bellico	21
5.4	Fornitura di dispositivi di protezione.....	22
5.5	Posizionamento in seno agli organismi multilaterali	22
5.6	Espulsione di personale diplomatico	22
5.7	Accoglienza dei feriti	22
6	La neutralità nel contesto internazionale odierno	23
6.1	Contesto geopolitico	23
6.2	Cooperazione in materia di politica di sicurezza in Europa	24
6.3	Percezione della neutralità in Europa e nel mondo	24
6.4	Importanza dello spazio digitale	24
7	Conclusioni e prospettive	25
	Allegato 1	26
	Elenco delle abbreviazioni.....	26
	Allegato 2 Glossario.....	28
	Allegato 3 Postulato 22.3385 CPE-S	35

1 Il postulato della CPE-S

L'11 aprile 2022 la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) ha depositato il postulato 22.3385 «Chiarezza e orientamento nella politica di neutralità»:

Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un rapporto interdipartimentale aggiornato in materia di neutralità. Detto rapporto tratterà dei limiti del diritto della neutralità (p. es. sorvoli, forniture di armi, adesione alla NATO o cooperazione con la stessa) e dell'utilizzazione prevista del margine di manovra della politica di neutralità (sanzioni: imposizione ed esecuzione).

L'11 maggio 2022 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato e il 16 giugno il Consiglio degli Stati lo ha adottato.

Il 31 agosto e il 7 settembre l'Esecutivo ha condotto un dibattito sulla neutralità e il 7 settembre ha definito l'orientamento per la risposta al postulato. In questo contesto ha anche adottato il Rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza 2021 relativo alle conseguenze della guerra in Ucraina, che risponde ad alcune delle domande sollevate nel postulato. Il presente rapporto in risposta al postulato è stato redatto da un gruppo di lavoro guidato dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) in cui erano rappresentati il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), ed è stato coordinato con tutti i dipartimenti. Per tenere conto anche del punto di vista al di fuori dell'Amministrazione federale è stato coinvolto un gruppo di esperti esterno¹.

2 Situazione iniziale

La Svizzera è neutrale da vari secoli. Nel corso della storia, la sua neutralità si è rivelata uno strumento della politica estera e di sicurezza efficace per gestire conflitti e situazioni geopolitiche delicate. La neutralità non è mai stata fine a sé stessa, ma sempre uno strumento per difendere i valori e tutelare gli interessi – primi tra tutti la sicurezza, l'indipendenza e la prosperità del Paese – sanciti dalla Costituzione federale.

Il 24 febbraio 2022 la Russia ha attaccato l'Ucraina. L'aggressione russa è un attacco a valori fondamentali quali la libertà, la democrazia e lo Stato di diritto e costituisce una grave violazione del diritto internazionale. La guerra in Ucraina ha riacceso in Svizzera la necessità di fare chiarezza sulla neutralità: da qui è nato anche il postulato 22.3385.

Il Consiglio federale riesamina regolarmente la sua prassi in materia di neutralità. L'ultima volta in cui si è occupato in maniera esaustiva della questione è stato nel cosiddetto Rapporto 93², pubblicato sotto forma di annesso al rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta. Gli altri rapporti sul tema redatti negli anni successivi si focalizzavano di volta in volta su eventi specifici³.

¹ Membri del gruppo di esperti in ordine alfabetico: Yves Daccord (ex direttore generale del CICR), Martin Dumermuth (ex direttore dell'Ufficio federale di giustizia), Renata Jungo-Brüngger (membro del comitato direttivo del gruppo Mercedes-Benz), Dominik Knill (presidente della Società Svizzera degli Ufficiali), Christoph Mäder (presidente di economiesuisse), Anna-Lina Müller (co-direttrice del think tank Foraus), Philippe Rebord (ex capo dell'Esercito), René Rhinow (ex consigliere agli Stati, professore emerito di diritto pubblico all'Università di Basilea), Sacha Zala (professore di storia svizzera e contemporanea, direttore del centro di ricerca Documenti Diplomatici Svizzeri).

² Rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta, Annesso: Rapporto sulla neutralità del 29 novembre 1993; [FF 1994 I 130](#).

³ Per esempio il rapporto sulla neutralità della Svizzera nel conflitto in Kosovo del 2000: «Neutralità della Svizzera – aspetti attuali, rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale del 30 agosto 2000»; o «[La neutralità alla prova nel conflitto in Iraq](#)» del 2005, [FF 2005 6211](#) o ancora il rapporto «[Candidatura della Svizzera a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU per il biennio 2023-2024](#)».

Nel capitolo 3 del presente rapporto viene spiegato innanzitutto il concetto della neutralità e quali sono le caratteristiche che contraddistinguono la neutralità svizzera. Il capitolo 4 fornisce il contesto storico per analizzare la gestione della neutralità nel corso del tempo e il capitolo 5 elenca le decisioni rilevanti che il Consiglio federale ha adottato in materia di neutralità dall'inizio della guerra in Ucraina. Il capitolo 6 illustra infine il contesto attuale in cui la neutralità deve essere applicata come strumento della politica estera e di sicurezza. Nel capitolo 7 sono formulate le conclusioni e viene delineata una prospettiva futura.

3 Cos'è la neutralità

La neutralità di un Paese consiste nel non partecipare a una guerra tra Stati. Un conflitto armato internazionale sussiste quando uno Stato ha emesso una dichiarazione di guerra o quando scoppiano ostilità tra Stati.

Lo statuto della neutralità mira a impedire che ulteriori Stati vengano coinvolti in un conflitto armato. La neutralità può diventare rilevante per molti Paesi e può avere modalità di applicazione decisamente diverse.

- La neutralità è **permanente** o è applicata in base al **caso**. Uno Stato permanentemente neutrale non partecipa in nessun caso a una guerra tra Stati, non ne proclamerà mai una e non si lascia coinvolgere in un conflitto. La neutralità permanente è in primo luogo un impegno in favore della pace. Applicare la neutralità caso per caso significa che uno Stato decide se essere neutrale in base alle circostanze concrete di un conflitto armato. Ogni Stato ha la possibilità di dichiararsi neutrale in un conflitto, a condizione che non vi siano obblighi vincolanti contrari derivanti dall'appartenenza a un'alleanza⁴.
- La neutralità è **politica o giuridica**. Se per alcuni Stati la neutralità è una presa di posizione puramente politica, per altri il diritto della neutralità costituisce una base di riferimento cui appellarsi. In Svizzera, e in pochi altri Paesi, la neutralità è riconosciuta anche dal diritto internazionale.
- La neutralità può essere **armata o non armata**. Di per sé, uno Stato neutrale deve essere in grado di difendere il proprio territorio per evitare che ne venga fatto un uso improprio a fini bellici. Tuttavia, vi sono anche Stati che si dichiarano neutrali e non sono armati.

3.1 Caratteristiche della neutralità svizzera

La neutralità svizzera si contraddistingue per cinque caratteristiche specifiche.

- In primo luogo, la Svizzera è sempre e quindi **permanentemente** neutrale, vale a dire in tutti i conflitti tra Stati. Questa neutralità permanente è **riconosciuta dal diritto internazionale**. La Svizzera gode di uno statuto giuridico internazionale speciale che in Europa, oltre alla Svizzera, è riconosciuto solo all'Austria.
- In secondo luogo, è frutto di una **libera scelta**. Benché questo statuto sia riconosciuto a livello globale e sancito dal diritto internazionale, la Svizzera è libera di rinunciarvi unilateralmente. Non ha dunque alcun obbligo ai sensi del diritto internazionale.

⁴ Per esempio, rispetto alla guerra in Iraq del 1990 la Giordania si era dichiarata neutrale, mentre nel 2003 partecipò alla coalizione guidata dagli Stati Uniti contro quel Paese. Dal canto loro, gli Stati Uniti si erano dichiarati neutrali nella guerra tra l'Iran e l'Iraq negli anni 1980.

- In terzo luogo, si tratta di una neutralità **armata**. In altre parole, la Svizzera è in grado di difendere il proprio territorio ed è pronta a farlo. La neutralità armata consente di far valere questo statuto. Questa caratteristica contribuisce pertanto a garantire la credibilità e l'efficacia della neutralità svizzera.
- In quarto luogo, dalla metà del XVI secolo la Svizzera **non ha perseguito una politica espansionistica**. Nel corso della storia non ha tentato di espandere militarmente il proprio territorio né ha partecipato come Stato alla corsa al colonialismo. Questo atteggiamento pacifico nei confronti degli altri Stati contribuisce in modo significativo alla credibilità della sua neutralità.
- In quinto luogo, la neutralità svizzera **non è una neutralità di opinione**. Essa non vieta allo Stato svizzero o alle sue cittadine e ai suoi cittadini di esprimere liberamente la propria opinione né di prendere posizione su eventi internazionali. La neutralità non implica anche una neutralità in termini di valori.

Neutralità e solidarietà

La neutralità ha per lo più una connotazione passiva. La Svizzera non ha tuttavia mai voluto essere un membro passivo della comunità internazionale. A seconda dei margini di azione della politica interna ed estera e delle circostanze predominanti, ha sempre partecipato più o meno attivamente alla politica internazionale. La tradizione umanitaria e i buoni uffici sono pertanto spesso considerati inscindibili e dunque complementari alla neutralità. Entrambi sono espressione della solidarietà della Svizzera.

- La tradizione umanitaria si distingue in particolare per l'impegno in favore del diritto internazionale umanitario, per l'aiuto umanitario esteso ed efficiente nelle zone di crisi e per la protezione della popolazione civile nelle regioni in cui imperversano conflitti.
- I buoni uffici, in qualità di componente della politica estera della Svizzera che contribuisce a «far rispettare i diritti umani, promuovere la democrazia e assicurare la convivenza pacifica dei popoli»⁵, includono tutti i provvedimenti in favore del mantenimento della pace tra potenze straniere, del mantenimento della pace tra parti ostili, del superamento di altri conflitti o dell'appianamento di contrasti esistenti⁶. Tali provvedimenti includono anche, oltre ai mandati in qualità di potenza protettrice, una politica di Stato ospite generosa, con la Ginevra internazionale o altri luoghi di incontro in Svizzera, come pure la prevenzione dei conflitti, il sostegno al dialogo e la mediazione. I buoni uffici vengono offerti non solo da Stati senza mire egemoniche, ma anche da forti potenze garanti o da organizzazioni internazionali.

In linea di principio la neutralità non è un prerequisito indispensabile per la fornitura di buoni uffici e lo svolgimento di attività umanitarie, ma nel caso della Svizzera contribuisce comunque – insieme a qualità come discrezione, competenza e flessibilità – a rendere credibile questo impegno e rappresenta ancora uno dei numerosi vantaggi della piazza svizzera. Un altro elemento fondamentale per la credibilità dell'impegno della Svizzera in questo ambito potrebbe essere il fatto che persegue una politica universale in materia di diritti umani senza doppi standard. Tale politica è compatibile con il concetto giuridico e politico della neutralità e non costituisce un'interferenza negli affari interni di altri Stati.

La neutralità come tratto identitario

In Svizzera la neutralità gode tuttora di un'ampia accettazione. Nel quadro dello studio annuale «Sicurezza» condotto dal Politecnico federale di Zurigo, a inizio 2022 il 97% della popolazione si è pronunciato per il mantenimento della neutralità. Negli ultimi dieci anni, sempre secondo lo stesso studio, in media il 96% della popolazione ha espresso la convinzione che, grazie alla neutralità, la

⁵ Art. 54 cpv. 2 Cost.

⁶ Probst, Raymond (1992): Die Schweiz und die «guten Dienste». Pubblicato in: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (ed.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Berna/Stoccarda/Vienna: ed. Paul Haupt, 659-676, pag. 660.

Svizzera possa tutelare al meglio i propri interessi e al tempo stesso contribuire alla sicurezza mondiale. Dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, tra maggio e giugno del 2022 il Politecnico federale di Zurigo ha condotto un sondaggio dal quale è emerso che il consenso nei confronti della neutralità è calato (-8 %) rispetto al sondaggio di inizio anno, ma che pur sempre l'89% della popolazione svizzera vuole mantenere la neutralità. Questo dimostra che, nonostante la guerra in Ucraina e le mutate minacce per la Svizzera, secondo le cittadine e i cittadini la neutralità presenta tutt'oggi più vantaggi che svantaggi e rimane quindi un importante tratto identitario della politica interna.

3.2 Diritto della neutralità e politica di neutralità

La neutralità della Svizzera è definita dal diritto della neutralità e dalla politica di neutralità. La relazione tra questi due elementi può essere descritta utilizzando l'immagine di un atomo: il diritto della neutralità può essere paragonato al nucleo della neutralità. Analogamente al nucleo di un atomo, formato da protoni e neutroni, il diritto della neutralità prevede diritti e doveri. In analogia agli elettroni nel guscio atomico, la politica di neutralità si muove intorno al diritto della neutralità in modo flessibile, ma all'interno di uno spazio delimitato.

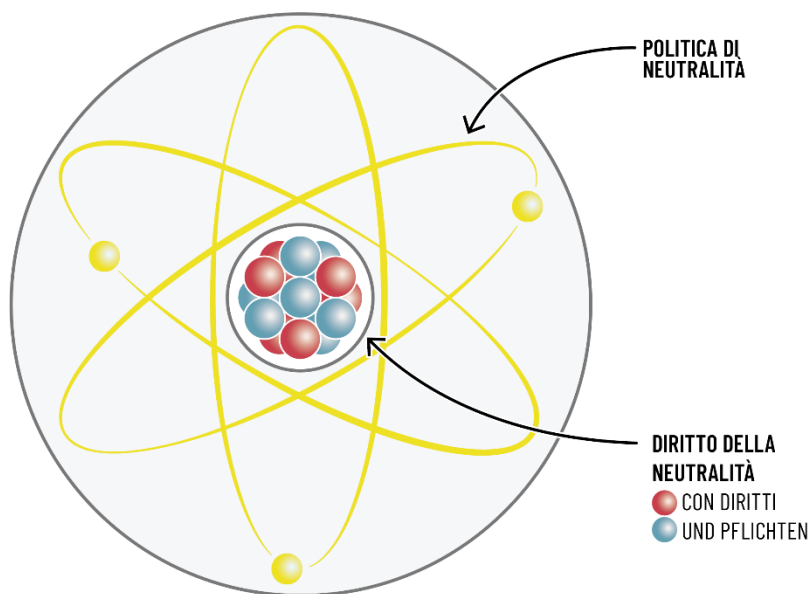


Figura 1: Diritto della neutralità e politica di neutralità (fonte: DFAE)

I due concetti nel dettaglio:

- diritto della neutralità: è sancito dai trattati internazionali e dal diritto consuetudinario internazionale;
- politica di neutralità: include l'insieme dei provvedimenti necessari ai fini dell'efficacia e della credibilità della neutralità.

Diritto della neutralità

Il diritto della neutralità si è sviluppato nel corso del XIX secolo sotto forma di diritto consuetudinario internazionale e nel 1907 è stato codificato in due Convenzioni dell'Aja⁷, alle quali la Svizzera ha aderito nel 1910. Da allora il diritto della neutralità ha continuato a svilupparsi come diritto consuetudinario internazionale attraverso la prassi e le convinzioni giuridiche degli Stati, tenendo conto anche delle sentenze di tribunali nazionali nonché delle valutazioni giuridiche di singoli Stati e organismi internazionali. La stessa Svizzera svolge un ruolo di primo piano nello sviluppo di tale diritto, dato che nessun altro Stato ha mantenuto lo statuto di neutralità permanente per un periodo altrettanto lungo.

⁷ V [Convenzione dell'Aja](#) e [XIII Convenzione dell'Aja](#).

Il diritto della neutralità trova attuazione esclusivamente nei conflitti armati internazionali⁸, mentre non si applica in caso di conflitti armati interni, quali per esempio le guerre civili.

Il diritto della neutralità disciplina i seguenti **diritti e doveri** tra lo Stato neutrale e le parti in conflitto.

DIRITTI DELLO STATO NEUTRALE	DOVERI DELLO STATO NEUTRALE
Diritto all'inviolabilità del proprio territorio. Viene fatto divieto ai Paesi belligeranti di attraversare – via terra, mare o aria – il territorio di uno Stato neutrale con truppe o colonne di munizioni o rifornimenti.	Divieto di mettere a disposizione il proprio territorio. In tale ottica, garanzia dell'inviolabilità del proprio territorio nei limiti di quanto ragionevolmente esigibile.
Diritto all'autodifesa, anche con mezzi militari.	Nessun sostegno militare nei conflitti armati.
Diritto a liberi scambi economici, purché non abbiano scopi militari.	Divieto di fornire beni di rilevanza bellica provenienti dalle proprie scorte statali; principio della parità di trattamento in caso di restrizioni alle esportazioni private di beni di rilevanza bellica.
	Effetto preventivo: in tempo di pace, lo Stato neutrale non può creare situazioni che, in caso di guerra, gli impedirebbero di rispettare i suoi doveri. In particolare non può aderire a un'alleanza militare che prevede un dovere di assistenza reciproca né può autorizzare lo stationamento di forze armate straniere.

Tabella 1: Diritti e doveri dello Stato neutrale

Benché il diritto della neutralità venga rappresentato come nucleo duro, spesso lascia un margine di interpretazione relativamente ampio, per le seguenti ragioni:

- esiste solo un ridotto numero di regole che disciplinano i diritti e i doveri degli Stati neutrali nei confronti delle parti di un conflitto armato internazionale; si tratta inoltre di principi giuridici generali come il «sostegno militare» o i «beni di rilevanza bellica», che tuttavia ammettono un ampio margine di interpretazione;
- lo sviluppo del diritto consuetudinario internazionale sulla neutralità è opera di un ridotto numero di Stati e in termini di contenuti è limitato a concrete decisioni pratiche ad hoc; manca dunque uno sviluppo complessivo e coerente;
- le basi del diritto della neutralità sancite dai trattati internazionali risalgono a più di 100 anni fa. Già nel 1907 non era stato possibile codificare nelle Convenzioni dell'Aja⁹ tutti i punti rilevanti inerenti alla neutralità. Da allora sono sorte anche nuove problematiche per le quali non esistono regole specifiche. La sfida risiede pertanto nell'applicare le regole in essere ai contesti attuali. A titolo di esempio: vari diritti e doveri riguardano il territorio dello Stato neutrale. Quali sono le implicazioni per le cyberoperazioni che vengono effettuate nello spazio digitale e pertanto sono per loro natura transfrontaliere¹⁰?

⁸ Si vedano anche i commenti della Corte internazionale di giustizia sul diritto della neutralità e la sua applicabilità ai conflitti armati internazionali (*Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires, avis consultatif*, CIJ Recueil 1996, pag. 260).

⁹ Si veda il messaggio del Consiglio federale concernente le Convenzioni dell'Aja del 1907 ([FF 1909 I 1 pag. 40, de/fr](#)): «Neanche la seconda Conferenza dell'Aja ha portato a una codificazione completa del diritto della neutralità, ma si è limitata a risolvere una serie di questioni più o meno controverse in modo da tenere conto degli interessi degli Stati neutrali».

¹⁰ Si veda anche il [documento sulla posizione svizzera circa l'applicazione del diritto internazionale nel ciberspazio, allegato UN GGE Cybersecurity 2019/2021 \(de/fr/en\)](#), della Direzione del diritto internazionale pubblico (2021), Berna; risposta del Consiglio federale del 1° settembre 2021 all'[lp. 21.3614 La politica di neutralità svizzera è pronta ad affrontare una cyberguerra? \(31.5.2021, Müller Damian\)](#).

Da un lato, questo margine d'interpretazione implica le consuete sfide che presenta l'applicazione di una regola al singolo caso. L'espressione «beni di rilevanza bellica» può per esempio assumere significati molto diversi a seconda del contesto in cui si svolge un conflitto. Per determinare cosa siano i «beni di rilevanza bellica» è necessario avere una conoscenza approfondita delle esigenze delle parti in conflitto. Dall'altro, il margine d'interpretazione è considerevole perché le poche regole vengono applicate in contesti molto diversi ed esclusivamente da un numero circoscritto di Stati neutrali e belligeranti. L'applicazione giuridica è dunque limitata e la giurisprudenza lo è ancora di più. Vi è quindi un notevole margine di interpretazione e discrezionalità nell'applicazione del diritto della neutralità a circostanze specifiche.

Lo sviluppo più basilare del diritto internazionale dalla stipula delle Convenzioni dell'Aja è l'introduzione del divieto dell'uso della forza e del sistema di sicurezza collettiva nello Statuto delle Nazioni Unite. Quando furono concluse le Convenzioni dell'Aja nel 1907, ai sensi del diritto internazionale la guerra era considerata un mezzo lecito degli Stati per far valere i loro interessi. La messa al bando della guerra seguì solo nel 1928, con il cosiddetto patto Briand-Kellogg, e nel 1945 nello Statuto delle Nazioni Unite fu sancito il divieto di fare ricorso all'uso della forza. Il rapporto tra neutralità e divieto dell'uso della forza è complesso. Dal 1945 ci si chiede se, in caso di violazione del divieto di ricorrere alla forza, si possa ancora applicare il diritto della neutralità o se la sua applicazione debba essere modificata. Oggi vige la seguente prassi:

- se il Consiglio di sicurezza dell'ONU stabilisce che sussiste una minaccia, una rottura della pace o un atto di aggressione, secondo la prassi degli Stati e la dottrina del diritto internazionale, il diritto della neutralità non trova applicazione¹¹. In questo caso, il diritto alla neutralità è sospeso in virtù della decisione del Consiglio di sicurezza. Non vi è quindi neutralità verso azioni militari intraprese dagli Stati membri dell'ONU per attuare decisioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Questo principio rispecchia l'attuale prassi della Svizzera.
- In assenza invece di una decisione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, continua ad applicarsi il diritto della neutralità secondo le regole attualmente in vigore¹². In questo caso manca una decisione vincolante su quale Stato, in quanto aggressore, abbia violato il divieto dell'uso della forza e quale Stato, in quanto vittima, possa appellarsi al diritto dell'autotutela previsto dallo Statuto delle Nazioni Unite. Spesso entrambe le parti rivendicano il diritto all'autotutela. Senza una decisione del Consiglio di sicurezza, il più delle volte non vi è consenso tra gli Stati su chi sia l'aggressore e chi la vittima. In questi casi la neutralità rimane applicabile.

Politica di neutralità

La definizione della politica di neutralità sottostà al potere discrezionale dello Stato neutrale. Nel corso del tempo il suo contenuto e il suo ruolo sono soggetti a cambiamenti. Essa dipende anche da come sia intesa la neutralità: puro strumento della politica estera e di sicurezza o principio guida ad ampio spettro della politica estera basato sul principio di imparzialità.

¹¹ Sulla posizione della Svizzera al riguardo si veda anche il cap. 4.2 Rapporto sulla neutralità del 1993.

¹² La rilevanza globale che il diritto della neutralità riveste tuttora al di fuori delle decisioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU è stata confermata anche dalla Commissione del diritto internazionale dell'ONU nei [Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties](#) del 2011 (si rinvia segnatamente all'art. 17 e al relativo commento ufficiale). Anche la Corte internazionale di giustizia (CIG) lo ha stabilito nel 1999 nel suo parere sulla liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*), 1996, Rapporto CIG 66, paragrafi 88 e seg. Si veda per la dottrina del diritto internazionale anche [Bothe, Michael \(2015\): *Neutrality, Concept and General Rules*. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford, n. marg. 9: *The Law of Neutrality*. In: Clapham, Andrew/Gaeta, Paola \(ed.\): *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 248-270, pag. 262. Vari Stati che conducono operazioni militari in tutto il mondo in veste di parti in conflitto si occupano inoltre in modo approfondito del diritto della neutralità nel quadro dei cosiddetti Law of War Manuals. Si rinvia per esempio al manuale pubblicato dagli Stati Uniti nel 2015 \(\[Department of Defense of the United States of America \\[2015\\]: *Law of War Manual*. Washington, D.C., pag. 929-994\]\(#\)\). Anche in questo caso il diritto della neutralità è considerato in linea di principio applicabile al di fuori delle decisioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Riguardo alla prassi dei tribunali nazionali si veda, per esempio nel contesto della guerra in Iraq del 2003, la sentenza della Corte suprema irlandese \(*Horgan v. An Taoiseach & Ors* \[2003\] IEHC 64\) nonché la sentenza del Tribunale amministrativo federale tedesco \(\[BVerwG, sentenza del 21 giugno 2005 – 2 WD 12.04\]\(#\)\).](#)

In passato – soprattutto all’inizio della guerra fredda – la politica di neutralità era considerata sinonimo di politica estera della Svizzera. L’intero spettro tematico della politica estera, per esempio la politica commerciale, la politica finanziaria o la partecipazione agli organismi multilaterali, veniva farcito da una narrazione dettata dalla logica della neutralità e la neutralità veniva elevata a dottrina di Stato. Quest’approccio è cambiato progressivamente dopo il 1960 e l’importanza della politica di neutralità è andata scemando. Ora rappresenta uno dei vari strumenti per la promozione degli interessi e dei valori della Svizzera.

Oggi la Svizzera pratica una politica di neutralità «che determina il suo comportamento nelle circostanze che non sono definite dal diritto della neutralità ma sulle quali, nondimeno, la neutralità esercita indirettamente un’influenza»¹³. In tale contesto il Consiglio federale ha specificato che la politica di neutralità comprende l’insieme dei provvedimenti che garantiscono l’efficacia e la credibilità della neutralità stessa; questo per convincere gli altri Stati che in caso di conflitti futuri la Svizzera si comporterà in modo neutrale e verrà rispettata tale posizione¹⁴.

Per uno Stato permanentemente neutrale come la Svizzera, la politica di neutralità è un complemento indispensabile al diritto della neutralità. Questo perché, da una parte, il diritto della neutralità, la cui ultima codificazione risale al 1907, non fornisce risposte a tutte le domande in materia di neutralità che sorgono nelle attuali relazioni internazionali. Ne sono un esempio le sanzioni economiche della Svizzera nei confronti della Russia nel quadro della guerra in Ucraina, che non erano né imposte né vietate dal diritto della neutralità. Un ulteriore esempio è dato dalla gestione dei conflitti interni, per esempio quello siriano, che hanno un forte impatto a livello internazionale e richiedono un posizionamento degli Stati neutrali. Solo l’elemento plasmante della politica di neutralità consente di affrontare questioni che sono legate alla neutralità ma non rientrano nel campo d’applicazione del diritto della neutralità. D’altro canto, la neutralità è utile alla Svizzera solo ove sia riconosciuta da altri Stati e rispettata in caso di guerra. In caso contrario, questo statuto resta lettera morta. Il rispetto e la garanzia di questo statuto richiedono l’adozione di provvedimenti politici integrativi.

In tale contesto, la politica di neutralità mira innanzitutto a ribadire agli altri Stati che in caso di conflitto armato internazionale la Svizzera si atterrà al diritto della neutralità. A tal fine, in tempo di pace non devono essere creati vincoli che potrebbero compromettere il rispetto del diritto della neutralità in caso di guerra. Questo aspetto riguarda la definizione delle politiche in materia di cooperazione militare e diritti di transito. In secondo luogo, in termini di politica di neutralità possono risultare rilevanti anche ambiti che non sono disciplinati dal diritto della neutralità, ma hanno comunque un nesso con la neutralità e fanno sorgere negli altri Stati aspettative nei confronti degli Stati neutrali. Ne sono alcuni esempi i divieti d’entrata, il congelamento di conti, la politica dello Stato ospite per le organizzazioni internazionali, l’esclusione di uno Stato belligerante da un forum multilaterale, la gestione delle visite diplomatiche e l’espulsione di personale diplomatico.

3.3 Strumento per la tutela degli interessi e dei valori della Costituzione federale

Nella storia della Svizzera, la neutralità ha contribuito in modo sostanziale a salvaguardare gli interessi e i valori sanciti dalla Costituzione federale. L’articolo 2 della Costituzione relativo allo scopo menziona tra gli obiettivi della Confederazione la tutela della libertà e dei diritti del Popolo, la salvaguardia dell’indipendenza e della sicurezza del Paese, la promozione della comune prosperità e della coesione interna nonché l’impegno a favore di un ordine internazionale giusto e pacifico.

¹³ [FF 1994 I 130 pag. 189](#)

¹⁴ [Allegato «Neutralità» al Rapporto sulla politica estera 2007 \(FF 2007 5113 pag. 5114\); Candidatura della Svizzera a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza dell’ONU per il biennio 2023-2024 – Rapporto del Consiglio federale del 5 giugno 2015 in adempimento del postulato 13.3005 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale del 15 gennaio 2013, pag. 19.](#)

Il legislatore svizzero si è opposto consapevolmente all'inserimento della neutralità tra gli obiettivi sanciti dalla Costituzione, perché si tratta di uno strumento e non di uno scopo in sé. La neutralità richiede flessibilità per potersi adeguare ai tempi. Di conseguenza, sulla neutralità la Costituzione federale vigente prevede unicamente che il Consiglio federale e l'Assemblea federale possano adottare provvedimenti «a tutela della neutralità della Svizzera» (art. 173 cpv. 1 lett. a e art. 185 cpv. 1 Cost.).

La neutralità è uno strumento della politica di sicurezza, della politica estera e della politica economica. Salvaguarda quindi i valori e gli interessi che hanno una dimensione politica in questi tre ambiti. La politica estera influisce però sempre anche sulla politica interna, a maggior ragione se la questione ha una forte valenza identitaria, come è il caso della neutralità per la Svizzera. Anche la dimensione della politica interna va quindi considerata un interesse che riveste un'importanza decisiva nell'applicazione della neutralità.

La neutralità contribuisce a realizzare i valori e gli interessi descritti qui di seguito.

- **Indipendenza e sicurezza (art. 2 cpv. 1 Cost.)**

Indipendenza e sicurezza sono menzionate congiuntamente nell'articolo 2 capoverso 1 della Costituzione. La Svizzera ha stretti legami politici, economici e culturali con il resto del mondo. Questa forte interconnessione fa sì che una totale indipendenza, intesa come autarchia, non sia più possibile. Nel contesto odierno, per un Paese essere indipendente significa impostare i rapporti con altri attori in modo da garantirsi la massima autonomia decisionale possibile. Garantire l'indipendenza e la sicurezza della Svizzera rientra anche tra le funzioni di difesa nazionale e quindi tra i compiti dell'Esercito svizzero descritti all'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione.

- **Comune prosperità (art. 2 cpv. 2 Cost.)**

La comune prosperità viene assicurata in particolare promuovendo una crescita economica sostenibile. Questa può essere raggiunta tramite una piazza economica, finanziaria e commerciale forte e stabile e un ordinamento internazionale appropriato. In un'ottica di neutralità, può essere fatta la distinzione tra interessi a breve termine e interessi a lungo termine. L'auspicio di intrattenere il più a lungo possibile liberi scambi commerciali con tutti i partner, e dunque anche con Paesi belligeranti, rappresenta un interesse a breve termine che può risultare in contrasto con l'interesse a lungo termine di contare su un ordine internazionale fondato su precise regole, da salvaguardare per esempio tramite sanzioni. La prosperità del Paese rientra tra i principi guida della politica estera sanciti dall'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione e viene promossa anche attraverso l'impegno a favore degli interessi dell'economia svizzera all'estero (art. 101 Cost.) e con misure volte ad assicurare l'approvvigionamento del Paese (art. 102 Cost.).

- **Coesione interna del Paese (art. 2 cpv. 2 Cost.)**

Seppure non sia più necessaria come nel XIX secolo quale collante di uno Stato federale eterogeneo, la neutralità resta per la Svizzera un importante tratto identitario.

- **Ordine internazionale giusto e pacifico (art. 2 cpv. 4 Cost.)**

La Svizzera si adopera per un ordine internazionale giusto e pacifico nel quale le politiche egemoniche trovino meno spazio possibile. La Confederazione può favorire il mantenimento di questo ordine con diverse misure, per esempio partecipando a sanzioni, offrendo i propri buoni uffici e adottando provvedimenti per la promozione della pace. Questo impegno a favore della pace rientra tra i principi della politica estera (art. 54 cpv. 2 Cost.) e rappresenta, insieme alla difesa nazionale, uno dei compiti fondamentali dell'Esercito svizzero (art. 58 cpv. 2 Cost.).

I valori e gli interessi citati sono in parte divergenti tra loro. In un mondo globalizzato è per esempio possibile che l'indipendenza sia in contrasto con la sicurezza nazionale. È pertanto necessaria un'attenta ponderazione che tenga conto delle circostanze.

3.4 Paesi neutrali nel confronto internazionale

Anche altri Stati, oltre alla Svizzera, hanno fatto la scelta di essere neutrali. Ognuno definisce autonomamente il proprio concetto di neutralità e ne risultano approcci estremamente differenziati. Vi sono Stati che hanno optato per una neutralità permanente (Austria, Irlanda e Costa Rica) e altri che vi ricorrono caso per caso (p. es. l'India in relazione al conflitto ucraino). Particolarmente importanti per la Svizzera risultano essere le pratiche di Austria, Irlanda, Svezia e Finlandia, in quanto Stati europei. Già da lungo tempo la Finlandia e la Svezia non si dichiarano più Paesi neutrali, bensì «non allineati». Con il processo di adesione avviato il 29 giugno 2022 questi due Stati diventeranno membri della NATO e abbandoneranno il loro statuto di Paesi non allineati¹⁵.

Solo la Svizzera e l'Austria sono riconosciute come Stati permanentemente neutrali ai sensi del diritto internazionale e si sono impegnate a rispettare il diritto della neutralità. Vi sono poi Stati che si dichiarano neutrali unicamente dal punto di vista politico.

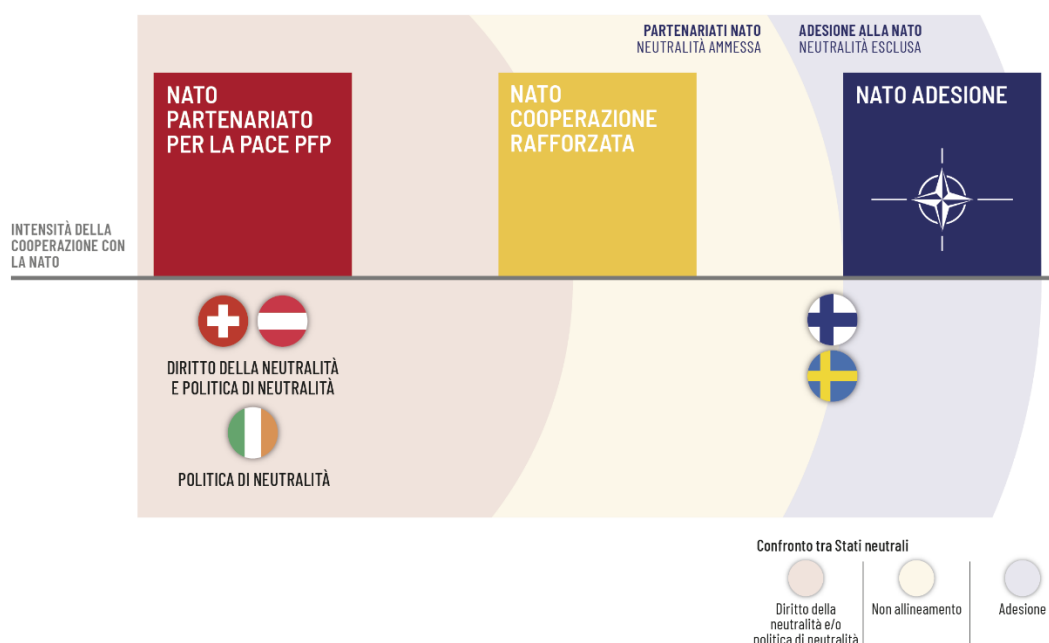


Grafico 2: Neutralità, non allineamento e cooperazione con la NATO (fonte: DFAE)

Neutralità e non allineamento: gli Stati neutrali sono sempre militarmente non allineati. Di converso, però, non tutti gli Stati non allineati sono anche neutrali. Definendosi «non allineati», gli Stati in questione indicano di non aderire ad alcuna alleanza militare. Questo particolare statuto è nato nel corso della guerra fredda dall'esigenza di diversi Stati di esprimere la loro non appartenenza a uno dei due blocchi (guidati da Stati Uniti e Unione sovietica), senza tuttavia dichiararsi formalmente neutrali. Il gruppo di Stati più noto con questo statuto è il Movimento dei Paesi non allineati (NAM, Non-Aligned Movement), costituitosi appunto in piena guerra fredda¹⁶. Gli Stati NAM, come India, Sudafrica ed Emirati arabi uniti, svolgono oggi nel quadro dell'ONU un ruolo importante nelle discussioni in materia di politica di sicurezza.

¹⁵ Altri Stati neutrali sono il Liechtenstein, Malta, la Moldavia, San Marino, il Turkmenistan e il Vaticano. Gli Stati possono anche decidere caso per caso se adottare una posizione neutrale.

¹⁶ Spring, Alexander (2014): *The international law concept of neutrality in the 21st century*. In: Dike Law Books. Zurigo: Dike, pag. 48.

Neutralità e appartenenza all'UE: in linea di principio, un Paese ha la possibilità di rimanere neutrale anche in caso di adesione all'UE¹⁷. Tale statuto pone tuttavia alcune questioni, in particolare per quanto riguarda la partecipazione alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Questa include anche la definizione graduale di una politica di difesa comune. Nel quadro della PESC, le decisioni vengono prese di norma all'unanimità. Tutti gli Stati membri hanno pertanto la possibilità di scegliere la via di un'«astensione costruttiva». In altri termini, il Paese astenutosi non è obbligato ad attuare la decisione in questione, ma accetta che questa sia vincolante per tutti gli altri Stati e rinuncia a qualsiasi azione che potrebbe impedirne l'attuazione da parte loro. Non bisogna inoltre dimenticare la clausola di difesa reciproca¹⁸ inserita nei trattati costitutivi dell'UE e completata dalla clausola di solidarietà¹⁹. Di per sé, questa non è in contrasto con la posizione neutrale di Stati membri dell'UE, dato che il sostegno in caso di attacco non deve necessariamente essere di tipo militare.

Neutralità e NATO: in base all'articolo 5 del Trattato NATO, un attacco armato contro uno o più Stati membri costituisce un attacco contro tutti i membri dell'Alleanza. Ne risulta quindi un dovere di assistenza reciproca cogente per tutti gli Stati membri, non conciliabile con la neutralità. Neutralità e adesione alla NATO si escludono quindi a vicenda. Tutti gli Stati neutrali di cui si parla nel presente capitolo hanno comunque un interesse di politica di sicurezza più o meno marcato a collaborare con la NATO. Il canale principale di questa cooperazione è il Partenariato per la pace (PfP), cui la Svizzera ha aderito nel 1996. Nei suoi partenariati la NATO ha sempre cercato una cooperazione su misura con i singoli Stati. Di recente si è orientata ancora di più verso la definizione di programmi di cooperazione individuali, basati sugli interessi e le possibilità del rispettivo Stato partner, pur continuando a portare avanti i precedenti formati di cooperazione come il PfP.

Paesi permanentemente neutrali

Austria

Seguendo l'esempio della Svizzera, l'Austria ha dichiarato la propria neutralità permanente nel 1955. La dichiarazione ha preso forma nel quadro dei negoziati per il ritiro delle potenze occupanti. La neutralità austriaca è sancita da una legge costituzionale e riconosciuta dal diritto internazionale. Nel trattato di adesione all'UE, l'Austria si è impegnata a partecipare attivamente e appieno alla PESC. Nella pratica ne consegue che il diritto della neutralità non trova applicazione nelle decisioni in materia di PESC. Riguardo per esempio alla fornitura di armi all'Ucraina, l'Austria ha però optato per un'astensione costruttiva, in modo da non essere costretta a dare attuazione alla decisione. Anche l'Austria partecipa al PfP.

Irlanda

La neutralità irlandese è motivata dall'esigenza di indipendenza dal Regno Unito. L'Irlanda ha adottato una neutralità armata, che esclude l'adesione a un'alleanza militare. L'impiego di truppe irlandesi all'estero, per esempio nel quadro di missioni di pace dell'ONU, può avvenire solo in presenza di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU. A differenza di quella austriaca e di quella svizzera, la neutralità irlandese non è sancita né dal diritto consuetudinario internazionale né dalla legislazione nazionale. All'atto dell'adesione all'UE, l'Irlanda non ha rinunciato alla propria neutralità. Il Trattato di Lisbona offre all'Irlanda garanzie per il mantenimento della sua tradizionale politica di neutralità armata²⁰.

Costa Rica

Nel 1983 l'allora presidente Luis Alberto Monge ha proclamato la neutralità permanente, attiva e non armata del Costa Rica. Per neutralità attiva si intende l'impiego di soluzioni pacifiche nonché il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. A differenza della Svizzera, il Costa Rica ha optato per una

¹⁷ Per la Svizzera si veda il Rapporto 93. La Finlandia è giunta tuttavia alla conclusione che l'appartenenza all'UE non è conciliabile con la politica di neutralità.

¹⁸ Art. 42 par. 7 del [Trattato UE](#): «Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri».

¹⁹ Art. 222 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

²⁰ Art. 42 par. 7 del [Trattato UE](#).

neutralità non armata. Secondo le autorità costaricane, un Paese neutrale è protetto dagli attacchi di altri Stati proprio perché privo di esercito. Per il Costa Rica questa è la maniera più efficace di perseguire la pace.

Stati non allineati e che optano per la neutralità caso per caso

Finlandia e Svezia

All'inizio della guerra fredda, la Finlandia, per ragioni geopolitiche, si è dichiarata politicamente neutrale, senza tuttavia voler adottare lo statuto di Paese neutrale ai sensi del diritto internazionale. Anche la Svezia ha portato avanti, fin dal XIX secolo, una politica di neutralità, avendo in precedenza fatto pessime esperienze con la sua politica di grande potenza. Dopo la fine della guerra fredda, entrambi gli Stati hanno aderito all'UE e in seguito, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, da Stati neutrali sono diventati Stati non allineati. La Finlandia è giunta alla conclusione che l'appartenenza all'UE non è conciliabile con la neutralità²¹. Anche la Svezia ha rinunciato progressivamente al proprio statuto di Paese neutrale. L'abbandono definitivo è avvenuto nel 2009 con la decisione di rafforzare le capacità di difesa dei Paesi nordici tramite una nuova struttura denominata Nordic Defence Cooperation. Il non allineamento di Svezia e Finlandia riguardava principalmente la non appartenenza alla NATO.

India

L'India è l'esempio di un Paese che, da lunga data (fin dalla sua indipendenza), segue una tradizione di non allineamento. Questa varia fortemente a seconda delle esigenze interne e dei rapporti di forza internazionali. Si tratta di un posizionamento politico non legato al diritto della neutralità. Nel contesto della guerra in Ucraina, per esempio, l'India si è dichiarata neutrale per prendere le distanze dalla Russia, pur senza criticarne espressamente l'operato o adottare sanzioni. Alcuni osservatori hanno definito questo tipo di approccio come «neutralità strategica». L'India intende essere «multi-allineata» e, in veste di forza equilibrante, persegue una forte «autonomia strategica». In tal modo, cerca di individuare una via di mezzo tra Stati Uniti, Russia e Cina oltre che un *modus vivendi* con la NATO.

Conclusioni intermedie

L'Austria è il Paese che più si avvicina alla Svizzera in materia di neutralità. Sussistono però anche in questo caso differenze per quanto riguarda la capacità di difesa, l'appartenenza all'UE e il valore attribuito dalla popolazione alla neutralità. Il confronto con la Finlandia e la Svezia mostra che entrambi questi Paesi intrattengono da anni una stretta relazione con la NATO e che dunque il passo dell'adesione non giunge affatto inatteso. L'ingresso dei due Paesi scandinavi nell'Alleanza atlantica modificherà l'importanza del PfP. In futuro la cooperazione della NATO con i Paesi partner sarà ancora più personalizzata e flessibile, a seconda dei loro interessi e delle loro possibilità. Con l'Irlanda e il Costa Rica, la Svizzera condivide principalmente lo statuto di neutralità permanente.

4 Evoluzione storica della neutralità svizzera

La neutralità non è mai stata né è un concetto immutabile. Il suo contenuto è definito dal contesto storico in cui si inserisce. Questa riflessione vale sia per il diritto della neutralità che per la politica di neutralità. Il Consiglio federale presenta periodicamente rapporti sulla neutralità adeguati ai tempi. L'ultimo rapporto completo risale al 1993, ma anche prima di tale data la Svizzera aveva rivisto di tanto in tanto il suo concetto di neutralità in funzione delle realtà internazionali e degli interessi svizzeri.

²¹ L'adesione all'UE non comporta tuttavia necessariamente l'abbandono della neutralità. Austria, Irlanda e Malta hanno mantenuto il proprio statuto di Paesi neutrali, riconoscendo però che in veste di Stati membri dell'UE sono tenuti a sostenere le decisioni in materia di PESC.

4.1 Uno sguardo al passato

Sebbene la neutralità non sia stata inventata dalla Svizzera, negli ultimi quattro secoli essa ha contribuito in modo significativo al suo sviluppo. La prima dichiarazione ufficiale di neutralità della Dieta federale risale al 1674, anno in cui la Francia invade la Franca Contea. Sin dalla guerra dei Trent'anni la Confederazione sceglie di non intervenire in caso di conflitti, scelta dettata soprattutto dalla sua posizione geopolitica esposta tra le grandi potenze di Francia e Austria e dalla difficoltà di definire una politica estera comune a causa della struttura federale della Confederazione e delle tensioni religiose e politiche interne. Il concetto di neutralità di quell'epoca, in cui non esisteva ancora un diritto della neutralità, diverge fortemente da quello odierno: i Cantoni fornivano mercenari alle potenze straniere e ne consentivano il reclutamento sul proprio territorio.

L'invasione della Svizzera da parte delle truppe francesi nell'anno 1798 segna la fine della vecchia Confederazione e della neutralità praticata fino ad allora. Di fatto la Svizzera perde la sua indipendenza e diventa uno Stato satellite della Francia. Come tale, la sua politica estera è allineata a quella francese. Pur riconoscendo formalmente la neutralità della Svizzera, la Francia decide come gestire questa neutralità.

La nascita della neutralità permanente risale al 13 novembre 1813, quando la Dieta federale si affranca dal protettorato francese e dichiara la sua indipendenza e la sua neutralità. Dopo l'abdicazione di Napoleone, nel Congresso di Vienna del 1815 le potenze europee riconoscono che la neutralità svizzera è nell'interesse europeo e nel successivo Trattato di Parigi la neutralità perpetua viene riconosciuta per la prima volta anche a livello di diritto internazionale. Le grandi potenze dichiarano che «la neutralità e l'inviolabilità della Svizzera e la sua indipendenza da qualsiasi influenza straniera sono nell'interesse politico di tutta l'Europa».

A livello interno, la neutralità viene ribadita nell'anno 1848 con la fondazione dello Stato federale. Nella redazione della prima Costituzione federale, è tuttavia intenzionalmente che la neutralità non viene inserita nella sezione concernente gli scopi della Confederazione, bensì solo nelle disposizioni relative alle competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale.

All'inizio del XX secolo la neutralità registra un ulteriore importante sviluppo con la Conferenza di pace dell'Aja del 1907. Per la prima volta il diritto della neutralità viene codificato in due convenzioni relative alla neutralità marittima e terrestre, che a tutt'oggi rappresentano la più importante fonte giuridica scritta in materia di neutralità.

Solo pochi anni dopo, la Prima guerra mondiale mette a dura prova l'unità e la neutralità della Svizzera. Circondata da Stati belligeranti, la Svizzera resta neutrale, riuscendo a non farsi coinvolgere nella guerra e a mantenere la coesione interna, nonostante questa fosse messa a repentaglio da tensioni linguistico-regionali e confessionali.

La catastrofe della Prima guerra mondiale porta alla fondazione della Società delle Nazioni (SdN), alla quale la Svizzera aderisce nel 1920 per decisione del Popolo. Con la dichiarazione di adesione di Londra del 13 febbraio 1920 la Svizzera ottiene un ulteriore riconoscimento internazionale della sua neutralità permanente e un esonero dalla partecipazione alle sanzioni militari decise dalla SdN, ma non da quelle economiche²². Nasce così un nuovo concetto di neutralità: la neutralità differenziata. Questa neutralità prevede un maggiore impegno a livello internazionale e in particolare l'adozione di sanzioni economiche. Nel 1935, per la prima volta, la Svizzera adotta (anche se solo parzialmente) le sanzioni imposte dalla SdN all'Italia a seguito dell'aggressione all'Abissinia/Etiopia.

²² Si veda dodis.ch/1721.

La SdN non è tuttavia in grado di far fronte alle crescenti tensioni internazionali e perde gradualmente efficacia. In tale contesto, con il consenso del Consiglio della SdN, nel 1938 la Svizzera decide di passare alla neutralità integrale²³. Questo cambiamento implica una riduzione al minimo dell'impegno della Svizzera nel quadro della SdN e la rinuncia all'adozione di sanzioni. La neutralità integrale detta il comportamento della Svizzera nella Seconda guerra mondiale. Il periodo successivo al 1938 è tuttavia caratterizzato anche da numerose violazioni della neutralità, commesse sia dalle parti belligeranti che dalla stessa Svizzera, che è costretta a un costante esercizio di equilibrismo per salvaguardare l'integrità del suo territorio e la sua indipendenza.

Dopo la Seconda guerra mondiale la Svizzera resta fedele alla neutralità integrale, che viene praticamente equiparata a una dottrina di Stato. Benché sotto il profilo ideologico ed economico la Svizzera sia saldamente ancorata nel blocco occidentale, evita di partecipare a istituzioni politiche o militari multilaterali. In tale ottica interpreta anche in modo estensivo gli effetti preventivi del diritto della neutralità per lo Stato neutrale permanente²⁴. Inizialmente non aderisce all'ONU e mantiene le distanze dal processo di unificazione europea. Interviene comunque in determinati ambiti e dal 1953 partecipa, per esempio, alla missione di sorveglianza dell'armistizio in Corea in veste di Stato neutrale occidentale²⁵. Si trova anche a fare alcune concessioni: nel 1951 cede per esempio alle pressioni per lo più statunitensi e accetta di partecipare segretamente alla politica di embargo contro gli Stati comunisti (embargo CoCom)²⁶.

Dal 1960 il Consiglio federale inizia ad allontanarsi progressivamente da questo concetto di neutralità esteso. La Svizzera aderisce al Consiglio d'Europa nel 1963. Dagli anni Settanta la Svizzera s'impegna in seno alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (dal 1995: OSCE). In tale ambito, insieme ad altri Stati neutrali riesce a iscrivere la neutralità come elemento legittimo della sicurezza europea nell'Atto finale di Helsinki del 1975²⁷. Il documento riconosce il «diritto alla neutralità» degli Stati partecipanti. Dalla fine degli anni Settanta il Consiglio federale inizia a perseguire anche l'obiettivo dell'adesione all'ONU. Nella prima votazione popolare del 1986 il Popolo respinge²⁸ l'adesione, poi approvata²⁹ nella seconda votazione popolare del 2002.

4.2 Rapporto sulla neutralità del 1993

Nel 1989 la caduta del muro di Berlino modifica radicalmente il mondo ponendo fine alla guerra fredda. L'anno successivo il Consiglio di sicurezza dell'ONU adotta inoltre sanzioni contro l'Iraq in risposta all'attacco al Kuwait. Benché in tale momento la Svizzera non sia membro dell'ONU, per la prima volta il Consiglio federale decide di adottare le sanzioni non militari imposte dalle Nazioni Unite³⁰. Queste svolte nella politica estera e interna comportano, analogamente a quanto avviene oggi, una necessità di chiarimenti. Il Consiglio federale redige pertanto il Rapporto 93, pubblicato sotto forma di annesso al rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta, che a tutt'oggi rappresenta il fondamento del concetto di neutralità della Svizzera.

Nel citato rapporto il Consiglio federale si dice convinto che «nell'attuale fase di transizione e d'incertezza la neutralità costituisca ancora uno strumento efficace della politica estera e di sicurezza della Svizzera, utile inoltre alla tutela dei nostri interessi nazionali»³¹. Giudica pertanto importante che

²³ Si veda il compendio [dodis.ch/C1660](https://www.dodis.ch/C1660).

²⁴ Si rinvia per esempio alle linee direttrici del Dipartimento politico del 1954 ([cosiddetta dottrina Bindschedler](https://www.dodis.ch/C1660)) e all'interpretazione estensiva degli effetti preventivi del diritto della neutralità in esse prevista.

²⁵ In merito alla partecipazione della Svizzera alla Commissione di supervisione delle nazioni neutrali sull'armistizio in Corea (NNSC), cfr. [dodis.ch/T2067](https://www.dodis.ch/T2067).

²⁶ Sul cosiddetto accordo Hotz-Linder del 1951 e sulla sua applicazione si veda [dodis.ch/T1803](https://www.dodis.ch/T1803).

²⁷ Si vedano [dodis.ch/58821](https://www.dodis.ch/58821) e il compendio [dodis.ch/C1588](https://www.dodis.ch/C1588).

²⁸ Si veda [dodis.ch/T1772](https://www.dodis.ch/T1772).

²⁹ Si veda [dodis.ch/T1773](https://www.dodis.ch/T1773).

³⁰ Si vedano [dodis.ch/54497](https://www.dodis.ch/54497) e il compendio tematico [dodis.ch/T1674](https://www.dodis.ch/T1674).

³¹ [FF 1994 I 130](https://www.dodis.ch/1994) pag. 184

anche in futuro la politica della neutralità venga configurata in modo da continuare a «distinguersi per la costanza e l'attendibilità che le hanno valso in passato il rispetto internazionale»³².

Il Rapporto 93 definisce gli elementi chiave seguenti.

- **Nelle misure deliberate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU la neutralità non è applicabile:** in virtù della dottrina del diritto internazionale e della prassi degli Stati, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che la neutralità non trova applicazione laddove il Consiglio di sicurezza dell'ONU deliberi misure coercitive militari o economiche dirette contro uno Stato. In tale aspetto tiene pertanto conto dello sviluppo del diritto consuetudinario internazionale, secondo il quale le misure coercitive dell'ONU non sono una guerra rilevante dal profilo del diritto della neutralità, ma provvedimenti legali per imporre il rispetto di decisioni adottate della comunità degli Stati³³. Nelle misure coercitive dell'ONU la Svizzera non è pertanto vincolata agli obblighi derivanti dal diritto della neutralità e la sua libertà d'azione non è limitata giuridicamente³⁴.
- **Ripresa autonoma di misure coercitive non militari dell'ONU. Possibilità anche di partecipare a misure militari dell'ONU:** il Consiglio federale riconosce inoltre che la Svizzera trae notevole vantaggio da un sistema di sicurezza dell'ONU ben funzionante e dall'istituzione di un ordinamento pacifico basato sul diritto internazionale e sul divieto del ricorso alla violenza. Le misure coercitive che l'ONU adotta per far rispettare questi valori sono pertanto nell'interesse della Svizzera. Alla luce dello spirito e dello scopo delle sanzioni, il rapporto sottolinea che uno stare in disparte della Svizzera potrebbe essere interpretato come «segno di favoreggiamento dello Stato cui sono state inflitte sanzioni».³⁵ Per questo motivo, continua il rapporto, la Svizzera esprime la volontà di sostenere l'ONU e, anche in veste di Stato non membro dell'organizzazione, di partecipare in modo autonomo alle misure coercitive non militari e soprattutto economiche. Il sostegno della Svizzera alle misure coercitive militari dell'ONU, per esempio attraverso la concessione di diritti di sorvolo, deve essere deciso caso per caso e sulla base di una ponderazione degli interessi in gioco.
- **Sanzioni al di fuori delle Nazioni Unite:** il Consiglio federale sottolinea inoltre che anche le sanzioni economiche decise al di fuori delle Nazioni Unite possono essere al servizio della pace e dell'ordine internazionale e che pertanto è disposto a partecipare a tali misure. In quest'ottica, il Consiglio federale decide caso per caso, dopo un'oculata ponderazione delle circostanze³⁶.
- **La neutralità non è un ostacolo all'adesione all'UE:** nel 1993 il Consiglio federale giunge alla conclusione che da un punto di vista giuridico l'adesione della Svizzera all'UE è compatibile con il mantenimento della neutralità, poiché l'adesione non comporta obblighi cogenti di assistenza. Per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune dell'UE, sottolinea però che essa si trova ancora in una fase iniziale. Il Consiglio federale afferma allora che se l'UE dovesse dotarsi di una struttura di difesa solida e permanente, la Svizzera dovrebbe essere pronta a rimettere fundamentalmente in questione la propria neutralità, qualora volesse parteciparvi.
- **Buoni uffici:** nel rapporto il Consiglio federale sottolinea che, oltre alla funzione piuttosto passiva della neutralità, la Svizzera fornisce anche un contributo attivo alla pace, che

³² [FF 1994 I 130 pag. 185](#)

³³ Ancora nel 1981 la valutazione sullo stato del diritto internazionale in tale punto è diversa (cfr. messaggio del 21 dicembre 1981 concernente l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) [[FF 1982 I 441 pag. 488-491](#)]).

³⁴ [FF 1994 I 130 pag. 205](#)

³⁵ [FF 1994 I 130 pag. 204](#)

³⁶ [FF 1994 I 130 pag. 217 e seg.](#)

conferisce «nel contempo alla neutralità una certa funzione universale»³⁷. La richiesta di buoni uffici alla Svizzera è tuttavia andata diminuendo, soprattutto a seguito del rafforzamento delle organizzazioni internazionali. Il Consiglio federale ritiene pertanto necessario provvedere a sviluppare e ampliare l'offerta della Svizzera per garantire un contributo alla causa della pace.

- **Cooperazione e partecipazione:** in via complementare alla neutralità, un comportamento «all'insegna della solidarietà globale e della cooperazione e partecipazione regionale e mondiale» è la migliore strategia per tutelare gli interessi della Svizzera. Appare pertanto opportuno rivedere la posizione restrittiva, nel senso di una maggiore cooperazione con altri Stati.

Il concetto di neutralità del 1993 ha guidato la successiva prassi del Consiglio federale, per esempio le decisioni in favore della partecipazione al programma NATO «Partenariato per la pace» e della partecipazione alla missione di pace internazionale in Kosovo.

Lavori successivi

Il Consiglio federale ha sviluppato ulteriormente i punti fondamentali del rapporto del 1993 nel quadro di successivi lavori.

- **Il rapporto del 2000**³⁸ **sulla neutralità della Svizzera nel conflitto nel Kosovo** sottolinea che il Consiglio federale si è basato sul Rapporto 93 nel prendere le sue decisioni in materia di sanzioni o sorvoli, decisioni che però non sono apparse coerenti. Giunge pertanto alla conclusione che il concetto di neutralità non è stato comunicato in misura sufficiente.
- **Il messaggio del 2000**³⁹ **concernente la legge sugli embarghi** si basa sul Rapporto 93. Con riferimento alla neutralità, il testo giunge alla conclusione che in linea di principio le sanzioni sono compatibili con la neutralità.
- **Il rapporto del 2005**⁴⁰ **sulla politica della neutralità nel conflitto in Iraq** sottolinea che la neutralità permanente ha dato buona prova quale principio fondamentale della politica estera e di sicurezza della Svizzera e pertanto non vi è necessità di ridefinire la neutralità svizzera.
- **Il rapporto del 2015**⁴¹ **dedicato alla compatibilità della candidatura al Consiglio di sicurezza con la neutralità della Svizzera** giunge alla conclusione che un seggio al Consiglio di sicurezza dell'ONU non comporta alcun obbligo aggiuntivo per la Svizzera, neanche in materia di neutralità. La Svizzera potrebbe pertanto restare fedele alla prassi seguita finora.

4.3 Prassi degli ultimi 30 anni

Negli ultimi 30 anni il Consiglio federale ha applicato la neutralità basandosi sul Rapporto 93 e in funzione della situazione, ovvero alla luce delle circostanze del singolo conflitto. Esaminando il contesto generale e la natura specifica di ogni conflitto, ha adottato decisioni tarate sul singolo caso. I casi che seguono dimostrano che negli ultimi 30 anni il Consiglio federale si è trovato a gestire nuovi tipi di interventi militari, come per esempio l'intervento umanitario in Kosovo o il diritto all'autodifesa preventiva in Iraq.

³⁷ [FF 1994 I 130 pag. 192](#)

³⁸ [Neutralità della Svizzera – aspetti attuali, Rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale del 30 agosto 2000.](#)

³⁹ [FF 2001 1247](#)

⁴⁰ [FF 2005 6211](#)

⁴¹ [Candidatura della Svizzera a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU per il biennio 2023-2024 – Rapporto del Consiglio federale del 5 giugno 2015 in adempimento del postulato 13.3005 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale del 15 gennaio 2013.](#)

Conflitto nel Kosovo, 1998/1999

Tema chiave: «Intervento umanitario»

Dal marzo del 1999, con gli attacchi aerei della NATO contro l'allora Jugoslavia, la Svizzera deve decidere come gestire un cosiddetto «intervento umanitario» in risposta alle gravi violazioni dei diritti umani contro la popolazione del Kosovo e in assenza di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU. In mancanza di un atto di questo organismo, il Consiglio federale decide di applicare la neutralità.

Il Consiglio federale adotta le decisioni chiave seguenti.

- **Per la prima volta nella sua storia, la Svizzera aderisce alle sanzioni dell'UE:** alla luce delle gravi violazioni del diritto internazionale da parte della Jugoslavia e dato che la Svizzera è particolarmente toccata dal conflitto (importante comunità kosovara in Svizzera e possibile flusso di profughi), il Consiglio federale decide di adottare le sanzioni dell'UE contro la Jugoslavia.
- **Nessun embargo sul petrolio nei confronti della Jugoslavia:** il Consiglio federale decide tuttavia di non aderire all'embargo sul petrolio disposto dall'UE contro la Jugoslavia. Per il Consiglio federale il petrolio è un bene di rilevanza bellica, dato che la Jugoslavia non ha risorse petrolifere proprie e la durata della sua capacità bellica dipende in misura diretta dalle importazioni di petrolio. Altrimenti, in virtù del principio della parità di trattamento dovrebbe applicare la stessa misura anche nei confronti degli Stati della NATO. Il Consiglio federale stabilisce tuttavia un obbligo di notifica per impedire l'elusione della sanzione dell'UE sul territorio svizzero.
- **Divieto di sorvolo a scopi militari agli aerei della NATO:** con questo divieto la Svizzera adempie l'obbligo previsto dal diritto della neutralità di non mettere il proprio territorio a disposizione di una delle parti belligeranti.
- **Moderazione nella fornitura di materiale bellico a Stati della NATO:** poiché l'embargo sulle armi contro la Jugoslavia è basato su una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, in questa misura non trova applicazione il principio della parità di trattamento previsto dal diritto della neutralità. Per ragioni dettate dalla politica di neutralità, il Consiglio federale sceglie tuttavia la linea della moderazione nella prassi di autorizzazione delle esportazioni verso i Paesi della NATO e introduce un obbligo di autorizzazione.

Conflitto in Iraq, 2003

Tema chiave: «Diritto all'autodifesa preventiva»

Nel 2003 gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e altri alleati lanciano un intervento militare in Iraq, sostenendo che il Paese possieda armi di distruzione di massa. L'intervento militare viene giustificato da un lato dal «diritto all'autodifesa preventiva» e dall'altro da autorizzazioni indirette contenute in precedenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Il Consiglio federale reputa che non sussista un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU e pertanto ritiene che siano date le condizioni per applicare il diritto della neutralità⁴².

Il Consiglio federale adotta le decisioni chiave seguenti.

- **Divieti di sorvolo:** già prima dell'inizio delle ostilità, nel febbraio del 2003, gli Stati Uniti sottopongono alla Svizzera una richiesta di autorizzazione generale di sorvolo. Alla luce delle chiare intenzioni degli Stati Uniti di prepararsi a un'operazione militare anche in assenza di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, già da questo momento il Consiglio federale

⁴² [FF 2005 6211 pag. 6231](#)

decide di non permettere il sorvolo del territorio svizzero a scopi militari. L'Esecutivo ritiene che questa misura sia necessaria per garantire la credibilità della neutralità della Svizzera. Dopo lo scoppio delle ostilità, il 20 marzo 2003, il Consiglio federale proibisce ai Paesi della coalizione di sorvolare il territorio svizzero se gli aeromobili sono coinvolti nel conflitto in Iraq⁴³.

- **Obbligo di autorizzazione delle esportazioni di materiale bellico:** il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha emesso un embargo sul materiale bellico a destinazione dell'Iraq già prima della guerra. Neanche in questo caso trova pertanto applicazione il principio della parità di trattamento previsto dal diritto della neutralità. Per ragioni di politica di neutralità, il Consiglio federale decide tuttavia di adottare una prassi moderata in materia di autorizzazione delle esportazioni verso gli Stati Uniti e la Gran Bretagna e introduce una procedura di autorizzazione estesa. Data la vicinanza allo Stato della RUAG e delle società da essa controllate, il Consiglio federale richiede loro di certificare per iscritto che il materiale da esportare non verrà utilizzato nel quadro del conflitto in Iraq⁴⁴.

Iran, 2011

Tema chiave: «Mandato in qualità di potenza protettrice»

A partire dal 2006 il Consiglio di sicurezza dell'ONU impone sanzioni contro l'Iran a causa del suo programma nucleare e della conseguente violazione degli obblighi previsti dal diritto internazionale. La Svizzera, in quanto membro dell'ONU, aderisce alle sanzioni. Stati Uniti, Unione Europea, Australia, Giappone, Canada, Nuova Zelanda e Norvegia adottano ulteriori sanzioni. Nell'ottobre del 2010 l'UE dispone una nuova estensione delle misure nei confronti dell'Iran, in occasione della quale il Consiglio federale deve decidere fino a che punto è disposto a sostenere le sanzioni dell'UE in virtù anche di riflessioni fondate sulla politica di neutralità.

Il Consiglio federale adotta la decisione chiave seguente.

- **Adozione solo parziale delle sanzioni dell'UE:** quando nel 2011 gli Stati Uniti e l'Unione europea decidono di adottare ulteriori sanzioni drastiche contro l'Iran non è possibile escludere un conflitto armato internazionale e pertanto un eventuale caso di applicazione della neutralità da parte della Svizzera. La Svizzera decide di non aderire alle sanzioni contro la Banca centrale iraniana né all'embargo sul petrolio disposti dall'UE contro l'Iran. Un fattore importante nella valutazione centrata sulla politica di neutralità è dato dagli speciali requisiti di credibilità che derivano dal mandato assunto dalla Svizzera in qualità di potenza protettrice per la tutela degli interessi tra Stati Uniti e Iran. Grazie all'attività di tutela degli interessi, la Svizzera riesce a fornire un contributo concreto all'allentamento delle tensioni tra Stati Uniti e Iran, aspetto cui dà maggiore importanza rispetto all'adozione integrale delle misure.

Crisi in Ucraina, 2014

Tema chiave: «Presidenza dell'OSCE»

Il 1° marzo 2014 forze armate non identificate occupano edifici pubblici nella penisola di Crimea, ponendola dopo pochi giorni sotto il loro controllo; sostituiscono i dirigenti politici e organizzano un «referendum» illegale sull'annessione alla Russia. Successivamente il presidente Putin confermerà la partecipazione a questa operazione di unità dell'esercito russo. Il 18 marzo 2014 la Russia proclama l'annessione della Crimea⁴⁵. In parallelo, nell'Ucraina orientale scoppiano nel marzo del 2014 scontri tra gruppi armati non identificati e truppe ucraine. Inizia così un'escalation violenta della situazione in questa regione⁴⁶. La Svizzera applica la neutralità in ragione dell'intervento militare della Russia. A quell'epoca la Svizzera detiene la presidenza dell'OSCE e pertanto svolge un ruolo di particolare rilievo nella mediazione per una soluzione pacifica. Ci si chiede inoltre come la Svizzera

⁴³ [FF 2005 6211 pag. 6225](#)

⁴⁴ [FF 2005 6211 pag. 6227](#)

⁴⁵ [FF 2015 939 pag. 962](#)

⁴⁶ [FF 2015 939 pag. 963](#)

debba posizionarsi in questo contesto particolare e alla luce della sua funzione specifica in seno all'OSCE.

Il Consiglio federale adotta le decisioni chiave seguenti.

- **Adozione delle sanzioni dell'UE in materia di non riconoscimento dell'annessione della Crimea:** il Consiglio federale esprime una ferma condanna dell'annessione della Crimea, contraria al diritto internazionale, e riprende integralmente le relative sanzioni dell'UE. Di conseguenza vieta il commercio di alcuni beni da e verso la Crimea.
- **Provvedimenti per impedire l'aggiramento delle sanzioni dell'UE in tutti gli altri ambiti:** il Consiglio federale decide che nel quadro della sua presidenza dell'OSCE la Svizzera trae maggiore vantaggio se viene percepita da entrambe le parti in conflitto come promotrice credibile del dialogo e mediatrice. Di conseguenza, il Consiglio federale non riprende le ulteriori sanzioni imposte dall'UE nei confronti della Russia, ma adotta una serie di provvedimenti per impedire l'aggiramento delle sanzioni dell'UE per il tramite della Svizzera (p. es. obbligo di autorizzazione per l'emissione di strumenti finanziari a lungo termine per alcune banche e imprese russe o inasprimento in materia di controlli delle esportazioni).
- **Estensione di singoli provvedimenti sanzionatori all'Ucraina:** nelle sanzioni adottate il Consiglio federale deve applicare il principio della parità di trattamento. Di conseguenza, il divieto di importazione di armi da fuoco e beni affini ha dovuto essere applicato nei confronti non solo della Russia, ma anche dell'Ucraina. Dato che la legislazione sul materiale bellico vieta già le forniture a entrambe le parti in conflitto, non è stato necessario prevedere sanzioni specifiche per il materiale bellico⁴⁷.
- **Transito:** contrariamente all'UE, la Svizzera vieta a entrambe le parti belligeranti di sorvolare il proprio territorio.

Prassi nei conflitti armati interni con una dimensione internazionale

Non è sempre facile distinguere tra un conflitto armato internazionale che richiede l'applicazione della neutralità e un conflitto armato interno. Oggi la maggior parte dei conflitti armati interni ha anche una dimensione internazionale. Negli ultimi anni le ripercussioni a livello internazionale sono state particolarmente evidenti nei conflitti armati interni in Libia, Siria e Yemen. In questi conflitti la Svizzera ha dovuto procedere a una valutazione della neutralità.

Libia, 2011

Nel contesto della Primavera araba, nel 2011 il regime di Gheddafi reprime con violenza le proteste e le manifestazioni. La risoluzione 1973 adottata dal Consiglio di sicurezza dell'ONU il 17 marzo 2011 autorizza gli Stati ad adottare tutti i provvedimenti necessari per difendere la popolazione civile in Libia dagli attacchi armati del suo governo. La NATO applica la risoluzione lanciando operazioni aeree contro l'esercito libico. Il conflitto armato interno assume così una dimensione internazionale. La risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU non implica tuttavia obblighi in materia di diritto della neutralità per la Svizzera. Il Consiglio federale decide quindi di approvare le domande di transito finalizzate all'attuazione della risoluzione 1973.

Siria, 2011

Nel marzo del 2011 il regime di Assad reprime con violenza le proteste e le manifestazioni della popolazione. È solo l'inizio di un conflitto armato interno che subisce una rapida escalation. La Svizzera adotta integralmente le sanzioni disposte dall'UE in risposta alle gravi violazioni dei diritti umani da parte del regime di Assad. Dal 2014, gli Stati Uniti e altri Stati lanciano attacchi aerei in Siria contro l'organizzazione terroristica IS, allora chiamata ISIS. A causa della posizione di Russia e Cina,

⁴⁷ Esclusione di esportazioni di materiale bellico a Paesi implicati in un conflitto armato internazionale conformemente all'art. 22a cpv. 2 lett. a [LMB](#).

le varie risoluzioni sull'ISIS emanate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU non prevedono tuttavia un'autorizzazione delle operazioni militari sul territorio siriano. Di conseguenza, per ragioni legate alla politica di neutralità, le autorità svizzere non autorizzano i transiti che conducono direttamente nella zona di conflitto in Siria richiesti dagli Stati Uniti e dai loro Stati partner.

Yemen, 2014

Dal 2014 in Yemen è in corso un conflitto armato interno tra il Governo e i ribelli Houthi. Una coalizione di Stati guidata dall'Arabia Saudita interviene per sostenere il Governo yemenita. Parallelamente si suppone che l'Iran sostenga i ribelli Houthi, astenendosi però da un intervento militare diretto nel conflitto. Pur in assenza di un conflitto armato internazionale, questa guerra assume una dimensione internazionale. In tale contesto, per la Svizzera si pongono questioni relative alle esportazioni di materiale bellico. Per mantenere la pace, la sicurezza internazionale e la stabilità regionale, il Consiglio federale decide di non esportare materiale bellico agli Stati della coalizione yemenita laddove sussista motivo di ritenere che venga utilizzato nel conflitto in Yemen. In questa decisione non sono entrate in linea di conto considerazioni sulla politica di neutralità.

5 La guerra in Ucraina

Dallo scoppio della guerra in Ucraina il Consiglio federale ha dovuto adottare numerose decisioni relative alla neutralità. In tale ottica si è basato sulla prassi in materia di neutralità seguita negli ultimi 30 anni e l'approccio adottato nei confronti della Russia e dell'Ucraina si è fondato sulle tre linee direttrici descritte di seguito.

- a. **Viene applicata la neutralità:** subito dopo l'attacco russo, il Consiglio di sicurezza dell'ONU si riunisce il 25 febbraio 2022, senza tuttavia riuscire ad adottare alcun provvedimento perché la Russia esercita il diritto di veto che le è riconosciuto in quanto membro permanente. Il 27 febbraio 2022 il Consiglio di sicurezza invita l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ad affrontare la situazione in Ucraina in una sessione speciale. Il 2 marzo 2022, in occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, mediante una risoluzione non vincolante oltre 140 Stati condannano l'aggressione russa. Più di 50 Stati si astengono invece dal condannarla. Vista la situazione, il Consiglio federale decide che **nei confronti di Russia e Ucraina viene applicata la neutralità e che la Svizzera si attiene ai diritti e ai doveri di uno Stato neutrale sanciti dal diritto internazionale.**
- b. **Neutralità non è sinonimo di indifferenza nei confronti di violazioni fondamentali del diritto internazionale:** fin dal primo giorno, il Consiglio federale ha espresso una ferma condanna per le gravi violazioni del diritto internazionale da parte della Russia. Con la sua aggressione militare, la Russia ha violato gravemente il divieto dell'uso della forza previsto dal diritto internazionale (art. 2 par. 4 dello Statuto delle Nazioni Unite) e la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina (art. 2 par. 1 dello Statuto delle Nazioni Unite). La Svizzera ha sostenuto questa posizione sia in ambito multilaterale che bilaterale, votando per esempio a favore anche della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2 marzo 2022.
- c. **La neutralità è compatibile con l'adozione di sanzioni dell'UE:** come spiegato nel Rapporto sulla neutralità del 1993⁴⁸, la neutralità non impedisce di per sé l'adozione di sanzioni economiche anche al di fuori del sistema delle Nazioni Unite. Nella prassi questa riflessione ha trovato applicazione per le sanzioni dell'UE, che da allora il Consiglio federale ha adottato nella maggior parte dei casi. Le sanzioni economiche dell'UE vengono disposte in risposta a violazioni del diritto internazionale. Si può dunque attribuire loro una funzione di mantenimento dell'ordine internazionale. Il Consiglio federale valuta caso per caso se, nel

⁴⁸ [FF 1994 I 130](#)

complesso, l'adozione delle sanzioni è nell'interesse della Svizzera e se la Svizzera riprende le sanzioni in toto, in parte o in forma modificata.

In applicazione delle linee direttrici illustrate sopra, la Confederazione ha adottato le seguenti decisioni.

5.1 Adozione delle sanzioni dell'UE

Il 25 febbraio 2022 il DEFR ha modificato il proprio elenco di sanzioni nei confronti della Russia sulla base delle decisioni dell'UE e pochi giorni dopo, il 28 febbraio 2022, il Consiglio federale ha deciso di riprendere integralmente i primi pacchetti di sanzioni varati dall'UE contro la Russia. Ha adottato la stessa decisione anche per i successivi pacchetti di sanzioni, basandosi sulle riflessioni esposte di seguito.

- Il Consiglio federale ha valutato la situazione del 2022 in modo diverso rispetto a quella del 2014 relativa all'annessione della Crimea e allo scoppio del conflitto armato nell'Ucraina orientale. Anche in quell'occasione la Russia aveva violato il diritto internazionale, ma le dimensioni della guerra di aggressione e l'intensità delle violazioni del diritto internazionale erano diverse. Inoltre, sin dall'inizio la Russia si era dichiarata disposta a negoziare in relazione all'Ucraina orientale e aveva sottoscritto gli accordi di Minsk. La Svizzera, che allora deteneva la presidenza dell'OSCE, aveva inoltre svolto un ruolo di spicco nel processo negoziale. Alla luce del diverso contesto rispetto al 2014, questa volta il Consiglio federale ha deciso di riprendere le sanzioni dell'UE. Nel 2014 il Consiglio federale aveva deciso di adottare unicamente i provvedimenti necessari affinché le sanzioni decretate dall'UE non potessero essere aggirate sul territorio svizzero.
- Nell'adozione delle sanzioni, la neutralità ha un'implicazione nell'esportazione di beni di rilevanza bellica. Se nel quadro delle sanzioni la Svizzera limita l'esportazione o il transito di tali beni per una delle parti belligeranti, in virtù del diritto della neutralità deve applicare la stessa restrizione anche nei confronti dell'altra parte. Ne consegue che, avendo il Consiglio federale adottato le sanzioni varate dall'UE contro la Russia, in alcuni settori ha dovuto introdurre restrizioni alle esportazioni anche nei confronti dell'Ucraina. Lo ha fatto per esempio nel quadro dei beni militari speciali, per evitare che materiale utilizzabile a fini militari favorisse l'Ucraina come parte belligerante. In questo modo, al momento dell'adozione delle sanzioni ha rispettato pienamente gli obblighi derivanti dal diritto della neutralità. Non è stato necessario adottare misure distinte al fine di garantire la parità di trattamento per le esportazioni di materiale bellico, in quanto la legge federale sul materiale bellico (LMB)⁵ vieta già le esportazioni verso Paesi implicati in un conflitto armato internazionale, come la Russia e l'Ucraina.

Nella valutazione del caso concreto il Consiglio federale ha anche tenuto conto delle peculiarità svizzere: non ha per esempio ripreso il divieto di trasmissione imposto ad alcuni media russi, ritenendolo incompatibile con la libertà di espressione tutelata in Svizzera.

5.2 Domande di transito

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha deciso di non autorizzare i seguenti transiti sul territorio svizzero durante la guerra in Ucraina:

- sorvoli da parte di velivoli militari delle parti belligeranti effettuati a scopo militare;

- sorvoli da parte di velivoli militari di altri Stati destinati a prestare sostegno militare a una parte in conflitto, in particolare tramite la fornitura di materiale bellico.

Il Consiglio federale ha escluso da tale regola i sorvoli aventi scopo umanitario o medico, compreso il trasporto di feriti. Eventuali altri sorvoli effettuati nel contesto della guerra in Ucraina che non rientrano nella regolamentazione in oggetto saranno sottoposti al Consiglio federale per una valutazione specifica. A oggi l'Esecutivo non ha adottato decisioni in merito a simili domande.

5.3 Esportazioni e cessione di materiale bellico

Il diritto della neutralità vieta il trasferimento diretto alle parti in conflitto di materiale bellico proveniente dalle proprie scorte militari. La Svizzera non può pertanto fornire armi delle proprie scorte militari né alla Russia né all'Ucraina.

Le esportazioni di materiale bellico da parte di aziende private sono lecite ai sensi del diritto della neutralità. Tuttavia, se la Svizzera limita l'esportazione di questi beni per una delle parti in conflitto, deve applicare la stessa restrizione anche all'altra parte (principio della parità di trattamento). Trova inoltre applicazione anche la legge sul materiale bellico, in virtù della quale l'esportazione di materiale bellico non viene autorizzata se il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato internazionale⁴⁹. L'esportazione di materiale bellico verso la Russia e l'Ucraina è pertanto esclusa ai sensi della legislazione svizzera, che in questo punto va oltre l'obbligo previsto dal diritto della neutralità.

Nella guerra in Ucraina il Consiglio federale si è attenuto a queste direttive. La cessione di materiale bellico originariamente ottenuto dalla Svizzera e l'esportazione di materiale bellico sotto forma di assemblaggi e singoli componenti a Paesi terzi per essere ulteriormente elaborati e integrati hanno dato vita ad accesi dibattiti.

La Germania e la Danimarca hanno chiesto alla Svizzera di autorizzare il trasferimento di materiale bellico svizzero verso l'Ucraina. L'autorizzazione della Svizzera è necessaria perché al momento dell'acquisto, risalente a molto prima della guerra in Ucraina, entrambi gli Stati avevano sottoscritto una dichiarazione in cui si impegnavano a non cedere ad altri il materiale senza il previo consenso della Svizzera. Si tratta della cosiddetta dichiarazione di non riesportazione che gli Stati, conformemente alla legge federale sul materiale bellico, devono di norma sottoscrivere prima di poter ricevere materiale bellico dalla Svizzera. Sulla base dei criteri di esportazione previsti dalla legge sul materiale bellico e del diritto della neutralità, la Svizzera ha respinto le richieste di Germania e Danimarca. Ha invece potuto confermare alla Germania la possibilità di cedere materiale appartenuto all'Esercito svizzero a Stati europei per uso proprio. Si tratta di materiale dismesso che l'Esercito svizzero aveva rivenduto al produttore originale in Germania circa dieci anni fa senza imporre condizioni. La Svizzera ha consentito alla Gran Bretagna di ricevere in leggero anticipo una piccola parte di una fornitura di un sistema d'arma (arma multiuso lanciata a spalla) che entrambi i Paesi avevano ordinato, in modo che potesse aumentare le proprie scorte. La legislazione svizzera e il diritto della neutralità non prevedono restrizioni giuridiche per questa pratica.

In materia di esportazione di materiale bellico sotto forma di assemblaggi e singoli componenti a Stati terzi per essere ulteriormente elaborati e integrati, il Consiglio federale ha deciso che sono ammesse le forniture a imprese d'armamento europee, anche se il materiale bellico fabbricato all'estero potrebbe poi essere inviato in Ucraina. Il diritto della neutralità non prescrive nulla per queste catene del valore internazionali. Di norma, il Consiglio federale autorizza tali forniture di materiale bellico per Stati partner⁵⁰, purché il loro valore rispetto al materiale bellico finito sia inferiore al 50%.

⁴⁹ Art. 22a cpv. 2 lett. a [LMB](#).

⁵⁰ In questo contesto sono considerati Stati partner i Paesi secondo l'allegato 2 dell'ordinanza sul materiale bellico (RS **514.511**), nel quale figurano: Argentina, Australia, Austria, Belgio, Canada, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia,

5.4 Fornitura di dispositivi di protezione

Dallo scoppio della guerra la Svizzera ha ricevuto domande di fornitura di dispositivi di protezione. Dal punto di vista della neutralità queste domande devono essere respinte se i dispositivi interessati sono classificati come materiale di rilevanza bellica, fatto di cui si è tenuto conto al momento dell'emanazione delle sanzioni. Elmetti e giubbotti antiproiettile sono equipaggiamenti fabbricati per scopi militari. Ai sensi della legislazione svizzera sono considerati beni militari speciali. Di conseguenza sono state respinte domande di fornitura di elmetti e giubbotti antiproiettile per l'esercito ucraino.

Non presentano invece problemi le domande di fornitura di aiuti umanitari alla popolazione ucraina (p.es. prodotti della Farmacia dell'esercito, medicinali, tende familiari, materassi, sacchi a pelo e coperte in lana). Queste forniture sono state approvate.

5.5 Posizionamento in seno agli organismi multilaterali

Numerosi organismi internazionali, per esempio il Consiglio d'Europa, l'Assemblea generale dell'ONU, il Consiglio dei diritti umani dell'ONU e il Consiglio permanente dell'OSCE, hanno emanato risoluzioni e altri strumenti in risposta all'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Russia. In seno a tali organismi la Svizzera ha condannato l'aggressione militare della Russia, definendola una grave violazione del diritto internazionale, e in parte ne ha sostenuto attivamente le relative risoluzioni. Nel contempo ha sostenuto l'idea che la Russia dovesse continuare a far parte degli organismi multilaterali per mantenere aperti i canali di dialogo e di contatto.

5.6 Espulsione di personale diplomatico

A fine marzo del 2022 numerosi Stati europei hanno espulso membri del personale diplomatico russo. Le espulsioni sono state disposte da un lato come reazione politica all'aggressione militare contro l'Ucraina, in particolare a seguito dei rapporti su presunti crimini di guerra come quelli commessi a Bucha, e dall'altro sono state motivate con l'argomentazione che le diplomatiche e i diplomatici coinvolti appartenevano ai servizi segreti russi e svolgevano attività di spionaggio per la Russia nello Stato ospite. Il Consiglio federale ha deciso di non procedere all'espulsione di personale diplomatico quale reazione politica all'aggressione militare, rimanendo fedele al principio di ricorrervi solo per motivi di sicurezza interna. In questo modo ha garantito anche il continuo funzionamento dell'Ambasciata di Svizzera a Mosca, soprattutto al fine di tutelare gli interessi delle cittadine e dei cittadini svizzeri sul posto e alla luce del mandato in qualità di potenza protettrice che ha assunto per la Georgia.

5.7 Accoglienza dei feriti

Nel maggio del 2022 la NATO ha lanciato un appello ai Paesi partner affinché accogliessero le persone ferite provenienti dall'Ucraina. Le Convenzioni di Ginevra e le Convenzioni dell'Aja del 1907 stabiliscono che i militari feriti che vengono curati sul territorio di uno Stato neutrale non possono tornare a combattere, poiché questo equivarrebbe a prestare sostegno militare a una parte in guerra. Per la popolazione civile non sono invece previste restrizioni. L'appello della NATO non faceva distinzione tra civili e militari e prevedeva esplicitamente che le persone, una volta curate e guarite, tornassero in Ucraina. Per questo motivo la Svizzera non ha potuto dare seguito all'appello della NATO. Tuttavia, a luglio la Svizzera ha potuto accettare una richiesta specifica dell'Ucraina di accogliere civili bisognosi di cure e assistenza, tra cui soprattutto bambine e bambini.

6 La neutralità nel contesto internazionale odierno

La neutralità quale strumento della politica estera e di sicurezza viene gestita tenendo conto di diversi fattori. Nel contesto odierno vanno messi in evidenza quattro fattori.

6.1 Contesto geopolitico

Negli ultimi anni l'ordine mondiale liberale che ha garantito alla Svizzera sicurezza e prosperità è stato sottoposto a pressioni. Non a caso, già tre settimane prima dell'aggressione militare russa all'Ucraina, il Consiglio federale parlava di «svolta epocale»⁵¹. La devastante guerra condotta dalla Russia contro il Paese vicino accelera questa transizione. Si tratta di un attacco frontale allo Statuto delle Nazioni Unite e al diritto internazionale che rimette fundamentalmente in discussione presunte certezze.

Nel **contesto regionale** della Svizzera, la guerra in Ucraina segna una profonda cesura. La Russia ha provocato il crollo dell'ordine di pace europeo, costruito sulla base dell'Atto finale di Helsinki e della Carta di Parigi. Già prima del conflitto, Mosca, con pretese di ampia portata volte a ottenere una zona di influenza riconosciuta, aveva chiaramente fatto capire di non condividere più l'attuale ordine internazionale e di mettere in dubbio la sovranità di alcuni Stati limitrofi.

Il **contesto globale** è marcato da crescenti tensioni geopolitiche. La rivalità tra grandi potenze caratterizza le relazioni internazionali. Non vi è praticamente alcuna zona del mondo che non sia già segnata dalla rivalità tra potenze regionali per questioni di dominio e influenza. Il mondo è divenuto **multipolare**. Il conflitto ucraino ha inoltre modificato in parte le dinamiche regionali esistenti, creando nuove dipendenze e interconnessioni, per esempio per quanto riguarda l'approvvigionamento energetico e la sicurezza alimentare. La guerra ha poi messo in evidenza il fatto che in Africa, Medio Oriente e Asia molti Stati non vogliono essere vincolati a uno dei poli di potere globali e sperano così di disporre di un maggiore margine di manovra sul piano politico nonché di ottenere vantaggi economici. Questo significa anche che, a livello globale, la Russia è meno isolata che sul continente europeo. Sono stati principalmente gli Stati occidentali ad adottare sanzioni come reazione all'attacco all'Ucraina⁵². Tra gli Stati del G20, nove non hanno emanato alcuna sanzione⁵³.

In tale contesto, anche il multilateralismo è sotto pressione. Questo ha ripercussioni sul **sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale**. Se uno dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU mette in discussione l'ordine di pace internazionale e viola regole fondamentali dello Statuto delle Nazioni Unite, come il divieto dell'uso della forza, il Consiglio non può intervenire contro il trasgressore a causa del diritto di veto. Dopo il veto russo nell'ambito della guerra in Ucraina, nel diritto internazionale si è posta sempre più spesso la questione se la neutralità debba essere sospesa in un caso del genere, sebbene manchi una decisione del Consiglio di sicurezza. Dall'entrata in vigore dello Statuto delle Nazioni Unite e del divieto dell'uso della forza si pone fundamentalmente la questione di capire se la violazione dello Statuto debba avere conseguenze anche sull'applicazione del diritto della neutralità⁵⁴.

⁵¹ [FF 2022 366 pag. 5](#)

⁵² Oltre agli Stati del G7 (Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti) si tratta degli altri 24 Stati dell'UE, di tutti gli Stati NATO esclusa la Turchia, ai quali si sono aggiunti in Europa Andorra, il Liechtenstein, la Svizzera e la stessa Ucraina nonché, a livello globale, l'Australia, la Corea del Sud, la Nuova Zelanda e Singapore.

⁵³ Argentina, Brasile, Cina, India, Indonesia, Messico, Arabia Saudita, Sudafrica, Turchia.

⁵⁴ [Si veda p. es. Deutscher Bundestag, Rechtsfragen der militärischen Unterstützung der Ukraine durch NATO-Staaten zwischen Neutralität und Konfliktteilnahme, Sachstand, 16 marzo 2022](#). Si veda anche il cap. 3.2 del presente rapporto.

6.2 Cooperazione in materia di politica di sicurezza in Europa

La Svizzera è esposta a minacce transfrontaliere tanto quanto gli altri Stati europei con cui è fortemente interconnessa dal punto di vista economico, tecnologico e sociale e di cui condivide i valori. Come indicato nel Rapporto complementare del Consiglio federale al rapporto sulla politica di sicurezza 2021, a causa della guerra in Ucraina il contesto della politica di sicurezza della Svizzera rischia di deteriorarsi e rimanere instabile a lungo termine. In Europa verrà pertanto intensificata la cooperazione in materia di politica di sicurezza e di difesa⁵⁵.

Secondo il rapporto complementare, agire da sola sul piano della politica di sicurezza rinunciando alla cooperazione internazionale in materia di difesa non è un'opzione praticabile. La Svizzera ha interesse a orientare la propria politica di sicurezza e di difesa in maniera più coerente di prima verso la cooperazione internazionale.

Riguardo alla neutralità va comunque osservato che, in caso di attacco armato contro il proprio territorio, la Svizzera può liberamente decidere di difendersi anche cooperando con altri Stati o un'alleanza militare. L'Esercito svizzero deve pertanto essere in grado di cooperare con altre forze di combattimento, dunque possedere la caratteristica dell'interoperabilità. Una più stretta collaborazione con la NATO o l'UE non è in alcun modo in contrasto con il diritto della neutralità. Fintanto che la Svizzera mantiene la propria neutralità permanente, la cooperazione deve però essere strutturata in modo da non tradursi in un sostegno a una delle parti belligeranti coinvolte in un conflitto armato internazionale. Progetti concreti di partecipazione a esercitazioni o interventi devono in ogni caso essere analizzati attentamente nell'ottica della neutralità.

6.3 Percezione della neutralità in Europa e nel mondo

La neutralità espleta la sua funzione di strumento di politica di sicurezza e di politica estera solo se è riconosciuta e rispettata a livello internazionale. Deve quindi risultare comprensibile e utile. Il riconoscimento da parte degli altri Stati della neutralità della Svizzera dipende principalmente dalla credibilità delle sue azioni. Servono dunque fatti che mostrino che la Svizzera contribuisce al mantenimento dell'ordine internazionale, anche se, quale Stato neutrale, ricorre ad altri strumenti.

Nel contesto internazionale attuale, la percezione della neutralità svizzera è caratterizzata da una **spaccatura geografica**, allargatasi a seguito della guerra in Ucraina. In Asia, Medio Oriente, Africa e America latina, le opinioni in merito non sono molto differenziate e la neutralità della Svizzera è percepita prevalentemente in modo positivo. La neutralità contribuisce in modo determinante alla buona reputazione della Svizzera ed è spesso associata al suo ruolo di mediatrice. In Europa e nello spazio anglosassone, invece, il livello di comprensione per la neutralità svizzera si è ridotto, e la sua percezione è talvolta negativa. Per quanto riguarda il nostro continente, l'UE e la NATO sono fattori di stabilità regionale e offrono una garanzia di sicurezza. Alla neutralità non vengono praticamente più riconosciuti effetti stabilizzanti in termini di sicurezza per il continente europeo. L'Europa si attende che la Svizzera partecipi alla solidarietà europea e ne difenda la comunità di valori.

6.4 Importanza dello spazio digitale

Lo spazio digitale ha oggi una notevole importanza per la politica estera e di sicurezza. Come sottolinea il rapporto 2021 del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera, oggi l'impiego di cybermezzi e di mezzi d'informazione a fini di politica egemonica è molto diffuso e potrebbe

⁵⁵ [Rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza 2021 relativo alle conseguenze della guerra in Ucraina, Rapporto del Consiglio federale del 7 settembre 2022.](#)

intensificarsi ulteriormente. Le ciberattività ostili, per esempio contro infrastrutture critiche, possono servire per logorare, preparare operazioni militari o essere parte integrante di un conflitto armato internazionale⁵⁶.

Affinché il diritto della neutralità sia applicabile nello spazio digitale, devono sussistere cumulativamente tre condizioni:

- è in atto un conflitto armato internazionale;
- la ciberoperazione corrisponde a un'azione militare diretta;
- ai sensi del diritto internazionale la ciberoperazione può essere ricondotta a uno Stato.

Se queste condizioni non sono soddisfatte, non si applica il diritto della neutralità. Nelle reazioni a fronte di ciberoperazioni possono tuttavia comunque entrare in gioco considerazioni di politica di neutralità.

I diritti e i doveri dei Paesi neutrali riferiti al territorio valgono solo in modo limitato nello spazio digitale in ragione della sua particolare natura transfrontaliera. Mentre lo spazio aereo può essere chiuso a determinati velivoli, il traffico dati via Internet non può essere bloccato in modo altrettanto mirato. Inoltre, i dati non sono trasmessi unicamente tramite cavi terrestri o marittimi, ma anche tramite satelliti che si trovano nello spazio, dove sorgono altre questioni relative all'applicazione del diritto della neutralità. Ne consegue che:

- le parti in conflitto non possono condurre ciberoperazioni da installazioni che si trovano nel territorio o sotto l'esclusivo controllo di uno Stato neutrale;
- alle parti in conflitto non è nemmeno consentito prendere il controllo di sistemi informatici di uno Stato neutrale per condurre tali operazioni;
- le parti in conflitto non possono danneggiare le reti di dati di Paesi neutrali con azioni ostili intraprese tramite le proprie reti informatiche.

7 Conclusioni e prospettive

L'ultima volta che il Consiglio federale si è occupato a fondo della questione è stato nel rapporto sulla neutralità del 1993. Nel presente rapporto illustra la prassi finora seguita nelle aree tematiche menzionate dal postulato e inquadra le decisioni prese finora relativamente alla guerra in Ucraina.

Il Consiglio federale è giunto alla conclusione che la prassi in materia di neutralità applicata dalla Svizzera sin dal 1993, anno in cui è stata definita per l'ultima volta, concede un margine di manovra sufficientemente ampio per reagire agli eventi verificatisi in Europa dallo scoppio della guerra in Ucraina e per utilizzare la neutralità come strumento della politica estera e di sicurezza del nostro Paese nell'attuale contesto internazionale. Il Consiglio federale si attiene pertanto alla prassi della neutralità adottata finora e illustrata nel presente rapporto.

Il modo in cui viene gestita la neutralità svizzera nell'attuale contesto internazionale deve essere compreso e riconosciuto sia in Europa che a livello globale, perché solo così potrà continuare a essere uno strumento efficace. Rendere tangibili i vantaggi della neutralità e il suo contributo all'ordine internazionale rimane quindi un compito importante della diplomazia svizzera.

Il Consiglio federale continuerà a esaminare l'impatto della guerra in Ucraina sulle relazioni internazionali, e nel quadro della sua strategia di politica estera effettuerà un'analisi che avrà a oggetto anche la neutralità della Svizzera.

⁵⁶ La politica di sicurezza della Svizzera. Rapporto del Consiglio federale ([FF 2021 2895 pag. 10](#)).

Allegato 1

Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo	LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
cfr.	confronta		
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa	n.	numero
CIG	Corte internazionale di giustizia (in tedesco: <i>Internationaler Gerichtshof, IGH</i> ; in francese: <i>Cour internationale de justice, CIJ</i> ; in inglese: <i>International Court of Justice, ICJ</i>)	n.m.	numero marginale
CoCom	Comitato di coordinamento per i controlli multilaterali delle esportazioni (in inglese: <i>Coordinating Committee on Multilateral Export Controls</i>)	NAM	Movimento dei Paesi non allineati (<i>Non-Aligned Movement</i>)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)	NATO	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
CPE-N	Commissione della politica estera del Consiglio nazionale	ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
CPE-S	Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati	OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
cpv.	capoverso	P5	Membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Cina e Russia)
ed.	editore	PESC	Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea
et al.	e altri	PF	Politecnici federali
FF	Foglio federale	PfP	Partenariato per la pace (inglese: <i>Partnership for Peace, PfP</i>)
G20	Gruppo dei 20	Rapporto 93	Rapporto del Consiglio federale sulla neutralità del 1993 (FF 1994 I 130)
G7	Gruppo dei 7	Regno Unito	Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea	RS	Raccolta sistematica del diritto federale
IEHC	High Court of Ireland (Corte suprema irlandese)	seg.	e seguente/i
KFOR	Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo	Stati Uniti	Stati Uniti d'America
LEmb	Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi; RS 946.231)	Trattato NATO	Trattato dell'Atlantico del Nord del 4 aprile 1949
lett.	lettera	Trattato UE	Versione consolidata del trattato sull'Unione europea del 17 dicembre 2007, GU C 83 del 30 marzo 2010, pag. 13
		UE	Unione europea

V Convenzione
dell'Aja

Convenzione del 18 ottobre
1907 concernente i diritti e i
doveri delle Potenze e delle
persone neutrali in caso di
guerra per terra (RS 0.515.21)

XIII Convenzione
dell'Aja

Convenzione del 18 ottobre
1907 concernente i diritti e i
doveri delle Potenze neutrali in
caso di guerra marittima (RS
0.515.22)

Allegato 2 Glossario

Aggressione: un'aggressione si verifica quando uno Stato usa la propria forza militare contro la sovranità (cfr. sovranità), l'integrità territoriale (cfr. integrità territoriale) o l'indipendenza politica di un altro Stato. Il diritto internazionale (cfr. diritto internazionale) vieta in linea di principio l'uso della forza militare, ma ammette due eccezioni: l'autodifesa militare, se sono date determinate condizioni, e le misure per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali sulla base di una decisione del Consiglio di sicurezza dell'ONU (cfr. Consiglio di sicurezza dell'ONU) conformemente al capitolo VII dello Statuto dell'ONU (cfr. Statuto dell'ONU). Il concetto di aggressione interstate ai sensi del diritto internazionale deve essere distinto dal concetto di aggressione ai sensi del diritto penale internazionale, che si occupa della responsabilità penale individuale.

Annessione: appropriazione del territorio di uno Stato straniero, con la forza e in modo illegale, da parte di un altro Stato.

Architettura di sicurezza europea: consiste in una struttura di organizzazioni regionali senza pari al mondo che comprende UE, NATO (cfr. NATO), OSCE e Consiglio d'Europa. Ciò ha permesso il formarsi di un regime di sicurezza paneuropeo le cui basi sono state gettate dal Processo di Helsinki negli anni della guerra fredda. Oltre all'OSCE, i suoi pilastri principali sono stati l'Accordo di partenariato e di cooperazione tra l'UE e la Russia, entrato in vigore nel 1997, e l'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, la cooperazione e la sicurezza tra Russia e Nato, siglato nello stesso anno.

Armi di distruzione di massa: sono considerate armi di distruzione di massa le armi chimiche (cfr. armi chimiche), biologiche e nucleari.

Art. 5 del Trattato NATO: disposizione secondo la quale un attacco contro uno o più membri della NATO (cfr. NATO) costituisce un attacco contro tutti i membri dell'Alleanza. Si tratta del principio dell'autodifesa collettiva e del dovere di assistenza. Finora l'articolo 5 è stato attivato una sola volta, in risposta agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti.

Assemblaggi e singoli componenti (cfr. anche materiale bellico): gli assemblaggi sono parti di materiale bellico prodotte in Svizzera che vengono incorporate in un prodotto finale all'estero.

Assemblea generale dell'ONU: organo dell'ONU (cfr. ONU) composto di rappresentanti

di tutti gli Stati membri che delibera su tutti i grandi temi di portata internazionale.

Beni a duplice impiego: beni che possono essere utilizzati per scopi sia militari che civili. Le transazioni riguardanti questi beni sono soggette alla legge sul controllo dei beni a duplice impiego.

Beni e servizi di rilevanza bellica: sono beni e servizi che supportano direttamente e in modo militarmente rilevante la capacità di combattimento delle parti.

Beni militari speciali: beni concepiti o modificati a fini militari, pur non essendo armi, munizioni, esplosivi, oggetti da combattimento o per l'istruzione al combattimento, come pure velivoli d'esercitazione con punti d'aggancio. Le transazioni riguardanti questi beni sono soggette alla legge sul controllo dei beni a duplice impiego.

Bilateralismo: si parla di bilateralismo quando le questioni di politica estera sono discusse o negoziate tra due parti. Se intervengono più parti, si parla di multilateralismo (cfr. politica estera, multilateralismo).

Buoni uffici: insieme degli sforzi che una parte terza intraprende per contribuire a risolvere pacificamente un conflitto fra due o più Stati. I buoni uffici della Svizzera si suddividono in tre categorie: mandati come potenza protettrice (cfr. mandato in qualità di potenza protettrice), Stato ospite di negoziati di pace (cfr. Stato ospite) nonché mediazione, facilitazione e sostegno ai processi di mediazione e negoziato. I buoni uffici vanno dall'assistenza tecnica o organizzativa (p. es. messa a disposizione di una sede per una conferenza) ai servizi di mediazione o alla condotta di processi di pace internazionali fino alla partecipazione a tali processi.

Carta di Parigi: cfr. architettura di sicurezza europea.

Caso di applicazione della neutralità: descrive una situazione in cui la Svizzera fa ricorso alla neutralità. Per esempio nel caso di un conflitto armato internazionale (cfr. conflitto armato internazionale).

Ciberincidente/ciberoperazione: atto illecito intenzionale, compiuto da una persona o da un gruppo di persone nel ciberspazio per compromettere la riservatezza, l'integrità o la disponibilità di informazioni e dati (cfr. dati); a seconda delle circostanze, può avere ripercussioni anche nel mondo fisico. Si parla anche di ciberattacchi.

Cyberspazio: il cyberspazio è uno spazio informativo virtuale creato dagli esseri umani. Viene utilizzato per elaborare e connettere dati digitali (cfr. dati) oltre che per controllare sistemi e processi. Il cyberspazio fa parte del più ampio spazio digitale (cfr. spazio digitale).

Clausola di difesa reciproca del Trattato UE: l'articolo 42 paragrafo 7 del Trattato sull'Unione europea prevede che in caso di attacco armato contro uno Stato membro, gli altri Stati gli prestino aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso. Il supporto fornito può essere di tipo militare o non militare.

Concetto di neutralità: descrive il modo in cui uno Stato fa valere la propria neutralità come strumento per promuovere i propri interessi di sicurezza e di politica estera (cfr. politica estera, politica di sicurezza). Ciò include l'interpretazione del diritto della neutralità e la definizione di una politica di neutralità (cfr. diritto della neutralità, politica di neutralità).

Conflitto armato internazionale (cfr. al contrario conflitto armato interno): si parla di conflitto armato internazionale quando il conflitto coinvolge due o più Stati che fanno ricorso alla forza armata.

Conflitto armato interno (cfr. al contrario conflitto armato internazionale): i conflitti armati interni sono conflitti armati di lunga durata che possono coinvolgere le forze armate di uno Stato e uno o più gruppi armati o soltanto diversi gruppi armati sul territorio di uno Stato. Il conflitto armato deve raggiungere un livello minimo di intensità e le parti coinvolte nel conflitto devono presentare un livello minimo di organizzazione.

Congresso di Vienna: il Congresso di Vienna si svolge tra settembre del 1814 e giugno del 1815. Sotto la guida delle quattro grandi potenze europee, Austria, Prussia, Russia e Regno Unito, a cui si aggiunge in seguito anche la Francia, ridisegna la carta del continente. È al Congresso di Vienna che la neutralità della Svizzera viene riconosciuta come di interesse generale per l'Europa.

Consiglio dei diritti umani dell'ONU: il Consiglio dei diritti umani dell'ONU (cfr. ONU) è uno degli organi principali dell'Organizzazione nel campo della promozione e della tutela dei diritti umani (cfr. diritti umani). Si tratta di un organo sussidiario dell'Assemblea generale (cfr. Assemblea generale dell'ONU) fondato nel giugno del 2006 che ha preso il posto della Commissione per i diritti dell'uomo. Il Consiglio comprende 47 Stati membri e ha sede a Ginevra (cfr. Ginevra internazionale).

Consiglio di sicurezza dell'ONU: il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, formato da cinque membri permanenti (Stati Uniti, Regno

Unito, Francia, Russia, Cina) e dieci membri non permanenti, si adopera per il mantenimento della pace nel mondo e della sicurezza internazionale. La Svizzera è membro non permanente del Consiglio di sicurezza nel biennio 2023-2024.

Controlli delle esportazioni: l'esportazione di determinate merci è soggetta ad autorizzazione. Le merci controllate sono solitamente attrezzature militari e beni che potrebbero essere utilizzati per lo sviluppo, la produzione o la proliferazione di armi di distruzione di massa oppure per la fabbricazione di armi convenzionali.

Costituzione federale: la Costituzione federale è la legge fondamentale della Confederazione Svizzera. Rappresenta il livello più alto del sistema giuridico svizzero. A essa sottostanno tutte le leggi, le ordinanze e gli atti normativi emanati dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni.

Dati: in informatica e nell'elaborazione di dati, per dati s'intendono rappresentazioni di informazioni, di norma digitali, leggibili ed elaborabili (da una macchina).

Dichiarazione di non riesportazione: dichiarazione, prevista dalla legge sul materiale bellico svizzero, con la quale il Paese di destinazione di un'esportazione afferma che il materiale bellico acquistato non sarà ceduto ad altri senza il consenso della Svizzera.

Diritti umani: diritti acquisiti per nascita e inalienabili, di cui devono poter godere tutte le persone, senza alcuna discriminazione, per il solo fatto di appartenere al genere umano. Sono fondamentali per proteggere la dignità umana nonché l'integrità fisica e psichica e per consentire a ciascun individuo di svilupparsi. Sono alla base della coesistenza pacifica tra i popoli nonché garanti di una società fondata sull'impegno a rispettare i diritti di ogni singola persona. Valgono sia nelle relazioni internazionali sia nella politica nazionale come pure nel luogo di domicilio di ciascuno. I diritti umani sono universali, indivisibili e interdipendenti. Ogni Stato è tenuto a rispettarli, proteggerli e attuarli.

Diritto consuetudinario internazionale: insieme al corpus dei trattati di diritto internazionale, il diritto consuetudinario costituisce la base dei diritti e degli obblighi degli Stati (fonti del diritto internazionale; cfr. diritto internazionale). Si parla di diritto consuetudinario internazionale quando gli Stati adottano determinate linee di azione nella convinzione di adempiere un obbligo. L'emergere del diritto consuetudinario richiede due elementi: la regolare ripetizione di determinate azioni da parte degli Stati e la loro

convincione di agire sul piano del diritto (e non, p. es., della morale o della cortesia).

Diritto della neutralità: il diritto della neutralità fa parte del diritto internazionale (cfr. diritto internazionale) e definisce i diritti e i doveri di uno Stato neutrale. 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 sotto forma di diritto consuetudinario (cfr. diritto consuetudinario internazionale): oggi le stesse norme valgono per esempio anche per la guerra aerea. Riguardando esclusivamente i diritti e i doveri degli Stati neutrali in caso di conflitti armati internazionali (cfr. conflitto armato internazionale), il diritto della neutralità è talvolta considerato anche parte del diritto internazionale bellico.

Diritto di veto dei P5: diritto che ciascuno dei cinque membri permanenti (P5) del Consiglio di sicurezza dell'ONU ha di esprimersi contro una decisione del Consiglio di sicurezza bloccandone l'applicazione (cfr. P5, Consiglio di sicurezza dell'ONU).

Diritto internazionale umanitario: il diritto internazionale umanitario disciplina la condotta delle ostilità e protegge le vittime di conflitti armati (cfr. conflitto armato internazionale, conflitto armato interno). Si applica a ogni tipo di conflitto armato internazionale e interno, indipendentemente dalla legittimazione e dalle ragioni per cui le parti hanno fatto ricorso alla forza.

Diritto internazionale: diritto che nasce da una collaborazione tra Stati e ne disciplina la convivenza. Rappresenta la base per la pace e la stabilità e mira a proteggere le persone e a promuoverne il benessere. Il diritto internazionale abbraccia svariati settori quali il divieto di fare ricorso alla violenza (cfr. divieto dell'uso della forza), i diritti umani (cfr. diritti umani), la protezione degli esseri umani in caso di guerre e conflitti (cfr. diritto internazionale umanitario), la prevenzione e il perseguimento penale dei crimini di guerra, dei crimini contro l'umanità, dei genocidi, della criminalità organizzata transnazionale e del terrorismo. Disciplina inoltre settori quali l'ambiente, il commercio, lo sviluppo, le telecomunicazioni o i trasporti. In base al principio della sovranità degli Stati (cfr. sovranità), il diritto internazionale si applica a ogni Stato soltanto nella misura in cui esso ha accettato di assumersi determinati impegni internazionali. Fa eccezione il diritto internazionale cogente, che contiene norme fondamentali che nessuno Stato può ignorare, per esempio il divieto di genocidio.

Divieto dell'uso della forza: l'articolo 2 numero 4 dello Statuto dell'ONU (cfr. Statuto dell'ONU) vieta agli Stati l'uso della forza. Di conseguenza anche la guerra è vietata. Lo Statuto prevede tuttavia due eccezioni: l'autodifesa e il ricorso alla forza militare autorizzato dal Consiglio di sicurezza (cfr. Consiglio di sicurezza dell'ONU).

Effetto preventivo: uno Stato che ha scelto la neutralità permanente non può creare, in tempo di pace, situazioni che gli rendano impossibile rispettare gli obblighi derivanti dal diritto della neutralità (cfr. diritto della neutralità) in caso di guerra. Le attività svolte in tempo di pace hanno un effetto preventivo in caso di conflitto armato internazionale (cfr. conflitto armato internazionale). Per garantire questo effetto preventivo, la Svizzera fa ricorso alle apposite clausole previste dagli accordi di cooperazione militare per sospendere unilateralmente gli obblighi contrattuali qualora, in un caso di neutralità, non fossero compatibili con la neutralità.

Embargo CoCom: il CoCom è stato fondato nel 1949 e sciolto nel 1994. Ne facevano parte gli Stati del blocco occidentale. Il CoCom era un organo informale, non basato su un trattato. Obiettivo delle misure di controllo delle esportazioni previste da questo organo era compensare la superiorità militare (in termini numerici) del blocco orientale aumentando il vantaggio tecnologico degli alleati occidentali tramite una politica delle esportazioni restrittiva.

Embargo: cfr. sanzioni.

Enhanced Opportunities Partner: gli Enhanced Opportunities Partner (EOP) sono Stati che collaborano strettamente con la NATO (cfr. NATO) ma non sono membri dell'Alleanza. I settori coinvolti e la portata della cooperazione tra la NATO e ciascun EOP sono definiti caso per caso.

Formazione di blocchi: la formazione di un blocco descrive il processo attraverso il quale diversi Stati e attori internazionali si coalizzano per difendere valori e interessi comuni. Il periodo della guerra fredda è caratterizzato dalla formazione di simili blocchi.

G20: il gruppo dei 20 è un'associazione informale di 19 Stati più l'UE, che rappresenta i principali Paesi industrializzati ed emergenti. Si occupa in particolare di collaborazione finanziaria ed economica e può fissare standard internazionali.

G7: il gruppo dei 7 è un raggruppamento informale che comprende i sette principali Paesi industrializzati occidentali (Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti) e l'UE. All'interno di questo forum

vengono affrontate diverse questioni internazionali.

Ginevra internazionale: Ginevra è il cuore del sistema multilaterale (cfr. multilateralismo) e la principale sede europea dell'ONU (cfr. ONU). Vi sono rappresentati 38 tra organizzazioni, programmi e fondi internazionali nonché 179 Stati e 750 organizzazioni non governative. La Ginevra internazionale dà lavoro a circa 45 000 persone e genera l'11 per cento del prodotto interno lordo (PIL) del Cantone (1 % del PIL svizzero). Ogni anno nella città sul Lago Lemano si tengono circa 3300 conferenze internazionali dedicate principalmente ai seguenti temi: 1) pace, sicurezza, disarmo; 2) aiuto umanitario e diritto internazionale umanitario (cfr. diritto internazionale umanitario), diritti umani (cfr. diritti umani), migrazione; 3) lavoro, economia, commercio, scienza, telecomunicazioni; 4) salute; 5) ambiente e sviluppo sostenibile.

Governance globale: sviluppo di un sistema di istituzioni e regole nonché di meccanismi di cooperazione internazionale per affrontare problemi globali e questioni transfrontaliere. Sono coinvolti il sistema dell'ONU (cfr. ONU), organizzazioni internazionali, attori governativi e non governativi nonché organizzazioni regionali. La Svizzera svolge tradizionalmente un ruolo importante: la Ginevra internazionale è uno dei principali poli (cfr. Ginevra internazionale).

Integrità territoriale: concetto del diritto internazionale (cfr. diritto internazionale) che indica l'inviolabilità territoriale di uno Stato. L'integrità territoriale è protetta dallo Statuto dell'ONU (cfr. Statuto dell'ONU).

Interessi e valori: la missione fondamentale della politica estera della Svizzera (cfr. politica estera) è promuovere gli interessi e i valori svizzeri, che sono gli uni l'emanazione degli altri e si fondano sulla Costituzione federale (cfr. Costituzione federale).

Interoperabilità (delle forze armate): capacità delle forze armate di collaborare per raggiungere determinati obiettivi. Per le alleanze militari come la NATO, l'interoperabilità è un elemento importante perché le operazioni richiedono la cooperazione delle forze armate di diversi alleati (cfr. NATO).

Legge federale sul materiale bellico: la legge sul materiale bellico (LMB) vincola l'esportazione e il transito di materiale bellico nonché il trasferimento di licenze di produzione a un obbligo di autorizzazione. L'obiettivo è adempiere gli obblighi internazionali della Svizzera e garantire il rispetto dei principi su cui si basa la sua politica estera, che comprendono anche la neutralità. Le domande devono essere

presentate alla SECO, che rilascia le autorizzazioni all'esportazione.

Legge sugli embarghi: la legge sugli embarghi (LEmb) è la base giuridica che permette al Consiglio federale di emanare misure coercitive per garantire l'applicazione delle sanzioni internazionali decise dall'ONU, dall'OSCE o dai più importanti partner commerciali della Svizzera che mirano ad assicurare il rispetto del diritto internazionale.

Mandato in qualità di potenza protettrice: una potenza protettrice interviene quando due Stati interrompono le proprie relazioni diplomatiche e/o consolari. Con il consenso di tutte le parti interessate, la potenza protettrice si assume i compiti convenuti con lo Stato mandante, garantisce ai cittadini e alle cittadine di tale Stato protezione sul posto e/o tutela i loro interessi nello Stato ospite (cfr. Stato ospite). Questi servizi permettono allo Stato interessato di mantenere relazioni minime (cfr. buoni uffici). Nel secondo semestre del 2022 i mandati della Svizzera in qualità di potenza protettrice sono sette. La Svizzera rappresenta l'Iran in Egitto, gli Stati Uniti in Iran, la Georgia in Russia e la Russia in Georgia, l'Iran in Arabia Saudita, l'Arabia Saudita in Iran e l'Iran in Canada.

Materiale bellico: per materiale bellico si intendono armi, sistemi d'arma, munizioni, esplosivi militari, attrezzature concepite o modificate specificatamente per il combattimento o per l'istruzione al combattimento e che di regola non vengono utilizzate per scopi civili.

Materiale di protezione/dispositivi di protezione: insieme di dispositivi o oggetti che possono essere utilizzati soltanto per preservare la vita e l'integrità fisica delle persone e non per scopi offensivi (p. es. giubbotti antiproiettile).

Misure coercitive: cfr. sanzioni.

Movimento dei Paesi non allineati (in inglese *Non-Aligned Movement*, NAM): raggruppamento di Stati non allineati (cfr. non allineamento militare).

Multilateralismo: si parla di multilateralismo quando questioni d'interesse pubblico sono discusse e negoziate da più di due Stati (cfr. al contrario bilateralismo). Tali discussioni hanno luogo in seno a organizzazioni e organismi internazionali come l'ONU (cfr. ONU), l'OSCE e il Consiglio d'Europa (cfr. architettura di sicurezza europea). Il multilateralismo consente alla Svizzera di stringere alleanze per ottenere un effetto leva e moltiplicare le proprie possibilità di esercitare influenza.

NATO (Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord): la NATO è

un'alleanza militare composta da Stati europei e nordamericani. Connette i due continenti e consente ai membri di consultarsi e cooperare su questioni di difesa e sicurezza e di condurre congiuntamente operazioni multinazionali di gestione delle crisi.

Neutralità differenziata: concetto di neutralità in base al quale la Svizzera poteva adottare le sanzioni economiche ma non quelle militari (cfr. sanzioni) emanate dalla Società delle nazioni.

Neutralità passiva: descrive una neutralità caratterizzata dalla scelta di tenersi in disparte e dalla massima astensione possibile.

Non allineamento militare: affermando il loro non allineamento militare gli Stati dichiarano di non voler appartenere ad alcuna alleanza di questo genere. Gli Stati neutrali sono sempre militarmente non allineati, mentre i cosiddetti Stati non allineati non fanno necessariamente riferimento alla neutralità.

ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite): l'ONU è un'organizzazione internazionale con aspirazioni globali. Comprende 193 Stati membri (stato: 2022) e rappresenta un forum di discussione in cui è possibile affrontare tutti i temi di interesse internazionale. L'ONU promuove la sicurezza e la pace, si impegna per il rispetto dei diritti umani (cfr. diritti umani), la riduzione delle disuguaglianze sociali e la tutela delle basi naturali della vita. Fornisce inoltre aiuto umanitario. La Svizzera è diventata membro a pieno titolo dell'ONU nel 2002. L'organo più importante nel campo della politica di sicurezza è il Consiglio di sicurezza (cfr. politica di sicurezza, Consiglio di sicurezza dell'ONU).

P5: i P5 («permanent five») sono i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Russia, Cina; cfr. Consiglio di sicurezza dell'ONU).

Parte in conflitto/belligerante (cfr. al contrario neutralità e parte non belligerante): Stato che ha rilasciato una dichiarazione di guerra e/o è coinvolto nelle ostilità.

Parte non belligerante (cfr. al contrario parte in conflitto/belligerante, neutralità): Stato che non partecipa alle ostilità ma fornisce supporto militare a una delle parti in conflitto.

Partenariato per la pace: il PfP è uno strumento flessibile di sicurezza cooperativa (cfr. sicurezza cooperativa) e di collaborazione tra la NATO e i suoi Paesi partner. Al PfP partecipano Stati dell'Est e del Sud dell'Europa oltre a Paesi del Caucaso meridionale, dell'Asia centrale e dell'Europa occidentale, tra cui la

Svizzera. Ogni Paese fissa con la NATO gli ambiti di cooperazione regolamentata con gli altri Stati partecipanti.

Patto Briand-Kellogg: trattato di diritto internazionale del 27 agosto 1928 di rinuncia alla guerra, cui la Svizzera ha aderito il 2 dicembre 1929. Il patto fu negoziato inizialmente tra il ministro degli esteri francese Aristide Briand e il segretario di Stato statunitense Frank B. Kellogg. Si tratta della prima base giuridica internazionale a proibire la guerra di aggressione ed è tuttora in vigore (RS 0.193.311). Già dal 1945 il suo messaggio centrale è parte del divieto dell'uso della forza sancito dallo Statuto delle Nazioni Unite.

Politica di neutralità: posizione politica dello Stato neutrale in tutte le questioni che non sono definite dal diritto della neutralità (cfr. diritto della neutralità), ma sulle quali lo statuto di neutralità ha un'influenza indiretta. Include misure in grado di garantire l'efficacia e la credibilità di questo statuto e di conseguenza il rispetto della neutralità del Paese da parte degli altri Stati.

Politica di sicurezza: l'obiettivo della politica di sicurezza è proteggere la Svizzera e la sua popolazione dalle minacce e dai pericoli che si possono presentare e contribuire alla stabilità e alla pace oltre le frontiere. Serve quindi a salvaguardare e rafforzare la sicurezza del Paese. Una politica di sicurezza efficace anticipa minacce e pericoli per il Paese e la popolazione e prende le misure necessarie affinché la Confederazione, i Cantoni e i Comuni possano reagire nel modo più corretto ed efficace. L'attuazione della politica di sicurezza richiede l'impiego di diversi strumenti tra cui l'Esercito, il Servizio delle attività informative della Confederazione, la Protezione della popolazione e la polizia; inoltre, interessa la politica economica e la politica estera (cfr. politica estera).

Politica di Stato ospite: il modo in cui un Paese agisce come Stato ospite (cfr. anche Stato ospite).

Politica estera: la politica estera plasma le relazioni di uno Stato con altri Stati e le organizzazioni internazionali e ne tutela gli interessi all'estero. Comprende diversi ambiti politici, come il commercio, l'ambiente, la sicurezza (cfr. politica di sicurezza), lo sviluppo e la cultura. In Svizzera la politica estera è di competenza dell'intero Consiglio federale. Il DFAE ha il compito di coordinarla e di assicurare la coerenza con gli altri dipartimenti.

Prassi della neutralità: descrive il modo in cui uno Stato gestisce la propria neutralità e comprende tutte le decisioni rilevanti dal punto di vista della neutralità. Queste decisioni vengono prese sulla base del concetto di

neutralità dello Stato interessato e in applicazione del diritto della neutralità e della politica di neutralità (cfr. concetto di neutralità, diritto della neutralità, politica di neutralità).

Principi umanitari: umanità, imparzialità e neutralità sono valori e basi importanti dell'azione umanitaria, iscritti nel Codice di condotta del movimento della Croce Rossa e ribaditi dall'Assemblea generale dell'ONU (cfr. Assemblea generale dell'ONU).

Principio della parità di trattamento: secondo il diritto della neutralità applicabile (cfr. diritto della neutralità), nel caso di esportazioni di armi da parte di aziende private deve essere osservato il principio della parità di trattamento. Uno Stato neutrale non può quindi vietare le esportazioni di aziende private verso una parte in conflitto e, allo stesso tempo, consentirle verso l'altra.

Promozione della pace: contributi alla prevenzione, alla mitigazione o alla risoluzione di conflitti violenti, in particolare mediante il rafforzamento della fiducia, la mediazione e la promozione del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani (cfr. diritto internazionale umanitario, diritti umani). Le attività di consolidamento della pace al termine delle ostilità comprendono, tra le altre cose, l'analisi del passato e la promozione dei processi democratici e delle elezioni nonché il rafforzamento dei diritti umani. La promozione della pace crea o rafforza le condizioni quadro necessarie per uno sviluppo sostenibile e comprende sia misure civili sia misure militari.

Rapporto 93: annesso al rapporto del Consiglio federale sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta del 29 novembre 1993 (FF 1994 I 130; si veda anche dodis.ch/54677). Questo rapporto è alla base dell'attuale prassi della neutralità della Svizzera (cfr. prassi della neutralità).

Richiesta di transito: richiesta da parte di uno Stato di attraversare il territorio di un altro Stato con truppe o materiale.

Riesportazione (cfr. anche materiale bellico): esportazione di materiale bellico da parte di un Paese che ha a sua volta importato tale materiale da un altro Paese.

Risoluzione: decisione di organizzazioni e conferenze internazionali. Le risoluzioni hanno un formato standard: sono composte da un preambolo e da una serie di paragrafi operativi. In genere le risoluzioni non sono vincolanti dal punto di vista giuridico e hanno unicamente un carattere di raccomandazione. Sono risoluzioni di questo tipo quelle dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ad eccezione delle risoluzioni riguardanti il diritto interno dell'organizzazione; cfr. Assemblea generale

dell'ONU). Diverso è il caso delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza (cfr. Consiglio di sicurezza dell'ONU), che sono immediatamente vincolanti per tutti gli Stati membri. A volte le risoluzioni possono essere indicate con altre denominazioni («decisione», «raccomandazione», «dichiarazione» ecc.).

Sanzioni: con il termine sanzioni si intendono tutte le misure diplomatiche, economiche o militari prese da uno Stato o da un'organizzazione internazionale come l'ONU (cfr. ONU) oppure dell'UE per porre fine a una violazione del diritto internazionale (cfr. diritto internazionale) che un'organizzazione ha individuato come tale o di cui uno Stato ritiene di essere vittima. Le sanzioni contro uno Stato che mette in pericolo la pace internazionale sono emanate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU (cfr. Consiglio di sicurezza dell'ONU) a nome di tutti gli Stati. Gli Stati possono adottare sanzioni non militari, se lo ritengono opportuno, purché siano proporzionate al danno subito. L'uso della forza è vietato dallo Statuto dell'ONU (cfr. Statuto dell'ONU). Il presente rapporto riguarda solo le sanzioni emesse in relazione a un conflitto armato, nel cui contesto si applica quindi la neutralità.

Sicurezza collettiva: il sistema di sicurezza collettiva ha l'obiettivo di mantenere la pace. Tutti gli Stati partecipanti si impegnano a non usare la forza militare l'uno contro l'altro, ma a cooperare in caso di misure coercitive collettive contro un eventuale aggressore. A differenza di quanto accade in un'alleanza puramente difensiva, l'aggressore può anche essere uno Stato membro dell'organizzazione per la sicurezza collettiva. Un sistema di sicurezza collettiva non è quindi diretto solo verso l'esterno, ma anche verso l'interno. Un esempio di organizzazione per la sicurezza collettiva è l'ONU, anche se in questo caso i membri non hanno l'obbligo di partecipare a misure militari coercitive (cfr. ONU, sanzioni).

Sicurezza cooperativa: è un concetto usato soprattutto in relazione all'OSCE (cfr. architettura di sicurezza europea) per indicare un sistema che punta sull'integrazione e sul dialogo e si distingue dunque dai sistemi di sicurezza collettiva (tra cui le misure coercitive; cfr. sicurezza collettiva, sanzioni) e di difesa collettiva (alleanze, deterrenza). Altre caratteristiche della sicurezza cooperativa nel quadro dell'OSCE riguardano il principio dell'unanimità e, pertanto, dell'eguaglianza sovrana degli Stati (cfr. sovranità), la natura politica (e non giuridica) degli impegni, la promozione della sicurezza attraverso la cooperazione su un ampio ventaglio di temi e il basarsi su misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza.

Società delle Nazioni: organizzazione intergovernativa con sede a Ginevra (cfr.

Ginevra internazionale) fondata dopo la prima guerra mondiale nell'ambito della Conferenza di pace di Parigi del 1919-1920 ed entrata in funzione nel 1920. La Società delle Nazioni non è però riuscita a raggiungere il suo obiettivo, ossia garantire in modo duraturo la pace tramite la composizione arbitrata dei conflitti internazionali, il disarmo e un sistema di sicurezza collettiva (cfr. sicurezza collettiva). Al termine della Seconda guerra mondiale, e a seguito dell'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (cfr. ONU), gli allora 43 membri della Società delle Nazioni, tra cui la Svizzera, decidono di scioglierla con effetto immediato.

Sovranità: a livello internazionale, uno Stato è considerato sovrano se è indipendente da tutti gli altri soggetti di diritto internazionale. Uno Stato sovrano è tenuto ad adempiere solo gli obblighi che ha assunto, oltre a quelli derivanti dal diritto internazionale cogente (cfr. diritto internazionale).

Spazio digitale: totalità dello spazio fisico e virtuale accessibile attraverso la digitalizzazione. Lo spazio digitale non si riferisce unicamente ai sistemi, ma comprende anche gli attori e i processi.

Stato di diritto: primato del diritto rispetto al potere del più forte. A livello nazionale, la funzione principale dello Stato di diritto è tutelare la preminenza del diritto a tutti i livelli dello Stato e, di riflesso, la libertà dei cittadini e delle cittadine. A livello di politica estera, lo Stato di diritto è fondamentale per la pace e la sicurezza internazionali, il progresso economico e sociale, lo sviluppo e la protezione dei diritti e delle libertà individuali (cfr. politica estera). Lo Stato di diritto è garantito in primo luogo da un rafforzamento del diritto internazionale, che assicura la stabilità politica e l'affidabilità delle relazioni internazionali (cfr. diritto internazionale).

Stato ospite: Paese sede di rappresentanze estere (ambasciate, missioni, consolati) o di organizzazioni internazionali. La Svizzera – in particolare la città di Ginevra (cfr. Ginevra internazionale) – ospita numerose organizzazioni internazionali.

Statuto dell'ONU: trattato internazionale che istituisce l'ONU (cfr. ONU). Lo Statuto stabilisce i diritti e i doveri degli Stati membri e definisce il campo di azione degli organi dell'ONU in quanto organizzazione internazionale. Vieta tra l'altro l'uso della forza (cfr. divieto dell'uso della forza). Una particolarità di questo documento consiste nel fatto che gli obblighi che ne derivano per gli Stati membri (p. es. l'applicazione delle sanzioni imposte dal Consiglio di sicurezza; cfr. Consiglio di sicurezza dell'ONU, sanzioni) hanno la priorità rispetto ad altri obblighi contenuti in trattati

internazionali. Si parla in questo contesto di carattere costituzionale dello Statuto anche se formalmente il concetto di costituzione non esiste nel diritto internazionale (cfr. diritto internazionale).

Universalità: mantenimento di buone relazioni con tutti gli Stati del mondo. Ciò non significa tuttavia che gli strumenti di politica estera vengano utilizzati in tutti i Paesi allo stesso modo o che la Svizzera disponga di rappresentanze ovunque (cfr. politica estera). La Svizzera difende piuttosto i propri interessi in maniera modulare e in base alle priorità politiche – a livello sia bilaterale che multilaterale nonché in qualità di membro di organizzazioni internazionali (cfr. bilateralismo, multilateralismo).

Allegato 3 Postulato 22.3385 CPE-S

Consiglio degli Stati

22.3385

**Postulato Commissione della politica estera CS
Chiarezza e orientamento nella politica di neutralità**

Testo del postulato dell'11 aprile 2022

Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un rapporto interdipartimentale aggiornato in materia di neutralità. Detto rapporto tratterà dei limiti del diritto della neutralità (p. es. sorvoli, forniture di armi, adesione alla NATO o cooperazione con la stessa) e dell'utilizzazione prevista del margine di manovra della politica di neutralità (sanzioni: imposizione ed esecuzione).

Motivazione

L'ultimo rapporto del Consiglio federale riguardante la neutralità risale al 29 novembre 1993. L'opuscolo del DFAE del 3 marzo 2022 fa parimenti riferimento a detto rapporto, anche se nel 2005 il Consiglio federale ha presentato in adempimento dei postulati 03.3066 e 03.3050 al Parlamento un ulteriore rapporto intitolato «La neutralità alla prova nel conflitto in Iraq».

Il Rapporto 93 parte dal presupposto che «la divisione dell'Europa in due blocchi antagonisti è stata superata sul piano politico e militare» (Rapporto sulla Neutralità 1993, n. 534). Oggi, alla luce dell'aggressione militare della Russia all'Ucraina iniziata il 24 febbraio 2022 la situazione è radicalmente mutata.

La pace, la sicurezza, la democrazia e i principi fondamentali del diritto internazionale corrono un grave pericolo quando sono all'opera aggressori e trasgressori che vogliono riportare indietro le lancette della storia. Ciò concerne anche la sicurezza e l'indipendenza della Svizzera.

La portata del diritto della neutralità è strettamente circoscritta e chiara. La politica di neutralità, per contro, cambia nel confronto con le evoluzioni nel tempo – deve mutare per rafforzare la credibilità della propria neutralità adeguandosi di volta in volta. «Il diritto della neutralità garantisce un ampio margine d'azione e di comportamento alla Svizzera...» (Rapporto sulla Neutralità 1993, n. 13).

La neutralità si trova negli articoli sulle competenze della Costituzione federale (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» (opuscolo «La neutralità della Svizzera», pag. 6). Questa opinione va avallata ed è quindi opportuno aggiornare in un rapporto la politica di neutralità della Svizzera.

Fra l'altro, devono essere chiariti e aggiornati i seguenti ambiti tematici:

- collaborazione in materia di politica di sicurezza;
- prassi dell'autorizzazione di diritti di sorvolo;
- gestione di nuove forme di conflitto (p. es. nel caso di attori non statali);
- conflitti nello spazio digitale;

- fornitura di armi, materiale militare di protezione e materiale a duplice impiego;
- collaborazione o adesione a organizzazioni di difesa collettiva (NATO, Difesa dell'UE);
- sanzioni.

Parere del Consiglio federale del 18 maggio 2022

Il DFAE ha già iniziato i lavori su un rapporto aggiornato del Consiglio federale sulla neutralità. Questo documento esaminerà in particolare lo sviluppo della neutralità negli ultimi trent'anni e le ultime decisioni del Consiglio federale in relazione alla guerra in Ucraina.

Sulla base del rapporto sulla politica di sicurezza 2021 il DDPS effettuerà inoltre una valutazione del conflitto e presenterà un rapporto supplementare al Consiglio federale entro la fine dell'anno. Il rapporto analizzerà soprattutto le ripercussioni della guerra sulla situazione di sicurezza in Europa e le possibilità di cooperazione nella politica di sicurezza.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

Cronologia

16 giugno 2022 Consiglio degli Stati: adozione